

Følgende dokument et kapitel, der indgår i en bog, som udgives af Københavns Universitet senere på året, og er skrevet i projektet Landbruget i Planlægningen 2020, som bl.a. er finansieret af:

STØTTET AF
promilleafgiftsfonden
for landbrug



Se 'European Agricultural Fund for Rural Development' (EAFRD)

Kap 8. Lokalbaseret planlægning for og med landbruget

Lone Kristensen, Jørgen Korning, Trine Eide

Indledning

Med planlovsreformen i 1970'erne blev de jordbrugsmæssige interesser for første gang en del af den sammenfattende fysiske planlægning. Planlægningen udvides i denne periode fra at have været koncentreret om byudvikling og byplanlægning til også at omhandle det åbne land. Hovedideen med planlægningen for de landbrugsmæssige interesser er, at særlige værdifulde landbrugsområder skal forbeholdes en jordbrugsmæssig arealanvendelse og at landbruget gennem planlægningen skal sikres udviklingsmuligheder og en øget investeringssikkerhed. Målet med planlægningen er derfor at begrænse arealer til byudvikling og sikre at de bedste jorder forbeholdes landbruget (Landbrugsministeriet 1982, Primdahl 1989).

I tillæg til den fysiske planlægning bliver landbruget fra 1985 og frem i stigende grad omfattet af en generel miljøregulering, der både retter sig mod landbruget staldforhold og gødningsopbevaring samt gødnings- og pesticidanvendelse. Reguleringen har ført til en væsentlig reduktion af næringsstofudledningen, men har også haft en række afledt effekter på strukturudvikling som i øvrigt har forløbet med stor hastighed fra starten af 1980'erne og frem til i dag. Den hastige strukturudvikling har resulteret i en koncentreret af store dele af produktionen på relativt få og store brug og har samtidig efterladt sig en stor underskov af mindre landbrug som i større eller mindre omfang bidrager til samlede landbrugsproduktion. Koncentreringen af især husdyrproduktionen har resulteret i en række nye udfordringer – herunder meget store produktionsanlæg i det åbne land samt koncentreret af næringsstoffer.

Trods væsentlige reduktion af næringsstofudledningen fra landbruget er der fortsat behov for forbedringer. Fra mange sider er det påpeget – senest i en rapport fra Natur- og Landbrugskommissionen – at yderligere forbedringer ikke kan opnås gennem generel regulering: dertil vil omkostningerne for erhvervet generelt være for store (Natur- og Landbrugskommissionen 2013). Også koncentreringen af produktionen og de medfølgende nye store produktionsanlæg i det åbne land samt den stigende differentiering af landbrugsbedrifterne har afstedkommet diskussioner af, om der er behov for en differentieret og mere lokal baseret planlægning for og med landbruget, der i den lokale kontekst både kan varetage de landbrugsmæssige og de landskabsmæssige interesser. Samtidigt giver koncentrationen af jord på færre landbrug nye muligheder for direkte samarbejde med den enkelte landmand på alle områder.

Dette kapitel sætter fokus på sådanne lokalt orienterede planprocesser og giver en række eksempler på hvad indholdet kan være og hvordan lokale planprocesser kan tilrettelægges. Der bygges på eksempler fra både Danmark og udlandet. Inden eksempler beskrives, gives først en kort præsentation af landbrugets historiske udvikling og rammebetingelser samt en nærmere beskrivelse af den kommunale planlægning for landbruget. Kapitlet afsluttes med en række refleksioner over eksisterende erfaringer samt anbefaling en række anbefalinger til hvordan en mere lokalorienteret landbrugsplanlægning kan tilrettelægges fremadrettet.

Landbrugets strukturelle udvikling og rammebetingelser

Danmark er generelt ikke underlagt udfordrende natur- og klimatiske forhold og det har derfor gennem tiden været muligt at nyttiggøre størstedelen af arealet i det åbne land til jordbrug mv. Det åbne land som vi kender det i dag kan således betragtes som et kulturlandskab, hvor man kan aflæse skiftende tiders ageren i landskabets udformning og indretning med bebyggelser, arealopdelinger og infrastruktur.

Kort historisk gennemgang

Kimen til det jordbrugslandskab som vi kender i dag tager sin begyndelse i slutningen af 1800 tallet hvor omfattende jordreformer førte til udskiftning af jorder fra fællesskabet til selvstændige enheder, med det formål at samle den enkelte lodsejers jordtilliggender i så få dyrkningsenheder som muligt. Dette betød samtidig en begyndende opløsning af den typiske danske landsby – landbrugslandsby. Mange landsbyer forsvandt med denne strukturændring, som kulminerede med udflytningen af gårdene til de sammenlagte markarealer udenfor landsbybebyggelserne (kilde henvisning). Med gennemførelsen af disse reformer, blev det åbne landskab ”urbaniseret”. Spredte og fritliggende gårde med de nødvendige vejforbindelser, kom til at danne det primære grundlag for det åbne lands indretning som vi kender det i dag.



Middelalderlandskabet, med den sluttede landsby og markerne delt i smalle agerfelter



Udflytterlandskabet, præget af de spredtliggende gårde og ”store” marker

Fra ”Om det danske landskabs historie” Peter Brogård, 1973.

