

Kjell Harvold, Lone Kristensen,
Jørgen Primdahl og Ole Reiter

Spredt boligbygging i Skandinavia



NIBR
Norsk institutt for
by- og regionforskning

NOTAT 2008:104

Tittel: **Spredt boligbygging i Skandinavia**

Forfatter: Kjell Harvold, Lone Kristensen, Jørgen Primdahl og Ole Reiter

NIBR-notat: 2008:104

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-711-8

Prosjektnummer: O-2293

Prosjektnavn: Spredt boligbygging og befolkningsutvikling

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Kjell Harvold

Referat: Notatet beskriver regulering av spredt bebyggelse/utviklingen i "det åpne land" i de tre skandinaviske land, med særlig vekt på utviklingen i Skåne, Københavnsområdet og Oslo-området.

Sammendrag: Norsk

Dato: Februar 2008

Antall sider: 83

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2008

Forord

Dette notatet inngår som en del av prosjektet ”Spredt boligbygging og befolkningsutvikling” finansiert av Norges forskningsråd. Prosjektet ble påbegynt i 2005 og ble avsluttet ved utgangen av 2007. Hovedsøkelyset i prosjektet har vært rettet mot norske forhold og har blitt rapportert på flere måter. Det foreligger en egen sluttrapport fra denne delen av prosjektet, ”*Spredt boligbygging i sentraliseringens tid*” (NIBR-rapport 2007:22).

Den skandinaviske komparasjonen har vært avgrenset, men interessant. Det har i alt blitt avholdt tre faglige samlinger. Deltakere på disse samlingene har vært professor Ole Reiter ved det Svenske landbruksuniversitetet, Alnarp, lektor Lone Kristensen og professor Jørgen Primdahl, begge fra Center for Skov, landskap og planlægning i Danmark.. I tillegg har forskerne Eva Falleth, Kjetil Sørli og Kjell Harvold fra NIBR deltatt. De faglige møtene ble holdt i Oslo, København og Alnarp i løpet av prosjektperioden. På bakgrunn av disse møtene har det blitt skrevet tre notater som tar opp temaet ”spredt boligbygging”, med utgangspunkt i de utfordringene de tre skandinaviske landene står over for.

De tre notatene kan leses uavhengig av hverandre, og tar for seg utviklingen i Skåne, Stor-København og Oslo-området. Utviklingen i de tre områdene er selvsagt ikke identisk. Vi mener likevel at utviklingen i de tre områdene gir grunn til en del refleksjoner over landegrensene, ikke minst når det gjelder de planutfordringer en nå står overfor i hele Skandinavia.

Den svenske presentasjonen (kapittel 2 i dette notatet) er skrevet av Ole Reiter. Den danske presentasjonen (kapittel 3) er skrevet av Lone Kristensen og Jørgen Primdahl, og den norske delen (kapittel 4) er skrevet av Kjell Harvold. Han har også hatt ansvaret for redigeringen av notatet.

Oslo, februar 2008

Berit Nordahl

Forskningsjef

Innhold

Forord.....	1
Figuroversikt.....	4
Tabelloversikt.....	5
Sammendrag.....	6
1 Introduksjon.....	7
1.1 Befolkning.....	7
1.2 En urban plantradisjon.....	7
2 Byggende på landsbygden i Skåne.....	9
2.1 Bakgrund (om synen på landsbygd).....	9
2.2 PBL og landsbygden (regelverket og dess tilpassing – muligheter og begrensning).....	10
2.2.1 Plansystem.....	11
2.2.2 Byggende.....	12
2.3 Omfattningen av bebyggelse på landsbygden i de skånske kommunene.....	13
2.4 Oversiktsplaner.....	16
2.5 Bebyggelse.....	19
2.5.1 Bebyggelse i länets kommuner.....	20
2.5.2 Bebyggelseutviklingens geografiske fordeling.....	22
2.5.3 Skånske landskapskarakterer.....	25
2.6 Diskusjon.....	27
2.6.1 Avsluttende kommentarer.....	33
Litteratur til kapittel 2.....	36
3 Regulering af spredt bebyggelse i Danmark.....	37
3.1 Indledning.....	37
3.2 Regulering af spredt bebyggelse i Danmark set i et historisk perspektiv.....	37
3.3 Den nyere tids regulering af spredt bebyggelse og byutvikling.....	41
3.4 Undersøgelser af reguleringens effekter.....	46
3.5 Diskusjon og konklusjon.....	53
Litteratur til kapittel 3.....	55
Vedlegg til kapittel 3: Befolkningsutvikling i Danmark 1960-2004.....	57
4 Befolkningsutvikling og boligbygging i Oslo-området.....	61
4.1 Spredt boligbygging i randsonen rundt Oslo.....	61
4.2 Kort om det norske bosetningsmønsteret.....	61
4.3 Norsk planlovgivning.....	64
4.4 Planlegging i Oslo-området.....	66
4.5 Bygging av eneboliger.....	70

4.6	En nærmere kikk på tre randkommuner.....	73
4.7	Avsluttende kommentar	75
	Litteratur til kapittel 4.....	78
5	Spredt boligbygging i Skandinavia, noen avsluttende refleksjoner.....	80
5.1	Plan og marked?.....	80
5.2	”Klassisk” planlegging og det nye multifunksjonelle landbruket	81
5.3	Det åpne land i Skandinavia; nye utfordringer i planleggingen?.....	82

Figuroversikt

Figur 2.1	Skånes kommuner	14
Figur 2.2	Nybyggnation småhus permanentboende i Skåne 1990-2004	15
Figur 2.3	Nybyggda småhus helårsbostad på landsbygden 1990-2004, kommunvis	16
Figur 2.4	Översiktplaner med en landsbygdsdimension	17
Figur 2.5	Synsätt nybebyggelse på landsbygden	18
Figur 2.6	Indexberäknad jämförelse mellan bebyggelse- och befolkningsutvecklingen i Skåne	19
Figur 2.7	Antal nybyggda småhus på landsbygden, kommunvis	22
Figur 2.8	Antal nybyggda småhus/1000 invånare, landsbygd 1990-2004, kommunvis	23
Figur 2.9	Antal nybyggda småhus/km ² , landsbygd 1990-2004, kommunvis	24
Figur 2.10	Landskapskaraktärsområde enligt landskapsanalys i Skåne	25
Figur 2.11	Antal nybyggda småhus på landsbygden, områdesvis	26
Figur 2.12	Antal arbetstillfällen inom 45 minuters pendling	27
Figur 2.13	Exploatering av åkermark bördighetsklassad 8-10, 1960-2002	29
Figur 2.14	Allemansrättsligt tillgängliga område i Skåne	30
Figur 2.15	Förändring i strukturen på jordbruksföretagandet	31
Figur 2.16	Sannolikt bullerfria område	32
Figur 2.17	Andel över 65 år på landsbygden	33
Figur 3.1	Byudvikling og byudviklingszoner i 3 mellemstore byer i Danmark	47
Figur 3.2	Til venstre ses fingerplanen fra 1947. Det sorte markerer den eksisterende bebyggelse, den skraverende markerer byudviklingsområderne for planens 2. etape. Figuren til højre viser bebyggelsesmønstret anno 2001	49
Figur 4.1	Kart over norske storbyregioner	63
Figur 4.2	Kart over Oslo med omland	68
Figur 4.3	Igangsatte boliger 1990-2006	71
Figur 4.4	Kart over utbyggingsområder i Akershus i de nærmeste decennier	77

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Skandinavia; befolkningsstørrelse og areal fordelt på de tre land	7
Tabell 2.1	Befolkningsstatistik över Skåne.....	13
Tabell 2.2	Statistik över nybebyggelse i Skåne, kommunvis.....	21
Tabell 3.1	Bebyggelsesudvikling i to kommuner i hovedstadsområdet i perioden henholdsvis før og efter indførelse af zonenbestemmelserne. Greve kommune ligger ca. 30 km sydvest for fra København og Stenløse ca. 30 km nordvest for København.....	52
Tabell 4.1	Befolkningsutvikling 1995-2005, etter region. Basert på Sørlie (2005). Tall i tusen.	62
Tabell 4.2	Innbyggere pr 1/1 2006 og areal km ²	67
Tabell 4.3	Endring i pendling i kommunene i hovedstadsområdet 1990-2000. Tallene viser endring i prosentpoeng	70
Tabell 4.4	Totalt antall eneboliger bygd i Norge i de to tiårsperiodene 1985-94 og 1995-2004.....	71
Tabell 4.5	Totalt antall eneboliger bygd i Oslo-området i de to tiårsperiodene 1985-94 og 1995-2004.....	72
Tabell 4.6	Antall eneboliger bygd <i>spredt</i> i Oslo-området i de to tiårsperiodene 1985-94 og 1995-2004	73
Tabell 4.7	Befolkningsøkning for Eidskog, Sør-Odal og Nord-Odal samt Hedmark fra 1/1 1996 til 1/1 2006 (tall i prosent av befolkning pr 1/1 1996)	74
Tabell 4.8	Totalt antall eneboliger bygd i Nord-Odal, Sør-Odal og Eidskog i de to tiårsperiodene 1985-94 og 1995-2004	74
Tabell 4.9	Antall eneboliger bygd <i>spredt</i> i Nord-Odal, Sør-Odal og Eidskog i de to tiårsperiodene 1985-94 og 1995-2004	75
Tabell 4.10	Antall pendlere i % av antall yrkesaktive; 1990 og 2000.....	75
Tabell 5.1	Særtrekk ved en klassisk plantilnærming og den nye muliti- funksjonelle landbrukspolitikken	82

Sammendrag

Kjell Harvold, Lone Kristensen, Jørgen Primdahl og Ole Reiter:

Spredt boligbygging i Skandinavia

NIBR-notat 2008:104

Gjennom prosjektet *Spredt boligbygging og befolkningsutvikling* finansiert av Norges forskningsråd har det blitt gjennomført tre seminarer mellom forskere fra de tre skandinaviske land. På bakgrunn av disse seminarene har det blitt utarbeidet tre notater som henholdsvis tar for seg utviklingen i Sverige med særlig søkelys på Skåne, Danmark med spesiell vekt på København-området og Norge med særlig fokus på Oslo og regionen rundt. Utviklingen i de tre områdene er selvsagt ikke identisk. Fokus i de tre beskrivelsene er heller ikke identisk og kan godt leses uavhengig av hverandre.

Vi mener likevel at utviklingen både i de tre landene – og områdene i hvert av landene - gir grunn til en del refleksjoner over landegrensene, ikke minst når det gjelder de planutfordringer en nå står overfor i hele Skandinavia. Avslutningsvis har vi foretatt en *kort* drøfting av slike fellestrekk og utfordringer for planleggingen i de tre landene. Dette er ment som en innledning til en debatt omkring dette feltet, som vi mener bør videreføres i andre fora, selv om prosjektet *Spredt boligbygging* nå avsluttes.

1 Introduksjon

1.1 Befolkning

Alle de tre skandinaviske landene har – som det meste av Europa for øvrig - opplevd en sentralisering og urbanisering de siste tiårene: folk flytter mot byene – og ikke minst mot storbyene. Samtidig opplever de mest perifere områdene en befolkningsnedgang, til tross for at befolkningen i alle tre landene totalt sett er i vekst. Andel av befolkningen som bor i dag bor i byområder er relativt lik, mellom 80 og 85 prosent (henholdsvis 85, 80 og 83 prosent for Danmark, Norge og Sverige).

I et europeisk perspektiv er de tre skandinaviske land *sett under ett* relativt tynt befolket: Med et folketall på drøyt 19 millioner innbyggere og et samlet areal på litt over 760.000 kvadratkilometer, bor det gjennomsnittlig 25 personer pr kvadratkilometer. Frankrike har til sammenlikning 109 innbyggere pr kvadratkilometer. Mellom de tre landene er det imidlertid store forskjeller, jf. også tabellen nedenfor:

Tabell 1.1 *Skandinavia; befolkningsstørrelse og areal fordelt på de tre land¹*

	Befolkning	Areal (kv.km)	Innb./kv.km
Danmark	5.430.590	42430	127
Norge	4.620.275	306830	15
Sverige	9.047.752	411620	22
<i>Totalt</i>	<i>19.098.617</i>	<i>760880</i>	<i>25</i>

Danmark skiller seg klart ut som det klart tettest befolkede (127 innbyggere pr kvadratkilometer), mens Norge og Sverige er relativt like (med hhv 15 og 22 innbyggere pr kvadratkilometer). Den nordlige delen av Skandinavia, Nord-Norge og det nordlige Sverige er svært tynt befolket, mens de sydlige delene av de to landene er tilsvarende tettere befolket.

1.2 En urban plantradisjon

De skandinaviske plansystemene har fokus nettopp på samordning og styring av vekst i urbane strøk – og sånn sett skulle plansystemene være godt innstilt mot å løse den byveksten som nå skjer. Veksten i storbyene kan imidlertid føre til økt press på det åpne landskapet rundt byene. I denne randsonen vil en stor del av arealet

¹ Kilde: Tall fra www.Globalis.no

tradisjonelt vært øremerket til landbruksformål. Omstillingen og rasjonaliseringen i landbruket, har ført til at dette området nå ikke lenger benyttes på tradisjonell måte. Søkelyset i denne skandinaviske komparasjonen vil være rettet nettopp mot denne randsonen: Hvilke utviklingstrekk kan vi peke på i dette åpne landskapet som ligger relativt nær større byer? Er det grunnlag for å si at denne utviklingen er planlagt?

Vi diskuterer dette med bakgrunn i utviklingen i de tre land, dels generelt – dels ut fra utviklingen i bestemte områder;

- I Sverige rettes søkelyset mot Skåne - der særlig den sydvestlige delen av området - anført av Malmö har hatt en betydelig befolkningsvekst.
- I Danmark settes fokus på områder i randsonen til København
- I Norge ses det særlig på utviklingen i Oslo-området.

Det gis ikke en enhetlig gjennomgang av de tre skandinaviske områdene; det er med andre ord ikke snakk om tre enhetlige case-studier, som uten videre kan sammenliknes. Vi mener likevel at utviklingen i de tre områdene er interessant, ikke minst når det gjelder de planutfordringer som en nå står ovenfor i hele Skandinavia.

2 Byggnade på landsbygden i Skåne

Av Ole Reiter

Huvudfrågan för projektet är om planlagstiftningen och kommunala utvecklingsstrategier är ett hinder för landsbygdsutveckling och för en rural bostadsmarknad. Frågan är om en rural bostadsmarknad kan påverka in- och återflyttning till landsbygden samt om den hindrar utflyttning.

I föreliggande kapittel redogörs för svenska förhållanden med tillämpning i Skåne. Först redovisas för den svenska lagstiftningen och sedan dess tillämpning i Skåne med avseende på bebyggelseutvecklingen på den skånska landsbygden. Bebyggelsens omfattning redovisas såväl kommunvis för Skånes 33 kommuner som för Skånes olika landskapskaraktärsområden (26 st.).

2.1 Bakgrund (om synen på landsbygd)

Markanvändning och bebyggelse i Sverige har reglerats genom en lagstiftning som har sitt ursprung i 1947 års Byggnadslag (BL). Den nuvarande Plan och bygglagen (PBL) kan betraktas som en bearbetning och anpassning av den äldre lagstiftningen bl.a. med hänsyn till rättssäkerhets- och likabehandlingsprinciper mellan kommuner, bebyggelse på landsbygd, minskade behov av tillsyn och kontroll av byggnadsverksamheten samt krav på anpassning till miljölagstiftningen genom införande av Miljöbalken (MB). (Didon, L. et al. 1987)

Frågan om ny bebyggelse på landsbygden är en av ändringarna som genomförts i den svenska lagstiftningen. I den äldre bygglagstiftningen som upphävdes 1987 fanns begreppet *glesbebyggelse*. I Byggnadslagen (BL) skilde man på ”*tätbebyggelse*” respektive ”*glesbebyggelse*”. Med den senare avsågs bebyggelse som inte kunde väntas kräva särskilda anordningar för att tillgodose gemensamma behov. Prövning av om mark skulle kunna användas för bebyggelse gjordes i fråga om glesbebyggelse i samband med prövning av bygglov. Redan i början av 1970-talet förändrades emellertid synen på den i princip fria glesbebyggelserätten. Sålunda infördes år 1972 i BL en regel om att den för tätbebyggelsen gällande ordningen att mark skall ha prövats från allmän synpunkt lämpad för sitt ändamål, kom att omfatta även glesbebyggelse. Det tillkom således samhället, som vi skall se nedan, liksom beträffande tätbebyggelse, att avgöra även var och när glesbebyggelse fick ske. Ett motiv för denna ändring var ”*det ökade behovet att bushålla med naturresurserna*”. I och med PBL:s tillkomst utmönstrades begreppet glesbebyggelse och än större fokus ligger i och med tillkomsten av

Miljöbalken (år 1999) vid vikten av hushållningen med mark och vatten, samt vid miljöeffekterna av spridd bebyggelse.

2.2 PBL och landsbygden (regelverket och dess tillämpning – möjligheter och begränsning)

Det grundläggande i svensk lagstiftning och en utgångspunkt för all prövning enligt PBL kvarstår sedan fjortioalet - nämligen äganderätten i meningen fri förfoganderätt till fast egendom, såvida rätten inte inskränkts genom lagstiftning. Den lagstiftande makten i Sverige tillkommer riksdagen. Svenska kommuner har en stark ställning, stadfast genom Regeringsformen, där det framgår att den offentliga makten utövas, förutom genom den representativa och parlamentariska styret också genom *lokal självstyrelse*. Den lokala självstyrelsen, tillsammans med en vidsträckt beskattningsrätt, utgör fundamentet för kommunernas roll, också inom ramen för myndighetsutövning inom plansystemet.

Kommunerna i Sverige har ett lagfast ansvar för kommunmedlemmarnas levnadsförhållanden, för naturresurserna och för den fysiska miljön inom det kommunala territoriet. Enligt svensk lag skall all mark prövas vara ur *allmän synpunkt lämplig* för bebyggelse. Som framgår av det tidigare, gäller detta numera även ny bebyggelse på landsbygden. Det innebär att äganderätten till mark inte per automatik innebär någon ovillkorlig rätt att utan samhällets medgivande använda denna mark till bebyggelse. Och inte heller att utan lov schakta, fälla träd eller plantera skog på sin mark. Lämplighetsprövningen sker i princip genom *planläggning* eller i samband med *prövning av lov* (t.ex. bygglov, marklov, rivningslov) . Eftersom det är kommunens sak att bestämma när och var en plan skall göras, har kommunerna i Sverige i princip *planmonopol*.

Den kommunala myndigheten inom plan- och byggnadsväsenet är *byggnadsnämnden*. Varje kommun skall ha en byggnadsnämnd och denne får inte vara kommunstyrelsen, För övrigt råder fullständig *frihet att organisera den kommunala verksamheten*, såväl den politiska som tjänstemannaorganisationen. Kommunen kan bl.a. ha flera byggnadsnämnder för olika områden. Det betyder att det finns fler nämnder än de ca 290 kommunerna i landet.

Trots begränsningarna att fritt utnyttja fast egendom skall den enskilda markägarens intressen beaktas vid myndighetsutövning enligt PBL. Vid all prövning av planer eller lov skall *allmänna intressen* avvägas mot dessa *enskilda intressen*, dvs. bl.a. den enskilda markägarens intresse av att ny bebyggelse uppförs. Bestämmelsen är ett uttryck för de krav som statsmakterna ställer på kommunerna i samband med beslut som avser planläggning eller bygglov. Därtill gäller att alla *beslut skall motiveras* och motiven grundas på gällande lag dvs. bestämmelserna i PBL. I den meningen utgör kommunernas prövning genom planläggning eller lov en slags *hinderprövning*, utifrån principen att allt är tillåtet som inte är förbjudet enligt PBL. Det innebär att den enskildes önskemål att få uppföra ett bostadshus på landsbygden skall ställas mot ev. motstående allmänna intressen.

De tyngsta ”allmänna intressen” utgörs av s.k. ”*riksintressen*”, beslutade i den svenska riksdagen. Riksintressen är av två slag. Dels gäller riksintresse för ett antal angivna

verksamheter och naturtyper i landet, dels för vissa geografiskt angivna områden i Sverige. Hushållningen med jordbruksmark utgör inget riksintresse, utan ett nationellt intresse, med en något svagare tyngd än de förstnämnda. Enligt den förutvarande NRL (Naturresurslagen, numera överförd till Miljöbalken) utgör ”*jord- och skogsbruk (...) näringar av nationellt betydelse*”. Vidare framgår det av Miljöbalken att ”*bruksvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk*”.

Övriga allmänna intressen, dvs. gemensamma och långsiktiga intressen, definieras av kommunen. Kommunen har i princip *tolkningsföreträde* på bedömningen av vilka intressen som skall styra den kommunala markanvändningen och kommunens beslut kan inte överklagas. Det gäller bl.a. frågan om ianspråktagande av jordbruksmark för bebyggelse. Ett allmänt intresse som uttalats i samband med prövningen av lov för bebyggelse på landsbygden, är de ekonomiska konsekvenserna för kommunen av ytterligare spridd bebyggelse. Enligt departementschefens uttalande *får en kommun beakta kommunalekonomiska konsekvenser bl.a. med avseende på skolskjutsar eller kommunal service till äldre (bemtjänst) eller vatten- och avloppsförsörjning*, med innebörden att när rättigheter till samhällsservice som tillkommer enskilda leder till högre kostnader för kommunen, denne har möjlighet att på dessa grunder avslå ansökan om bygglov. Frågor av detta slag brukar komma till uttryck i den kommunala översiktliga planeringen.

2.2.1 Plansystem

Plansystemet består av *översiktsplan* och *detaljplan* samt *regionplan*. Till plansystemet hänförs också *områdesbestämmelser*, även om de inte utgör en plan i vanlig bemärkelse.

Översiktsplanen är *obligatorisk* och den skall vara *aktuell* och omfatta *bela kommunens område*. Skälet till att den är obligatorisk är att den skall redovisa hur man avser att tillgodose allmänna intressen, främst riksintressena. Man kan också se översiktsplanen som ett villkor för delegationen av beslutanderätt i detaljplaneärenden till kommunerna. Översiktsplanen redovisar allmänna *intressen* i kommunen, de stora dragen i fråga om användningen av mark- och vatten i kommunen samt bebyggelseutvecklingen och därmed sammanhängande anläggningar. Det innebär en information till kommuninvånare om vilka allmänna intressen som skall vägas mot ev. enskilda, t.ex. bebyggelseintressen. Översiktsplanen är *inte bindande* för efterföljande beslut och har ingen rättsverkan.

Detaljplanen utgör ett *rättsverkande instrument* för utformningen av den fysiska miljön samt för att reglera rättigheter och skyldigheter för både kommun och markägare. Detaljplanens syfte är att uppnå en i miljöhänseende god helhetsverkan och en lämplig samhällsutveckling. Planen skall vara så *tydlig* att allmänheten utan svårighet skall kunna bilda sig en uppfattning om egenskaperna i den miljö som planen avser att främja. Detaljplan skall användas för *ny sammanhållen bebyggelse*, för byggnad som får *betydande påverkan på omgivningen* och för *befintlig bebyggelse* som behöver regleras i ett sammanhang. Det betyder i regel att detaljplan inte upprättas för att reglera ny bebyggelse på landsbygden.

Detaljplanen skall upprättas med beaktande av inte bara allmänna utan också enskilda intressen. Den enskilda (markägaren) måste i egenskap av *sakägare* själv bevaka de avvägningar som sker i planarbetet. Av det skälet är procedurerna för planarbetet reglerade i lag. Under förutsättning att markägare (eller annan sakägare) yttrat sig i planskedet, kan hon överklaga planbeslutet. Förenklat uttryckt får onödiga intrång i den enskildes användning av sin mark inte förekomma. Detaljplan får inte omfatta *större område* än vad som är befogat och inte vara *mer detaljerad* än vad som behövs med hänsyn till planens syfte. Detaljplan har en *genomförandetid*, dvs. i princip tidsbegränsad byggrätt. Under denna tid, 5-15 år, får en detaljplan inte ändras utan markägarens samtycke eller utan att kommunen utger kompensation för förlorad byggrätt.

Områdesbestämmelser innebär en möjlighet för kommunen att med bindande verkan *säkerställa ett syfte med översiktsplanen*. Områdesbestämmelser kan t.ex. antas för att utöka eller begränsa bygglovsplikt på landsbygden. Områdesbestämmelser har utnyttjats i begränsad utsträckning.

Regionplan används om planering inom ett storstadsområde behövs och inte väntas komma till stånd i tillräcklig omfattning. Regeringen beslutar om regionplanering. F.n. bedrivs regionplanering endast i Storstockholm. En regionplan är endast vägledande för de kommuner som ingår i regionen.

2.2.2 Byggande

Bygglovsplikten kan variera, dels med hänsyn till kommunala riktlinjer i översiktsplanen, dels genom bestämmelser i detaljplan. Möjligheterna för kommunen att variera bygglovsplikten, bl.a. för att underlätta för ny bebyggelse på landsbygden, utnyttjas emellertid sällan. Utan för detaljplanelagt område krävs inte lov för *omfärgning* av husfasader, *byte av fasadbeklädnad* eller *taktäckningsmaterial*. *Ekonomibyggnader för jord- och skogsbruk* och jämförbara näringar kräver inte heller bygglov. Bygglov är emellertid en förutsättning för uppförande av ett nytt bostadshus eller för ändring av användningen av jordbrukets ekonomibyggnader.

Utgångspunkten för lovplikten är att vissa åtgärder bör *förhandsprövas* innan de får uppföras. Förhandsprövningen har två syften, dels att kontrollera att åtgärden *uppfyller gällande krav* (bl.a. i detaljplanen), dels att bevaka att åtgärden är godtagbar med hänsyn till *grannars intressen*. Uppfylls gällande krav *skall* bygglov ges. Prövningen i ett bygglovsärende sker i *två steg*. Det ena avser frågan om åtgärden kan tillåtas med hänsyn till olika allmänna intressen (se ovan). Den andra om egenskapskraven enligt byggnadslagstiftningen *kan antas* kunna uppfyllas. Det är nämligen primärt *fastighetsägarens/ byggherrens ansvar* att gällande lagar och föreskrifter följs – inte kommunens.

Kontrollen av att byggnadsarbeten blir rätt utförda sker dels genom *bygganmälan* (tre veckor före byggstart) dels genom att det skall finnas en *ansvarig arbetsledare* för bygget, med kompetens i förhållande till byggnadsarbetenas svårighetsgrad. Kommunen kan i vissa fall begära in intyg av *oberoende sakkunnig* för att kontrollera att byggherren har tagit sitt ansvar. Byggnadsnämnden kan välja att anpassa *besiktningarna* till projektets svårighetsgrad och kommunens resurser. I regel är besiktningsverksamheten i kommuner av stickprovskaraktär.

2.3 Omfattningen av bebyggelse på landsbygden i de skånska kommunerna

Inför en diskussion om omfattningen av ny bebyggelse på den skånska landsbygden kommer denna inledningsvis att ställas i relation till befolkningsförändringarna i Skåne och till byggverksamheten i länet som helhet.

Sedan början av 1980-talet har Skånes folkmängd ökat i snabbare takt än i riket som helhet. Detta har blivit särskilt märkbart under de senaste åren. Orsaken till denna folkökning beror främst på inflyttning både från utlandet och från övriga riket. Därtill kommer de senaste årens födelseöverskott.

Folkmängden i Skåne uppgick vid årsskiftet till 1 160 919 personer, en ökning med mer än 8 000 personer jämfört med förra årsskiftet. År 2013 beräknas Skånes folkmängd ha ökat till ca 1 254 000 invånare. Folkmängden ökar i de flesta av Skånes kommuner, endast fyra av trettio kommuner hade vid årsskiftet minskat sin befolkning i förhållande till året innan. Under 90-talet koncentrerades befolkningsökningen till de större kommunerna i sydvästra Skåne med Malmö, Lund och Helsingborg i spetsen. De senaste åren har befolkningstillväxten spridit sig allt längre bort från de större kommunerna i väster. *Landsbygden i Skåne har haft den största relativa befolkningstillväxten.* Den totala ökningen under perioden 1990-2004 har varit så stor som 12 % medan ökningen i tätorterna (dvs. såväl de större städerna som länets småorter) har varit ca 11 %.