Som en konsekvens af udskiftningen og indførelse af nye driftsformer, nye afgrøder og nye redskaber, som muliggjorde inddragelse af tidligere ikke så værdifulde landbrugsarealer, blev mange af de såkaldte overdrev opdyrket. Overdrevne var før udstykningsen den del af landsbyens jorder som lå uden for de dyrkede marker og blev anvendt til fællesgræsning for landsbyens husdyr (Naturstyrelsen 1999). I lighed med overdrevne blev også store hedearealer hovedsagelig i Jylland opdyrket. Derudover betød indførelse af ny teknologi mulighed for en mere effektiv afvanding og dræning hvilket gjorde det muligt også at opdyrke enge og moser. En anden ændring af landskabet som hørte udskiftningstiden til vedrører skovene. I periode udnyttelsen af skovene så voldsomme, at en regulering var nødvendig. I 1805 blev de såkaldte ”fredsskovbestemmelser” indført, hvilket betød at områder med betegnelsen skov, blevet fredet for ”al evighed”. Dette indebar at skovene skulle hegnes for at forhindre at husdyr i at græsse og at skov ikke kunne fældes uden nyplantning. En sidste ændring der bør nævne er de store afvandingsprojekter som kender tegner perioden bl.a. Søborg Sø og Lammefjorden på Sjælland og Kollindsund i Jylland som havde til formål at skaffe mere landbrugsareal.

På små hundrede 100 år undergår det danske landskab en således en voldsom forandring. Denne periode afløses af en, i forhold til arealanvendelsen, mere stabil periode der varer indtil tiden efter

anden verdenskrig. I denne periode ændrede landskabet sig kun forholdsvist langsomt, bortset fra områder i Vestjylland hvor der på sandede ny opdyrkede jorder etableres hegnsplantninger og plantager. . Med landbrugets mekanisering i 1950'erne starter en ny omvæltning af det danske landskab, hvor marker i stor stil sammenlægges til store dyrkningsflader, små biotoper og marskel fjernes og kvæget i højere og højere grad forsvinder fra landskabet pga. nye produktionsformer. På grund af større maskiner mv. overflødiggøres de klassiske landbrugsbygninger og nye og større landbrugsbygninger finder indpas i landskabet. Denne udvikling har fortsat frem til i dag. (kilder).

Hvis vi ser på antallet af landbrugsbedrifter eller som det også kaldes 'landbrugets strukturudvikling' fra slutningen af 1900 tallet er det ligeledes en dramatisk historie der udspiller sig. Ved starten af 1900-tallet fandtes knapt 180.000 landbrugsejendomme med et areal på over 0,5 ha. Gennem oprettelsen af nye statshusmandsbrug i forbindelse med socialt prægede jordlove (Statshusmandsloven af år 1900), steg antallet til et højdepunkt på 208.000 selvstændige brug i 1950-erne. Herefter vendte billedet og antallet af landbrugsejendomme begyndte at falde som følge af den tekniske og erhvervsmæssige udvikling, både i landbruget og industrien. Mange små brug blev lagt sammen og andre blev opslugt af byudvikling og nye infrastrukturelle anlægsarbejder.

Nedgangen er gået særlig stærkt siden 1960-erne, hvor mekaniseringen for alvor gør sit indtog i landbruget, med traktoren, mejetærskeren og grønthøsteren som erstattede mange arbejdsgange og dermed meget fysisk arbejde. I denne forbindelse blev mange karle overflødiggjorte på gårdene, men fik for de flestes vedkommende arbejde i jernindustrien i byerne.

Ved EF-medlemskabet i 1973 blev der sat skub i den animalske produktion. Men baggrund i et ønske om at Europa skulle være selvforsynende med fødevarer og have en høj fødevarerikkerhed, blev der fra både EF og DK givet økonomiske tilskud til investeringer i stalde og anlæg - dette udløste stor byggeaktivitet, men også yderligere fart i sammenlægningerne. Staldmekaniseringen med fordrings- og udmugningsanlæg, frigjorde yderligere arbejdskraft.

I begyndelsen af 1980-erne, var antallet af bedrifter ned på 115.000, hvoraf 10.000 var mindre end 5 ha, og for det meste deltidsbedrifter. De egentlige landbrug fordelte sig på 40.000 husmandsbrug og mindre landbrug med 5 – 15 ha, og 73.000 gårde med 15 – 100 ha, og endelig 2.000 større gårde og godser med mere end 100 ha.

Med vedtagelsen og gennemførelsen af den første reelle miljølovgivning i 1986 og de deraf følgende store investeringer i gødningsopbevaring og begyndende krav til reduktion af ammoniak og lugt fra stalde, satte yderligere fart i strukturudvikling, mest på bekostning af de små og mindre landbrug. I de seneste 20 år er antallet af selvstændige landbrug reduceret med 70 %, til i alt 40.000.

Som det tegner sig og som udviklingen i disse år beviser, er vi med stormskridt langt inde i den største strukturændring og -tilpasning siden "Landboreformerne" i 1700 og 1800-tallet. Reformerne den gang, resulterede i den mest radikale ændring af det danske landbrug – og dermed landbrugslandskabet. Den voldsomme strukturændring, vi ser i dag, sker med baggrund i ejendomsstrukturen fra udskiftnings- og udflytningstiden (1700 og 1800-tallet).

Med udgangspunkt i den nuværende situation forventes bl.a. at antallet af selvstændige landbrug vil blive væsentligt reduceret – forventningen er, at af de 208.000 der fandtes i 1950, vil der være mindre end 8.000 fuldtidslandbrug i 2020, krydret med 20 - 25.000 deltids- og fritidslandbrug. Udviklingen vil være afhængig af de rammevilkår bl.a. miljøet og det omgivende samfund sætter,

samt fuldtidslandmandens evne til at omstille sig og samarbejde i spændingsfeltet mellem produktion, myndigheder, miljø og naboer. Disse kompetencer vil blive afgørende for, landmandens manøvredygtighed i lokalsamfundet.

Med et forventet antal virksomhedslandmænd under 8000 giver det helt nye muligheder for at kommune og landmand kan arbejde tættere sammen om udviklingen på den enkelte bedrift og dennes sammenhæng til den overordnede planlægning og rammevilkår. I runde tal vil hver kommune skulle forholde sig til 100-150 fuldtidslandbrug.

I tillæg til det ovenfor beskrevne antal deltids- og fritidsbrug er der en voksende andel af små hobbyprægede landbrug som ikke er omfattet af den officielle landbrugsstatistik fordi de er mindre end 5 ha. Disse brug er og bliver etableret på tiloversblevne ejendomme og fungerer som bosted evt. med heste eller andet mindre husdyrhold eller som ramme for anden erhvervsvirksomhed i kombination med bosætning.

FIGUR ind her over udvikling af ejendomme og bedrifter ind her

Landbruget i kommuneplanprocessen

Med inddragelse af det åbne land i planlægningen ved planlovsreformen i 1970'erne, blev også de jordbrugsmæssige interesser gjort til en del af sammenfattende planlægning og der blev i landbrugsloven indført hjemmel til, at en sådan landbrugsplanlægning kunne udarbejdes. Hovedmålet med planlægningen var, og er stadig, at jordanvendelsen forvaltes ud fra en betragtning om at landbrugsjord er en begrænset naturresурс og at forbruget af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige formål derfor ikke bør blive større end nødvendigt og at de bedst egnede landbrugsjorder sikres (Landbrugsministeriet 1982). Målet med landbrugsplanlægningen er således at sikre de landbrugsmæssige interesser. Det er samtidig vigtigt at pointere at planlovgivningen ikke giver beføjelser til at regulere selve landbruget og dets arealanvendelse, dette er forholdt den sektorielle landbrugs- og miljølovgivning.

I henhold til den daværende lovgivning var det amterne i samarbejde med kommunerne, der, på baggrund af en statslige klassificering af landbrugsjorden, skulle udarbejde planerne og at planerne herefter skulle indgå i region- og kommuneplanlægningen. I virkelighedens verden kom kommuneplanerne dog ikke til at spille en nogen rolle for landbrugsplanlægningen og efter en planlovsændring i 1992 som forskrev en klar arbejdsdeling mellem amterne og kommunerne, blev ansvaret for planlægningen i et åbne land alene et ansvar for amterne og kommunerne fik overladt ansvaret for planlægningen i byerne.

Landbruget som eksplicit tema har således i praksis været fraværende i kommunernes planlægning indtil 2007 hvor kommunerne i forbindelse med kommunalreformen får overdraget ansvaret for planlægningen af det åbne land. . Planlovens forskrift om en skarp grænse mellem byzone og landzone hvor sidstnævnte, lidt populært sagt, har været prioriteret som landbrugets udviklingszone har således også afspejlet sig i planpraksis med en klar adskillelse af by- og land planlægningen. Det åbne land har altså traditionelt ikke haft byplanlæggernes interesser.

Når kompetencen til planlægning i det åbne land og dermed landbruget lægges hos kommunerne, skaber det grundlaget for, at planlægning for landbruget kan sidestilles med de andre

planlægningstemaer, kommunen skal arbejde med (herunder byplanlægning) og dermed indgå i den interessevaretagelse og prioritering der finder sted i forbindelse med den sammenfattende planlægning.

I den første kommuneplan efter kommunalreformen (2009), overførte mange kommuner retningslinjerne vedr. de særligt værdifulde landbrugsområder direkte fra den forrige regionplan (2005). Der blev dog i forbindelse med kommunalreformen igangsat en række udviklings projekter med det formål at adressere kommunens nye opgaver, her kan nævnes "Plan 09" med fokus på at kvalificere det fremtidige plangrundlag og "Kommuneplanlægning for fremtidens landbrugsbyggeri" hvor tre kommuner fremkommer med forskellige metoder og værktøjer for den kommunale planlægning i forbindelse med lokalisering af landbrugsbyggerier.

Det er således først med kommuneplanrevision 2013 at alle kommuner får integreret landbrugstemaerne med den øvrige planproces. Med denne revision blev der også introduceret yderligere opgaver i det åbne lands planlægning. Udover at varetage de jordbrugsmæssige interesser gennem udpegning af særligt værdifulde landbrugsområder, skal kommunen nu også udpege områder til hhv. lokalisering af bygninger og anlæg til store husdyrbrug (her defineret som produktionsenheder med over 500 DE, Lovbemærkningerne til lov nr. 553, 2011 (Grøn Vækst) og til fælles biogasanlæg.

Det skitserede formål har været at sikre en sammenfattende planlægning, der dels bidrager til en øget investeringssikkerhed for landbruget og dels bidrager til at der tages hensyn til omgivelserne og øvrige arealinteresser i det åbne land. ("Sammenhængende landbrugsplanlægning", Naturstyrelsen, 2012). Der er alene tale om en positivudpegning i forhold til landbruget, dvs. en udpegning hvor kommunen i særlig grad vil varetage de landbrugsmæssige interesser i forhold til andre interesser og en udpegning der tilkendegiver hvor særligt stort landbrug kan lokalisere sig uden at væsentlige landskabelige interesser tilsidesættes. I forhold til sidstnævnte findes der omvendt ingen krav om at stort landbrug ikke kan lokalisere sig udenfor de udpegede områder til stort landbrug. Planlægningen kan således ikke regulere landbrugets lokalisering, blot angive nogle muligheder.

Der har i forbindelse med kommuneplan 2013 fra flere kommuner været sat spørgsmålstejn ved formålet med og baggrunden for udpegningerne – hvad er eksempelvis definitionen på et særligt værdifuldt landbrugsområde? Hvilke typer af landbrug er det, der bør udpeges lokaliseringsmuligheder for? Spørgsmål, der skal besvares for at kunne pege på hvilke kriterier der bør lægges til grund for planlægningen og udpegningen.