Befolkningen i tätort, småort respektive landsbygd under perioden 1990-94, 1995-99 respektive 200-04 framgår av tablan nedan:

Tabell 2.1 *Befolkningsstatistik över Skåne*

År	Tätort	Landsbygd	Småort (ingår i landsbygd)
1990	913000	119000	25000
2000	976000	124000	27000
2004	1002000	131000	28000

Källa: SCB

Som tätort menas hussamlingar med minst 200 invånare, såvida avståndet mellan husen normalt icke överstiger 200 meter. Med småort avses sammanhängande bebyggelse med högst 150 meter mellan husen och 50-199 invånare.

Vid den senaste folk- och bostadsräkning 1990 fanns drygt 500 000 bostads-lägenheter i Skåne. Av dessa fanns 52 % i flerbostadshus och 48 % i småhus. Enligt kommunernas bedömning råder det bostadsbrist i Skåne. I årets bostadsmarknads-enkät har 25 av länets 33 kommuner angett att man har bostadsbrist i hela kommunen och ytterligare fyra att man har bostadsbrist i centralorten. Liksom förra året är det endast en kommun som uppger ett överskott på bostäder, Östra Göinge kommun och två kommuner (...) uppger balans på den lokala bostadsmarknaden. Bristen på bostäder gäller främst små lägenheter för medelålders och äldre hushåll, men även för barnfamiljer samt för hushåll med krav på god tillgänglighet och på

attraktivt läge. Bostadsproduktionen är inte av en sådan omfattning att balans kommer att uppstå inom den närmaste framtiden.

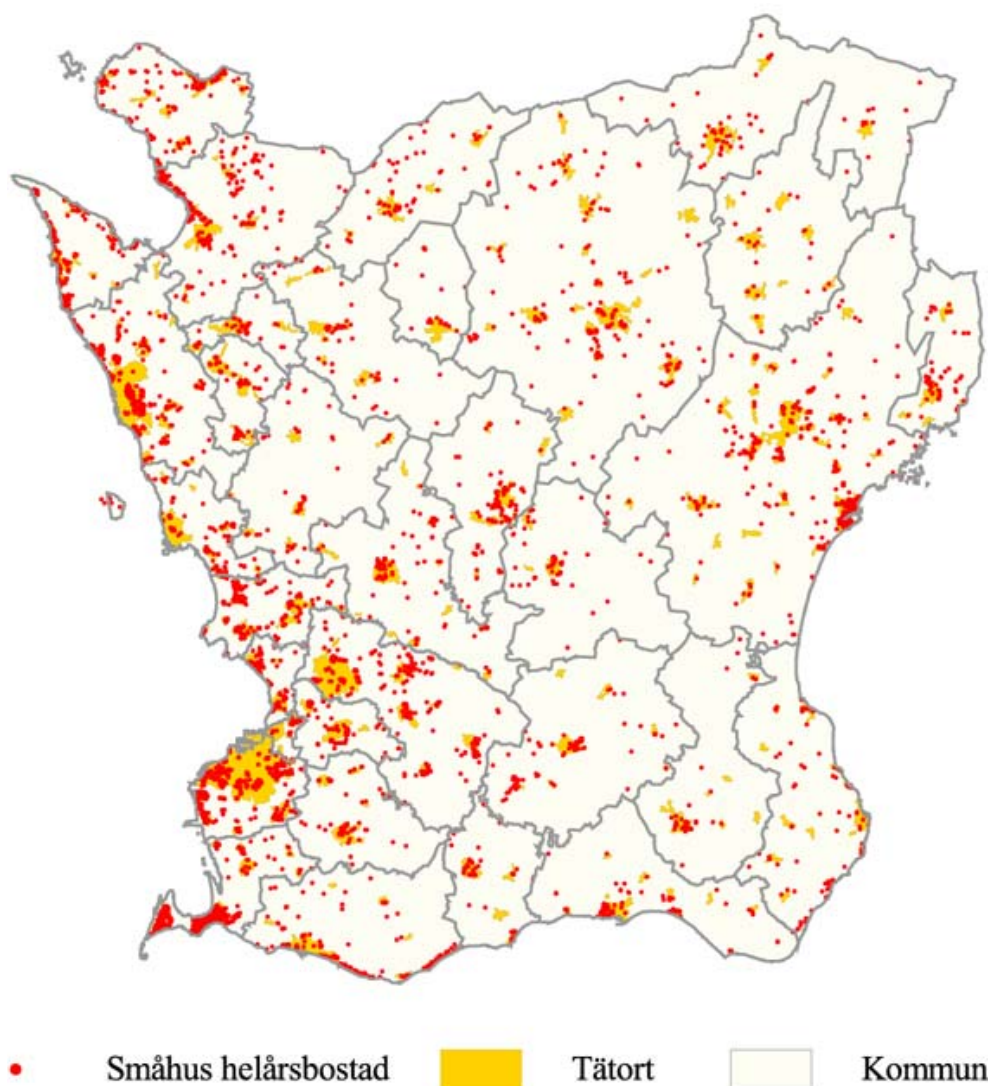
Enligt Lantmäteriets Fastighetsbarometer har priserna på småhus ökat med 11 % i Skåne det senaste halvåret och medelpriset ligger på 1 487 000 kr. Mest har priserna ökat i Klippan, Eslöv, Höganäs, Skurup och Ystad men medelpriset är högst i Vellinge, Lomma, Malmö; Lund och Helsingborg, där medelpriset ligger mellan 1 928 000 och 2 669 000 kr. Såväl prisökningen som medelpriset ligger högre i Skåne än för riket totalt (9 % och 1 399 000 kr). Det är endast Stockholms, Hallands och Västra Götalands län där det finns kommuner med medelpris över 2 000 000 kr.

Figur 2.1 *Skånes kommuner*



Det totala nybyggandet i Skåne av helårsbostäder framgår av kartan nedan. Byggandet av helårsbostäder (fritidshus finns på en annan karta som inte redovisas här) på landsbygden som andel av det totala antalet nybyggda småhus framgår av den andra kartan.

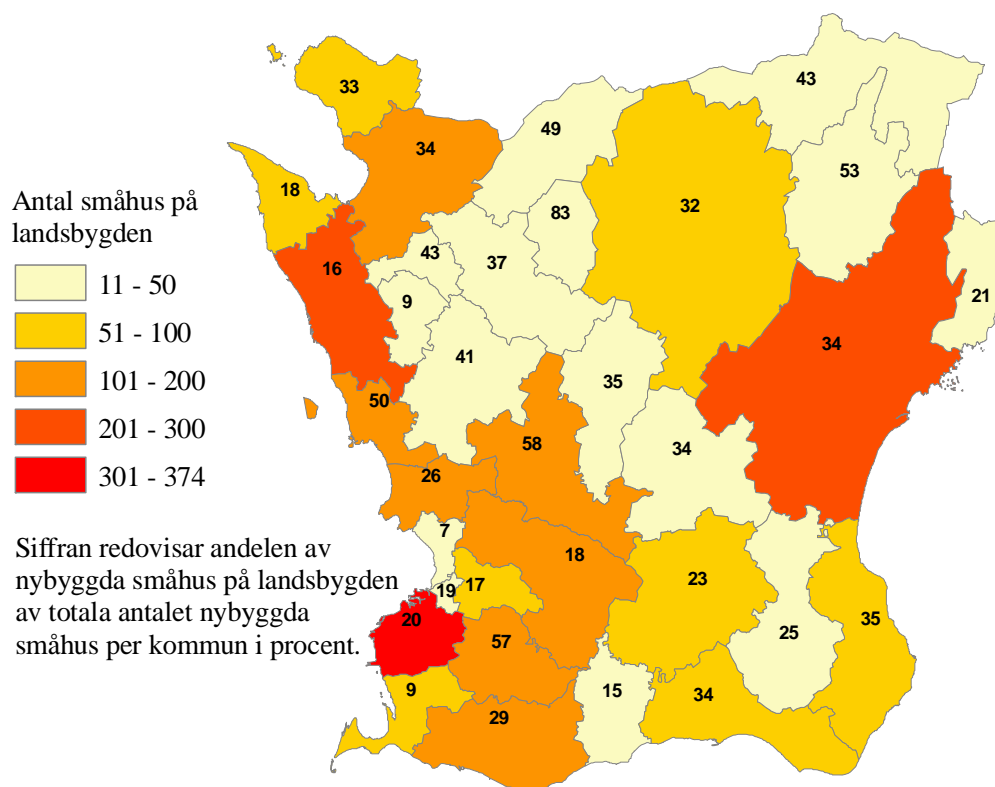
Figur 2.2 *Nybyggnation småhus permanentboende i Skåne 1990-2004*



Källa: Länsstyrelsen i Skåne län

Kartan ger en bild av lokaliseringen av ny bebyggelse i kommunerna. Kommungränserna är utmärkta med grå begränsningslinje.

Figur 2.3 Nybyggda småhus belårsbostad på landsbygden 1990-2004, kommunvis



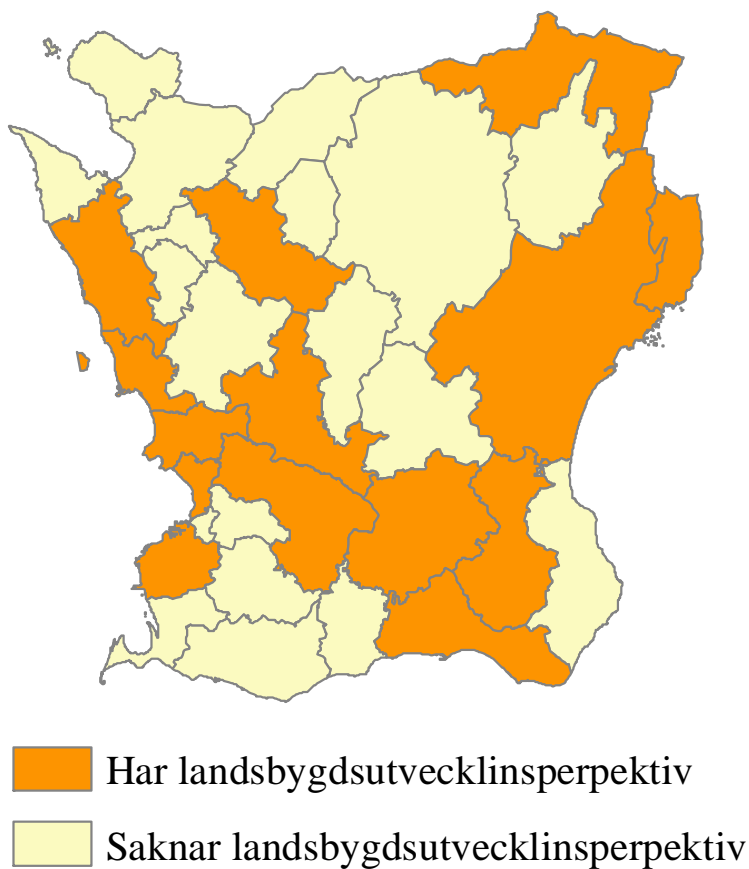
Källa: Länsstyrelsen i Skåne

Kartan ger en bild av omfattningen av ny bebyggelse på landsbygden i förhållande till den totala omfattningen av byggande inom respektive kommun.

2.4 Översiktsplaner

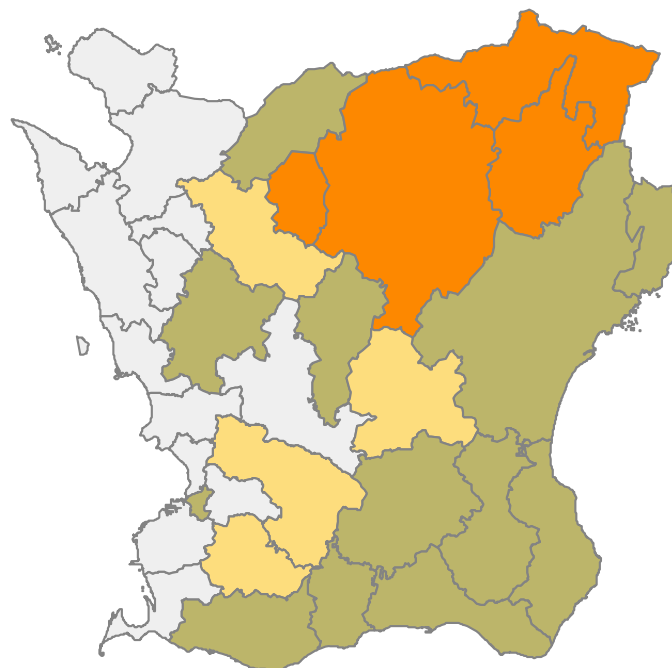
Kommunernas översiktsplaner avses ge uttryck för kommunens syn på bebyggelseutvecklingen (t.ex. på landsbygden). Översiktsplanerna anger hur bebyggelseintressena bör avvägas gentemot allmänna intressen - t.ex jordbruks-, landskapsbils-, miljöintressen m.fl. intressen - som kan antas stå i motsats till önskemålet att bygga på landsbygden.

Figur 2.4 Översiktplaner med en landsbygdsdimension



Källa: Länsstyrelsen i Skåne

En inventering av kommunernas översiktliga planering med avseende på uttalanden om landsbygdens utveckling har genomförts inom Länsstyrelsen i Skåne 2005. Kartan intill visar vilka skånska översiktsplaner som vid denna tolkning behandlat landsbygden i ett vidare utvecklingsperspektiv.

Figur 2.5 *Synsätt nybebyggelse på landsbygden*

- Saknar uttalade riktlinjer
- Särskilda skäl
- Positiv syn
- Ska anslutas till befintlig samlad bebyggelse eller lucktomter

Generellt har Länsstyrelsen dragit slutsatsen att landsbygden behandlas i skånska översiktsplaner i ökad utsträckning, dvs. att nyare översiktsplaner behandlar frågan mer utförligt än äldre planer. (Länsstyrelsen Kartanalys 2005) Trots det anses förutsättningarna för ny bebyggelse på landsbygden relativt sällan vara en strategisk fråga i den kommunala planeringen. I regel tycks frågan om ny bebyggelse på landsbygden anses stå i konflikt med (de allmänna) intressena att bibehålla landskapets karaktär av odlingslandskap. Typiskt i detta avseende är kommuner som föreskriver att ny bebyggelse på landsbygden skall underordnas befintlig bebyggelsestruktur, dvs. *få endast uppföras på befintliga lucktomter eller i anslutning till befintlig samlad bebyggelse*. Exempel på detta synsätt finns i översiktsplanerna för Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Kävlinge, Landskrona, Staffanstorps, Vellinge, Åstorp och Ängelholm. I vissa fall medger vissa kommuner att ny bebyggelse uppförs om *"särskilda skäl"* föreligger, t.ex. i Hörby kommun. I vissa kommuner är de särskilda skälen preciserade, bebyggelse *"med företrädesvis ekologisk inriktning"*, t.ex. i Klippans kommun och för *"generationsboende"*, t.ex. i Svedala kommun. Uttalade undantag i detta avseende är Hässleholms, Kävlinge (särskilt för *"hästgårdar"*), Perstorps, Osby

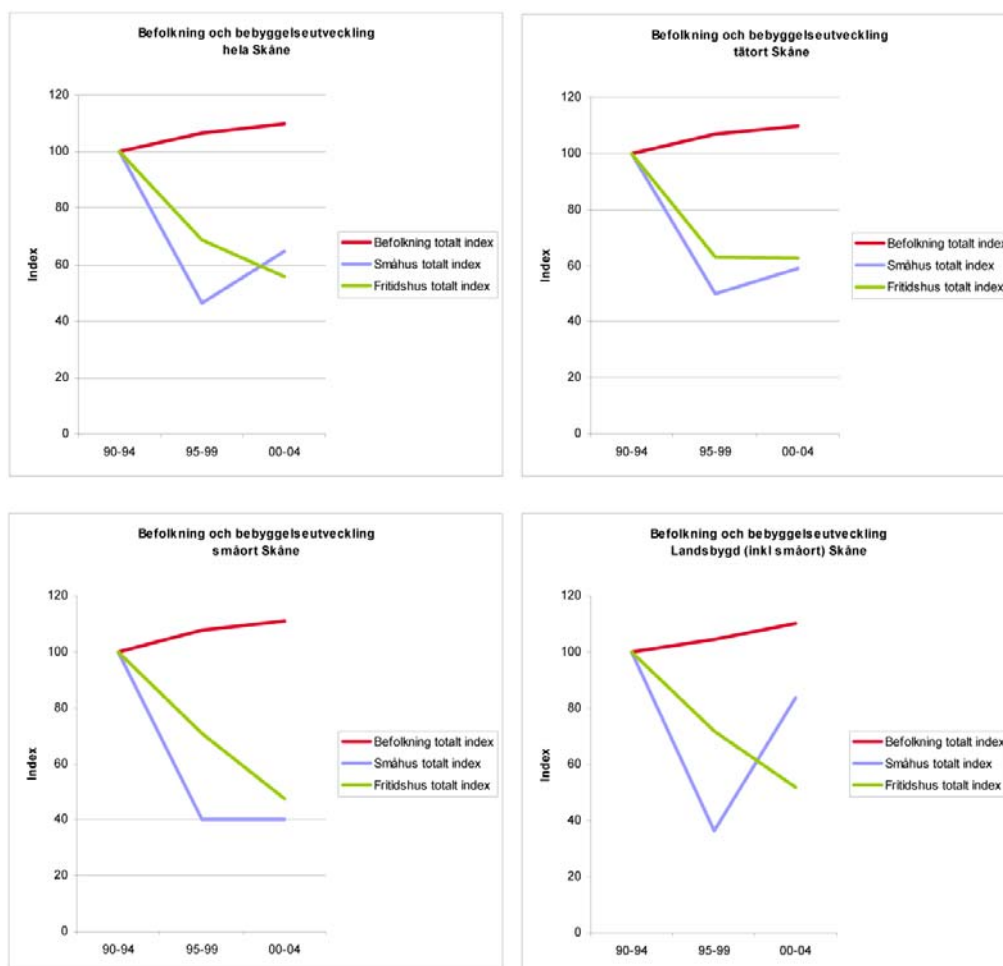
och Östra Göinge kommuners översiktsplaner. I dessa kommuner uttalas en positiv syn på ny bebyggelse på landsbygden, även utanför befintlig samlad bebyggelse och bybildningar, *t.ex. som hästgårdar, ”torp på landet” eller som fritidsbebyggelse*. De kommuner som saknar uttalade riktlinjer för bebyggelse på landsbygden är Bromölla, Burlöv, Eslöv, Höör, Kristianstad, Simrishamn, Sjöbo, Skurup, Tomelilla, Trelleborg, Ystad och Örkelljunga.

2.5 Bebyggelse

Byggande av flerbostadshus på landsbygden är försumbar, därför redovisas i fortsättningen endast småhusproduktionen. (i denna redovisning utelämnas även frågan om fritidshus enligt ovan)

En jämförelse mellan befolkningsutvecklingen och byggandet i Skåne framgår av följande figurer.

Figur 2.6 *Indexberäknad jämförelse mellan bebyggelse- och befolkningsutvecklingen i Skåne*



Källa: Länsstyrelse i Skåne

Som kommentar till figurerna kan påpekas att bebyggelseutvecklingen överstiger befolkningsutvecklingen. Vidare att "småorternas" bidrag till byggandet är försumbar, dvs konstant. Med småort avses sammanhängande bebyggelse med högst 150 meter mellan husen och 50-199 invånare. En jämförelse mellan bebyggelseutvecklingen på landsbygd respektive i tätort indikerar en starkare utveckling på landsbygden. Man skall emellertid komma ihåg att i tätort är ca hälften av bebyggelsen (antal lägenheter) i flerbostadshus, som inte framgår av denna jämförelse som endast avser småhus.

Den sista figuren utgör en indexberäkning av ovanstående statistik. Dess syfte är att få underlag för en diskussion om byggandets omfattning i förhållande till befolkningsutvecklingen. En jämförelse mellan indexberäkning för totalt byggande och byggande på landsbygden visar att en betydande del av byggandet sker på den skånska landsbygden. Men den visar också att denna andel har varit snabbt växande – tom, en snabbare utveckling än bebyggelseutvecklingen i tätorterna.

Av figurerna ovan kan man dra slutsatsen att omfattningen av byggandet av småhus är störst på landsbygden och lägst i småorter. Det är dessa senare som enligt de kommunala översiktsplanerna som anses mest lämpliga för lokalisering av ny bebyggelse utanför tätorterna.

En första slutsats är att översiktsplanernas styrning av bebyggelseutvecklingen (till småorterna) inte förefaller vara så betydelsefull som översiktsplanernas riktlinjer antyder. Ca. 25 av bebyggelsen utanför tätorterna sker i småorter och jämförbara bebyggelsegrupper. En begränsande faktor för byggande i småorterna skulle kunna vara kraven på detaljplan för ny bebyggelse på grund av behoven av gemensamma anläggningar. I så fall skulle ev. brister i planberedskap kunna vara skälet till att småorterna inte har utvecklats i större utsträckning. Erfarenheterna visar emellertid att detaljplan i regel inte krävs vid komplettering med enstaka hus och att efterfrågan på tomter i småorter är ganska begränsad. Intresset tycks i stället vara riktad till bebyggelse utanför samlad bebyggelse men inom pendlingsavstånd till större orter, som vi skall se i det följande.

2.5.1 Bebyggelse i länets kommuner

En närmare analys av fördelningen av ny bebyggelse på landsbygden under perioden 1990-2004 framgår av nedanstående tablå. Som referens till omfattningen av nybyggandet i respektive kommun anges i den första kolumnen den totala omfattningen av nybyggande i kommunen. Byggande på landsbygden är även ställd i relation till antalet invånare på landsbygden och landsbygdens areal för att ge en uppfattning om den relativa omfattningen av byggandet på landsbygden i relation till en ev. "lokal efterfråga" eller bedömningar av landsbygdens "rymlighet".

Den sista kolumnen längst ned på tablåen visar en indelning av den skånska landsbygden med avseende på kommunernas uttalade målsättningar för landsbygden i allmänhet och byggandet i synnerhet.

Tabell 2.2 Statistik över nybebyggelse i Skåne, kommunvis.

Kommun	Total nybyggnation 90-04	Byggnation landsbygd 90-04	Nybyggnation småort (ingår i landsbygd)	Andel nybyggnation landsbygd %	Antal småhus/ 1000 inv Landsbygd	Antal småhus/km ² Landsbygd
Bjuv	122	11	1	9	11	0,11
Bromölla	124	26	10	21	15	0,17
Burlöv	67	13	0	19	47	1,07
Båstad	260	85	41	33	23	0,42
Eslöv	295	171	2	58	29	0,42
Helsingborg	1250	203	29	16	34	0,70
Hässleholm	262	83	6	32	10	0,07
Höganås	454	82	26	18	32	0,65
Hörby	102	35	6	34	6	0,08
Höör	136	47	27	35	13	0,17
Klippan	60	22	5	37	6	0,06
Kristianstad	654	222	24	34	19	0,18
Kävlinge	531	137	59	26	52	1,00
Landskrona	306	152	29	50	43	1,24
Lomma	338	25	7	7	23	0,55
Lund	1000	177	24	18	31	0,45
Malmö	1872	374	16	20	87	4,60
Osby	79	34	0	43	14	0,06
Perstorp	42	35	0	83	27	0,23
Simrishamn	150	52	15	35	11	0,14
Sjöbo	226	53	11	23	8	0,11
Skurup	147	22	0	15	6	0,12
Staffanstorps	344	59	21	17	23	0,60
Svalöv	75	31	0	41	8	0,08
Svedala	197	113	2	57	34	0,54
Tomelilla	52	13	1	25	4	0,03
Trelleborg	360	103	41	29	14	0,32
Vellinge	752	68	4	9	21	0,56
Ystad	288	97	31	34	20	0,29
Åstorp	93	40	0	43	34	0,48
Ängelholm	572	196	68	34	30	0,49
Örkelljunga	78	38	3	49	16	0,12
ÖstraGöinge	30	16	0	53	6	0,04
Skåne	11318	2835	509	25	22	0,27

Kommun kategorier enl ÖP	Total nybyggnation 90-04	Byggnation landsbygd 90-04	Nybyggnation småort (ingår i landsbygd)	Andel nybyggnation landsbygd %	Antal småhus/ 1000 inv Landsbygd	Antal småhus/km ² Landsbygd
	6894	1432	301	21	37	0,79
	1359	347	37	26	19	0,25
	413	168	6	41	11	0,07
	2652	888	165	33	15	0,18

	Ska anslutas till befintlig samlad bebyggelse eller lucktomter
	Särskilda skäl
	Positiv syn
	Saknar uttalade riktlinjer

Källa: Länsstyrelsen i Skåne

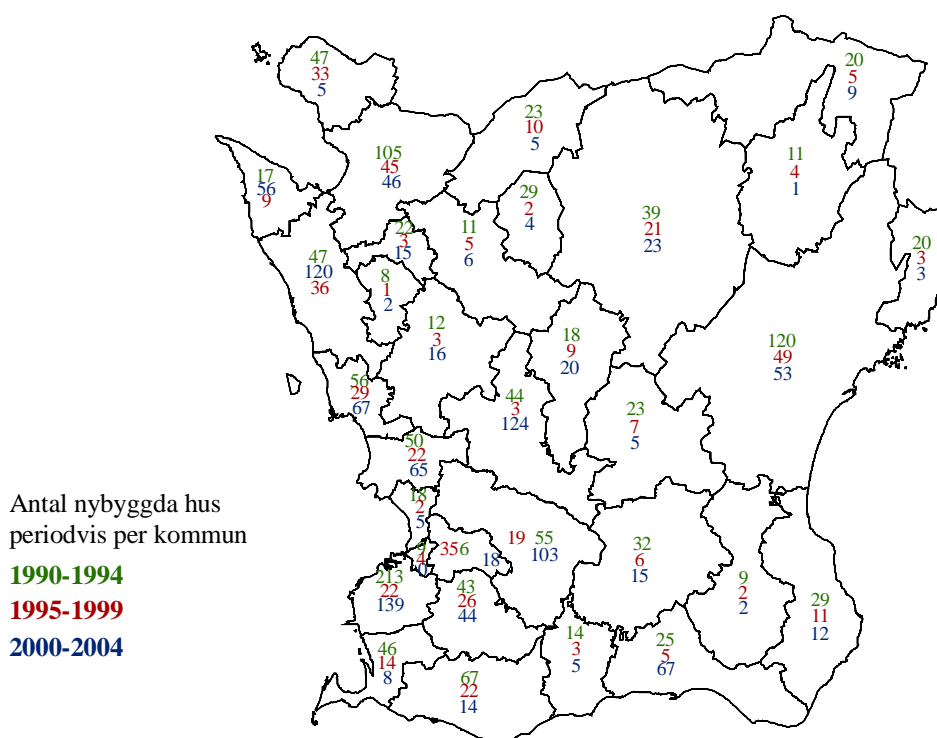
En andra slutsats gäller överensstämmelsen mellan kommunala avsikter och faktiskt utfall av byggverksamheten på landsbygden. Kort kan man konstatera att byggandet är nästan dubbelt så högt i de kommuner som anger som mål att *begränsa byggandet* på landsbygden, jämfört med dem som vill stimulera landsbygdboende. En invändning mot detta konstaterande skulle kunna vara att utan denna målsättning, byggandet hade varit än mer omfattande. Och att målsättningen för de senare kommunerna avspeglar en bristande efterfråga på bostäder på landsbygden i dessa kommuner.

Skillnaderna mellan enskilda kommuner ger ändå fog för uppfattningen att *efterfrågan på mark varit mer avgörande* för utvecklingen än uttalanden i översiktsplanen. I frågan om hypoteserna för denna studie kan man konstatera att *plansystemet inte tycks vara en begränsande faktor för utvecklingen av ny bebyggelse* på den skånska landsbygden.

2.5.2 Bebyggelseutvecklingens geografiska fördelning

Bebyggelseutvecklingen på landsbygden i Skåne är koncentrerad till Skånes västra del och området kring Kristianstad i den östra delen av länet. (Se kommunkarta nedan) Man kan konstatera att bebyggelseutvecklingen på landsbygden har varit olika i olika kommuner men att en generell avmattning av byggandet ägt rum under mittperioden 1995-99. Skälet härtill är vikande konjunkturer och den därav följande prisutvecklingen som kan antas ha slagit extra hårt mot landsbygden.