Mange kommuner har vist stor usikkerhed om opgaven ligesom også store dele af landbruget, både foreninger og landmænd, har været tilbageholdende med at skitsere mulige løsninger. Hos nogle kommuner har der været ønske om at bruge kommuneplanen til at håndtere de konflikter, der kan følge i kølvandet på de stadigt større husdyrbrug – herunder udledninger til miljøet, lugtgener, landskabelige implikationer og påvirkning af natur. Man søger dermed via kommuneplanlægningen at lave en funktionsopdeling af det åbne land der sikrer adskillelse af områder til hhv. beskyttelse og benyttelse (henvisning til kap 2). Andre kommuner har valgt en mere processuel tilgang hvor de i den kommende planperiode vil bygge videre på udviklingen af procedurer og metoder som grundlag for planlægningen. Et eksempel på dette er Jammerbugt kommune. Her søges en mere sammenhængende planlægning med udgangspunkt i et geografisk afgrænset område, der bl.a. kan danne grundlag for at synliggøre

jordbrugserhvervets udviklingsmuligheder og begrænsninger i forhold til andre interesser i området.(Henvisning til kap. Om jordbrugets fremtid i Jammerbugt kommune)

Der har altså ikke været tegnet et klart billede af hvordan opgaven reelt skal defineres eller hvordan den skal udføres og der har samtidig været rejst kritik af planernes manglende virkemidler som giver der er givet eksempel på ovenfor.

De forskellige tilgange til opgaven har bl.a. betydet, at der i de kommuneplaner, der er udarbejdet til 2013 har været mange forskellige bud på hvordan planen kan komme til at se ud, både ift. den fysiske størrelse af udpegninger, grundlaget for udpegningerne og de tilknyttede retningslinjer (henvisning til a opgave?)

Som det fremgår af ovenstående beskrivelse af den eksisterende planlægning for landbruget, har den langt fra fungeret tilfredsstillende og der er i kommunerne stor usikker omkring, hvordan opgaven skal gribes an og om en sådan generel planlægningen overhoved vil have nogen effekt. Derudover kan man fremfører at den eksisterende planlægning som er baseret på et princip om funktionsadskillelse som virkemiddel til løsning af arealkonflikter ikke nødvendigvis er en rigtig og effektiv løsning på nutidens problemer i det åbne land, hvor mange funktioner ofte er tilstede på samme tid. Der til kommer at landbruget ikke længere er en ensartet størrelse men snarere et heterogent erhverv med forskellige behov for og krav til rammebetingelserne. Der er derfor behov for at udvikle nye og mere lokalt tilpassede plantilgange som kan tage højde for denne diversitet. I det følgende vil vi give et billede af den heterogenitet der findes i landbruget efter fulgt af en række eksempler på lokalt tilpassede plantilgange.

Landbrugets fremtidige udvikling og struktur

Der vil fra område til område være stor forskel på hvilke bedriftstyper og størrelser, der skal planlægges for. Der vil være variation ift. hvilke landmænd der er tale om, hvad deres forskellige forudsætninger er og hvad betyder det for den fremtidige planlægning?

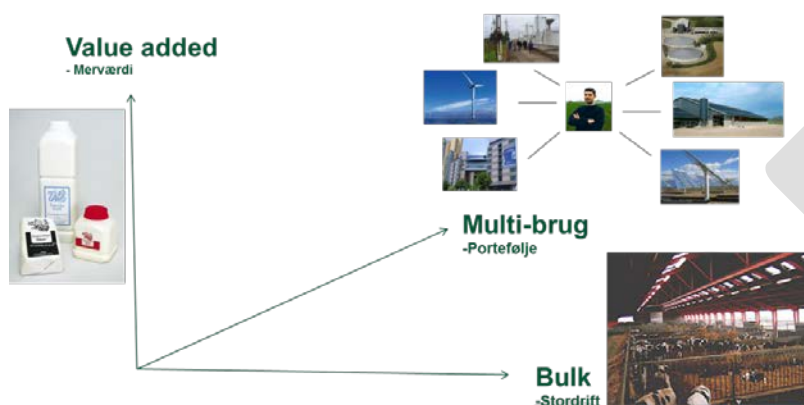
Bedriftsstrukturen har bevæget sig mod et stadig mere divers landbrug, som kan deles op i fire hovedgrupper. Videncentret for landbrug identificerede i 2008 tre typer af fremtidens produktionslandmænd i forbindelse en analyse af fremtidens rådgivningsbehov. Ud fra udviklingen i landbruget forventes typerne fremover at blive mere markante:

- Bulk-landmænd har fokus på ”mere af det samme”. De vil udvide det eksisterende, drive rationel stordrift, bruge sidste nye teknologi til at effektivisere og minimere omkostningerne. I deres selvopfattelse er de storlandmænd – og der er ikke noget i vejen for, at de kan være økologer.
- Multibrug-landmænd driver en række forskellige aktiviteter med udgangspunkt i landbrug. De investerer meget, også på andre områder. Det kan være i drift af maskinstation, vindmøller (herhjemme og i udlandet), gylletanke, ejendomme og landbrugsdrift i Østeuropa. Købmandskab er et nøgleord for deres forretning, og af selvopfattelse er de virksomhedsledere eller (risikovillige) investorer.
- Værditilvækst-landmænd vil skabe merværdi for forbrugerne. De tænker i proces og kvalitet. Derfor involverer de sig typisk i forarbejdningsvirksomhed (gårdmejeri, eget slagteri). De starter også gerne nicheproduktioner såsom f.eks. gedeavl og spelt dyrkning. Her er mange økologer, men også andre. De tror på deres produkter og tænker meget i

salg/markedsføring. Af selvopfattelse er de landmænd, men med tilføjelserne proces og kvalitet, endvidere er de gode netværkere.

Vækstlandbrug og kundetyper

Resultater fra den landsdækkende analyse af vækstlandbrug



Til reference: Bove, K. 2008: Virksomheds- og ledelsesrådgivning: Virksomhedslandmænds behov for rådgivning. En kundeanalyse blandt vækstlandbrug og lead-users. (Et del-projekt støttet under Promilleafgiftsfonden 2008 nr. 29)

Ud over de tre typer produktionslandmænd findes den talmæssigt største gruppe af landmænd, fritidslandmændene. De er karakteriserede ved at have stort fokus på bedriften som bosted og er ikke afhængige af produktionen som levevej. På grund af det store og stadigt voksende antal og dermed ejerskab til et samlet stort areal af landet er fritidslandmændene væsentlige i landskabsplanlægningen.

Derudover ses en spirende nytænkning af andelsprincipperne i form af partnerskaber mellem landbrugsbedrifter i lokalområdet eller nye ejerskabsformer, der også får betydning for hvordan en landbrugsvirksomhed skal tænkes ind i planlægningen.

Der tegner sig altså et billede af et flersidigt landbrug, der udvikler sig i forskellige retninger. Det betyder at det kan være vanskeligt at lave rammer via generel regulering eller overordnet planlægning og det er således svært at planlægge for landbrug generelt. Dertil kommer at landmanden som ejer og arealforvalter, er underlagt en statslig regulering (henvisning), der på mange og væsentlige områder tilsidesætter den kommunale planlægning. Den manglende overordnede planlægning op i gennem tiden siden Planlovens indførelse er blevet erstattet af stadig mere detaljeret styring ved hjælp af generel regulering. Det har specielt gjort sig gældende på natur og miljøområderne, hvor kommunernes rolle næsten udelukkende er at være myndighed på sagsbehandlingsniveau.

Det gav mening da der i Danmark var 200.000 forholdsvis ensartede landbrugsbedrifter, men i dag er der ca. 12.000 heltidsbedrifter og samtidigt er den centrale styring gennem regulering formodentlig ved at nå sin begrænsning ift. de natur- og miljøgevinster man opnår når man også skal tage hensyn til produktiviteten i landbruget.

Samtidigt planlægger landmanden udviklingen af sin bedrift med anlægsbudgetter på to og trecifrede millionbeløb ift. til en lovgivning der var tænkt til at håndtere husmænd og gårdejere i langt mindre skala anno 1975.

Kommunens og landmandens roller i dag resulterer i separat planlægning, hvor man ikke opnår de optimale løsninger, hverken for landbrugets udvikling eller for natur, miljø og landskab som samfundet ønsker. Landmanden har i sin planlægning fokus på produktion og udviklingsmuligheder, men grundet lovgivningen søges både produktion og udviklingsmuligheder samt kommunikationen herom tilpasset til kommunens godkendelsessystem. Kommunen får således ikke det fulde overblik over landbrugets fremtidige udvikling, og landmanden får ikke tilpasset sine planer med kommunens.

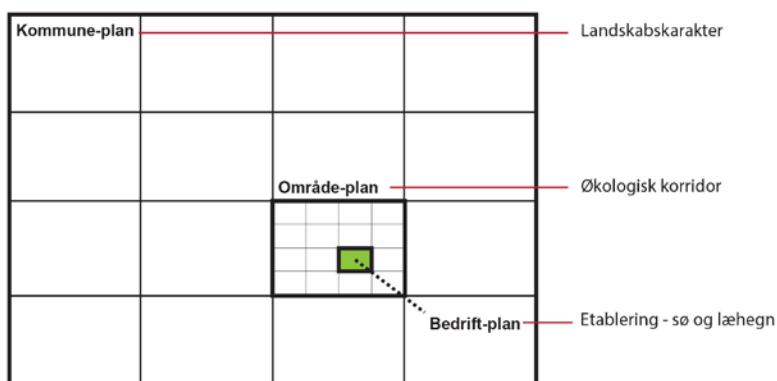
Lokalbaseret planlægning for og med landbruget

Der er dog med det øgede fokus på landbruget i planlægningen skabt et grundlag og et begyndende forum for dialog og dermed muligheden for at diskutere og adressere de temaer hvor der er sammenfaldende interesser.

Dette giver anledning til en nytænkning af forvaltningen af det åbne land med et langt stærkere planlægningsfokus med udgangspunkt i en dialog mellem landmand, kommune og lokalsamfund med fokus på at søge de løsninger der er fremtidssikrede og bæredygtige.

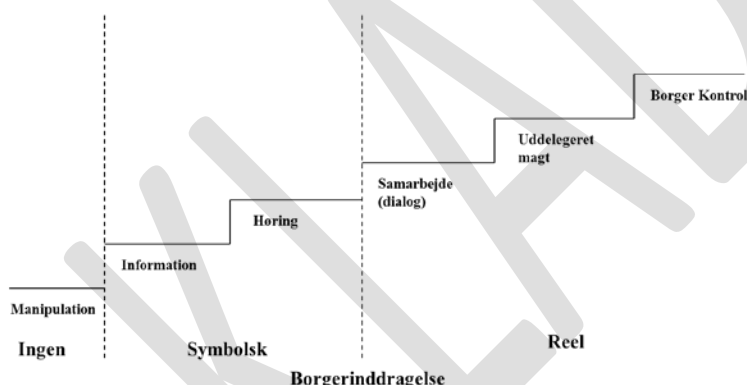


Hvordan sikrer vi så samspil mellem samfundets forventninger og den måde landbruget drives og udvikles på? "Konkurrencen" om det åbne land foregår på det helt konkrete plan og dermed er det vigtigt at eventuelle interessemødsætninger løses og om muligt forebygges på samme plan, lige fra de fritidslandskabelige interesser og indover de jordbrugsmæssige interesser til infrastrukturelle ønsker og behov. Dermed bliver den enkelte landmand og andre lokale interessenter væsentlige aktører i en bæredygtig sammenhængende planlægning der også sigter mod aktive handlinger.