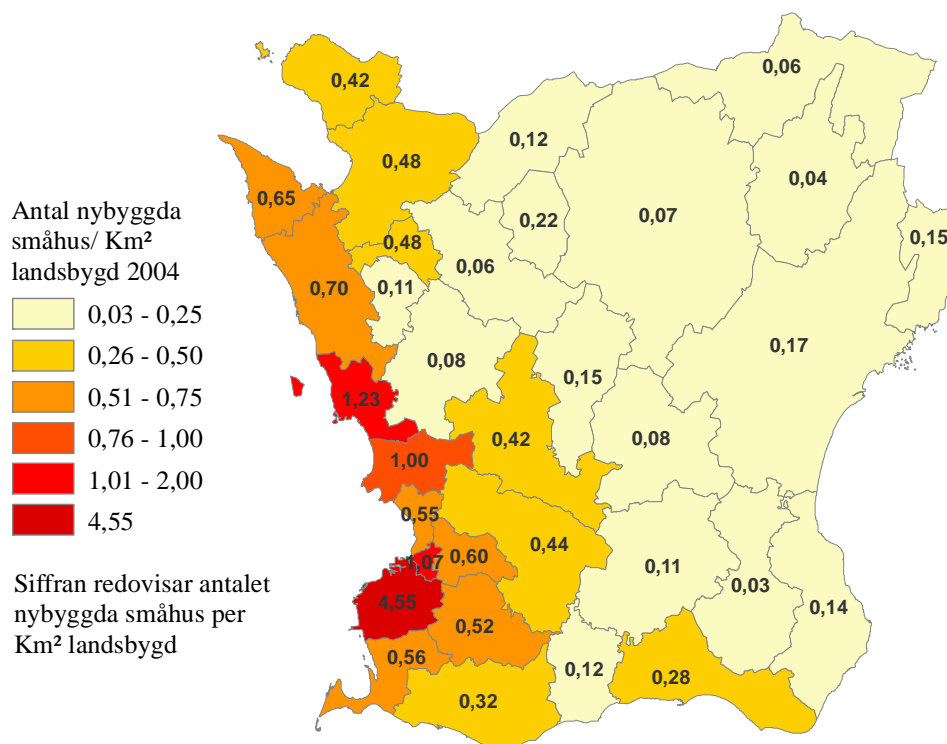
Figur 2.7 *Antal nybyggda småhus på landsbygden, kommunvis*



Källa: Länsstyrelsen i Skåne

Bebyggelsens på landsbygden tyngdpunkt på de västra delarna av länet kräver försök till förklaring.

Teoretiskt sett skulle en stor befolkning på landsbygden generera en omfattande nybyggnadsverksamhet för att möjliggöra kvarboende t.ex genom generationsboende, boende för ungdomar etc. På kartan nedan redovisas andelen nybyggda småhus per invånare på landsbygden. Omfattningen av inflyttning till de västra delarna av länet kan inte fullt ut förklaras med ett lokalt bebyggelsetryck.

Figur 2.9 *Antal nybyggda småhus/ km², landsbygd 1990-2004, kommunvis*

Källa: Länsstyrelsen i Skåne

Följden av denna inflyttning innebär en märkbar förtätning av bebyggelsen i landskapet. I vissa kommuner i de västra delarna av länet har ny bebyggelse uppförts de senaste femton åren inom nästan varje kvadratkilometer av kommunens yta. Utan att värdera effekterna av denna utveckling bl.a. i ett landskapsperspektiv eller i ett produktionsperspektiv för den förhärskande jordbruksnäringen, kan man konstatera att bebyggelsen har tillkommit i ett område som omfattas av de tyngsta motstående allmänna intressena i länet.

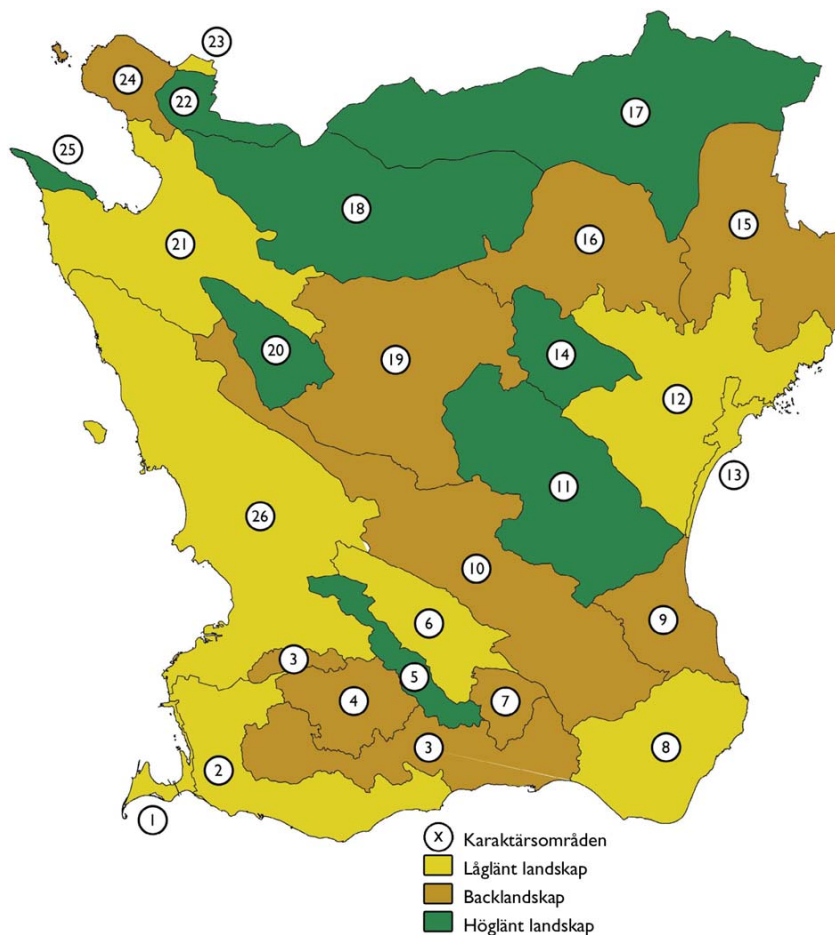
Avvägningen mellan motstridiga intressen sker, som angetts ovan, med stöd i plan- och bygglagstiftningen. Byggnad kan även konstateras sakna intressen ur allmän synpunkt (kommunen anger i sin översiktsplan att bebyggelsen bör motverkas). *Den tredje slutsatsen är att det enskilda intresset att få bygga har således ansetts väga tyngre än allmänintressena* förtecknade i översiktsplanen.

Nybyggandet innebär således en påtaglig förtätning av landsbygden. En fråga är hur detta byggande på sikt kan påverka landskapet i Skåne.

2.5.3 Skånska landskapskaraktärer

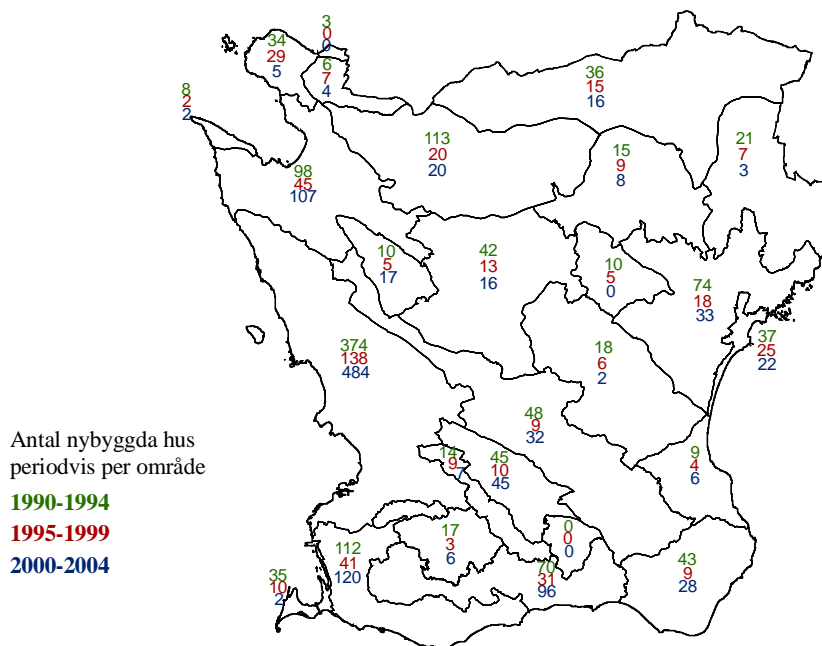
I Skåne pågår ett arbete med ett integrerat landsbygdsprogram baserat på landskapsanalys. Analysen ger underlag för en indelning av länet i 3 landskapstyper och 26 karaktärsområden. (Se figur)

Figur 2.10 *Landskapskaraktärsområde enligt landskapsanalys i Skåne*



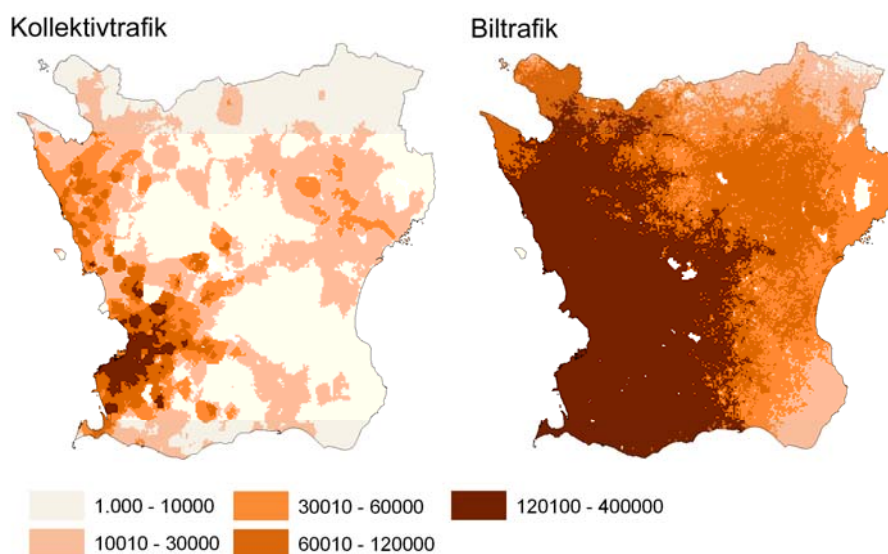
Källa: Länsstyrelsen i Skåne

När nybebyggelsen på landsbygden fördelas på landskapskaraktärsområdena kan man konstatera att bebyggelsen har koncentrerats till de flacka öppna odlingslandskapen, där ny bebyggelse också är mest påtaglig ur upplevelsesynpunkt. Dessa områden är även de som ur produktionssynpunkt är de mest konkurrenskraftiga samt de som uppvisar lägst andel allemansrättslig mark. Konflikten med jordbruksmark samt en ökad konkurrens och slitage av områden av intresse ur naturvårdssynpunkt och för det rörliga friluftslivet – samtliga starka allmänna intressen – leder till slutsatsen att plansystemet inte inneburit restriktioner för utvecklingen av nybyggande på avsett sätt enligt PBL och kommunernas översiktsplaner.

Figur 2.11 *Antal nybyggda småhus på landsbygden, områdesvis*

Källa: Länsstyrelsen i Skåne

Vid en jämförelse med karta som visar antal arbetstillfällen som kan nås med bil respektive kollektivtrafik inom 30 eller 45 minuters restid kan man möjligen komma till vissa slutsatser. En slutsats skulle kunna vara att *bebyggelsestrycket*, dvs. efterfrågan på mark för bebyggelse är mycket stark i dessa områden och att kommunerna i sin planering inte förmår att balansera dessa önskemål mot andra intressen.

Figur 2.12 *Antal arbetstillfällen inom 45 minuters pendling*

32% av Skånes förvärsarbetande når över 100 000 arbetstillfällen inom 45 minuter med kollektivtrafik. Motsvarande siffra för resor med bil är 82%.

Källa: Region Skåne.

Det svenska plan- och bygglagstiftningen och dess tillämpning genom bygglovsprövning och planläggning utgör alltså inte ett hinder för bebyggande av den Skånska landsbygden. I en avvägning mellan marknadskrafterna ("bebyggelsestrycket") som grund för enskilda intressen och en rad motstående sektorsintressen (riksintressen), väger de senare relativt lätt. I detta avseende strider resultatet av denna undersökning mot hypoteserna för detta projekt.

En fråga som inställer sig är således att om planlagstiftningen inte i sig motverkar en utveckling av landsbygden som vi har sett ovan, om den i så fall även *utgör ett verkningfullt instrument för att underlätta en god utveckling av landsbygden och en rural bostadsmarknad?*

2.6 Diskussion

PBL har i Sverige betraktats som en slags frihets- och förenklingsreform som medger stor anpassning till de skilda förhållanden som råder i olika kommuner.

Bland de fördelar som brukar lyftas fram, sett från den enskildes perspektiv, kan nämnas att lagen mer fått karaktären av en *ramlag* med precisering av *ansvar och befogenheter* för de offentliga myndigheterna samt av *rättigheter* för den enskilde. Bland dessa kan nämnas *rätten till pågående markanvändning* och till *kompletteringsbebyggelse*. Vidare brukar man hänvisa till lagändringar som gett den enskilda rätten till *motiveringar i sak* – inte bara hänvisningar till ev. riktlinjer i kommunala planer – särskilt i samband med avslag och för kommunen en *skyldighet att precisera allmänintresset* i översiktsplanen. *Insyn* i kommunala beslut, *påverkansmöjligheter* i

kommunala planarbeten samt de kommunala beslutens större grad av *förutsägbarhet*, bl.a. med avseende på avvägningen mellan olika intressen, brukar betraktas som andra positiva förändringar till följd av den senaste revideringen av PBL.

För kommunen har mindre regelstyrning inneburit större frihet att fokusera på service och information till allmänheten samt att förebygga problem i tillämpningen av plan- och byggverksamhetens regler. Flexibiliteten i plansystemet både mellan planformer genom det icke-hierarkiska förhållandet mellan översiktsplaner å ena sidan och detaljplaner och bygglovsprövning å den andra, de begränsade formkraven för planer i det svenska systemet samt, inte minst, planmonopolet, utgör grundstenarna i ett planeringssystem som har goda förutsättningar för utveckling och anpassning till skiftande förutsättningar och problem – utan reformer i rådande system.

Möjligheterna för kommunerna att hantera aktuella planerings- och utvecklingsfrågor på landsbygden föreligger alltså!

Frågan som på goda grunder inställer sig är om planering och byggande på landsbygden är ett uttryck för en medveten och demokratiskt förankrad kommunal politik för att utveckla landsbygden och/eller landskapet?

Utvecklingsfrågor för den Skånska landsbygden

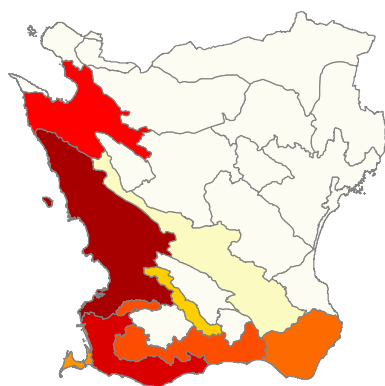
I det ovan nämnda arbetet med ett landskapsbaserat utvecklingsprogram för den skånska landsbygden ("Landsbygdsprogram i ett landskapsperspektiv/integrerat landsbygdsprogram") ges indikationer om behov av en helt annan utveckling än den som den hittillsvarande utvecklingen av den Skånska landsbygden är ett uttryck för.

I programmet analyseras *landskapen som system* med olika förutsättningar, socialt, ekologiskt och ekonomiskt. Utifrån en diskussion av landskapens egenskaper och hittillsvarande trender föreslås en rad riktlinjer för områdenas utveckling. Individuella riktlinjer är utarbetade för varje landskapskaraktärsområde.

En kort sammanfattning av de mest relevanta riktlinjerna i perspektivet av byggande på den Skånska landsbygden är följande.

Det öppna *odlingslandskapet i den sydvästra delen* av Skåne är känsligt för förändringar i skala och typologi. Området har goda produktionsförutsättningar och konkurrensförmåga om det tillåts utvecklas utan konflikt med boende och fritidsbaserade verksamheter. Konkurrensen om mark är påtaglig. Exploatering av bebyggelse och infrastruktur på Skånes och landets bördigaste har inneburit en begränsning för möjligheterna att utveckla livsmedelsproduktionen och den alltmer etablerade bioenergiproduktionen. Osäkerhet kring exploatering och förväntningsvärden på jordbruksmark gör att jordbruksföretag med verksamhet i befolkningstäta område snarare avvecklar än utvecklar sina företag. Se figuren.

Figur 2.13 *Exploatering av åkermark bördighetsklassad 8-10, 1960-2002*



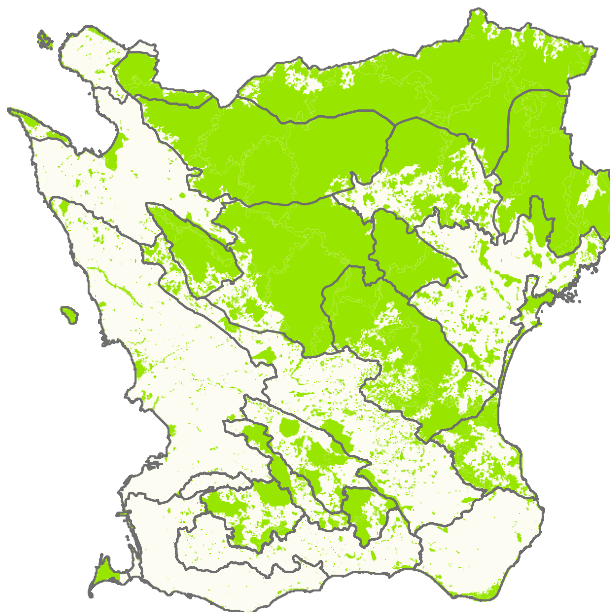
Antalet hektar och procent exploaterad åkermark inom bördighetsklassen 8 - 10, områdesvis


13ha, 0,2%
15ha, 2,1%
153ha, 3,8%
254ha, 0,9%
941ha, 2,6%
1208ha, 3,7%
1254ha, 3,8%
8116ha, 8,0%
Ej beräknat

Källa: Länsstyrelsen i Skåne

Miljöproblemen till följd av näringsläckage till vattendrag och till havet från det intensivodlade landskapet innebär behov av åtgärder t.ex etablering av våtmarker och ekokorridorer för biologisk mångfald och extensiv rekreation. Svårigheterna att träffa överenskommelser om bl.a. våtmarker ökar med ökade förväntningsvärden på marken

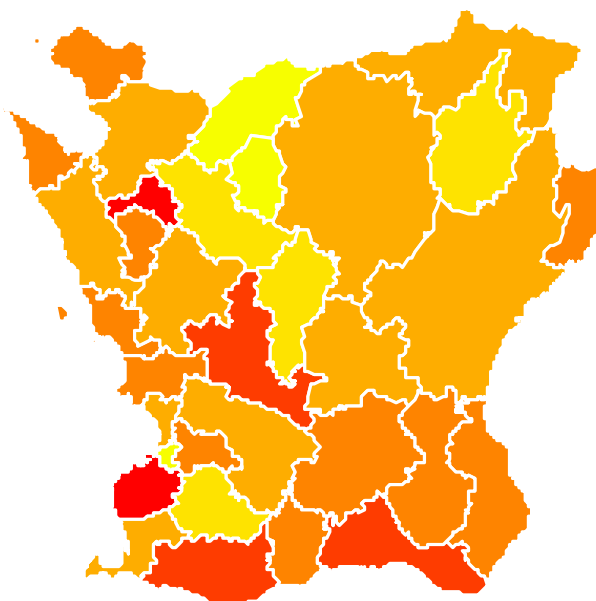
Den ökande tätortsbefolkningens behov av rekreation innebär ett stort behov av allemansrättslig tillgänglig mark i tätorternas närhet. Som framgår av kartan gäller det i hög grad slättbygden. Främst sådan som är tillgänglig med allmänna kommunikationer och som erbjuder landskapliga kvaliteter. I västra Skåne är tillgänglig mark i det närmaste obefintlig samtidigt som ”privatiseringen” av landsbygden till följd av förtätning genom ny bebyggelse pågår. Se figur.

Figur 2.14 *Allemansrättsligt tillgängliga område i Skåne*







 Allemansrättsligt tillgängligt område

Källa: Region Skåne

Antalet lantbruksföretag minskar med 2,7% per år i Skåne som helhet. Minskningen är emellertid inte jämt fördelad utan vissa företagstyper minskar fortare än andra. De tre viktigaste strukturvariablerna som styr detta är ålder, företagets storlek och driftsinriktning. Strukturrationaliseringarna inom jordbruket bör underlättas genom medveten satsning på kompetensutveckling och information till aktiva jordbruksföretag bl.a med avseende på jordbrukets miljöeffekter. Inflyttningen till området bör i första hand ske genom ny användning av befintliga överloppsbyggnader. Se figur .

Figur 2.15 *Förändring i strukturen på jordbruksföretagandet*

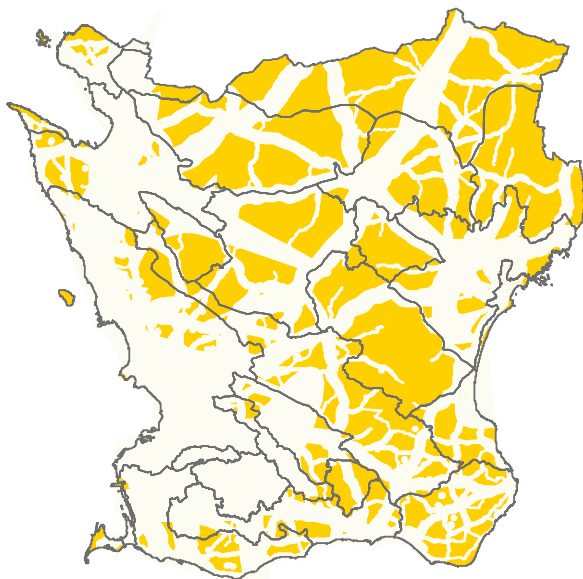
Andel äldre brukare och/eller företagsstorlek
och driftsriktning med snabb tillbakagång

	10 - 15 %		26 - 30 %
	16 - 20 %		31 - 35 %
	21 - 25 %		36 - 40 %

Källa: Länsstyrelsen i Skåne

Mosaiklandskapet i den nordöstra delen av Skåne förutsätter fortsatt betesdrift. Det småskaliga landskapet med skog, åker och betesmarker behöver inflyttning av boende som förvaltar mark som en del i ett fritidsjordbruk om landskapet inte skall beskogas alternativt växa igen. Det innebär vidare att jordbruksföretagandet behöver diversifieras, att småföretagande stimuleras och att pendling till orter med utbud av arbetstillfällen, dels med bil, dels kollektivtrafik, bör underlättas.

Den växande turismen innebär behov av samma typ av områden samtidigt med en ökad efterfrågan på fritidsbebyggelse, – anläggningar och – verksamheter i attraktiva lägen växer. Möjligheterna att utveckla turismen är nära förknippade med kvaliteterna hos detta landskap. Områdets egenskaper med avseende på bl.a. tysthet, rofylldhet är också en viktig resurs för utveckling av området med avseende på besöksnäringen för boende, jakt, fiske mm. Se figur 2.18

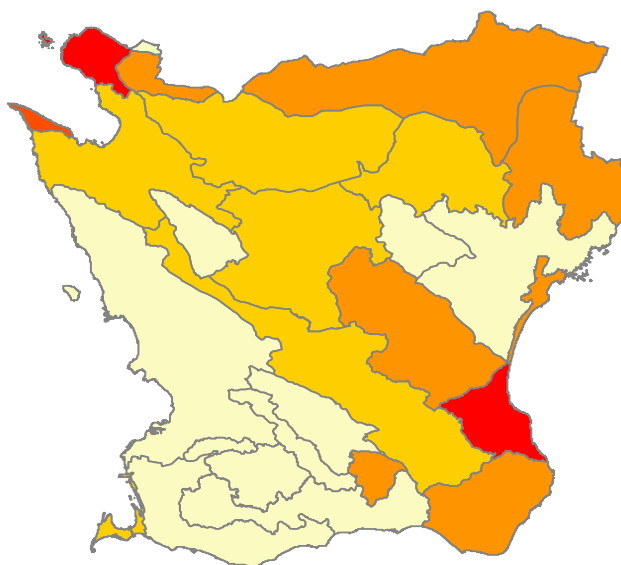
Figur 2.16 *Sannolikt bullerfria område*

 Sannolikt bullerfria områden

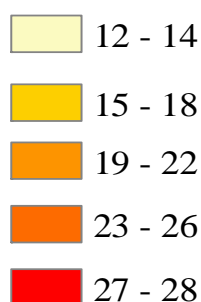
Källa: Länsstyrelsen i Skåne

Andelen av befolkningen som är 65 år eller däröver är hög i denna del av Skåne. Det innebär att området kommer att minska sin befolkning, vilket kan få stora effekter för områdets förvaltning. Landskapets stora kvaliteter som ett mosaiklandskap med stort inslag av öppna betesmarker kan komma att snabbt förändras om åtgärder inte vidtas skyndsamt. Se figur.

Figur 2.17 *Andel över 65 år på landsbygden*



Andelen befolkning 65 år och äldre på landsbygden (%) av totala landsbygdsbefolkningen 2004



Källa: Länsstyrelsen i Skåne

En möjlighet för områdets utveckling som bör prövas är att efterfrågan på exklusivt boende och rurala boendeformer, bl.a. ”hästgårdar” och en utveckling mot allt mer renodlade konsumtionslandskap kanaliseras till dessa områden. I detta landskap kan dessa aktiviteter kan få positiva följder för dels produktionsintressena dels allmänhetens tillgänglighet till landskapet.

2.6.1 Avslutande kommentarer

Lokaliseringen av ny bebyggelse på den Skånska landsbygden har i begränsad utsträckning lett till att en utveckling av ovan nämnda slag har kunnat förverkligas. Istället förefaller den hittillsvarande utvecklingen marknadsstyrd, inte planmässig. En utveckling som den hittillsvarande innebär att landskapets egenskaper, sociala,

ekonomiska och ekologiska försämras med påföljder för möjligheterna att utveckla hela Skåne utifrån länets olika förutsättningar och behov. I den meningen utgör *tillämpningen av plansystemet*, såsom det gestaltar sig idag, *mindre väl lämpat att underlätta en utveckling av landsbygden*.

Möjligheterna för kommunerna att anpassa planeringen till lokala förutsättningar och behov, som angetts ovan, har inte utnyttjats i större grad, åtminstone inte med avseende på en utveckling av landsbygden och landskapet samt det rurala byggandet (Reiter, 2004). Många kommuner saknar idag en aktuell översiktsplan med behandling av landsbygdens problem. Få kommuner bedriver en planering som syftar till att som lagen föreskriver ”*främja människors deltagande beslutsfattande*”, dvs. använda plansystemet till att vitalisera den lokala demokratin, bl.a. på landsbygden.

Bakgrunden härför kan stå att finna i det starka urbana planeringsparadigmet som styrt svensk planering under flera årtionden (Reiter, 2004). Denne har sin bakgrund i en rationalistisk och positivistisk samhällssyn. Det svenska folkhemmet blev den bild som mer än något annat kom att symbolisera välfärdssamhället och gav grunden till legitimiteten i planeringens och tillståndsprövningens betoning av allmänintresset. Den hittillsvarande planeringen har i hög grad fått sin legitimitet genom sitt syfte att undanröja skillnaderna i materiella levnadsvillkor mellan olika grupper i befolkningen. Det innebär en problemorienterad planering som har sin utgångspunkt i generella mål för levnadsvillkoren i en kommun. Det är en planering som är reglerande – kommunen anger efter vilka regler och på vilka villkor gemensamma resurser som mark, vatten och natur får användas. Det är en planering som är normativ och tar sin utgångspunkt i behov (dvs. problem), inte i möjligheter. Det är också en planering som främst syftar till att förbereda ny samlad bebyggelse inom tätort och inte en planering som beaktar frågor avseende landsbygdens eller landskapets utveckling.

Det kan enligt min mening vara bakgrunden till att det faktiska nybyggandet på landsbygden inte återspeglar kommunens riktlinjer uttryckta genom översiktsplanen. Nybyggande på landsbygden är som vi sett tidigare i själva verket högre i kommuner som anger restriktivitet än i kommuner som avser att underlätta för boende på landsbygden. Och omfattningen av nybyggandet i förhållande till den aktuella landsbygdsbefolkningen är i stort densamma i kommuner som anger restriktioner som i kommuner som vill underlätta för byggandet. Och störst omfattning har nybyggandet i kommuner utan uttalad strategi för byggande på landsbygd enligt gällande översiktsplan.