Dialog, synliggørelse og videndeling om ressourcer og udviklingsperspektiver fra både landmand og myndigheder, vil øge muligheden for en frugtbar proces samt et større samspil om en lang række initiativer, også dem, der ikke er fokus på i dag.

Der har i de seneste år været flere tiltag til forskellige former for lokal planlægning, hvilket på mange måder giver fordele for både kommune, lokalsamfund og landmænd. Men da der ikke er noget krav om lokal inddragelse i forbindelse med udpegnen af fx særligt værdifulde landbrugsområder og selve kommuneplanen er baseret på høringssystemet findes der i dag ikke et system eller generelt anvendt metode til lokalbaseret planlægning for og med landbruget.



Fra høring til samarbejde

Den lokalbaserede planlægning sker oftest inden for sektorer og er drevet af personligt engagement fra en eller flere af parterne. Det vil sige at landbrugsplanlægningen ligger hos landmanden, mens lokale eller kommunen har interesse i at planlægge for afgrænsede sektorer som fx landskab, miljø eller natur. Landmanden er sandsynligvis ikke uinteresset i at være med til at planlægge på disse områder, men han står over for to alvorlige overvejelser der oftest gør at interessen kølnes.

For det første er fx miljø kun et fragment af landmandens virkelighed der skaber den samlede landbrugsbedrift og uanset hvor entusiastisk naturforvalter landmanden er, skal tiltag altid vejes op mod produktionen og indtjeningen her. Dvs. når lovgivningen for naturforvaltning og lovgivningen for produktion ikke er koordinerede må landmanden langt hen ad vejen vælge produktionen. Reglerne om krydsoverensstemmelse, hvor selv mindre forhold hvor landmanden ubevidst eller

uforskyldt står i en situation hvor naturforvaltningen ikke er sket som aftalt, resulterer i træk i landbrugsstøtten, gør at den økonomiske risiko bliver for stor.

For det andet er sådanne planer frivillige. Det er landmandens eller lokalsamfundets plan for naturen i et område uden forpligtelse for kommunen eller myndighederne. Kommunen har ikke hjemmel til at forpligte sig i sådanne planer der indeholder fremtidig landbrugsdrift. Planen kan når som helst tilsidesættes af kommunen eller som konsekvens af national lovgivning.

Landmanden står derfor med overvejelser om at deltage i et lokalt samarbejde om planlægning med en betydelig risiko for tab og uden mulighed for forpligtende samarbejde med dem han gerne vil samarbejde med – nemlig kommunen. Hvis han derimod holder sig ude lyder risikovurderingen på tab af goodwill og risikoen for strammere nationale regler hvis ikke erhvervet gør noget for selv at være med til at sætte dagsordnen. Derfor er der også en tendens til at specielt de meget produktionsorienterede landmænd melder pas på deltagelse, hvis der ikke er skitseret et klart mål og en klar ramme for hvilke udfordringer og muligheder det har for netop hans bedrift. Derfor ser vi også at det ofte er projekter der adressere et konkret problem som eksempelvis reduktion af udledning til vandmiljøet, der ”fanger” landmanden. Her kan der, ved at finde brugbare løsninger, være en klar gevinst at hente, der kan være med til at sikre bedriftens udviklingsmuligheder. Det kan modsat, i mange tilfælde, være svært at generere interesse for projekter, der har et mere alment formål og som har udgangspunkt i et lokalområde som helhed

Dialogbaseret og lokalt forankret planlægning kræver derfor noget af alle deltagende parter men også ”opgavens” forudsætninger kan have stor betydning for proces og resultat. Der vil være forskel på udfordringernes betydning og karakter afhængigt af hvilket område man befinder sig i og derfor vil også den optimale organisering, proces og løsningsmuligheder variere.

Anbefalinger omkring inddragelsen af landbruget i lokale planprocesser

Der er ingen tvivl om at der med fordel kan søges løsninger der sikre at de involverede parter alle for en gevinst af samarbejdet. Det kræver villighed til at se andres muligheder og begrænsninger og til at indgå kompromisser. Det kan sammenlignes med de processer der igangsættes i forbindelse med en jordfordeling. Udgangspunktet er en forhandling knyttet til et afgrænset område, alle spiller med på banen og man søger win win løsninger. Processen er styret af en uvildig part, baseret på dialog og frivillighed og ender ud med en ”overenskomst” mellem de involverede parter. Dette set up kan på mange måder overføres til den lokalbaserede områdeplanlægning men et af de væsentlige nøgleord her er netop frirummet til at handle – et frirum der ikke eksisterer i den nuværende regulering.

Jordfordelingens kendetegn

Afgrænset planområde

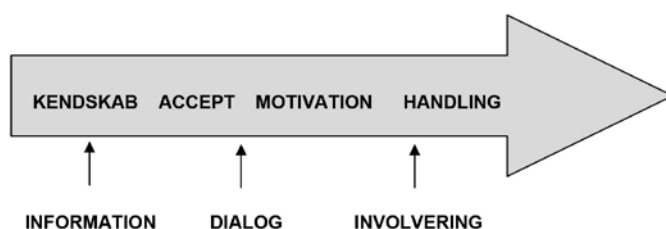
Én koordinerende (uvildig) planlægger

Dialog og frivillighed

”Overenskomst”

Erfaringer fra en lang række dialog og områdebaserede projekter på VFL viser nogle sammenfaldene anbefalinger. Først og fremmest bør der være fokus på kommunikation og aktiv involvering. Specielt hvis det endelige mål skal implementeres og derfor fordrer aktive handlinger

og/eller ændret adfærd fra de involverede parter, er det væsentligt at der er tale om en reel involvering allerede fra starten af processen. Det er også tråd med Vandrammedirektivets bestemmelser hvori det er understreget at der skal finde aktiv involvering af interessenter sted i forbindelse med implementeringen af direktivet. Med aktiv involvering menes, i denne sammenhæng, at folk deltager aktivt i planlægningsprocessen ved at diskutere emner og bidrage til at finde løsninger.