Det kan enligt min mening också vara bakgrunden till att byggandets effekter på landskapet och på förutsättningarna att utveckla landsbygden inte analyseras. Beträffande byggandets effekter för landskapen kan man inledningsvis konstatera att byggandet har hög omfattning i områden med låg andel allemansrättslig tillgänglig mark (t.ex. Söderslätt, Ängelholmslätt, Helsingborgsslätten, Sydsånska backlandskapet och Österlenslätt). Dessa områden utgör de mest påtagliga öppna landskapstyperna där effekterna för landskapet är störst, närheten till större städer är störst och tillgängligheten med kollektivtrafik bäst. Det är områden där det motstående allmänna intresset av att bibehålla det öppna landskapet och jordbruket kan anses vara mest uttalat.

Motsatt är nybyggande lägst i områden där en inflyttning är avgörande för såväl landskapet som för näringsutvecklingen och den offentliga servicen.

En slutsats av denna studie är att byggandet på den skånska landsbygden är ett uttryck för att avvägningen mellan enskilda intressen och samhällsallmänna intressen inom en rad olika sektorer sker på den förres villkor. Möjligen kan man tolka detta som att det lokala ”utvecklingsintresset” väger tyngre än restriktioner för att bevara gemensamma värden, uttryckta genom sektorsvisa allmänintressen.

En annan slutsats av denna studie är att byggandet på den skånska landsbygden inte är ett uttryck för en strategi för att utveckla den rurala bostadsmarknaden och landsbygden. Snarare tvärtom.

Det är emellertid inte den svenska planlagstiftningen ”per se” som utgör ett hinder för kommunen om den skulle vilja en sådan utveckling. Ett skäl till att landsbygdsstrategier inte finns i större utsträckning kan vara att avsaknaden av sådana strategier ännu inte har upplevts med sina negativa konsekvenser. Insikten om att i vissa områden kommer boendet att tunnna ut med följderna för landskapet (igenväxning) och för boendeförhållandena (brist på service) och att landsbygden i andra delar av Skåne övergår till att bli ett konsumtionslandskap med begränsad tillgänglighet för allmänheten och en försämrad landskapsbild, är ännu inte allmän. Bakgrunden härför kan vara att omfattningen av hittillsvarande stöd och ersättning till det skånska lantbruket och till landsbygden har fördröjt en process mot en rationalisering av landsbygdens produktionsförutsättningar med intensifiering i vissa landskap respektive en extensifiering i andra. I dessa senare landskap kan man möjligen hävda att försök har gjorts att stimulera uppkomsten av en ”rural bostadsmarknad”. Den är emellertid inte rural i den meningen att den påverkar positivt den rurala ekonomin och förvaltningen av ett ”ruralt” landskap. Snarare utgör dessa områden – beroende på deras avstånd från städerna - ett uttryck för *en urban bostadsmarknad respektive en växande fritidsmarknad i Skåne*.

Frågan om en rural bostadsmarknad kan påverka in- och återflyttning till landsbygden samt om den hindrar utflyttning, som denna samnordiska utredning önskar att belysa, kan inte besvaras med ledning av den skånska studien. Däremot återstår den att pröva inom ramen för kommunala utvecklingsstrategier, om eller när dessa blir verklighet.

I det svenska fallet är det således inte frågan om behov av förenkling av lagstiftningen för att möjliggöra rurala boendeformer, utan snarare behovet av *rurala utvecklingsstrategier*, som innefattar boendet men är anpassade till olika landskap och deras förutsättningar för utveckling, socialt, ekonomiskt och ekologiskt. Med andra ord, behoven av en lokal (kommunal) strategi för utveckling baserad på analyser av de aktuella landskapen utifrån synen på *landskap som system* och *som syntes av olika processer i olika landskap*.

Litteratur til kapittel 2

- Didon, L. U., Magnusson, L. Millgård, O. Molander, S. *"Plan- och bygglagen – En kommentar"*. Norstedts förlag AB, Stockholm 1987
- Jonasson, L. *"Strukturomvandlingen i skånskt lantbruk"*. Opublicerad 2006.
- Länsstyrelsen i Skåne län, *"Fördelning och analys av medel knutna till landsbygdsutveckling"*, underlagsmaterial till projektet "Ett skånskt landsbygdsprogram". Opublicerat 2005.
- Länsstyrelsen i Skåne län, *"Remissyttrande över Landsbygdskommitténs delbetänkande"*, SOU 2005:36. Malmö 2005
- Länsstyrelsen i Skåne län, *"Det skånska landsbygdsprogrammet"*, arbetsmaterial. Opublicerat 2006.
- Länsstyrelsen i Skåne län, *"Skånes värdefulla jordbruksmark – tätortsexpansion och utbyggnad av infrastruktur på högt klassad åkermark – från 1960 till nutid"*, 2001:45 i rapportserien Skåne i utveckling. Malmö 2001.
- Länsstyrelsen i Skåne, Vägverket, Helsingborgs stad, Hässleholms kommun, *"Bullerfria områden i Skåne"*, 2005.
- Region Skåne, Skånetrafiken, *"Trafikutredningen Helsingborg – Kristianstad"*, Remissversion 2005.
- Region Skåne, *"Strategi för en grön struktur i Skåne"*. 2005
- Reiter, O. *"Landsbygdsutveckling genom rådslag"*. Rapport 04:2 Institutionen för landskapsplanering Alnarp, SLU 2004.
- Reiter, O. *"Stadslandskapets utveckling"*, i Hasund, K. P. (red) "Det sydsvenska landskapet, framtidsvisioner och framtidsutsikter, samt idéer till framtidens skogslandskap" Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift, årg. 142, nr 1, s. 49-55. Stockholm 2003
- Reiter, O. *"Stad och land"* i "Synvänder – en antologi om landskapsplaneringens teori och praktik" Ole Reiter (red), Inst. För landskapsplanering Alnarp, 2004.

3 Regulering af spredt bebyggelse i Danmark

Med beskriver og analyser af reguleringen, dens udvikling og effekter

Af Lone Kristensen og Jørgen Primdahl

3.1 Indledning

Denne artikel handler om spredt bebyggelse i det åbne land, om hvordan denne bebyggelse er blevet reguleret over tid, samt om hvordan reguleringen har virket. Regulering af spredt bebyggelse i Danmark er gennem de sidste 35 år foregået på to måder – dels gennem planlægning og afgrænsning af egentlige byområder, dels gennem en generel regulering der som udgangspunkt kræver godkendelse af alle former for bebyggelse i det åbne land, med jordbrugsrelateret byggeri som den vigtigste undtagelse. Reguleringens intention er således, at byggeri i det åbne land skal være forbeholdt jordbrugerhvervet og hvis andre former for byggeri skal forekomme, bør det ske efter planlægningsmæssige overvejelser.

Hvordan reguleringen så har virket? Og er lovens intentioner om at friholde det åbne land for uplanlagt bebyggelse er blevet fulgt? Det er de to spørgsmål, der vil blive behandlet og diskuteret i artiklen. Artiklen er baseret på allerede eksisterende undersøgelser dog suppleret med en mindre kortbladsanalyse af bebyggelsesudviklingen i to kommuner i hovedstadsområdet: Greve og Stenløse udført i forbindelse med dette projekt.

3.2 Regulering af spredt bebyggelse i Danmark set i et historisk perspektiv

Naturfredningsloven og skovloven

Spredt bebyggelse i det åbne land har ikke været anset som et samfundsmæssigt problem i Danmark før slutningen af 1950'erne, nærmest tværtimod kan man hævde. Der er således i forbindelse med de store landboreformer og udskiftningen i 1800-tallet sket en systematisk udflytning, fra landsbyerne af størstedelen af landets landbrugsejendomme. Landbrugsejendommene kom herved til at ligge mere eller mindre spredte i det åbne land, omgivet af ejendommenes marker. Også udstykninger til husmandsbrug op gennem 1900-tallet, hvor omkring 13.300 nye små landbrug blev oprettet, har bidraget til den spredte bebyggelse af det åbne land

(Sørensen 2000). Til denne systematiske og offentligt initierede landbrugsmæssige bebyggelse af det åbne land skal lægges, at det traditionelle udgangspunkt i Danmark frem til 1960'erne var, at enhver grundejer, også i det åbne land, stort set havde fri adgang til at bygge og dermed opnå den kapitalgevinst, der var forbundet med overgang fra dyrket eller udyrket til byggegrund (Naturfredningskommission 1967).

Der var således, indtil udgangen af anden verdenskrig, meget få generelle reguleringer af bebyggelsen i det åbne land og de regler der var, fandtes i *Skovloven* og *Naturfredningsloven*. Skovloven forbød, gennem en regel om fredskov fra 1806, at fredskovspligtige arealer (alle skovarealer større end 5 ha) kunne overgå til anden anvendelse end skovbrug – herunder også bebyggelse. Da størstedelen af Danmarks skove var og er pålagt fredskovspligt, har reglerne haft en klar betydning for beskyttelsen af skovene og dermed også for friholdelse af arealerne mod bebyggelse (Wulff 1992). Naturfredningsloven var den anden lov som tidligt omfattede regler om bebyggelse. Disse regler omfattede et generelt forbud mod bebyggelse indenfor en afstand af henholdsvis 100 og 300 meter fra strand og skov, samt en regel der tilsigtede kontrol med villabebyggelserne ved kyster og som krævede, at alle væsentlige ændringer skulle tillades af fredningsnævnet. For skovbyggelinien gjaldt byggeforbudet ikke bebyggelse, der var nødvendigt for jordbrugs- og fiskeri-erhvervet. Både skov- og strandbyggelinierne var erstatningsfrie reguleringer og blev indført i loven i 1937 (Naturfredningskommission 1967).

Ud over disse generelle reguleringer gav fredningsinstrumentet, der var indført i Naturfredningsloven i 1917, mulighed for, at der af landskabelige grunde eller på grund af naturbeskyttelseshensyn kunne pålægges ejendomme servitutter, der begrænsede ejernes udnyttelsesret, herunder retten til at bebygge eller udvide eksisterende bebyggelse. Pålægningen kunne ske tvangsmæssigt og mod erstatning, eller frivilligt, som oftest på ejerens eget initiativ. Fredningsmuligheden benyttedes i et relativt begrænset omfang i de første årtier, om end en del fredninger i hovedstadsområdet blev benyttet til at forhindre byggeri. Med den stigende industrialisering og den øgede velstand (bilisme og øget byggeri) øgedes brugen af fredninger, hvilket opgørelser over fredningsudgifter i perioden fra 1917 og til slutningen af 1960'erne viser. Der blev således brugt 3 mio. kr. på fredninger i perioden 1917-1961, hvorimod der i den korte periode fra 1961-67 blev brugt 23 mio. kr. (Naturfredningskommission 1967).

Fredskovsbestemmelserne og Naturfredningslovens fredningsinstrument og beskyttelseslinier er bevaret frem til i dag, og beskyttelseslinier er blevet udvidet til også at omfatte beskyttelseslinier omkring vandløb og søer, klitfredede arealer samt fortidsminder.

De første forsøg på general regulering af den spredte bebyggelse i Danmark

Udover skovloven samt byggelinierne og fredningsmulighederne i Naturfredningsloven, var det første forsøg på en egentlig regulering af byudvikling og bebyggelsen i det åbne land, *Byreguleringsloven af 1949* (Lov regulering af bymæssig bebyggelse). Formålet med loven var at fastlægge grænsen for bymæssig bebyggelse omkring *større byer* for at dæmme op for den stigende spredning af byudviklingen. Man ønskede med loven at muliggøre en etapevis udbygning af byerne, for herigennem at sikre en bedre sammenhæng i infrastruktur, koordinering af kloakering og andre anlæg (Naturfredningskommission 1967; Lovbemærkninger til Naturfredningsloven 1961).

Det var således et ressourcebesparende hensyn, der var hovedargumentet for loven og ikke et ønske om at friholde det åbne land for bebyggelse.

Loven foreskrev, at der omkring alle større byer skulle vedtages 15-årige byudviklingsplaner for byudviklingsområderne indeholdende en inderzone og en yderzone samt en evt. mellemzone. Inderzonen skulle indeholde arealer, hvor byudvikling var hensigtsmæssig og en placering i inderzone betød, at det offentlige aktivt skulle medvirke til arealets byggemodning. Mellemzonen var overgangsarealer til bymæssig bebyggelse, og der gjaldt samme regler som for yderzonen indtil arealerne blev overført til inderzonen. I yderzonen måtte der principielt kun opføres bygninger til brug for jordbrugs- og fiskerierhvervet, funktionærboliger i tilknytning til eksisterende virksomheder, samt bygninger der tjente et på stedet naturligt formål, erhverv eller bolig. Derudover kunne et byudviklingsudvalg meddele tilladelse til opførelse af kolonihavehuse og sommerhuse på betingelse af, at ejendommene fik tinglyst en klausul om at husene - udover kortvarige ferie og weekend ophold - kun måtte benyttes i sommerhalvåret og at brugeren havde helårsbeboelse et andet sted. Der skulle søges om tilladelse til at foretage udstykninger i mellem og yderzone, medmindre der var tale om udstykning til en ny landbrugsejendom eller til sammenlægning med en anden landbrugsejendom. Der skulle også ansøges om tilladelse til nyanlæggelse af veje, kloakanlæg og anlæg til el og gas. De godkendte planer skulle offentliggøres og tinglyses på de ejendomme i yder- og mellemzonen, der var omfattet af planen. Hvis en ejer skønnede, at ejendommens værdi var faldet som følge af placering i yder- og mellemzone, var han/hun berettigede til erstatning (Naturfredningskommission 1967). Der blev frem til miden af 1960'erne udarbejdet knap 40 byudviklingsplaner omkring de største byer i Danmark (Kaufmann 1966).

Samtidig med indførelsen af Byreguleringsloven i 1949 ændrede man *Byplanloven af 1938*. Loven gjaldt alle byer med mere end 1000 indbyggere og indeholdt indtil 1949 kun regler om arealer, der var bymæssigt bebygget eller påtænkt som så. Planerne var bindende og kunne indeholde bestemmelser, der betød, at ejendomsindehaveren blev pålagt rådighedsindskrænkninger vedrørende ejendommens fremtidige anvendelse og udseende – uden erstatning (Nielsen 2000). 1949-ændringen af byplanloven betød, at der blev hjemmel til at friholde landbrugsarealer fra bymæssig bebyggelse og hermed fik man også omkring mindre bysamfund mulighed for at fastlægge grænsen mellem by og land. Lige som for byudviklingsplanerne skulle byplaner tinglyses på de berørte ejendomme og ejeren havde ret til erstatning. Ifølge Naturfredningskommissionen (1967) blev der udbetalt relativt få erstatninger efter byreguleringsloven og stort set ingen efter byplanloven. De få erstatningsudbetalinger efter byreguleringsloven skyldes ifølge Naturfredningskommissionen, at der blev udlagt rigelige arealer i inderzonen, således at efterspørgselen til byformål i mellem- og yderzonen blev begrænset og dermed også mulighederne for at kræve erstatning for tabte byggechancer.

De nye love forbød, som beskrevet ovenfor, ikke bebyggelse i det åbne land generelt men indeholdt mulighed for at begrænse byudvikling omkring bysamfundene. Den manglende mulighed for at regulere bebyggelse i det åbne land som helhed var anledningen til, at man i 1961 indførte nye bestemmelser i *Naturfredningsloven* til regulering af den spredte bebyggelse i det åbne land. I lovbemærkningerne til naturfredningslovens ændring hedder det at en *'stigende befolkningstilvækst har medført behov for øget rationel placering og udformning af bebyggelsen, forsikring af rekreative og andre frie*

arealer og forsikring af jorden som grundlag for landbrugserhvervet. Lovændringen betød, at der blev indføjet en paragraf (§22) der påbød, at der ikke uden tilladelse fra fredningsnævnene kunne opføres bygninger i det åbne land, med mindre de tjente jordbrugs- og fiskerierhvervet eller *'andet på stedet naturligt erhverv samt lokal helårsbeboelse'*. Ved et afslag på anmodning om byggeri var ejeren berettigede til erstatning. § 22 sigtede således især mod planløse udstykninger af sommerhus og sommerhusområder.

Også i den nye *Byggeslov af 1960* søgte man at regulere sommerhusbebyggelsen, bl.a. ved opstille lempeligere bygningskrav til sommerhuse udstykket i områder, der i henhold til en bygningsvedtægt var udlagt sommerhusområder. Loven indførte desuden påbud om udarbejdelse af bygningsvedtægter for alle byer med end 1000 indbyggere, altså de samme bysamfunds som byplanloven gjaldt for, ligesom der også blev indført krav om, at bebyggelse skulle have forsvarligt afløb for spildevand og lovlig vejadgang. I områder hvor der ikke var og blev udarbejdet bygningsvedtægter (de mindre sogne), var amtsrådet myndighed og fik med lovens iværksættelse bemyndigelse til at meddele forbud mod udstykning til sommerhuse i disse områder. Også anden bebyggelse (ikke jordbrugs- og fiskerierhvervstilknyttet) kunne der udstedes forbud mod i områderne uden bygningsvedtægter, hvis det var i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling. Lovændringen betød således, at der skulle indhentes godkendelse til udstykning og bebyggelse. Hverken rådighedsindskrænkninger indført gennem bygningsvedtægter eller meddelt gennem amtsrådet i områder uden byggevedtægter var berettigede til kompensation. I 1967 var 60 % af Danmarks areal omfattet af regler om bygningsvedtægter og 40 % var ikke (Naturfredningskommission 1967; Boligministeriet 1968).

Endelig skal det nævnes, at man i 1961 i Naturfredningsloven indførte nye og skærpede eksisterende regler vedrørende bekæmpelse af sandflugt, som bl.a. betød, at der kom forbud mod bebyggelse og udstykninger i klitområder. Bestemmelserne fik stor betydning for regulering af byggeaktiviteterne i 1960erne langs den jyske vestkyst (Wulff 1992).

Med lovændringerne i starten af 1960erne var der skabt et forholdsvist kompleks og uensartet lovsæt til regulering af den spredt bebyggelse i det åbne land, hvor afslag på to enslydende bebyggelsessager kunne udløse erstatning i en type område, men ikke i et andet. For at få lovene vedrørende by og bebyggelse moderniseret og bedre afstemt efter hinanden, fremsatte man i 1963 tre nye love, der bl.a. skulle sikre en planlagt overgang af landbrugsjord til by- og sommerhusudvikling. Loven blev imidlertid forkastet ved en folkeafstemning i 1963, fordi der ikke hverken i folketinget eller i befolkningen generelt var konsensus om, hvor omfattende et statsligt plan- og reguleringssystem man burde eller skulle acceptere uden at det undergravede ejendomsretten og det enkelte menneskes rettigheder (Nielsen 2000, Naturfredningskommission 1967).

3.3 Den nyere tids regulering af spredt bebyggelse og byudvikling

Et nyt plansystem ser dagens lys – hjørnестene i det nuværende plansystem

Folkeafstemningen i 1963 gjorde det vanskeligt at diskutere fysisk planlægning i de følgende år. Først i slutningen af 1960'erne blev det igen politisk muligt at tage fat på lovreformerne, som kom til at forløbe i perioden 1969-1975. Reformperioden resulterede dels i en forenkling af den administrative opdeling af landet dels i et nyt planlovskompleks bestående af 3 hovedlove: *By-og landzoneloven (1969)*, *Lov om lands- og regionplanlægning (1973)* samt *kommuneplanloven (1975)* (Boeck 1994). Disse 3 love blev i 1992 uden ændring af hovedprincipperne sammenskrevet til den lov, der i dag hedder *Lov om planlægning* og som indeholder de nuværende regler vedrørende den fysiske planlægning.

Af vigtighed for reguleringen af den spredte bebyggelse er by og landzonebestemmelserne der samlede og moderniserede de hidtidige bestemmelser om regulering af bebyggelse og byudvikling. Der er to hjørnестene i reguleringen: Den ene består i en opdeling af landet i tre zoner (1) byzone for by, byudvikling og offentlige formål (indeholdende den tidligere inder- og mellemzone), (2) sommerhusområder reserveret til feriehusbebyggelse og (3) landzone som blev betegnelsen for arealet udenfor de to øvrige zoner og som er reserveret de primære erhverv. Den anden hjørnестen handler om 'planpligt' og foreskriver at al zoneroverførelse f.eks. fra landzone til byzone kun kan ske gennem planlægning (udarbejdelse af en plan for byudviklingen). Alle de indførte reguleringer var og er erstatningsfrie.

I følge den nyeste vejledning til landzoneadministration af 2002 er hovedformålet med zoneinddelingen og landzonebestemmelserne med lovttekstens egne formuleringer:

at modvirke byspredning ved at hindre spredt og uplanlagt bebyggelse og anlæg i det åbne land og samtidig sikre at egentlig byudvikling sker hvor der er åbnet mulighed for det gennem region, kommune- og lokalplanlægning. Zoneinddelingen skaber derved en klar og værdifuld grænse mellem by og land hvorved bl.a. natur- og kulturhistoriske værdier bevares, og miljøkonflikter undgås. Områder i landzone skal som udgangspunkt friholdes for anden (uplanlagt) bebyggelse m.v. end den der er nødvendig for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri. Udover at værne natur og landskab er varetagelsen af de primære erhvervsinteresser således blandt de hensyn der ligger bag landzonebestemmelser (Miljøministeriet 2002).

Sidst nævnte forhold udtrykkes i lovgivningen på følgende måde:

I landzoner må der ikke uden tilladelse fra landzonemyndigheden foretages udstykning, opføres nybebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer.

Undtaget fra kravet om tilladelse er bl.a. byggeri der er erhvervsnødvendigt for jordbrugserhvervet. I Boks 1 ses en liste over forhold der *ikke* kræver tilladelse efter landzonebestemmelserne.

Boks 1. Emner der ikke skal søges tilladelse til i henhold til landzonebestemmelserne – inklusiv ændringer fra 2002. Ændringer fra 2002 er skrevet med kursiv

- Udstykning til: (1) sammenlægning af bestående landbrugs- og skovbrugsejendomme (2) samdrift med en bestående landbrugsejendom samt (3) udstykning af en skovbrugsejendom (efter landbrugslovens krav)
- Byggeri der er nødvendig for den jordbrugsmæssige drift og som ligger i tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer. Byggeri der har anden placering skal der søges tilladelse til.
- Ibrugtagning af bebyggelse eller arealer til landbrug eller skovbrug eller til for udøvelse af fiskerierhverv
- Udstykning, byggeri eller ændret anvendelse i det omfang det er bestemt i anden lovgivning
- Indvinding af råstoffer i jorden
- Byggeri der efter bygningsreglement er fritaget for byggetilladelse (små skuer mv.)
- Til og ombygning af helårshus hvorved huset samlede areal ikke overstiger 250 m²
- Helårsboligs overgang til anvendelse som fritidsbolig (kræver dog tilladelse fra kommunen)
- Tiloversblevne landbrugsbygninger kan tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed samt lager og kontor formål på betingelse af: at bygningerne ikke er opført indenfor de sidste 5 år og at der ikke beskæftiges mere end 5 personer på ejendomme (*før 2002 var det også på betingelse af at virksomheden blev etableret i bestående bygninger der ikke blev ombygget væsentlig.*)
- *Udvidelse af byggeri hvor i der på lovlig vis er etableret mindre erhvervsvirksomhed i eksisterende bygninger i det åbne land, blot den samlede udvidelsen ikke kommer væsentligt over 500 m²*
- *Opførelse ny bolig eller indrette beboelse i eksisterende byggerier til benyttelse i forbindelse med et generationsskifte eller til en medhjælp, hvis landbrugsejendommen er større end 30 ha*
- *Etablering af én bolig samt mindre butikker (ikke mere end 250 m²) i overflødiggjorte landbrugsbygninger*

Det indgår som et vigtigt formål med kravet om tilladelse til byggeri i landzonen, at myndigheden får lejlighed, i hvert enkelt tilfælde, at vurdere om den ansøgte ændring og dens følger virkninger for det konkrete lokalområde er forenelige med lovens formål (Boeck 1994). Landzonen er således principielt ikke en forbudszone, men en zone hvor der kan meddeles tilsagn til bebyggelse og anden aktivitet efter en vurdering af om det ansøgte i den konkrete kontekst er forenelige med de hensyn som landzonebestemmelserne skal varetage. For at sikre en optimal sagsbehandling, i forhold til lovens intensjon, anbefales det i vejledningen til zonelovsadministrationen at en række forskellige hensyn/interesser vurderes og afvejes i forbindelse med sagsbehandlingen:

planlægningshensyn herunder hensynet til udbud af servicefunktioner, hensynet til jordbrugserhvervet, råstof-, natur- og landskabsinteresserne, trafikale og miljømæssige hensyn, rekreative og kulturhistoriske hensyn, samt sociale og menneskelige hensyn (Boeck 1994; Miljøministeriet 2002).

Til de planlægningsmæssige hensyn hører, at spredt bebyggelse er samfundsøkonomisk u hensigtsmæssig, fordi den forhindrer en optimal udnyttelse af byggemodning, infrastruktur og service samtidig med, at den fremkalder behov for nye samfundsmæssige investeringer. Spredt bebyggelse vil også medføre et pres for jordens overgang til andre formål med deraf følgende prisstigninger til generel skade for jordbrugserhvervene samt bidrage til øge miljøkonflikter mellem landbrugserhvervet og beboelsesinteresserne (Boeck 1994, Miljøministeriet 2002). Hensynet til jordbrugs-, råstof, natur- og landskab samt rekreative og kulturhistoriske interesser handler om at beskytte disse interesser mod bebyggelse. Trafikale og miljømæssige hensyn handler om at modvirke forurening samt sikre, at der er de rette trafikale forhold tilstede i forhold til det ansøgte, og at det ansøgte ikke forhindrer en hensigtsmæssig afvikling af trafikken (Miljøministeriet 2002). Sociale og menneskelige hensyn kan være hensyn til familie, alder helbred mv. Som eksempel på det sidste nævner Boeck (1994) en sag fra 1988, hvor der af menneskelige hensyn blev meddelt tilladelse til nyopførelse af en 140 m² stor bebyggelse på en landbrugsejendom, som skulle benyttes som feriebolig for ejerens søster, der var stærk handicappet og afhængig af hjælpere. Til en sagstype som denne ville man almindeligvis have meddelt afslag i henhold til lovens intentioner, men godkendelse blev givet under henvisning til, at man havde taget hensyn til de særlige sociale forhold og at dette ikke havde ført til en alvorlig svækkelse af lovens formål.

Administrationsgrundlaget for zonetlovsadministrationen

Ved ikrafttrædelsen af by- og landzone loven i 1969 fandtes der ikke et brugbart administrationsgrundlag, der kunne understøtte lovens administration. Man indførte derfor i første omgang bestemmelser i naturfredningsloven om, at alle landets natur- og landskabsinteresser skulle kortlægges og prioriteres (Primdahl og Kristensen, 2003). Siden hen er natur- og landskabsinteresserne, herunder de rekreative interesser samt landbrugs- og råstofinteresserne blev planemner og de er indarbejdet i regionplanerne. De første regionplaner, der indeholdte planemner for det åbne land, blev udarbejdet i starten af 1980'erne og regionplanerne har indtil i dag udgjort det vigtigste administrationsgrundlag for zonetlovsbestemmelserne. Fra 1. januar 2007 er regionplanerne blevet afløst af kommunale planer som følge af en større strukturreform, der blev vedtaget af folkettingen i 2004 (se næste afsnit).

Med zonetlovgivningen og den landsdækkende kortlægningen af natur- og landskabsinteresserne samt den senere regionplanlægningen fik man en systematisk regulering af den spredte bebyggelse og hermed et system, der gjorde det vanskeligere for amtsrådene og kommunalbestyrelserne, at argumentere for tilladelser til spredt bebyggelse udenfor de angivne byzoner.