Ændret adfærd og aktiv handling kræver reel involvering

Det er vigtigt at identificere de relevante parter, deres socioøkonomiske strukturer og de kulturelle traditioner i lokalområdet.

Derudover bør der søges fælles forståelse af udfordring og mål. Forståelse og accept af andres mål og forudsætninger giver et bedre grundlag for at handle. Men det tager tid at opnå.

Nedenfor er listet nogle af hovedpointerne fra de anbefalinger, der er baseret på projekterfaringer

- Fokus på kommunikation og involvering
Fælles forståelse og vilje til at lære af hinanden er en væsentlig faktor
- Fokus på procesorganisation
Struktur for samarbejde skal være lejret i de relevante organisationer
- Brug en mægler
- Identificer win win situationer
Løsninger som gavner alle involverede er nemmere at gennemføre
- Sørg for at præcis og relevant viden
- Tænk lokalt og praktisk

Fakta boks 1: Gram slot

Gram Slots udvikling siden 2008 er et eksempel på hvordan landmandens, lokalsamfundets og kommunens planlægning har spillet sammen og ændret en virksomhed, et lokalsamfund og det tilhørende landskab.

Da Sanne og Svend Brodersen i 2008 købte Gram Slot i begyndende forfald var det med den vision at Gram Slot skal være samlingspunkt og dynamo for både erhvervslivet og kulturen. Med omlægningen af Gram og Nybøl Godsers 440 hektar agerjord til et moderne økologisk landbrug som det første skridt, sætte fokus på dyrevelfærd og åbenhed – og vise, at der også er økonomisk bæredygtighed i at drive landbrug med respekt for naturen.

Med sin baggrund som aktiv kommunalpolitiker i Kolding Kommune vidste Svend Brodersen at planer og visioner skulle deles og udvikles og være en del af andres visioner også. Derfor blev Haderslev kommune kontaktet tidligt og løbende for at sikre Gram Slots planer en plads i kommuneplanlægningen og omvendt.

Noget af det første vi gjorde var at vende skiltet ved indkørslen der sagde ”privat” og skrive ”velkommen”, hvilket var første skridt til at etablere et tæt samarbejde med Grams befolkning.

Nytænkning i både værdikæden og ejerskab er skabt gennem at gøre Retaingruppen fra Norge til medejer. Gruppen ejer REMA 1000 og der er dermed skabt et forpligtende samarbejde mellem producent og detailledet.

Udover økologisk landbrugsproduktion til REMA 1000 er der ferielejligheder, conferencefaciliteter, der i 2012 blev brugt af EU's landbrugsministre, Gårdbutik og snedkeri med ekspertise i restaurering af gamle bygninger

I dag er Gram Slot på bare 5 år blevet et multilandbrug med 30 fuldtidsansatte og ligeså mange deltidsansatte og dermed blevet en udviklingsmotor i regionen.

Sønderjyske Gram Slot fik i 2013 Dansk Fødevarer Forums Kvalitets- og Innovationspris for at have været dygtige til at forene oplevelser og afsætning.

Denne udvikling var ikke mulig uden et godt kendskab til kommunens planer og ikke mindst planprocessen, så man ved hvornår, det er vigtigt at være aktiv og præsentere sine planer i kommunen. Herefter kunne Svend Brodersen og Haderslev Kommune i fællesskab samordne Gram Slots udviklingsplaner og kommunens planer for området. Planer der omfattede et helhedssyn på lokalområdet ved fx at forholde sig til natur, miljø, økologi, offentlig adgang, turisme, lokal erhvervsudvikling, landdistriktsudvikling ud over landbrugets produktion og produktionsapparat. Endvidere har en løbende dialog sikret at planerne løbende opdateres og justeres.

Hmm. Vi burde jo nok have både Svend og Kommunen til at sige noget.

Fakta boks 2: Aquarius, Landmanden som vandforvalter

Er et samarbejde mellem 15 partnere i seks lande, om at etablere lokale partnerskaber der kan håndtere de udfordringer klimaændringerne vil skabe ift håndtering af vandressourcerne. Projektet har udviklet redskaber på bedriftsniveau der kan bidrage til at mindske effekten af oversvømmelse, tørke og vandknaphed samt forbedre vandkvaliteten og samtidig opretholde landbrugsproduktionen.

En af de vigtigste udfordringer i projektet var at definere hvad der kan gøre landmænd og lodsejere interesserede i langtidsløsninger på problemer der har et langt sigte. For eksempel har de strategier myndigheder og forskere arbejder med mht oversvømmelser et sigte på 50 år mens dyrkningsplanlægningen strækker sig til 3-5 år.

I søgen efter vindscenarier for alle må man derfor afklare:

- Hvad ser landmanden giver ham nytteværdi
- Hvad skal man se efter for at identificere win-win scenarier
- Hvordan kan landmændenes interesser kombineres med vandrammedirektivet og andre miljøinteresser

Metoderne som er nøglen til succes er opdelt i 3 grupper

- Tekniske metoder
- Finansielle metoder
- Deltagerorienteret planlægning

Løsningen findes i en kombination af disse tre metodetyper og er illustreret i "problemløsningshjulet"

For at sikre den lokalt drevne planlægning var der et netværk i hvert projektområde med

- Nationale, regionale og lokale myndigheder
- Regionale interessegrupper og landbrugsrådgivere
- Individuelle landmænd

Fire gode råd blev udviklet i det lokale samarbejde:

- Oversælg ikke et virkemiddel før det er bevist at det virker
- Finde den rette motivationsfaktor og hold fast i den
- Find en person der kan drive initiativet
- Definer klart hvem der er ansvarlig