Senere ændringer af zonebestemmelserne

Et ønske om at fremme erhvervsudviklingen i landbosamfundene samt udnytte den bygningsmasse der i stigende omfang blev tilovers pga. landbrugets strukturudvikling

(større og færre landbrug), førte i 1987 til den første liberalisering af zonebestemmelserne. Herefter kunne der uden tilladelse indrettes mindre erhvervsvirksomheder i overflødiggjorte landbrugsbygninger. Det blev udtrykkeligt i vejledningen til loven fremhævet, at en tilladelse ikke på sigt gav adgang til udvidelse af bygningsmassen (Boeck 1994). Året før blev der desuden i henhold til landbrugslovgivningen åbnet mulighed for etablering – gennem lokalplanlægning - af jordbrugsparceller i de mere tyndt befolkede dele af Danmark. En jordbrugsparcel er defineret som *'beboelsesbygninger kombineret med hobbyprægede, jordbrugsmæssige formål'* på grunde der ikke er større end 1 ha.

I 1991 blev der iværksat et cirkulære om planlægning og administration i kystområderne, som foreskrev en skærpet landzoneadministration i kystnærhedszonen – en 3 km bred zone langs Danmarks kyster. Cirkulæret blev i 1994 ophøjet til lov og indarbejdet i lov om planlægning (Boeck 1994), således at det i dag er et lovkrav, at der skal foretages en skærpet landzoneadministration i kystzonen. Lovkravet betyder, at der i landzonen kun bør gives tilladelse til bebyggelsesaktiviteter, der har en kystnær nødvendighed. Ved samme lejlighed blev byggelinierne for strand og klitfredede arealer hævet fra 100 meter til 300 meter.

I 2002, efter at den nuværende liberal-konservative regering kom til magten, blev zonebestemmelserne ændret på en række væsentlige punkter – ændringer som de borgerlige partier uden held havde bragt til forslag i alle folketingssamlinger siden vedtagelsen af planloven i 1992. Ændringerne indebar, at zonelovskompetencen blev flyttet fra amterne til kommunerne, dog med den tilføjelse at amterne skulle høres i hovedparten af landzonesagerne. Endvidere blev der vedtaget en række yderligere lempelser af zonelovsbestemmelserne. Det blev således uden zonetilladelse muligt:

- at opføre ny bolig eller indrette beboelse i eksisterende byggerier til benyttelse i forbindelse med et generationsskifte eller til en medhjælp, hvis landbrugsejendommen er større end 30 ha
- at udvide byggeri hvori der på lovlig vis er etableret mindre erhvervsvirksomhed i eksisterende bygninger i det åbne land, blot den samlede udvidelsen ikke kommer væsentligt over 500 m² og at der ikke er flere ansatte end 5 (definitionen på en mindre virksomhed)
- at tage overflødiggjorte landbrugsbygninger i brug til mindre butikker (ikke mere end 250 m²) og én bolig
- at placere gylletanke i større afstand fra eksisterende bebyggelse. I princippet skal der ansøges om aktiviteten, men der skal altid meddeles tilladelse, med mindre hensynet til natur- og miljø samt naboer taler i mod.

Der gives i lovforslaget ingen begrundelser for eller formål med de foreslåede ændringer, men af den folketingsdebat der var i forbindelse med at forslaget blev rejst, fremgår det, at en decentralisering af beslutningsprocessen, regelforenkling og lempelser af reglerne skal medvirke til at skabe mere aktivitet i landdistrikterne. Med hensyn til de miljømæssige konsekvenser af loven anføres i lovbemærkningerne, at man ikke forventer at loven vil få væsentlige miljøkonsekvenser, hvis kommunerne tager hensyn til regionmyndighedernes udtalelser om miljø-, natur- og landskabsforhold. Det anføres dog, at lovforslaget må forventes at føre til opførelse mere nyt

byggeri i det åbne land og at udvidelse af de mindre erhvervsvirksomheder kan påvirke landskabet og få konsekvenser for natur og miljø gennem øget produktion af spildevand og affald samt udledning af luft.

Der var i forbindelse med lovændringens vedtagelse en relativ heftig debat om forslaget, hvor en lang række partier fra oppositionen fremhævede, at de havde svært ved at se hvilke argumenter - andre end ideologiske - der lå bag liberaliseringsforslaget. Som en del af oppositionens argumentation imod ændringerne blev det bl.a. fremhævet, at landbruget i mange år ikke har haft behov for mere arbejdskraft og at der derfor ikke eksisterede behov for nye medhjælperboliger. Flere fremhævede desuden, at administrationspraksis allerede var lempelig, og at der derfor ikke var behov for lempelser af loven (Folketinget 2001).

Strukturreformen 2004 og ændringer i myndighedsstruktur og planlægningen

Det plansystem man fik etableret i starten af 1970'erne og som har fungeret frem til udgangen af 2006 var et hierarkisk plansystem bestående 3 lag, hvor planer på et underliggende niveau ikke måtte stride mod planer på et højere liggende niveau. Øverst i hierarkiet var landsplanlægningen, som har haft et forholdsvis begrænset omfang. Landsplanlægningen har hovedsagelig bestået af en række landsplan-direktiver (landsplaner) for enkelte emner, for eksempel naturgasnettet og placering af asylcentre, samt periodisk udkommende udmeldinger fra staten til amterne om de statslige interesser i planlægningen (de planemner som staten anså som særlig vigtige i den følgende planperiode). Derudover har det været pålagt miljøministeren jævnligt at udarbejde landsplanredegørelse til folketing vedrørende landets fysiske udvikling og planlægning.

Det næste lag i planlægningssystem var det regionplanlægningen, der blev varetaget af amtsrådene – et politisk valgt organ med selvstændig skatteudskrivning. Det var amtsrådenes opgave i henhold til planloven at varetage planlægningen af det åbne land, herunder planlægning for natur og landskabsinteresserne, kulturværdier, friluftsliv samt de jordbrugsmæssige interesser. Det var også amtsrådene, der skulle fastlægge zonerne for by- og byudvikling, sommerhusområderne og landzonen. Regionplanerne skulle indeholde en kortlægning af de forskellige interesser samt indeholde retningslinier for disse, til brug for bl.a. administrationen af zonenlovsbestemmelserne. Regionplanerne revideredes hver 4. år. Det sidste lag i planhierarkiet var den kommunale planlægning, der havde til opgave at planlægge for kommunens samlede areal. Med planlovsændringen i 1992 blev det dog præciseret, at den kommunale planlægnings opgave primært var at planlægge for byområderne (byzoner og landsbyer i byzone). Ifølge planloven skulle kommuneplanen indeholde en hovedstruktur der angav de overordnede mål for udvikling og arealanvendelse, trafikbetjening, serviceforsyning og rekreative områder samt rammeplaner for enkelte dele af kommunen indeholdende rammebestemmelser for lokalplaner. Lokalplaner er detailplaner til regulering af bebyggelse og arealanvendelse i byzone eller landsbyer i landzonen (Boeck 1994).

Som konsekvens af strukturreformen, vedtaget i 2004, er amterne blevet nedlagt pr. 31. december 2006 og ansvaret for størstedelen af planlægningen i et åbne land er overgået til kommunerne. Kommunerne er således i dag ansvarlige for planlægningen af både by og land, fastlæggelse af by- og landzonen samt administration af by- og landzonebestemmelserne. Planlægningen må dog ikke stride mod overordnede

(statslige) hensyn, men det er uklart hvad sådanne hensyn konkret betyder i forhold til natur- og landskabsværdierne.

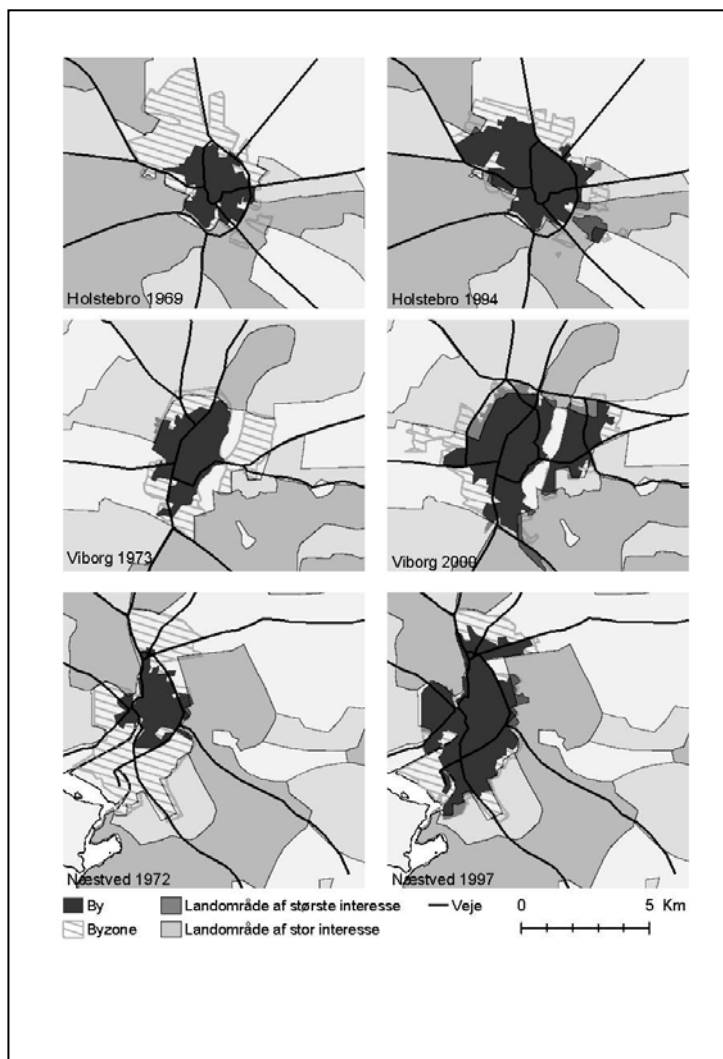
3.4 Undersøgelser af reguleringens effekter

Der foreligger ingen systematiske evalueringer af, hvordan zonestrukturerne og reglerne om planlægning for byvækst har fungeret. Der findes dog en række mindre og hovedsageligt casebaserede studier, hvor man på forskellig vis har forsøgt at undersøge, hvordan plansystemet og landzonebestemmelserne har virket. Disse undersøgelser og deres resultater bliver gennemgået i det følgende. De planer der indgår i undersøgelsen af plansystemet er dels byudviklingsplaner for en række større og mindre byer, dels byudviklingsplanen for Hovedstadsområdet der blev udarbejdet i 1947.

Planlægning og byvækst

Primdahl og Kristensen (2003) har gennem analyser af byudviklingsplaner (zoner udlagt byudvikling) og topografiske kort (den faktiske byafgrænsning som den fremgår af de topografiske kort i målestok 1:100.000) undersøgt byudviklingen i 3 mellem store byer udenfor hovedstadsområdet.

Figur 3.1 *Byudvikling og byudviklingszoner i 3 mellemstore byer i Danmark*



Formålet var at undersøge, i hvilket omfang den faktiske byudvikling har fundet sted indenfor kommuneplanernes rammer for byudvikling, og i hvilket omfang der er taget hensyn til de landskabelige interesser i udlægget af områder til byzone. Resultaterne af undersøgelsen viser (illustreret i Figur 3.1), at byudviklingen i perioden 1970-1990'erne, med få undtagelser, er sket i de zoner, der er udlagt til byudvikling og at byudviklingszonerne med få og små undtagelser er lokaliseret uden for områderne med større natur- og landskabsinteresser. De områder, der er overgået til byudvikling, har således primært været jordbrugsområder og ofte jordbrugsområder af høj landbrugsmæssig værdi.

Primdahl et al. (2006) har lavet en tilsvarende undersøgelse af byudviklingen omkring 8 mindre byer i hovedstadsområdet. Denne undersøgelse viser, at de højt prioriterende landskabsområder friholdes for byudvikling, i det omfang det kan lade sig gøre. Dvs. man undgår at udlægge byudviklingszoner i de højt prioriterende natur- og landskabsområder, hvis man har andre muligheder.

I sidstnævnte projekt undersøgte man også, om byudviklingen foregik indenfor de i kommuneplanen fastlagte rammer, sådanne som disse forelå forud for hver plan-

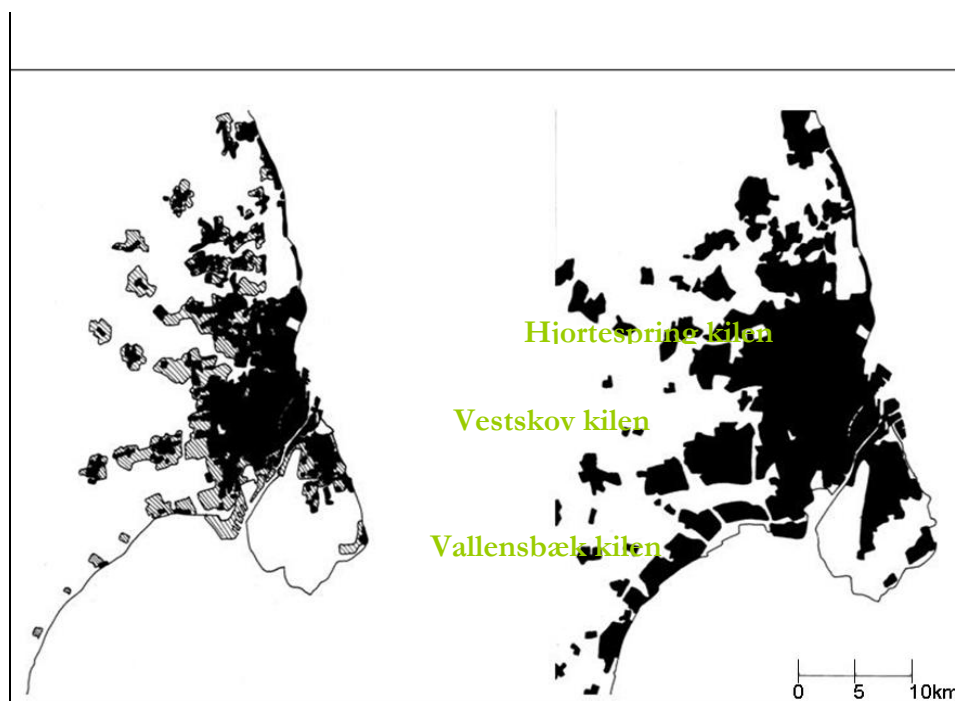
periodes begyndelse. Udgangspunktet for undersøgelsen er 1970 og der er benyttet planer fra henholdsvis 1984, 1994 og 2004. I modsætning til undersøgelsen af de mellem store byer viser denne undersøgelse, at en relativ større dele af byvæksten er foregået uden for de vedtagne byplaners vækstrammer, sådan som de forelå forud for planperiodens begyndelse. Udlægning af byudviklingsområderne er således i et vist omfang foregået gennem ad hoc plantillæg. Dette indikerer, at man i kommuneplanerne enten har forudset en mindre byudvikling end den efterspørgsel, der efterfølgende viste sig at være, eller at den faktiske byudvikling har fundet sted andre steder end forudsat i de 'normale' planrevisioner. Det er formodentlig det sidste, der er tættest på sandheden.

Hvis vi mere generelt ser på hovedstadsområdet, så den første sammenhængende plan for byudviklingen her dagens lys i 1947 i form af et 'Skitseforslag til Egnspan for Storkøbenhavn'. Planen blev visualiseret som en hånd og fik populærnavnet 'Fingerplanen' se Figur 3.2. Grundideen i planen var, at byvæksten skulle finde sted inden for 5 fingre og at mellemrummet mellem fingrene skulle friholdes som grønne kilder til landbrug, skov, gartneri og friareal. Skelettet i fingrene var trafikåre, veje og s-baner, og bydannelsen skulle ske omkring eksisterende og kommende s-togstationer, der skulle ligge som perler på en snor i fingrene. Selve København skulle udvikles med den gamle bydel som et naturligt centrum (håndfladen i hånden) (Gaardmand, 1993). Planen blev aldrig officielt vedtaget eller godkendt, men har dannet grundlag for al senere planlægning af byvæksten omkring København. En sammenligning af den oprindelige plan fra 1947 og bebyggelsesmønsteret anno 2001 (venstre og højre kort i Figur 3.2) afspejler tydeligt, at fingerplanens idegrundlag er blevet fastholdt i den efterfølgende planlægning, om end den nordligste kile er svær at erkende i 2001. Vejre et al. (2007) gør dog opmærksom på, at bebyggelsen nord for København allerede ved fingerplanens udarbejdelse var så udbredt og spredt, at det er svært at identificere en egentlig finger i dette område (bebyggelsen findes dels langs trafikkorridor dels spredt ud i attraktive landskaber). Den grønne kilde i den nordlige del af fingereplanen var således som udgangspunkt ikke en grøn kilde uden større bebyggelse, men en grøn kilde bestående af bebyggelse med større grønne arealer ind imellem (skov, søer og fredede arealer).

Der er gjort flere, hovedsagelige kvalitative, forsøg på at evaluere fingerplanens effektivitet i forhold til at friholde de grønne kilder fra bebyggelse. Det er den generelle opfattelse at planens hovedidé er blevet respekteret, men at håndfladen er blevet større end forudsat i den oprindelige plan. Man har således ikke helt kunne undgå en 'lag på lag' udvikling (som det var intentionen at undgå), og fingrene er blevet klart tykkere og længere end planlagt. Det har heller ikke været muligt at friholde de grønne kiler for motorvejsanlæg og andre tekniske faciliteter. Samlet set betyder dette, at omfanget af de grønne kiler er blevet mindre end skitseret i fingerplanen fra 1947 (Swaffield and Primdahl, 2006; Caspersen et al. 2006). Mere detaljerede undersøgelser af udviklingen i de grønne kiler udført af Vejre et al. (2007) og Caspersen et al. (2006) viser, at implementeringen af de inderste dele af de 3 grønne kiler vest for København har haft varierende succes. I de to sydligste kiler 'Vallensbækkilen' og 'Vestskovkilen' er 'Vestskovkilen' blevet effektivt friholdt for bebyggelse gennem en statslig skovrejsningsplanlægning (hovedsagelig iværksat fra slutningen af 1960'erne) (Vejre et al., 2007) og 'Vallensbækkilen' er delvis blevet friholdt for byggerier gennem forskellige kommunale strategier: Anlæggelse og opkøb

af arealer til golfbaner, landskabsparker, nyttehaver (kolonihaver), samt skovrejsning. Et kommunalsamarbejde – bestående af 4 kommuner – har siden 1978 har været involveret i friholdes af denne kile (Vejre et al.2007; Caspersen et al., 2006). I den tredje kile 'Hjortespringkilen' er de involverede kommuner først blevet enig om en fælles plan for den grønne kilde i midten af 1990'erne, på et tidspunkt hvor der ikke var meget grønt tilbage i det inderste af kilen. Denne kile står således tilbage som en noget rudimentær kile og det inderste af den grønne kilen er forsvundet. Undersøgelsen af Caspersen et al. (2006) viser, at byudviklingen i de to kiler 'Vallensbæk' og 'Hjortespring' har været størst i perioden 1954-1969, hvor man samtidig med et svagt plansystem (se tidligere afsnit) har haft en voldsom befolkningsvækst (se appendiks). Byområderne er i perioden 1954-1969 vokset fra at udgøre henholdsvis 9 % til 28 % af arealet i 'Vallensbækkilen' og fra 21 % til 34 % i 'Hjortespringkilen'. I perioderne 1969-1986 er byområderne vokset fra henholdsvis 28 % til 39 % og 34 % til 39 % og perioden 1986-1998 fra henholdsvis 39 %-39 % og 39 %-40 %.

Figur 3.2 *Til venstre ses fingerplanen fra 1947. Det sorte markerer den eksisterende bebyggelse, den skraverende markerer byudviklingsområderne for planens 2. etape. Figuren til højre viser bebyggelsesmønstret anno 2001.*



Hvis man kigger på ydre delene af de grønne kiler er disse hovedsagelige udpeget til landbrugsområder. Ifølge Primdahl et al. (2006) følger byudviklingen i denne del af Københavnsområdet stort set intentionerne i Fingerplanen. Til gengæld har den landbrugsmæssige bygningsmasse og dens anvendelse skiftet karakter de sidste 30 år. En stadig stigende andel af den landbrugsmæssige bygningsmasse benyttes i dag til ikke-landbrugsmæssige virksomhed: Opmagasiner, kontorvirksomhed,

småindustri, beboelse og hobbypræget landbrugsmæssig virksomhed samt rideskoler og hestestutterier (Primdahl et al. 2006). Årsagerne til denne urbanisering skal bl.a. findes i højere priser på erhvervsgrunde og ejendomme i almindelighed i byzonen sammenlignet med priser på landbrugsejendomme, ønsker om at bo på landet, samt strukturelle ændringer i landbruget og reguleringen der har gjort udviklingen mulig.

Spredt bebyggelse i det åbne land - administration af landzonebestemmelserne

Der er relativt lidt systematisk viden om den samlede behandling af landzonesager på nationalt niveau, men en landdækkende undersøgelse fra 1987-1988 udført af Lundsteen (1989) for den daværende Planstyrelse viser, at der i gennemsnit blev givet tilladelse til 78 % af det ansøgte. De mest restriktive amter havde en tilladelsesprocent på mellem 55-72 % og de mindre restriktive havde en tilladelsesprocent på mellem 85-90 %. Der indgik henholdsvis 7361 og 6838 sager i undersøgelsen. Undersøgelsens resultater afspejler klart, at landzonen ikke er blevet tolket som en forbudszone af de administrerende myndigheder. Den landsdækkende undersøgelse gav ikke mulighed for at undersøge, hvordan afgørelserne fordelte sig på forskellige sagstyper, da sådanne oplysninger ikke var omfattet af den statistik, det var obligatorisk for amterne at lave. For at få et indtryk af sagsemnerne valgte Lundsteen derfor at undersøge disse for 3 udvalgte amter. Denne del af undersøgelsen viste, at 40 % af sagerne handlede om erhverv, 20 % vedrørte opførelse af nye helårsboliger, knap 10 % vedrørte vindmøller og de øvrige 30 % vedrørte andre emner som ferieboliger, udhuse og garager, idrætsanlæg mv. Der blev givet flest tilladelser indenfor sager, der vedrørte erhverv dvs. tilladelse til etablering af håndværks-, industri- og kontor- og servicevirksomheder i eksisterende bebyggelse samt oplag, dyrepensioner og ridehaller mv. Færrest tilladelser blev givet til beboelsesbyggeri og i de tilladelser der blev givet lå byggeriet hovedsagelig inden for afgrænsede landsbyer og i forbindelse med de mindre bysamfund (Lundsteen 1989). Den landsdækkende del af undersøgelsen viste desuden, at der ikke var flere ansøgere i amter med store bysamfund end i amter uden (Lundsteen 1989), hvilket kan indikere at presset på det åbne land i den undersøgte periode ikke kom fra bysamfundene men var relaterede til en form diversificering i det eksisterende landbrugserhverv.

Casebaserede undersøgelser af zonebestemmelsernes administration udført i løbet af 1990'erne viser i hovedtræk samme resultater som Lundstens undersøgelse: En relativt høj tilladelsesprocent på omkring 70-85 % (Anker 1998, Andersen 2001). Sagerne er også i disse undersøgelser opdelt i emnekategorier, men ingen af kategorier omhandler 'ren' beboelsesbyggeri som i Lundsteens undersøgelse og en sammenligning med denne undersøgelse er derfor ikke mulig. I Andersens undersøgelse opereres der med en sagskategori 'nybebyggelse' som omfatter både erhverv og bolig. Disse sager udgør 26 % af de samlede antal undersøgte sager og der er givet tilladelse i 78 % af tilfældene. Undersøgelsen omfatter sager fra 3 forskellige lokaliteter og 3 forskellige amter og viser at der er en vis variation i sagsafgørelserne mellem de 3 amter med Roskilde Amt (lokaliseret i Hovedstadsområdet), som det mest restriktive amt i forhold til nybebyggelse. Forskelle i sagsafgørelserne amterne i mellem kan være relateret til sagstyperne, for eksempel om det ansøgte primært handler om landbrugsrelateret byggeri (hovedsagelig opførelse af gylletanke i lang afstand fra eksisterende bebyggelse) eller beboelse. Man kan således forvente en mere lempelig sagspraksis i forhold til landbrugsrelateret byggeri. Da Roskilde Amt er en

del af hovedstadsregionen og mindre domineret af fuldtidslandbrug end de øvrige undersøgte amter (Viborg og Århus i Jylland) kan forskellene i administrationen være relateret til forskelle i den dominerende sagstype. Der indgik i alt 366 sager i Andersens undersøgelse.

Primdahl et al. (2006) har specielt undersøgt zoneadministrationen i hovedstadsområdet med udgangspunkt i 8 områder liggende tæt på eksisterende byer i en varierende afstand til København. Det skal bemærkes, at denne undersøgelse, lige som de ovenfor nævnte casebaserede undersøgelser, er baseret på et relativt lille antal sager (120 i alt). Undersøgelsen omfatter perioden 1975-2004 og er opgjort i 4-årige perioder, således at antallet af sagerne kan undersøges over tid. Undersøgelsen af sagsantallet over tid viser, at antallet af sager har været nogenlunde stabilt frem til årtusindskiftet, men at sagsantallet fordobles i perioden 2000-2004. En 1/3 del af zonelovssagerne i hele den undersøgte periode fra 1975-2004 er således sager fra de sidste 5 år og indikerer et stigende urbaniseringspres. Betragter man sagsafgørelserne, synes der generelt ikke at være sket et skred i afgørelserne, som følge af presset. Andelen af afslag udgjorde således 31 % i perioden 1996-2004 mod 26 % for hele den undersøgte periode. En yderligere opsplitning af sagsafgørelserne fra perioden 1996-2004 i to perioder viser dog, at der er langt færre afslag i perioden 2000-2004 end i perioden 1996-2000, hvilket kan indikere, at det de seneste år har svært for det politisk-administrative niveau at modstå 'presset'. Det skal bemærkes, at det også er i denne periode, at administration af zonebestemmelserne flyttes fra amterne og til kommunerne.

Heller ikke i Primdahl et al.'s undersøgelse er det muligt at adskille beboelses- og erhvervsbebyggelse. Til gengæld kan Primdahls sagssemner sammenlignes med de sagssemner, der er benyttet i undersøgelsen af Andersen (2001). Hos Andersen er den største sagskategori som nævnt nybebyggelse omfattende 26 % af sagerne. Udstykning udgør til gengæld en mindre del 7 %. I modsætning her til er udstykning den største sagskategori i Primdahl et al.'s undersøgelse, udgørende 40 % sagerne efterfulgt af nybyggeri på 28 % af sagerne. Forskelle i sagstyperne mellem de to undersøgelser, der henholdsvis præsenterer de meget bynære landbrugsområder og de mindre bynære landbrugsområder, understreger det bebyggelsespres der eksisterer i de meget bynære landbrugsområder.

For at overvåge administrationen af zonebestemmelserne efter overflytning af administrationen fra amterne til kommunerne er sagsbehandlingen i 2003 blevet undersøgt af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitution (AKF) omfattende 223 af landets 271 kommuner. Undersøgelsen viser (ligesom de ovenfor refererede casebaserede studier) en relativ høj gennemsnitlig tilladelsesprocent på 83 %. En opgørelse af tilladelserne fordelt på sagskategorier viser, at tilladelsesprocenten varierer afhængig af sagstypen og at tilladelsesprocenten for nye boliger udenfor afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder er tydeligt lavere end gennemsnittet nemlig 62 %. Ansøgning om tilladelse til opførelse af nye boliger udgør 12 % af det samlede antal sager. Undersøgelsen kan ikke sige noget om, der er sket ændring i sagsbehandlingen over tid, da man ikke har en sammenlignelig undersøgelse af før situationen. Heller ikke en analyse af sager over tid, der er blevet påklaget til Naturklagenævnet (ankeinstans for landzone- og naturbeskyttelsessager), har vist signifikante forskelle i sagsbehandlingen med overgangen fra amterne til kommunerne. Analysen viser dog, at der har været en relativ stigning i antallet af

klager over tilladelser og et relativt fald i klager over afslag, hvilket kan indikere, at kommunerne har en mere lempelig sags praksis end amterne. Man gør dog i undersøgelsen opmærksom på, at undersøgelser over en længere årrække er nødvendig, før der kan laves sikre konklusioner, i det tendensen til flere klager over tilladelser allerede kan ses fra 2002 (før overførelsen af zonelovskompetence til kommunerne) (Bille et al. 2004).

Med det formål at undersøge bebyggelsesudviklingen nærmere i hovedstadsområdet og effekterne af zonelovsbestemmelserne har vi for to kommuner, Stenløse der ligger nordvest for København og Greve der ligger mod sydvest, foretaget en kortpladsanalyse af bebyggelsesudviklingen i perioden før og efter for zonelovbestemmelsernes indførelse i 1970. Kommunerne var før kommunesammenlægningen på henholdsvis 65,4 km² og 60,2 km² i 2005.

Tabell 3.1 *Bebyggelsesudvikling i to kommuner i hovedstadsområdet i perioden henholdsvis før og efter indførelse af zonelovsbestemmelserne. Greve kommune ligger ca. 30 km sydvest for fra København og Stenløse ca. 30 km nordvest for København*

Greve	1932-1968	1969-2004
Nye bygninger	72	68
Uændret (små ændringer)	233	217
Større ændringer > 50 %	21	52
Forsvundne bygninger	0	46
Stenløse		
Nye bygninger	260	124
Uændret (små ændringer)	538	629
Større ændringer > 50%	68	168
Forsvundne bygninger	0	60

Som det fremgår af Tabellen er der især i Stenløse kommune (som er landskabeligt mere varieret end Greve kommune) blevet opført langt færre ny bygninger i landzonen i perioden efter zonebestemmelsernes indførelse end i perioden før. I begge kommuner er en del bygninger desuden forsvundet i perioden efter zonebestemmelsernes indførelse. Til gengæld er den eksisterende bygningsmasse vokset langt mere i perioden 1969-2004 end i perioden 1931- 1968. Stigningen i størrelsen af den eksisterende bygningsmasse kan hovedsagelig relateres til landbrugets strukturudvikling og landbrugets fortsatte industrialisering.

3.5 Diskussion og konklusion

Ovenstående sammenskrivninger af resultater af forskellige undersøgelser vedrørende planlægningen og zonebestemmelsernes administration viser i al sin tydelighed, at det er en kompliceret opgave at drage håndfaste konklusioner om planlægningen og reguleringens effekter.

Hvad angår de refererede undersøgelser af planlægningen, er det væsentligt at nævne, at undersøgelserne kun omfatter et lille udsnit af de danske byer og deres udvikling og at der for eksempel ikke er kyst- og fjordnære byerne med i undersøgelsen (bort set fra København). De kyst- og fjordnære byer er karakteriseret ved, at de ofte er beliggende i værdifulde landskaber og at der de senere år har været et stort udviklingspres på disse byområder.

Med udgangspunkt i de refererede undersøgelser synes planerne vedrørende byudvikling i store træk at blive overholdt. Byvæksten i hovedstadsområdet er dog generelt blevet større end oprindelig planlagt og de grønne kiler hermed mindre, men hoved-ideen i byvækstmønsteret er overholdt. Med hensyn til beskyttelsen af de værdifulde landskaber i forbindelse med udlægning af områder til byudvikling viser undersøgelserne af de mindre og mellem store byer, at der tages hensyn til landskabsværdierne, idet områderne med de største værdier generelt bliver friholdt for byudvikling, hvis der findes andre muligheder.

En vurdering af landzonebestemmelsernes virkning i forhold til den spredte bebyggelse synes mere kompleks. Intensionerne med loven er som tidligere nævnt, at det åbne land i princippet skal friholdes for bebyggelse, der ikke er relateret til de primære erhverv. Samtidig skal zonen dog ikke opfattes som en forbudszone, dvs. der kan gives tilladelse til anden bebyggelse mv. inklusiv beboelse, hvis det ud fra en række, primært plan- og miljømæssige, overvejelser er acceptabelt. Alle de refererede undersøgelser viser, at landzonen ikke bliver opfattet som en forbudszone, idet der bliver givet tilladelse til omkring 80 % af det ansøgte, dvs. der er en relativ lempelig administration af loven. Et par af undersøgelserne viser også, at der er variation i afgørelserne, således at tilladelserne til ny beboelsesbyggeri er væsentlig lavere end tilladelserne til erhvervsrelateret byggeri. Desuden er det kendetegnet for alle byggerisager, at de ofte bliver givet på vilkår af, at en række betingelser er omfyldt, f.eks. beliggenhed, højde på bygningen, farve valg mv. (Anker.1998; Andersen, 2001; Kristensen, 2007). Til vurdering af de høje tilladelsesprocenter skal det tilføjes, at omkring 30-50 % af sagerne i de nyere undersøgelser vedrører tilladelser til etablering af søer i landskabet. Der er således tale om aktiviteter, der ikke har noget med bebyggelse at gøre og som i de fleste tilfælde vil føre til forbedringer af landskabet (Kristensen, 2007; Anker 1999; Andersen 2001). Ved vurdering af landzonebestemmelserne administration bør man også tages i betragtning, at der formodentlig er en lang række telefoniske forespørgsler vedrørende muligheden for en landzone-tilladelse. Besvarelsen af sådanne henvendelser ender formodentlig ofte her, fordi sagsbehandlerne vurderer at mulighederne for en tilladelse er lille. Ligeledes må man forvente, at lovgivningen i sig selv afholder en del folk fra at ansøge om tilladelse til bl.a. boligbyggeri, fordi det er en del af lovens intentioner at friholde det åbne land for ikke landbrugsrelateret byggeri.

På baggrund af ovenstående er det ikke muligt at give en enkelt konklusion på om lovgivningen virker efter hensigt eller er ej. Den differentierede sagsbehandling i forhold til boligbyggeri og erhvervsrelateret byggeri er dog med til at underbygge, at den sagsbehandling der foregår, sker i overensstemmelse med intensionerne. Sammenligningen af størrelsen af nybebyggelsen før og efter landzonebestemmelsernes indførelse i Stenløse og Greve er ligeledes med til at bekræfte at bestemmelserne, trods en forholdsvis lempelig administrationspraksis, er med til at begrænse den spredte bebyggelse i det åbne land. Nedrivning/fjernelse af bebyggelse i det åbne land, som primært er sket i perioden efter landzonebestemmelsernes indførelse, må formodes, i et vist omfang, at være en del af den vilkårsfastlæggelse der ofte sker i forbindelse med tilladelse til nyt byggeri.

Opsummerende kan vi på den ene side konstatere, at planlægningen og administrationen af zonebestemmelserne dels medvirker til at begrænse bebyggelsen i det åbne land, dels sikre at den bebyggelse der foregår, sker efter overordnede planmæssige overvejelser. På den anden side kan vi konstatere, at en større del af den eksisterende bygningsmasse i det åbne land er mere end fordoblet i løbet af de sidste 30 år, en udvikling som primært kan tilskrives landbrugets fortsatte koncentreret. Ligeledes er de lempelser, der er sket af zonebestemmelserne i planloven og erhvervsbestemmelserne i landbrugsloven medvirkende til, at en lang række nye funktioner har vundet indpas i tiloversblevne landbrugsbygninger herunder beboelse, oplagsvirksomhed, mindre industrivirksomhed mv. (Præstholm og Kristensen, 2004; Primdahl et al. 2006). Der drives således kun almindelig fuldtidslandbrugsdrift på mindre end 30 % af landets landbrugsejendomme (Primdahl et al. 2006; Kristensen 2003) og andelen af fuldtidslandbrug forventes at falde yderligere de kommende år. En foreløbig opgørelse af konsekvenserne af 2002 lempelserne af zonebestemmelserne viser desuden, med udgangspunkt i tal fra 2003, at de nye muligheder for at bygge aftægts- og medhjælperboliger (uden tilladelse) forøger boligbyggeriet med ca. 20 % i forhold til antal tilladelser der blevet givet til boligbyggeri generelt i det åbne land (der blev i 2003 givet tilladelse til 420 nye boliger efter landzonebestemmelserne samt anmeldt 84 nye aftægt- og medhjælperboliger) (Bille et al. 2004). Dertil skal lægges den bygningsmæssige udvidelse til mindre erhvervsvirksomheder som lempelserne giver muligheder for.

Udvidelsen af den landbrugsmæssige bygningsmasse, som følge af den fortsatte koncentreret af produktionen (som foregår stort set ureguleret i forhold til landzonebestemmelserne), er sammenholdt med de sidste 20 års liberaliseringer af zonebestemmelserne medvirkende til at udhule intentionerne i planlovens zonebestemmelser. Denne udhulning må på sigt forventes at føre til legitimitetsproblemer for den nuværende regulering af aktiviteterne i det åbne land.

Litteratur til kapittel 3

- Andersen, L.B. (2001). Den regionale administration af landzone- og naturbeskyttelsesreguleringen. Working Paper, nr 2001:12, Center for Samfundsvidenskabelig Miljøforskning (CESAM), Århus Universitet.
- Anker, H.T. (1998). Landzone- og naturbeskyttelsessager i Hvorslev og Bjerringbro kommuner, Viborg Amt, 1992-96. Working Paper, nr 1998:03, Center for Samfundsvidenskabelig Miljøforskning (CESAM), Århus Universitet.
- Bille, T., Christoffersen, H. og Wulff, H. (2004). Udviklingen i landzone efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser. AKF-forlaget 2004, København
- Boeck, A.B. (1994). Lov om planlægning. Kommenteret af Anne Birte Boeck. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Narayana Press, Gylling
- Boligministeriet (1968). Forslag til Lov om by- og landzoner. Folketingsåret 1968-69, tillæg C(57)
- Caspersen, O.H., Konijnendijk, C.C. og Olafsson, A.S. (2006). Green space planning and land use: An assessment of urban regional and green structure planning in greater Copenhagen
- Gaardmand, Arne (1993): Dansk Byplanlægning 1938-1992. Arkitektens Forlag 1993, København
- Folketinget (2001): Forslag til lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd. (Ændring af reglerne om landzoneadministrationen og reglerne om planlægning til butikformål). Af miljøministeren (Hans Christian Schmidt).
http://www.folketinget.dk/Samling/20012/lovforslag_oversigtsformat/L59.htm
- Kaufmann, E.(1968). 27 slags planer. Oversigt over og kritisk analyse af den offentlige fysiske planlægning i Danmark. Statens byggeforskningsinstitut.
- Kristensen, L. (2003). Agricultural landscapes - changes and public policies in the 1990s. A survey of farmers' landscape practice in marginal agricultural areas. Ph.d Thesis. Department of Economics and Natural Resources, The Royal Veterinary and Agricultural University, Copenhagen.

- Kristensen, L. (2007). Forelæsningsnoter. Landskabsforvaltning: Politik, teori og metode. Center for Skov, Landskab og Planlægning
- Lovbemærkninger til Naturfredningsloven af 1961. Folketinget 1961
- Lundsteen, O. (1989). Zonelovsforhold 1987 og 1998., Rapport nr. 8, Planstyrelsen, Miljøministeriet. Planstyrelsen, København, 1989
- Miljøministeriet (2002) Vejledning om landzoneadministration Planloven §§ 34-38. Retsinfo: <http://147.29.40/DELFIN/HTML/C2002/0956360.htm>.
- Naturfredningskommission (1967). Betænkning om naturfredning I. Afgivet af den af Ministeriet for kulturelle anliggende under 23. november 1961 nedsatte Naturfredningskommission, Betænkning nr. 467, 1967, Statens trykningskontor, Aarhus Stiftsbogtrykkeri, Aarhus
- Nielsen, J. (2000) Fysisk planlægning og ejendomsdannelse. I: Sørensen, E.M. (red) Ejendomsdannelse i det 20. århundrede, Den Dansk Landinspektørforeningen, Nordgraf A/S, Aalborg
- Primdahl, J. og Kristensen, L. (2003). Danske erfaringer med det åbne lands planlægning. Kungliga Skogs- og Lantbrukakademiens tidskrift, årgang 142 nr. 1, 11-24
- Primdahl, J., Busck, A. G. og Lindemann, C. (2006). Bynære landbrugsområder i Hovedstadsregionen 2004. Udvikling i landbrug, landskab og bebyggelse 1984-2004. Forest and Landscape Research, no. 37-2006
- Præstholt, S. og Kristensen, S. (2004) Rural innovation in the urban fringe agricultural landscapes of the Sound Region. TAPAS Working Paper 2004:1. Institute of geography, University of Copenhagen, Øster Voldgade 10, 1350 Copenhagen K. www.geogra.ku.dk/projects/tapas
- Swaffield, S. og Primdahl, J. (2006). Spatial concepts in landscape analysis and policy: some implications of globalisation. Landscape Ecology, 21:315-331
- Sørensen, E.M. (2000). Ejendomsændringer i det agrare landskab. I: Sørensen, E.M. (red) Ejendomsdannelse i det 20. århundrede, Den Dansk Landinspektørforeningen, Nordgraf A/S, Aalborg
- Vejre, H. Primdahl, J. Brandt, J (2007). The Copenhagen fingerplan. Keeping a green space structure by a simple planning metaphor, i: Pedroli, B., Doorn, A.v., Blust, G.d., Paracchini, M.L., Wascher, D. and Bunce, F., Europe's Living Landscapes. Essays exploring our identity in the countryside, pp 311-328, KNNV Publishing.
- Wulff, H. (1992) Landboret. Miljøret og anden ejendomsregulering i det åbne land. Jordbrugsforlaget, DSR-tryk, Frederiksberg

Vedlegg til kapittel 3:

Befolkningsudvikling i Danmark 1960-2004

Befolkningstallet i Danmark er siden 1960 stedet med godt 800.000 svarende til en stigning på 18 %. Utviklingen dekker over en betydelig befolkningsstigning i 1960-erne, en svak stigning i 1970-erne, stagnation og tilbakegang i 1980-erne samt en stigning igen fra starten af 1990-erne.

Opgøres befolkningsudviklingen på kategoriene: **byområder** og **landdistrikter**, er andelen af befolkningen der bor i landdistrikter, trods den generelle befolkningsfremgang, gået tilbake fra knap 1,2 millioner mennesker i 1960 til knap 0,8 millioner mennesker i 2004. Dette svarer til, at 26 % af befolkningen i 1960 boede i landdistrikterne, mod 15 % i 2004. En definition af byområder og landdistrikter kan ses i note 4 i Tabel 1.

Tabel 1 *Befolkningsudvikling i Danmark*

År	Hele landet ¹	Landdistrikter ^{1,4}	Byer ^{1,4}	Hovedstadsregionen ²	København ³
1960	4.585.256	1.187.180	3.393.344	1.593.805	923.974
1970	4.937.579	991.422	3.946.157	1.752.631	802.391
1976	5.072.516	882.065	4.190.451	1.760.630	709.295
1981	5.123.989	826.608	4.297.381	1.739.860	648.720
1986	5.116.273	795.761	4.320.512	1.718.982	626.899
1990	5.135.409	778.970	4.356.439	1.711.254	617.637
1996	5.251.027	780.224	4.470.803	1.752.078	632.246
2000	5.330.020	796.370	4.533.650	1.796.335	653.983
2004	5.397.640	786.989	4.610.651	1.822.569	662.089

¹⁾ Statistiske efterretninger, Befolkning og valg, Byopgørelsen diverse årgange; Statistisk årbog 1997 og 2006. Danmarks Statistik

²⁾ Statistiske efterretninger, Befolkning og valg, Byopgørelsen diverse årgange; Statistisk årbog 1997 og 2006; Statistikbanken, Befolkning og valg, Folketal, BEF1A. Danmarks Statistik. Hovedstadsregionen dekker Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksberg og Roskilde Amter

³⁾ Statistisk årbog 1997; Statistikbanken, Befolkning og valg, Folketal, BEF1A. Danmarks Statistik. København dekker kommunerne: København, Frederiksberg og Gentofte

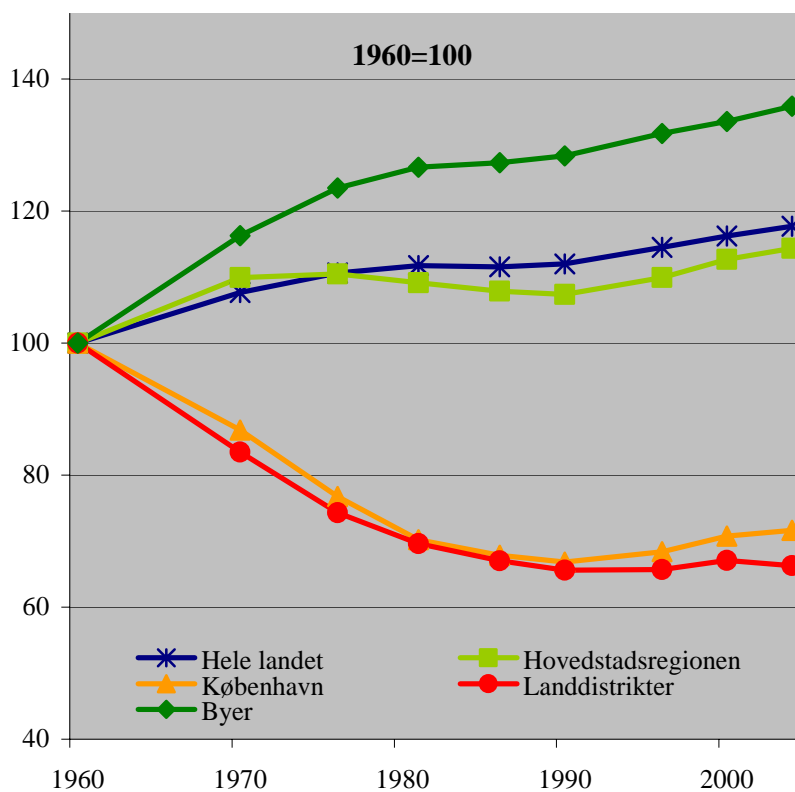
⁴⁾ Byer er afgrænset som en sammenhengende bebyggelse på minst 200 indbyggere; at bebyggelsen er sammenhengende vil som hovedregel sige at avstanden mellom husene ikke overstiger 200 meter, medmindre afbrydelsen skyldes offentlige anlegg, kirkegårde o.l. Områder, der ikke oppfyller kravene til byområdedefinitionen, er landdistriktsområder

Udviklingen i antallet af mennesker der bor i landdistrikterne dækker over en kraftig tilbagegang frem til omkring 1980 (som konsekvens af samfundets fortsatte industrialisering og den samtidige mekanisering af landbruget), efterfulgt af en mindre tilbagegang i 1980'erne, en mindre fremgang i 1990'erne og tilbagegang igen i starten af det 21. århundredes første årti.

Opdelingen af befolkningen på kategorierne landdistrikter og byområder, som de er defineret af Danmarks statistik, giver næppe et fuldstændigt billede af befolkningsudviklingen i landdistrikterne, i det en lang række mindre landsbyer, som udgør en integreret del af disse landområder, ifølge Danmarks statistik, bliver henregnet til byområder. En sammenlægning af befolkningstallene fra landdistriktskategorien med befolkningstallene fra de mindre byer (op til 999 indbyggere) ændrer dog ikke væsentlig ved den udviklingstendens, som er vist i Figur 1 for landdistrikterne. En sammenlægning af de to kategorier til en 'ny' landdistriktskategori vil dog få andelen af befolkningen, der lever i landdistrikterne, til at stige med ca. 430.000 mennesker.

På baggrund af ovenstående beskrivelse kan det opsummeres, at den generelle befolkningstilvækst frem til 1980'erne udelukkende er kommet byområderne til gode. I perioden fra 1980 til starten af 1990'erne sker der en afmatning i byområdetilvæksten, hvilket skal ses i sammenhæng med den manglende befolkningstilvækst og en lavere vandring af folk fra land til by. Fra starten af 1990'erne sker der igen en vækst i byernes befolkning, samtidig med at der finder en generel befolkningstilvækst sted.

Figur 1: Den relative befolkningsudvikling i Danmark i perioden 1960-2004 vist med 1960 som referenceår (1960=100)

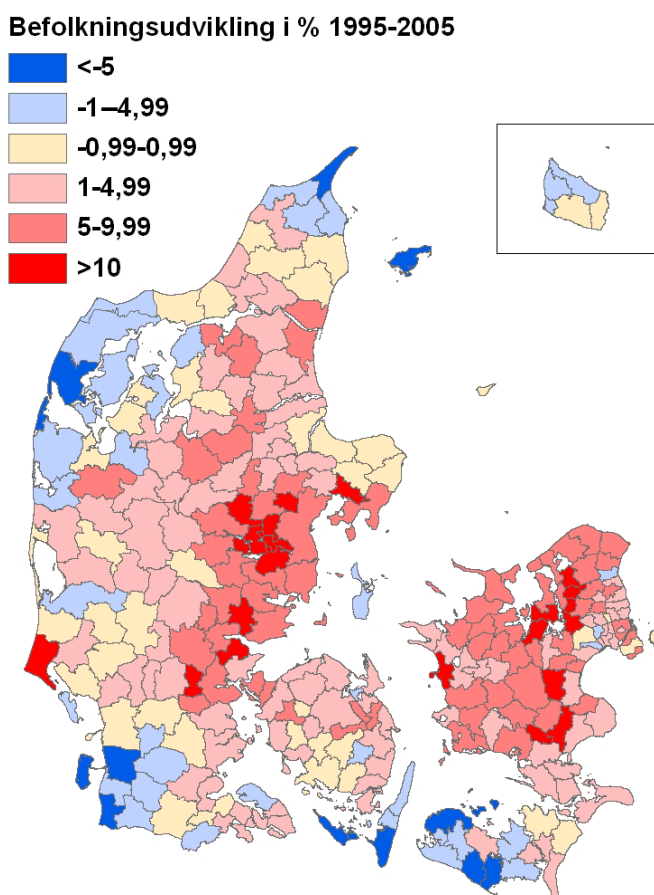


Befolkningsudviklingen i hovedstadsområdet er forsøgt illustreret gennem to kategorier: *København* der omfatter kommunerne: København, Frederiksberg og Gentofte samt *Hovedstadsregionen* der omfatter kommunerne København og Frederiksberg (er ikke indeholdt i noget amt) samt de omkring liggende amter: Københavns amt, Frederiksborg amt og Roskilde amt.

Som det ses af Figur 1 har København haft en faldende befolkning fra 1960 og frem til starten 1990, hvorefter befolkningstallet igen er steget. Til historien om København hører, at byen før 1960 udelukkende var præget af befolkningstilvækst. For hovedstadsområdet som helhed har befolkningsudviklingen været positiv frem til midten af 1970'erne, hvorefter der ses et fald i befolkningstallet frem til omkring 1990. Herefter er befolkningstallet igen stigende.

Den befolkningsudvikling København og omegn har undergået i den undersøgte periode synes i høj grad at ligne et 'klassisk byudviklingsmønster': hvor der efter en kraftig bycentervækst som følge af industrialisering og befolkningsoverskud samt udvikling af de mindre byer omkring bycenteret, sker en udtynding af først centerbyen senere af de omkringliggende byer, hvorefter regionen igen går ind i en befolkningstilvækst periode – en re-centraliseringsfase.

Figur 2: *Befolkningsudviklingen 1995-2005 i procent. For kommunerne på Bornholm er perioden 1995-2002*



For at få et geografisk perspektiv på befolkningsudviklingen har vi lavet en analyse af befolkningsudvikling i landets 275 kommuner i perioden 1995-2005. Som det fremgår af kortet har hovedparten kommunerne på Sjælland, i øst og midt Jylland samt på nord og midt Fyn oplevet en positiv befolkningsudvikling, hvorimod mange af de mindre øer samt kommuner i den sydvestlige og nordvestlige del af Jylland har oplevet en væsentlig nedgang i befolkningstallet. Med få undtagelser er kommuner med nedgang i befolkning dem, der dels ligger længst fra større bycentre dels ikke selv rummer større bysamfund.

I alt har 49 kommuner haft en negativ befolkningsudvikling på en 1 % og der over og 184 kommuner har haft en positiv befolkningsudvikling på 1 % og der over. De resterende 42 kommuner har haft befolkningsudsving på mindre end 1 % (halvdelen i negativ retning, halvdelen i positiv retning).

4 Befolkningsutvikling og boligbygging i Oslo-området

Av Kjell Harvold

4.1 Spredt boligbygging i randsonen rundt Oslo

I dette kapitlet presenteres hovedtrekk ved norsk bosetningsmønster. Det gis også en kort presentasjon av den nasjonale planlovgivingen – og hvordan spredt utbygging har blitt regulert etter plan- og bygningsloven. Deretter foretas det en gjennomgang av utviklingen i Oslo-området de siste tiårene, med særlig vekt på byggingen av eneboliger. I forhold til det meste av Europa har nordmenn god plass og eneboligen har vært en vanlig boform – også i urbane strøk.

Etter hvert som Oslo vokser, kunne en tenke seg at byggingen av eneboliger også forskyver seg utover. Ikke minst når kommuner i randsonen av Oslo forsøker å legge opp til en politikk der det skal være relativt lett å få tak i landlige – og gjerne store – tomter i pendlingsavstand til storbyen. Er det grunnlag for et slik eneboligmarked rundt hovedstaden?

I kapitlet presenteres statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Tre av randkommunene rundt Oslo er case-kommuner i prosjektet ”Spredt boligbygging”. Data fra disse tre kommunene er inkludert i avsluttende drøftingen i dette kapitlet².

4.2 Kort om det norske bosetningsmønsteret

Med at landareal på over 300.000 km² og ca 4,6 millioner innbyggere har Norge den nest laveste folketettheten i Europa (Island har den laveste). I landet sett under ett, bor det ca 15 innbyggere pr km². Til sammenlikning bor det 124 innbyggere pr km² i Frankrike og 465 innbyggere pr km² i Nederland. Fjellområder forhindrer riktignok både bosetning og landbruk i store deler av Norge, men likevel har relativt god plass. På samme måte som i resten av Europa har det også i Norge skjedd en sentralisering de siste tiårene: Omlag 80 prosent av befolkningen bor i dag i storby- eller byregioner (tilsammen ca 3,7 av 4,6 millioner innbyggere) jf tabellen nedenfor.

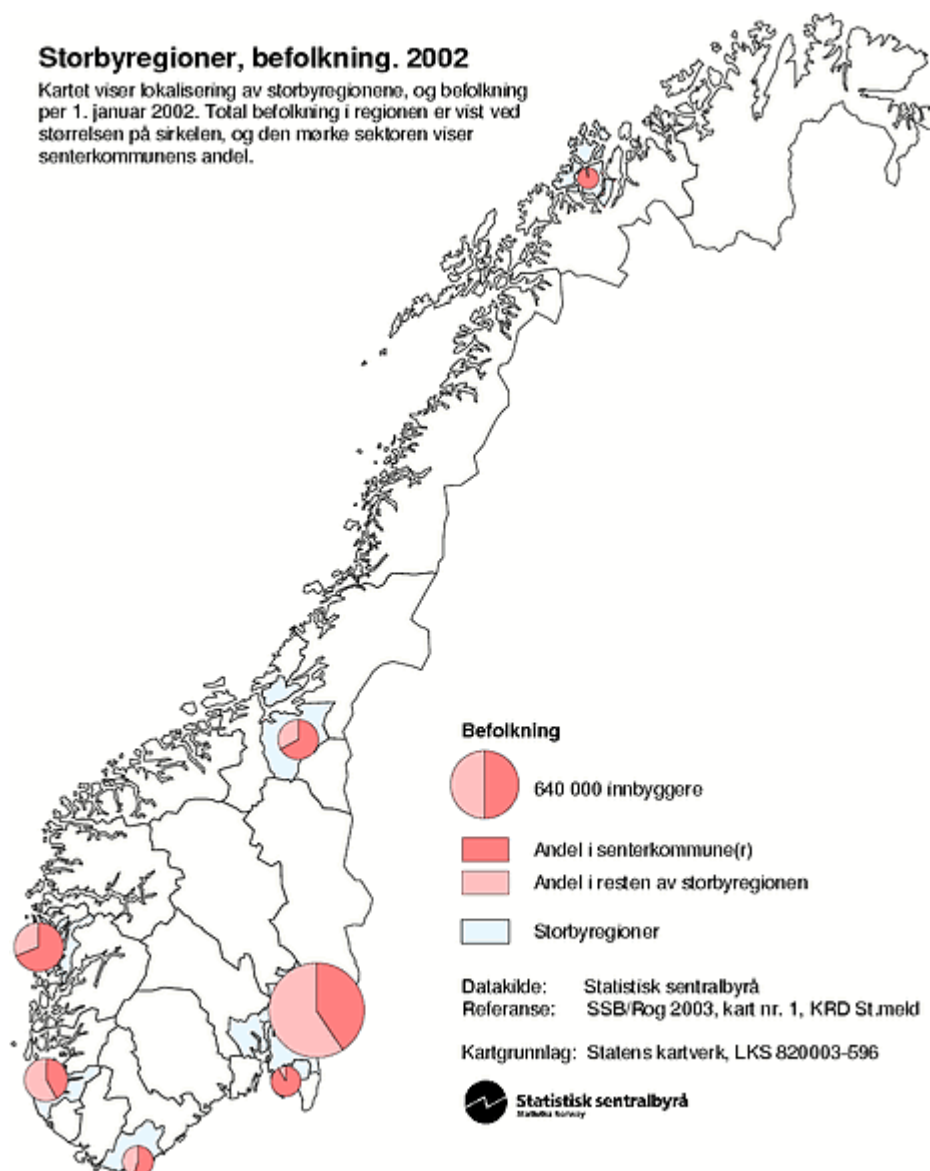
² De tre kommunene er Nord-Odal, Sør-Odal og Eidskog, som alle tre ligger ca 100 km nordøst for Oslo, i Hedmark fylke.