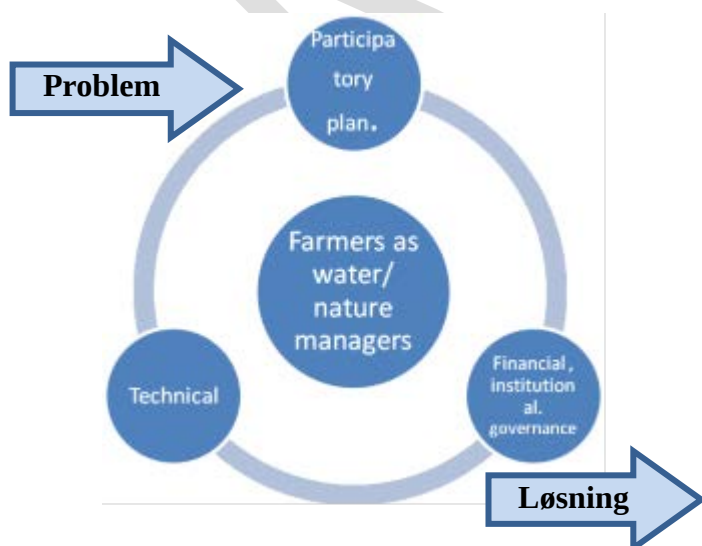
Anbefalinger

Kommunikation mellem myndigheder, rådgivere og landmænd

Lokale løsninger der tilgodeser de lokale forhold

Samarbejde på baggrund af viden

Problemløsningshjulet sikrer økonomisk bæredygtighed



Fakta boks 3: Knooperven

Knooperven er et koncept man siden 2008 har udviklet i Holland. Med Knooperven menes knudepunkter i landskabet og har til formål at

- 1) Styrke kvalitet og bæredygtig pleje af landskabet
- 2) Udvikle fremtidssikret landbrugsproduktion
- 3) Udvide udbuddet af muligheder for bosætning, arbejde og rekreation
- 4) Forbedre tilgængeligheden til landbrugslandskabet
- 5) Bevare og udvikle den landbrugsmæssige arv

Princip

Naturmæssigt velbeliggende ejendomme udvikles med flere beboelser så disse passer med den oprindelige byggestil og landskabet. Samtidig foretages en jordfordeling således at f.eks. nærliggende naturområder lægges til bofællesskabet, mens landbrugsjorden lægges til nabolandmændene. Derefter pålægges ejendommen for bofælleskabet plejepligt på den tilhørende natur og levende hegn.

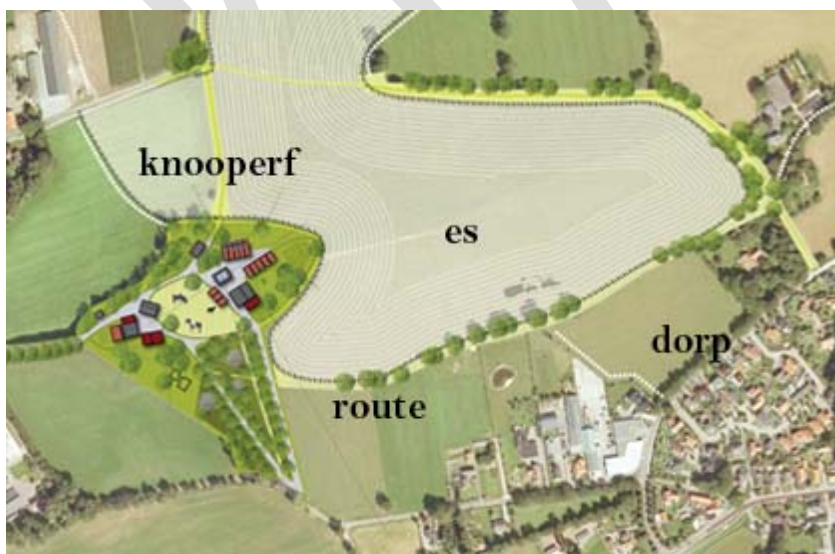
Man åbner således for nye beboelser i det åbne land i naturskønne områder og til gengæld forpligter man disse beboelser til at være naturplejere.

Effekt

- Befolkningen vil igen kunne tage ansvar for naturen og landskabet både som ejere og som forvaltere
- Større landbrug tilpasses til et eksisterende kultur- og landbrugslandskab gennem et nyt landskabsdesign og får dermed produktionssikkerhed
- Landmændene overdrager en del af ansvaret for naturforvaltningen til de nye lokale beboere i knudepunktet og får endvidere dyrkningsmuligheder på landbrugsjorden.
- De nye knudepunkter vil ud over at være et naturnært bosted også resultere i behovet for at forny design af boliger på landet.
- Finansieringen af forvaltningen af natur og landskab er ikke mere udelukkende et regeringsansvar, men de som bor i og nyder naturen vil få et direkte ansvar

Status

Det har krævet en del juridisk arbejde at kunne gennemføre ideerne, men i 2011 kunne man sætte den første Knooperv til salg.



Reference

De beskrevne erfaringer er baseret på projekter som DiaPlan, Plan 09, Aquarius, Agwplan og Landbruget i Landskabet

Læs mere:

Links til projektsider? (ift. tidshorisont på bogen)

Landbrugsministeriet (1982). Vejledning i landbrugsplanlægning. Landbrugsministeriet, København.

Primdahl, J. (1989). Landbrugsjordens og landskabets inddragelse i den fysiske planlægning. Institut for samfundsudvikling og planlægning, Aalborg universitetscenter. Skriftserie nr. 40

Skov- og naturstyrelsen (1999): Strategi for plejen af Skov- og Naturstyrelsens arealer med beskyttet natur. Miljø- og Energiministeriet: København