Tabell 4.1 *Befolkningsutvikling 1995-2005, etter region. Basert på Sørli (2005). Tall i tusen.*

	1995	2005	Absolutt endring 1995–2005	Prosentvis endring 1995-2005
Storbyregioner	2,278	2,512	+ 234	+ 10,3 %
Byregioner	1,103	1,154	+ 51	+ 4,7 %
Bygdebyregioner	323	323	+ 0	+ 0.1 %
Landsbygdregioner	645	617	- 28	- 4.4 %
Norge totalt	4,348	4,606	+ 258	+ 5,9 %

Fra 1995 til 2005 har storbyregionenes befolkning økt med over 10 prosent, mens landsbygdregionene i samme periode har hatt en nedgang på 4,4 prosent. Denne nedgangen kommer til tross for at det i Norge totalt har vært en befolkningsøkning på nærmere seks prosent i løpet av decenniet. Kartet nedenfor viser hvor de norske storbyregioner er lokalisert. Som det framgår av kartet er Oslo den regionen som er desidert størst, men også Kristiansand (i sør), Stavanger og Bergen (i vest), Trondheim (i midt-Norge), Tromsø (i nord) og Fredrikstad (i sørøst) regnes som norske storbyer.

Figur 4.1 Kart over norske storbyregioner



I løpet av det 19. og 20 århundre gikk det norske samfunn – som det meste av Europa – over fra å være et bondesamfunn til et samfunn der de fleste bor i byer. Ved inngangen til det 21. århundre bor mer enn to femtedeler av den norske befolkningen konsentrert i kommuner som til sammen dekker en liten del av nasjonens areal og har mer enn 150 innbyggere pr kvadratkilometer, mens under en tidel bor i kommuner med en befolkningstetthet på 5 innbyggere pr kvadratkilometer eller lavere. Den norske bebyggelsen er i stor grad konsentrert om østlandsområdet. Norge kan altså deles i utpregede sentrums- (med mye folk på lite areal) og periferiområder (lite folk på store områder) når det gjelder bosetning. De fleste nordmenn bor i byregioner. Og utviklingen de siste decenniene tyder altså *ikke* på at dette vil endre seg. Snarere tvert imot. Som tabell 4.1 viste er befolkningsveksten sterkest i byene. I tillegg tar byregionene praktisk talt all vekst i sysselsettingen; i følge

Foss og Selstad (1997:24) tar storbyene alene over 80 prosent av sysselsetningsveksten. Fire av fem nye arbeidsplasser kommer altså i storbyregionene. Samtidig er den andelen av sysselsettingsveksten som kommer i bygdereionene blitt kraftig redusert.

Selv om byregionene vokser er eneboligen fortsatt den dominerende boform: seks av 10 bor faktisk i enebolig og 90 prosent av nordmenn oppgir å ha eneboligen som sin drømmebolig. Hele 70 prosent av de som har flytteplaner vil gjerne eie neste bolig, mens bare 20 prosent vil leie. Dette tolkes dit hen at den norske drømmen om eget hus fortsatt står sterkt³. Analyser tyder også på at drømmen om ”det norske huset i skogen” står sterkt. Mange vil gjerne – hvis de kan få muligheten til det – bo spredt, i enebolig med relativt stor tomt.

4.3 Norsk planlovgivning

Den gjeldende plan- og bygningsloven er fra 1985 og gjelder alle landets kommuner. Loven skal ivareta et vidt spekter av hensyn og oppgaver, og som en refleks av samfunnsutviklingen ”har den hele tiden vært i endring eller under påvirkning av endringer” som det heter i utredningen til et utvalg som skulle vurdere endringer i loven (NOU 2001:7, side 40). Den gjeldende loven har sin forløper i bygningsloven fra 1965, som representerte det første forsøket på en bygningslov for hele landet. Før 1965 gjaldt lov og byplanlegging fra 1924. Planbestemmelsene i loven fra 1924 omfattet bare detaljerte byplaner for byggeområder.

Den store veksten i byggeaktivitet i etterkrigstiden tvang fram revisjoner av loven. Fra statens side ble det etter hvert sett som helt nødvendig å sikre at byggevirksomheten på landsbygda også ble brakt under samfunnsmessig kontroll gjennom en mer moderne lovgivning – og fra 1965 måtte altså alle norske kommuner utarbeide såkalte generalplaner i tråd med nye planlovbestemmelser. Disse planene skulle omfatte *hele* kommunens areal og ikke bare den grunn som gikk med til byggeformål. Dette var en viktig utvidelse av planleggingsarealet og planleggingsambisjonene. Mens en før 1965 hadde et plansystem som var avgrenset til en svært liten del av arealet (tettstedene) skulle nå brått 100 prosent av arealet utsettes for planlegging (Skjeggedal 2000:122). Samtidig hadde utviklingen etter 1945 skapt behov for endringer, i hvert fall sett fra hovedstaden: Fra et departementalt perspektiv var den tilfeldige spredningen av bebyggelsen en av etterkrigstidens mest karakteristiske og kostbare feil. Nå gjaldt det å få planmessig styring av denne bebyggelsen.

Det viste seg imidlertid snart at det ikke var gjort en håndvending å få kommunene til å planlegge. Omtrent et tiår etter at den landsomfattende bygningsloven hadde trådt i kraft, hadde bare noen få prosent av kommunene utarbeidet en plan som samsvarte med de statlige myndigheters forventninger (Arge et al. 1976:29). Dessuten var de kommunene som faktisk utarbeidet planer gjennomgående befolkningsmessig store og lå i sentrale strøk av landet. Når de øvrige kommunene unnlot å lage planer i samsvar med bygningsloven, syntes grunnen kort og godt å være at de opplevde bestemmelsene som lite relevant.

³ Ifølge tall fra Analysegruppen (www.dagbladet.no)

Allerede på 1970-tallet ble det satt i gang arbeid for å revidere bygningsloven, men en ny lov forelå ikke før i 1985. I forbindelse med arbeidet med denne loven – som fortsatt gjelder – ble en ny betegnelse innført; de såkalte *landbruks- natur og friluftsområder* (LNF-områder). I LNF-områdene styrer (den nye) plan- og bygningsloven utbygging av boliger og liknende på samme måte som i byggeområder. Aktiviteter knyttet til primærnæringene, for eksempel nydyrking, hogst, bygging av skogsveier, styres imidlertid etter egne særlover. Situasjonen i LNF-områdene gir dermed grunnlag for en kontinuerlig kamp mellom plan- og bygningslovregimet og sektorregimene om makten (Skjeggedal 2000:123).

Gjennom plan- og bygningsloven kan kommunene gi bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bebyggelse på LNF-arealene, og i enkelte områder, med en viss utbyggingsaktivitet kan det ifølge Skjeggedal være argumenter for at dette er fornuftig (ibid:124). Vanligvis vil det imidlertid være mange flere tomter som egner seg for boligbygging, enn antall tomter det er etterspørsel etter i slike LNF-områder. Situasjonen er med andre ord speilvendt av det en finner i urbane strøk. I byene er utfordringen å styre etterspørselen til bestemte områder. I rurale strøk kan den som vil bygge en bolig i mye større grad velge og vrake.

Sett fra *planleggerperspektiv* kan en slik ”velge og vrake”-strategi være problematisk: En arealplanlegger vil gjerne se utviklingen av veinett, gang og sykkelstier, kloakk, vann og annen infrastruktur i sammenheng med tilrettelegging av nye boligfelt. Hovedkonklusjonene i en større norsk analyse om tettstedsutvikling er nettopp at en bør satse på konsentrasjon. Ness (1992:19) fastslår at en ved å konsentrere utbyggingsmønsteret, satse på fortetting i områder der det allerede er gjort tekniske inngrep og utnytte hver enkelt byggetomt effektivt, kan oppnå betydelige fordeler sett fra et natur- og miljøvernsynspunkt. Særlig vil miljøgevinsten bli stor hvis en utbyggingsstrategi som reduserer transportavstander og sparer areal, kombineres med styrket kollektivtrafikk og tiltak for å begrense biltrafikken.

Det kan likevel diskuteres hvor hensiktsmessig et slikt samordnende planperspektiv er i de rurale deler av Norge. Selv om bebyggelsen ut fra en klassisk plantenkning kan virke tilfeldig og umotivert, er det neppe tilfeldig for den enkelte husbygger. På landsbygda fins det åpenbart en annen virkelighetsoppfatning av hva som er ”fornuftig”. Det kan være bevisste valg som ligger til grunn for den spredte utbyggingen; for mange er det akkurat på *den* tomta det er mulig å realisere drømmen om egen bolig (Skjeggedal 2000:122)

I en viss forstand kan en snakke om periferioppfatning om hvordan arealene skal forvaltes, som står i opposisjon til den sentrale forståelsen av arealdisponeringen. Sentrumsforståelsen av ”god” planlegging er bl.a. at den framtidige arealdisponeringen nedfelles i formelle dokument og at boligene konsentreres på relativt små områder. Periferiforståelsen er - litt spissformulert – den diametralt motsatte: Formelle dokument som binder en framtidig boligbygging, har ingen positiv verdi. For det første kan det hende at det ikke blir noe av boligbyggingen. For det andre kan det hende at personer som faktisk vil bygge, har spesielle ønsker som det vil være umulig å nedfelle på forhånd. Det å bygge kompakt på landsbygda vil dessuten framstå som meningsløst i et periferiperspektiv, når areal er det eneste en opplever at en har nok av.

Konflikten mellom sentrum og periferi i hvordan arealene i rurale strøk skal disponeres kom for alvor til syne ved lanseringen av den første landsomfattende bygningsloven. Fra 1965 har konflikten blitt synliggjort på flere måter. En typisk ”protestform” på 1960- og 70-tallet var at distriktskommunene kort og godt unnlot å følge de plandirektiv som kom fra hovedstaden. De formelle planene uteble. Etter at den nye plan- og bygningsloven av 1985 ble vedtatt, har gradvis flere og flere kommuner utarbeidet formelle plandokument, men ofte er planene uklare når det gjelder LNF-områdene. I praksis kan mange utkantkommuner gjennom LNF-kategorien ha fått et visst spillerom til å foreta inkrementalistiske tilpasninger. Samtidig har statlige myndigheter flere muligheter til å gripe inn overfor kommuner som ikke følger nasjonale plannormer: Dette gjelder blant annet i forhold til miljøvern, kulturminnevern og vei.

4.4 Planlegging i Oslo-området

Oslo-området er som nevnt det største urbane område i Norge. Selv om Oslo kommune er en klart geografisk avgrenset størrelse, krysser bybebyggelsen kommunegrensene og går langt inn i nabofylket Akershus. Hvor stort ”Oslo-området” egentlig er, kan diskuteres – og ulike definisjoner brukes ofte om hverandre. Vi vil her benytte fire tilnærminger, som deler området inn i større og større ”sirkler” (jf også Tabell 4.2):

- Innerst finner vi *Oslo kommune*, med en folkemengde på noe over en halv million.
- Rundt Oslo ligger Akershus fylke og forstadsområdet rundt hovedstaden går inn i flere av disse Akershus-kommunene. Det er vanlig å regne de ni kommunene akershuskommunene Asker, Bærum, Lørenskog, Nesodden, Nittedal, Opegaard, Rælingen, Skedsmo og Ski med i *Stor-Oslo*,⁴ som samlet har et innbyggertall på nærmere 900.000
- Når en snakker om *bo- og arbeidsregionen Oslo*, økes omlandet ytterligere. I denne regionen inkluderes alle de 22 akershuskommunene, samt sju kommuner i fylker vest (Buskerud) øst (Østfold) og nord (Oppland) for Oslo. I denne regionen bor det alt i alt nærmere 1,1 million innbyggere.
- Utenfor denne bo-og arbeidsregionen fins det en del kommuner som har en viss pendling inn til Oslo eller Osloreionen: 31 kommuner har enten 10 prosent eller mer pendling til selv Oslo og/eller til regionen. Fem av disse 31 er selv relativt store byer i norsk målestokk (Drammen, Moss, Kongsvinger, Hamar og Hønefoss (Ringerike kommune)). Hvis en ser bort fra disse fem byene kan en snakke om et *ytre skall rundt Oslo* med kommuner som ligger relativt landlig til, de har god plass – og samtidig ligger de altså i en radius fra storbyen som gjør pendling mulig. I alt har disse 26 kommunene et innbyggertall på drøyt 220.000 (som altså kommer i tillegg til de ca 1,1 millioner innbyggerne i bo- og arbeidsregionen Oslo).

⁴ Statistisk sentralbyrå (SSB) benytter denne definisjonen av Stor-Oslo i oversikten over ”Folkemengde i de største byer i verden (Tabell 53).

Som det framgår av Tabell 4.2 og kartet nedenfor faller befolkningstettheten relativt raskt, når en beveger seg ut av sentrumsområdet. Selv i den nest innerste sirkelen, *Stor-Oslo*, med i alt 10 kommuner, er befolkningstettheten omtrent halvert sammenliknet med Oslo kommune (hhv. 1186 innbyggere pr km² og 616 innbyggere pr km²). Når er inkludert det ytterste skallet er befolkningstettheten nede i 78 innbyggere pr km².

Tabell 4.2 *Innbyggere pr 1/1 2006 og areal km²*

	Innb.	km ²	Innb/km ²
Oslo (1 kommune)	538.411	454	1.186
Stor-Oslo (Oslo samt 9 forstadskommuner)	871.980	1.416	616
Bo- og arbeidsregionen Oslo (30 kommuner)	1.097.717	7.162	153
Bo- og arb. Oslo + ytre skall (56 kommuner)	1.321.381	16.996	78
Norge totalt (431 kommuner)	4.640.200	304 280	15

I et planleggingsperspektiv byr hovedstadsområdet på en del åpenbare samordningsutfordringer: I utviklingen av transport og arealpolitikken vil ikke bare aktører fra en rekke kommuner, men også mange fylker være relevante: Legger en det ytterste skallet til grunn vil i alt sju av landets (i alt 19) fylker være involvert – og altså godt over 50 kommuner.

For å samordne denne politikken er det etablert både statlige og regionale virkemidler. I kjølvannet av *Vår Felles Framtid*. (Brundtlandkommisjonen) i 1987 og Riokonferansen i 1992 ble begrep som bærekraftig utvikling, biologisk mangfold og lokal Agenda økt betydning. Miljøverndepartementet utarbeidet flere stortingsmeldinger knyttet til disse spørsmålene, f.eks. St.meld. 58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. På begynnelsen av 1990-tallet ble det også utarbeidet en Rikspolitisk retningslinje (RPR) for samordnet areal- og transportplanlegging. Her heter det at ”Det bør legges vekt på å få til løsninger som kan gi korte avstander i forhold til daglige gjøremål og effektiv samordning mellom ulike transportmåter.” (jf punkt 3.1 i Rundskriv T-5/93). Videre framheves betydningen av ”å utnytte mulighetene for økt konsentrasjon av utbyggingen i byggesonene i by og tettstedsområder.” (punkt 3.2 i retningslinjene). Det understrekes også at det ved ”utforming av boligområder og trafikksystem skal det tas hensyn til statlige normer og retningslinjer for miljøkvalitet.” (punkt 3.4). Fylkene lager også egne fylkesplaner som ifølge plan- og bygningsloven skal ”samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet” (§ 19-1).

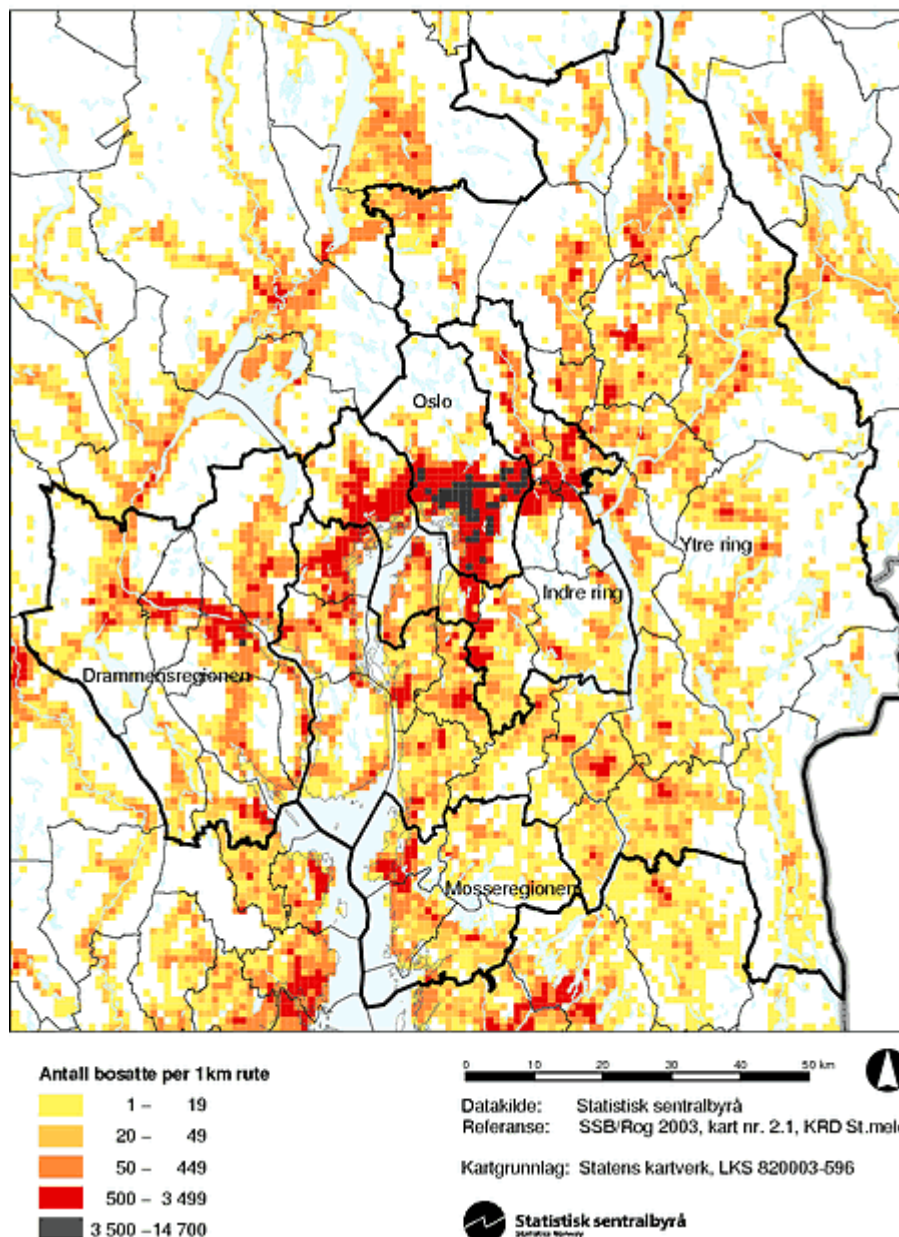
Det er imidlertid få konkrete mål og forpliktelser i de faktiske planer som er utarbeidet. I en større analyse av planlegging og byutvikling, slår Rasmussen (2003:314) fast at myndigheten til å realisere planer innenfor fysisk regionalplanlegging er pulverisert mellom forvaltningsnivå og sektorer: Fylkeskommunens rolle har vært svak og staten har hittil ikke vært villig til å påta seg et overordnet ansvar. De fylkeskommunale planene gir få reelle bindinger. Akershus fylkesting har

f.eks. ennå ikke kunne samlet seg om å anbefale en tettere bebyggelsesstruktur med færre og større knutepunkt uten samtidig å forutsette også mindre tettsteder og spredt bebyggelse (ibid). Det er ikke mangel på gode intensjoner når det gjelder fortetting og miljøutvikling, men disse følges sjelden opp. I realiteten veier det kommunale selvstyret tungt. Og kommunene prioriterer oftest lokale hensyn framfor regionale. Et viktig lokalt hensyn er å få nye innbyggere som kan øke skatteinntektene til kommunene. Kommuner i ransonen til Oslo vil gjerne ha "sin del" av storbyveksten.

Figur 4.2 Kart over Oslo med omland

Bosettingsmønster, Stor-Oslo-regionen. 2002

Kartet viser antall bosatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten bosetting. Befolkningsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 1. januar 2002.



Nettopp i et slikt perspektiv kan vi forstå at f.eks. Nes kommune tilbyr ”Boligtomter på størrelse med fotballbaner” i følge Aftenposten: Opptil 12 mål store villatomter er lagt ut til salg i et område med nokså stor avstand til Oslo sentrum. Ledelsen i kommunen, ordføreren og rådmannen ”håper pendlerfamilier vil slå seg ned på det nye boligfeltet, en times reisevei fra Oslo” (www.aftenposten.no). Nes, som er en landbrukskommune, ønsker på denne måten å trekke til seg pendlere. En av strategiene som brukes for å øke befolkningen er altså å tilby store tomter.

Ved å legge ut store tomter, vil en gi folk fleksibilitet og mulighet til selv å utvikle arealet. Samtidig sørger kommunen for full barnehagedekning. Folk som bor her jobber, gjerne i Oslo, eller i Oslo-regionen. Og kommunens ledelse er innforstått med at de som etablerer seg i dette området trolig kommer trolig til å pendle: De som vil kjøpe er ”folk fra Oslo og folk fra andre deler av landet som vil bo nærmere Oslo - men som ønsker seg landlige omgivelser - og som godtar å ha litt reisevei til jobben”, i følge ordføreren. Dette er også et område som har lange tradisjoner for pendling. En kjent ”pendlersang” fra begynnelsen av 1970-tallet, *manda' morra blues*, tar utgangspunkt i en pendler som bor i en av nabokommunene til Nes: Andersen fra Skarnes (i Sør-Odal kommune), som våknet klokken fire for å komme seg på arbeid i Oslo klokka sju, tok bussen og var ukependler. Pendling fra denne regionen er et gammelt fenomen. I Nord-Odal var det i 1968 i følge Steen Jensen (2004:127) så mye som 43 prosent av den yrkesaktive befolkningen som pendlet, Når Steen Jensen beskriver utviklingen av arbeidsmarkedet fra 1970-tallet og fram til i dag, slår hun fast at mennene gjør omtrent det samme som for en generasjon siden: De pendler til bygg- og anleggsvirksomhet (mens kvinnene jobber i kommunen) og det er ikke lenger snakk om ukependling men om dagpendling (ibid:147). Felles for flere av disse kommunene er at de har relativt god plass. I Nord-Odal bor det f.eks. 10 personer pr kvadratkilometer. Kommunene vil også ”åpne” store (LNF-) arealer i kommunen for spredt boligbygging – og gjøre det enkelt for folk å bygge enebolig i randsonen til Oslo.

For en generasjon siden ville en slik liberal omdisponering av areal til boligformål, sannsynligvis støtt på kraftig motstand i forhold til landbruksinteressene. De siste tiårene har imidlertid det norske landbruket kommet inn i en betydelig omstillingsfase. Tilsvarende reformtendenser i landbruket ser en for øvrig også i andre deler av Europa, ikke minst som en følge av EUs landbrukspolitikk, med redusert direkte støtte til landbruksnæringen (Murdoch et al. 2003, Kristensen 2004). I Norge har jordbruket gjennomgått en rask utvikling mot færre driftsenheter. På de siste 25 årene har det skjedd mer enn en halvering i antall årsverk i jordbruket (www.ssb.no/jordbruk) og hvert år er det et betydelig antall nye gårdbruk som legges ned. Samtidig med disse underliggende strukturelle endringene, skjer det institusjonelle endringer innenfor landbruket. I den nye landbrukspolitikken skjer det en oppmyking av regelverket med sikte på å få til ny aktivitet i utkantene – og de er i stor grad et resultat av den befolkningsmessige stagnasjon det rurale Norge er kommet inn i. Å åpne for spredt boligbygging kan sannsynligvis ikke snu denne trenden på landsbasis. Det kan likevel tenkes å ha effekt i enkelte kommuner, der en har attraktive tomter og der avstanden til nærmeste by ikke er for stor. I byene, der etterspørselen etter boligtomter er stor og folk er innstilt på å bo tett, vil spredt boligbygging være begrenset. I de aller mest perifere kommuner, der etterspørselen etter boliger er tilnærmet lik null, vil den også være et svært lite marked. De aktuelle

kommunene ligger i et belte rundt de større byområdene. Disse kommunene ligger utenfor den klassiske forstadsbebyggelsen, men altså innefor en mulig pendlingsradius til byen. Med bedre infrastruktur har mobiliteten økt. Generelt har pendlingen mellom norske kommuner økt de siste årene. Denne utviklingen gjelder også for hovedstadsområdet. Tabellen nedenfor gir en indikasjon på dette.

Tabell 4.3 *Endring i pendling i kommunene i hovedstadsområdet 1990-2000.⁵ Tallene viser endring i prosentpoeng⁶*

	Stor-Oslo (Oslo + 9 forstads-kommuner)	Bo- og arbeids-regionen Oslo utenfor Stor-Oslo	Ytre skall	Sum kommuner
Pendling minsker mer enn 2,5 %	0	0	0	0
”Status quo”; endring mellom +/- 2,5 %	5	2	0	7
Pendling øker med 2,6 til 9,9 %	5	10	8	23
Pendling øker med mer enn 10 % eller mer	0	8	18	26
Sum kommuner	10	20	26	56

Som det framgår av tabellen hadde ingen kommuner i hovedstadsområdet noen vesentlig reduksjon i pendlingen mellom 1990 og 2000. Sju av de i alt 56 kommunene hadde en relativt liten endring; mellom +/- 2,5 prosentpoeng (tre av disse kommunene hadde en liten reduksjon og fire en liten økning i pendlingen). 23 av kommunene hadde en vekst i pendlingen på mellom 2,6 og 9,9 prosentpoeng og hele 26 kommuner hadde en vekst i pendlingen på 10 prosentpoeng eller mer. Pendlingen ser ut til å øke relativt mest i den *ytre delen* av hovedstadsområdet: Hele 18 av de 26 kommunene i ytre skall har økt sin pendlingsandel med 10 prosentpoeng eller mer. Den relativt sterke økning i pendling i ytre områdene rundt Oslo er interessant. Den kan indikere større mobilitet og en større tilbøyelighet til å bo landlig - hvor eneboligen er den dominerende boformen - mens en jobber sentralt.

4.5 Bygging av eneboliger

Boligbyggingen i Norge var svært høy på 1980-tallet. Mot slutten av tiåret begynte boligprisene og falle, noe som førte til en reduksjon i byggeaktivitet. Nedgangen

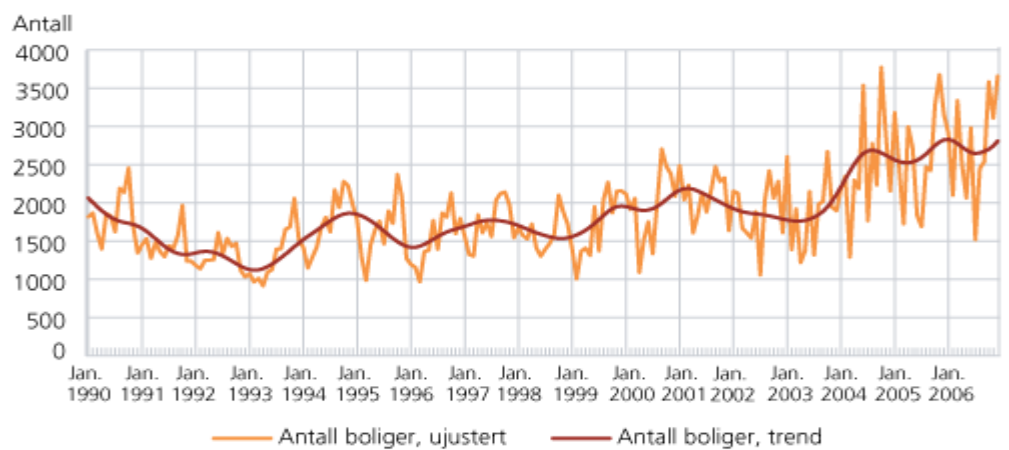
⁵ Tabellen er basert på tall presentert i Juvkam (2002): Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. Med pendling menes her yrkesaktive som bor i en kommune og arbeider i en annen. Tallene viser prosent av antall yrkesaktive.

⁶ Tabellen viser altså differansen i den prosentvise pendlingen fra 1990 sammenliknet med 2000. Eksempelvis hadde forstadskommunen Bærum i 1990 50,5 prosent av sin yrkesaktive befolkning som pendlet til andre kommuner (fortrinnsvis Oslo). Det tilsvarende tallet i 2000 var 55,3 prosent. Pendlingen for Bærums vedkommende hadde altså økt med 4,8 prosentpoeng i løpet av tiårsperioden.

vedvarte til langt inn på 1990-tallet. Fra midten av 1990-tallet har byggingen av boliger igjen vært økende, jmfør også figuren nedenfor.

Figur 4.3 *Igangsatte boliger 1990-2006*

Antall igangsatte boliger. Ujustert og trend. Januar 1990-december 2006



Figuren viser det totale antall igangsatte boliger. Etter en bunn i 1993 har aktiviteten vært økende de siste årene. Antall eneboliger har ikke vist en like sterk økning og når en sammenlikner tiårsperiodene 1985-94 mot 1995-2004, ser en et markert fall. For Norge totalt har dette fallet vært på 32 prosent. Fallet har vært noe mindre i spredtbygde strøk (knappt 26 prosent) og noe mer i tettbygde⁷ strøk (drøyt 34 prosent).

Tabell 4.4 *Totalt antall eneboliger bygd i Norge i de to tiårsperiodene 1985-94 og 1995-2004*

	1985-94	1995-2004	Endring i %
Norge, tettbygde strøk	104.473	68.765	- 34,2 %
Norge, spredtbygde strøk	36.629	27.140	-25,9 %
Norge totalt	141.102	95.905	-32,0 %

Bygging av eneboliger i Oslo-området

Tabellen nedenfor viser den totale utviklingen når det gjelder antall nye eneboliger i Oslo-området i løpet av de samme to tiårene. Som det framgår av tabellen har antall nye eneboliger falt drastisk i Oslo. Det er bare ferdigstilt ca 1/3 så mange boliger det siste tiåret, som i det foregående decenniet (en nedgang på 66,3 prosent). Dette fallet skyldes flere forhold; både at arealet som er disponibelt for å bygge slike boliger har

⁷ Statistisk sentralbyrå har følgende definisjon av tettbygde strøk:” 1) En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der (ca. 60-70 boliger). 2) Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan f.eks være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet taes med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. Disse husklyngene kalles tettstedssatellitter

avtatt, og at de private utbyggerne i sterkere grad enn tidligere bygger andre typer boliger (blokker, bygårder m.m). Det er også interessant å merke seg at antall eneboliger i forstadskommunen (dvs. de ni kommunene nærmest Oslo) har falt sterkt (minus 41 prosent). Også her har arealet blitt mer begrenset – og bygging av leilighetskomplekser har blitt mer vanlig.

I bo- og arbeidsregionen ellers, har imidlertid byggeaktiviteten når det gjelder eneboliger omtrent holdt stand. Her er nedgangen bare på 10 prosent. I det ytterste skallet rundt Oslo har imidlertid fallet vært større enn gjennomsnittet for landet (minus 36,2 prosent). Dette må sies å være litt overraskende: En kunne ha tenkt seg at etterspørselen etter eneboliger her hadde økt – både fordi pendlingen har økt relativt mye i de ytterste områdene – og på grunn av det kraftige fallet i eneboligbygging i Oslo og i de nærmeste forstedene.

Tabell 4.5 *Totalt antall eneboliger bygd i Oslo-området i de to tiårsperiodene 1985-94 og 1995-2004*

	1985-94	1995-2004	% Endring
Oslo	4.821	1.623	-66,3 %
Oslos forsteder	8.941	5.279	-41,0 %
Bo- og arb.region utenfor forsted	7.430	6.671	-10,0 %
”Ytre skall”	7.664	4.892	-36,2 %
Totalt Oslo-området	28.856	18.465	-36,0 %

Antall eneboliger bygd *spredt*, framgår av neste tabell. Som det framgår av tabellen har det vært en dramatisk nedgang i spredt boligbygging i selve Oslo (minus 88,2 prosent). Det siste tiåret har det nesten ikke blitt bygd slike boliger i Oslo kommune. Dette illustrer at muligheten for å bygge slike ”spredte” boliger i selve Oslo nå er i ferd med å forsvinne.

Det svært lave fallet i spredt boligbygging i hovedstadens nære forsteder (bare -6,7 prosent) kan sannsynligvis ses i sammenheng med at dette markedet så og si har tørket ut i selve byen: De som før kunne fått anledning til å bygge spredt i Oslo har nå blitt presset ut i forstedene. Samtidig er reduksjonen i spredt boligbygging bo- og arbeidsregionen utenfor forstedene og i det ytre skallet relativt stor. I dette ytre skallet er faktisk reduksjonen (minus 28,7 prosent) *større* enn i landet som helhet (25,9 prosent – jf. tabell 4.6). Dette må sies å være overraskende. Dette ytre skallet rundt Oslo, er et område en skulle tro at mange potensielle eneboligbyggere ville søke til, når markedet i hovedstaden minket. Dette ser altså ikke ut til å være tilfellet. Det bør samtidig understrekes at det i absolutte tall fortsatt er slik at det bygges flest eneboliger spredt i den ytterste sonen rundt hovedstaden.

Tabell 4.6 *Antall eneboliger bygd **spredt** i Oslo-området i de to tiårsperiodene 1985-94 og 1995-2004*

	1985-94	1995-2004	Endring i %
Oslo	255	30	-88,2 %
Oslos nære forsteder	269	251	- 6,7 %
Bo- og arb.region utenfor for	1.643	1.225	-25,4 %
Ytre skall	2.058	1.467	-28,7 %
Totalt Oslo-området	4.225	2.973	-29,6 %

Som tidligere påpekt har pendlingen i den ytre del av Oslo-området har økt. Samtidig har den ytterste delen av hovedstadsområdet relativt sett hatt en svakere utvikling på eneboligmarkedet enn området innenfor. Dette kan indikere at den økte pendlingen ikke skyldes at folk flytter ut av Oslo og bygger landlig enebolig. Det kan tvert imot skyldes at personer som allerede har vært bosatt i randkommunene i større grad enn før pendler.

4.6 En nærmere kikk på tre randkommuner

I case-studiene knyttet til prosjektet ”Spredt boligbygging” har vi rettet søkelyset mot de tre hedmarkskommunene Nord-Odal, Sør-Odal og Eidskog. I folketall er de relativt like med hhv ca 5.051, 7.675 og 6.453 innbyggere pr 1/1 2006. I arealmessig størrelse er de også nokså like; alle tre ligger på mellom 500 og 650 kvadratkilometer. I og med at de er nabokommuner er det heller ikke særlig stor forskjell når det gjelder avstanden til Oslo. Kommunikasjonsmessig har imidlertid Sør-Odal et fortrinn i og med at Riksvei 2 går gjennom kommunen. Denne hovedveien binder kommunesenteret Skarnes direkte til Oslo (og Kongssvinger).

Når det gjelder arealpolitikk er alle tre kommunene åpne for spredt utbygging. Sør-Odal skiller seg likevel ut ved at de tydelig understreker at de legger vekt på å bygge alle typer boliger, ikke bare eneboliger men også rekkehus og blokkleiligheter. I kommunen er det bygd omsorgsboliger i stor omfang i kommunesenteret. Skarnes er uten tvil det mest urbane av de tre kommunesentrene. Befolkningsmessig er Sør-Odal også den kommunen som har hatt den mest gunstige utviklingen, jf. tabellen nedenfor

Tabell 4.7 *Befolkningsøkning for Eidskog, Sør-Odal og Nord-Odal samt Hedmark fra 1/1 1996 til 1/1 2006 (tall i prosent av befolkning pr 1/1 1996)⁸*

	Fødselsoverskudd	Netttilflytning	Befolkningsøkning
Eidskog	-4,6%	+5,5%	+1,0%
Sør-Odal	-3,8%	+9,1%	+5,4%
Nord-Odal	-3,5%	+2,7%	- 0,8%
<i>Hedmark</i>	-2,0%	+3,2%	+1,2%
Norge	+3,3%	+2,9%	+6,2%

Det framgår av tabellen at alle tre kommunene har et fødselsunderskudd i tiårsperioden (i likhet med fylket Hedmark). I forhold til situasjonen på landsbasis – der en har et fødselsoverskudd på 3,3 prosent – er altså utviklingen nokså lik i de tre kommunene. Underskuddet er fra minus 3,5 prosent i Nord-Odal til minus 4,6 prosent i Eidskog. Samtidig har alle tre netttilflytning. Her er det større variasjon: Sør-Odal er den klare vinneren, med en netttilflytning på 9,1 prosent, mens Nord-Odal ”bare” har en netto tilflytning på 2,7 prosent. I sum gjør dette at Sør-Odal har hatt en befolkningsøkning i det siste decenniet på over fem prosent. Eidskog har bare hatt en svak økning og Nord-Odal har hatt en befolkningsnedgang (på 0,8 prosent).

Når det gjelder bygging av eneboliger, er det også Sør-Odal som har klart seg best: Som det framgår av Tabell 8. er nedgangen her mye lavere enn i Eidskog og Nord-Odal.

Tabell 4.8 *Totalt antall eneboliger bygd i Nord-Odal, Sør-Odal og Eidskog i de to tiårsperiodene 1985-94 og 1995-2004*

	1985-94	1995-2004	Endring i %
Nord-Odal	180	89	-50,6 %
Sør-Odal	271	247	- 8,9 %
Eidskog	197	74	-62,4 %
Ytre skall, samlet	7.664	4.892	-36,2 %
Totalt Oslo-området	28.856	18.465	-36,0 %

Interessant nok er også nedgangen når det gjelder spredte eneboliger klart minst i Sør-Odal (jf. tabellen nedenfor). Sør-Odal har holdt stillingen godt når det gjelder spredte eneboliger, ikke bare i forhold til nabokommunene, men også i forhold ytre skallet totalt

⁸ I SSBs tall er det ikke alltid fullstendig likhet mellom fødselsoverskudd, nettoinnflytning og befolkningsøkning, derfor er ikke alltid summen mellom fødselsoverskudd og netttilflytning i tabellen lik tallet for befolkningsøkning.

Tabell 4.9 *Antall eneboliger bygd **spredt** i Nord-Odal, Sør-Odal og Eidskog i de to tiårsperiodene 1985-94 og 1995-2004*

	1985-94	1995-2004	Endring i %
Nord-Odal	124	53	-57,3 %
Sør-Odal	190	167	-12,1 %
Eidskog	145	55	- 62,1 %
Ytre skall, samlet	2.058	1.467	-28,7 %
Totalt Oslo-området	4.225	2.973	-29,6 %

Sør-Odal, den kommunen som har den mest varierte utbyggingen er altså den av de tre kommunene, som har klart å holde på den høyeste eneboligbyggingen – og det gjelder ikke bare i tettsteder, men også når det gjelder spredt utbygging. Når det gjelder utvikling i pendling, kan en ikke si at Sør-Odal skiller seg dramatisk fra sine to nabokommuner. Både i 1990 og 2000 var Sør-Odal den største pendlerkommunen av de tre, men Nord-Odals pendling var nesten på samme nivå på begge tidspunkt. Den prosentvise andelen pendlere i Eidskog var vesentlig lavere enn i Odalskommunene i 1990, men her har økningen i pendling vært sterkere fram mot år 2000, jf. tabellen nedenfor.

Tabell 4.10 *Antall pendlere i % av antall yrkesaktive; 1990 og 2000*

	1990	2000	Endring
Sør-Odal	43,4 %	57,9 %	+ 14,5
Nord-Odal	41,3 %	53,0 %	+ 11,7
Eidskog	27,8 %	46,3 %	+ 18,5

Som det går fram av tabellen har alle de tre kommunene en vekst i pendlingen på mellom 10 og 20 prosent mellom 1990 og 2000, med andre ord en endring som er nokså typisk for kommunene i det ytre skallet rundt Oslo.

4.7 Avsluttende kommentar

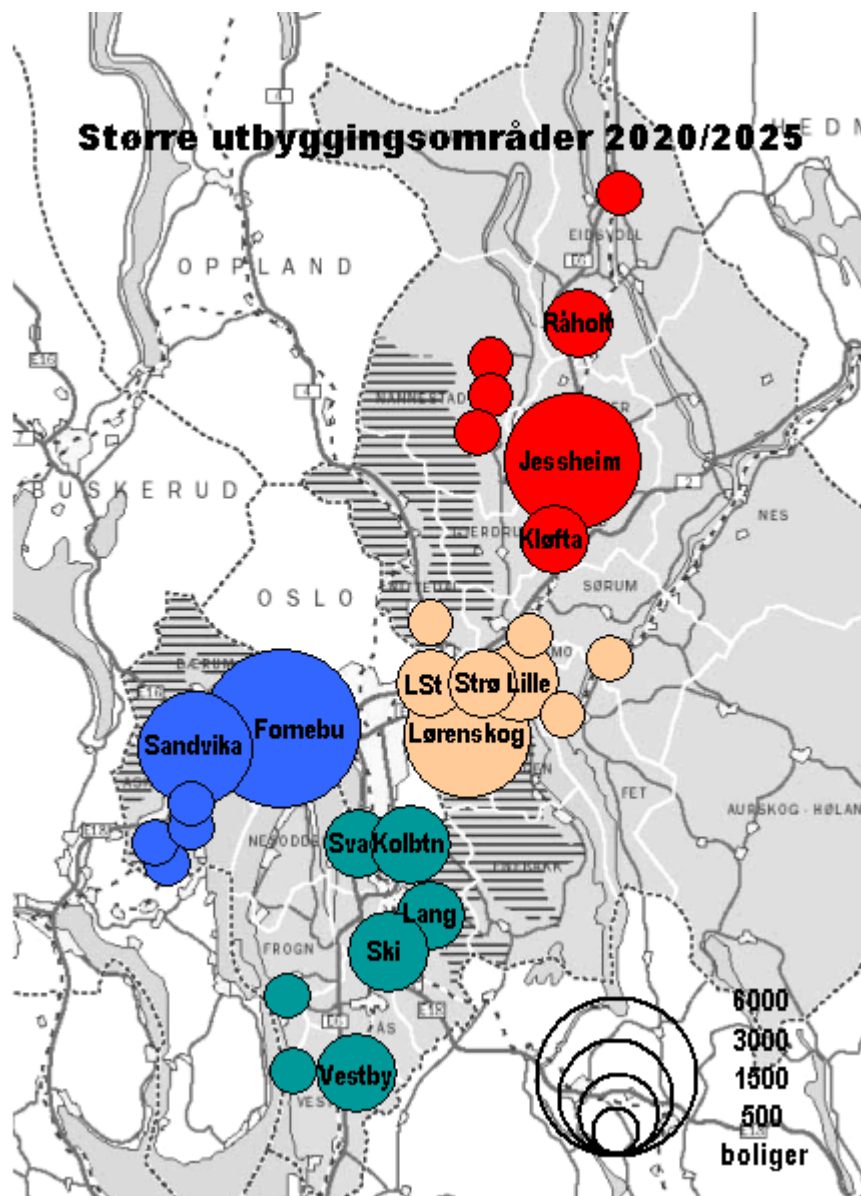
Den regionale utviklingen i Norge fra 1980-tallet og fram til i dag har vært preget av en sterk underliggende sentraliseringstendens. Den revitaliseringen av perifere rurale områder mange hadde håpet på, har ikke kommet. I stedet har de framvoksende byene blitt de viktigste vekstregionene. Vekst i byen fører også til vekst i byens nærområde. Utbyggingen av Oslo har endret karakter de siste tiårene. Bygging av enebolig har falt kraftig i selve byen – parallelt har det også blitt et betydelig fall i nybygging av eneboliger i de nære forstadsområdene til hovedstaden. I en slik situasjon skulle en kanskje tro at det ytre skallet rundt Oslo relativt sett ha det laveste fallet i antall eneboliger. Slik er det ikke. Det er bo- og arbeidsregionen utenfor forstedene som kommer forholdsvis ”best” ut av det. Her er fallet bare 10 prosent mot drøyt 36 prosent i den ytterste delen av oslo-området. Selv når det gjelder *spredt* boligbygging har bo- og arbeidsregionen utenfor forstedene noen bedre ut enn det ytre skallet. Utviklingen i det ytterste skallet rundt Oslo, er ikke uten nyanser, som vår drøfting av odalskommunene og Eidskog viste. Men også her er det den mest

sentrale kommunen, Sør-Odal, som relativt sett holder best stand når det gjelder bygging både eneboliger totalt og når det gjelder byggingen av ”spredte” boliger.

Dette kan tyde på at en ikke bør forsiktig med overvurdere potensialet for personer som ønsker å jobbe i Oslo og bo i lang pendlingsavstand fra byen, selv om disse tilbys store og eller attraktive boligtomter.

Hovedstadsområdet er heller ikke en organisme som vokser jevnt utover fra sentrum. Utviklinger i bestemte retninger, kan selvsagt være til fordel for randkommuner som ligger i ”vokseretningen”. Det er imidlertid interessant å merke seg at en stor del av de nye boligene som planlegges bygd i Akershus i det relativt sentrale forstadsområdet, jf. kartet i figur 4.4. Av de 30.000 nye boligene som planlegges i fylket vil en stor del komme i oslonære områder som Fornebu (6.000 boliger), Sandvika, Lørenskog og Ski. Utbyggingen på Jessheim er det eneste større utbyggingsprosjekt som ligger utenfor de nære forstadsområdene.

Figur 4.4 Kart over utbyggingsområder i Akershus i de nærmeste decenni



Litteratur til kapittel 4

- Arge, N., T. Askim & K. Stabell (1976): Generalplanarbeidets framdrift og organisering. Erfaringer fra generalplanarbeidet. NIBR Arbeidsrapport nr 11/76. NIBR. Oslo.
- Foss, O. & T. Selstad (1997): *Bosettinger og næringer* i Foss, O. & T. Selstad (red.): Regional arbeidsdeling. Tano Aschehoug. Oslo.
- Juvkam, D. (2002): Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20. NIBR. Oslo.
- Kristensen, L. S. (2004): Det åpne lands planlægning – aktuelle problemstillinger og utfordringer. I Tidsskrift for Landøkonomi nr 3, ss23-31.
- Murdoch, J., P. Lowe, N. Ward, & T. Marsden (2003): *The Differentiated Countryside*. Routledge. London.
- Næss, P. (1992): Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling. Faglig sluttrapport. NIBR-rapport 1992:2. NIBR. Oslo
- Næss, P. (2000): *Bærekraftig utvikling – hva kan arealplanleggerne gjøre?* in Fiskaa, H. & T. Skjeggedal (eds.): *Planlegging for en bærekraftig utvikling*. Tapir. Trondheim.
- NOU (2001): Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planutvalgets første delutredning. (2001:7).
- Rasmussen, T. (2003): *Bosetting og byutvikling. Planlegging og politikk i Norge – i går, i dag, i morgen*. Oslo. Kommuneforlaget.
- Stortingsmelding nr 29 (1996-97): Regional planlegging og arealpolitikk
- Stortingsmelding nr 58 (1996-97): Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling
- St.prp. nr 1 (2004-05): Landbruks- og matdepartementet.
- Selstad, T. (1997): *Fra eksogen til endogen, fra likevekt til polarisering. Regional utvikling i teori og praksis, 1945-1995* i Foss, O. & T. Selstad (red.): *Regional arbeidsdeling*. Tano Aschehoug. Oslo.
- Skjeggedal, T. (2000): Arealplanlegging og virkelighet i LNF-områdene. I Fiskaa, H. & T. Skjeggedal (red.): *Planlegging og bærekraftig utvikling*. Tapir. Trondheim.

Statistisk sentralbyrå. www.ssb.no

Statistisk årbok (2003) Statistics Norway/Statistisk sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.

Steen Jensen, R. (2004): Sted, kjønn og politikk. Kvinners veier inn i lønnsarbeid. Unipax. Oslo.

St.meld. 58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*

Sørli, K. (2005): Folketallsutviklingen etter sentralitet. NIBR. Upublisert notat.

T-Rundskriv 5/93: RPR for Areal og transportplanlegging.

www.iveland.kommune.no

5 Spredt boligbygging i Skandinavia, noen avsluttende refleksjoner

Av Kjell Harvold

5.1 Plan og marked?

Et typisk trekk i alle de tre skandinaviske land er at storbyene vokser. Veksten skjer ikke bare i byenes kjerne, men langt utover det en har vært vant til å se på som den tradisjonelle byen. Denne utviklingen skaper en etterspørsel etter boliger, og boligbyggingen i alle de tre områdene vi har sett på synes i betydelig grad å være styrt av markedet. Ole Reiter gjennomgang av situasjonen i Skåne illustrerer dette sterkest. Han konkluderer med at ”den hittillsvarande utvecklingen (er) marknadsstyrd, inte planmässig.” for Skånes vedkommende.

Lone Kristensen og Jørgen Primdahl viser at de danske landzonebestemmelsene har medvirket til å forhindre/begrense bebyggelsen i det åpne landskapet og sørget for ”at den bebyggelse der foregår, sker efter overordnede planmæssige overvejelser”. Innenfor disse overordnede planforutsetningene har det likevel skjedd justeringer og endringer, som ikke nødvendigvis var planlagt eller forutsett. Den synkende aktiviteten i landbruket har ført til at nye funksjoner (småindustri, bolig) har fått innpass, der det før bare ble drevet landbruk.

I Oslo-området fins det planer for utbygging, men disse er, som Kjell Harvold, påpeker ofte generelle og uklare. I en viss forstand kan en si at planene følges: Det skjer ikke dramatiske brudd med planforutsetningene. Samtidig gir disse generelle rammene ofte få reelle føringer. Beskrivelsen av Oslo-området understreker også et annet viktig poeng, nemlig at de skandinaviske storbyene ikke styres av ett forvaltningsnivå. ”Stor-Oslo” kan i en vid definisjon sies å omfatte godt over 50 norske kommuner i tillegg til en rekke fylkeskommuner: Mange aktører legger planer, og disse planene er ikke nødvendigvis godt samordnet. Utviklingen synes å være preget av det samme som i Skåne, hvor Ole Reiter slår fast at ”En slutsats skulle kunna vara att bebyggelsestrycket, dvs. efterfrågan på mark för bebyggelse är mycket stark i dessa områden och att kommunerna i sin planering inte förmår att balansera dessa önskemål mot andra interessen.”

Når det gjelder ny bebyggelse på landsbygda, er det overordnede utgangspunkt i alle de tre skandinaviske land at en slik utbygging *i prinsippet* ikke bør finne sted, fordi det vil komme i konflikt med de allmenne interessene om å opprettholde landskapets karakter. Til tross for dette prinsippet, skjer det utbygging. I Danmark blir ikke landzonen oppfattet som noen forbudsone: Lone Kristensen og Jørgen Primdahl slår

fast at det blir gitt tillatelse til omkring 80 prosent av søknadene, ”dvs. der er en relativ lempelig administrasjon af loven”. De danske tallene er forbausende lik de norske tallene: I 2005 ble det 80 prosent av søknad om bygging i landbruks- natur- og friluftsområder (LNF) i Norge godkjent. I 2006 var det tilsvarende tallet 79 prosent.

Dette betyr imidlertid ikke at det er fritt fram for bygging i det ”åpne land” verken i Danmark eller Norge. Selve lovgivingen avholder nok en del fra i det hele tatt å søke om bygging. Likevel kan en ikke utelukke at det på sikt skjer en uthulling av landskapet, som ikke er planlagt: Når det gis mange dispensasjoner, kan resultatet over tid bli noe annet enn det enn hadde tenkt seg på forhånd. Ut fra nettopp denne typen refleksjoner konkluderer Ole Reiter at ”byggandet på den skånska landsbygden är ett uttryck för att avvägningen mellan ensklida interessen och samhällliga allmänna interessen inom en rad olika sektorer sker på den förres villkor.”

5.2 ”Klassisk” planlegging og det nye multifunksjonelle landbruket

I Skandinavia – som det meste av Europa for øvrig – stilles primærnæringene overfor nye utfordringer. En del av landbruksjorden blir liggende brakk, noe som åpner for nye anvendelser av arealene, ikke minst i nærheten av storbyer som Oslo, København og Malmö. I slike områder kan en del av den gode landbruksjorda bli vurdert som meget interessant for boligformål. Arealene vil være attraktive nettopp på grunn av sin plassering et stykke fra bysentraene; de har landlige kvaliteter som god plass mellom husene, frisk luft, samt grønne og rolige omgivelser.

Det at tradisjonelle landbruksområder bygges ned er ikke *nodvendigvis* en negativ utvikling. Det kan imidlertid være grunn til å reise spørsmål om den klassiske plantilnærmingen – slik vi møter den i alle de tre skandinaviske land – er det ideelle verktøy for å håndtere disse utfordringene. I tabellen nedenfor har vi satt opp noen typiske kjennetegn ved plansystemene i de tre landene. Vi har også kjennetegn ved den nye multifunksjonelle landbrukspolitikken, slik vi møter den både i Skandinavia og i store deler av Europa for øvrig.

Tabell 5.1 *Særtrekk ved en klassisk plantilnærming og den nye multifunksjonelle landbrukspolitikken*

	Klassisk planperspektiv	Ny multifunksjonell landbrukspolitikk
Perspektiv på ruralt landskap	”Restområde” reservert for landbruk, og eller rekreasjon	Areal tilgjengelig for nye bruksområder; alternativ landbruk, nye former for rekreasjon (f.eks. golf) eller boligbygging
Styringsinstrument	Lovverket og plansystemet. Hierarkisk system behandler evt. dispensasjoner	Prosedyrer som åpner for lokal/regional tilpasning. Nye lokale behov i landbruket står sentralt
Mål	Bevare landskapet som det er. Når det unntaksvis åpnes for utbygging skal visse standarder gis prioritet; som hensyn til transport/vei, vann/kloakk, avfallshåndtering osv.	Oppmuntre til tilflytting og nye arbeidsplasser på landsbygda. Utvikling av lokalsamfunn viktigere enn overordnede statlige regler

Tabellen viser at de to ulike perspektivene utfordrer hverandre. Der utbyggingspresset er størst – som i urbane randsonen – vil sannsynligvis den klassiske plantilnærmingen møte de største utfordringene.

5.3 Det åpne land i Skandinavia; nye utfordringer i planleggingen?

Etter hvert som storbyene i Skandinavia vokser, fører dette til økt press ikke bare på sentrumsområdene, men også på det som tidligere har vært ubebygda mark. Hvilke implikasjoner har dette for den framtidige planleggingen av det åpne landskap? Her har vi til nå ikke noe endelig svar. Nye lokale behov kan være et argument for en oppmykning av den eksisterende urbane plantilnærmingen, slik vi møter den i Skandinavia i dag. Det kan pekes på (minst) to problemstillinger, som det kan være interessant å gå videre på, når det gjelder videre studier over de skandinaviske landegrensene:

1. Skandinaviske bopreferanser: Vi ser tendenser til at det åpne land blir bygd ned, men skjer det etter samme mønster i de tre landene: Er ønske om å bo ”spredt” f.eks. sterkere i Norge, som historisk har en mindre urban tradisjon, enn Danmark?
2. Den skandinaviske plantradisjon: Det er åpenbart behov for en overordnet strategi for storbyområdene. Et interessant spørsmål er om en gjennom dagens skandinaviske plansystemer makter å få til et slikt overordnet ”blikk”. Kanskje trenger en rurale utviklingsstrategier som går utover den tradisjonelle plantenkningen?

I tillegg til disse to problemstillingene, er det muligens også en tredje: Oppfattes og vurderes utfordringene likt i de tre skandinaviske landene? .

Dette er spørsmål som fortjener større oppmerksomhet i tiden framover, enn det de har fått til nå.