



Danskernes Historie Online

Danske Slægtsforskeres Bibliotek

Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

Links

Slægtsforskeres Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

Landsbykommissionen
delbetænkning 5

kultur, planlægning og
medindflydelse

5

Landsbykommissionen delbetænkning 5
Kultur, planlægning og medindflydelse

Fotos: Side 6 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
Side 38 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
Side 66 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
Side 86 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
Side 104 Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.

Trykt i planstyrelsen i 3000 eksemplarer.
København 1981. ISBN 87-503-3718-1.
Betænkning nr. 930.

Indholdsfortegnelse

Forord	5
1. Kulturelle forhold	6
Fritidsloven og fritidsmuligheder	12
Idrætten og landsbyen	20
Forsamlingshuse	26
Amatørteater/dilettantkomedie	33
2. Nærdemokrati	38
Forholdet mellem kommunalbestyrelsen og beboerne	42
Informationskanaler mellem kommunen og beboerne	46
Fysisk planlægning og nærdemokrati	52
Bruger- eller institutionsdemokrati	55
Lokale udvalg og lokalråd	59
Anbefalinger	63
3. Landsbyerne og de fredningsmæssige forhold	66
Landsbyen som bebyggelsesmæssigt og kulturhistorisk element	70
Landsbyens bygninger	73
Konklusion, overvejelser om bevaringsproblemer	76
Fredningsplanlægningens indhold	81
4. Landsbyerne og planlægningen	86
Planlovreformen	87
Landsplanlægningen	89
Regionplanlægningen	90
Kommuneplanlægningen	93
Lokalplanlægningen	96
Litteraturliste, udvalgt	99

Bilag 1	
Skrivelse af 3. marts 1978 fra miljøministeren til de fremtidige medlemmer af kommissionen (kommissoriet) . . .	104
Bilag 2	
Fortegnelse over tidligere og nuværende medlemmer af kommissionen.	109

Forord

Landsbykommissionens femte delbetænkning har følgende emner: Kulturelle forhold, planlægning, nærdemokrati og fredningsforhold.

Del 1, De kulturelle forhold, er udarbejdet på grundlag af drøftelser i en særlig af kommissionen nedsat undergruppe for kulturelle aktiviteter. Undergruppen har i juni 1980 afholdt en konference om landsbyens kulturelle liv og dets fremtidsmuligheder. Materiale fra konferencen er udgivet i en særlig publikation og er indgået ved udarbejdelsen af betækningsafsnittet. Endelig er materiale fra Landsbykommissionens etnologiske undersøgelse af fire landsbyer anvendt. Denne undersøgelse er udsendt af Landsbykommissionen under titlen "4 landsbyer, en etnologisk rapport om nutidige livsformer" (1980).

Del 2, Planlægningen og landsbyerne, er en gennemgang af planlovsreformen og de forskellige plantyper med hovedvægten på landsbysammenhænge.

Del 3, Nærdemokrati, er en gennemgang af borgernes muligheder for medindflydelse på den offentlige planlægning og administration.

Del 4 omhandler fredningsforhold i forbindelse med landsbyerne og det åbne land.

Kommissionen har udsendt 5 andre delbetænkninger: Delbetænkning 1 (november 1980) handler om den hidtidige udvikling. Delbetænkning 2 handler om befolkningsforhold og offentlig service. Delbetænkning 3 handler om erhvervsforhold, særligt landbrug og fremstillingsvirksomhed. Delbetænkning 4 handler om den private serviceforsyning, særligt dagligvareforsyningen, og endelig er delbetænkning 6, Bidrag til en landsbypolitik, en sammenfatning af kommissionens forslag til virkemidler og til iværksættelse af dem.

Aalborg, maj 1981

Henning Madsen

Formand for Landsbykommissionen.

1. Kulturelle forhold



En gennemgang, som kun beskæftiger sig med de materielle vilkår for livet i landsbyerne, ville give et mangelfuldt billede af landsbyernes liv og fremtidsmuligheder. De immaterielle levevilkår har været stærkt fremme i debatten om landsbyernes fremtid, og kommissionen har indgående beskæftiget sig med sammenhængen mellem de materielle levevilkår og mulighederne for at bevare den livsform, som findes i landsbyerne.

Landsbyernes livsform kan ikke beskrives under ét, da der er store forskelle fra landsby til landsby. Når der på trods af disse vanskeligheder i det følgende forsøges tegnet et billede af landsbykulturen, skyldes det den vægt Landsbykommissionen lægger på, at også denne side af landsbylivet får en plads i kommissionens betænkning, uanset at den ikke kan "gøres op i penge".

"Fire landsbyer"

For at belyse dagligdagen og de senere års ændringer i landsbyen, har Landsbykommissionen iværksat en etnologisk undersøgelse af fire udvalgte landsbyer. Undersøgelsen er gennemført af Københavns Universitets Institut for Europæisk Folkelivsforskning, og er offentliggjort i "Fire landsbyer, en etnologisk rapport om nutidige livsformer". Et sammendrag af rapporten findes i Landsbykommissionens første delbetænkning.

"Om landsbyens kulturelle liv og dets fremtidsmuligheder"

En gruppe under Landsbykommissionen har afholdt en konference "om landsbyens kulturelle liv og dets fremtidsmuligheder". Her blev kulturbegrebet behandlet så bredt, at man fik en debat om landsbyens sociale og kulturelle liv i det hele taget. Dele af materialet fra konferencen er udgivet som en særlig publikation, "Om landsbyens kulturelle liv".

Formelle og informelle institutioner

Kulturelle aktiviteter i landsbyen foregår i formelle institutioner som f.eks. forsamlingshus, idræts-, husholdnings- og skytteforeninger, amatørteater, fritidsundervisning m.m., og de foregår i institutioner, som man i modsætning hertil kan kalde informelle, d.v.s. alle de institutioner, hvor beboerne mødes, uden at det soci-

ale samvær er lagt i bestemte vedtægtsmæssige rammer. Som eksempel kan nævnes den årlige høstfest.

Fysiske forhold

Kulturelle aktiviteter i landsbyen kan også være et fællesskab til sikring af særlige kulturhistoriske forhold. I afsnittet om de fredningsmæssige forhold omtales den betydning, landsbyens form og bybilledets kvalitet har.

Landsbyens grænser til det åbne land, landsbyens beplantning, kirkens placering, de enkelte huses bevaringsværdi er alle emner, som kan danne udgangspunkt for en fælles forståelse af de fysiske forholds betydning for de tidligere og de nutidige livsformer.

Landsbyernes kulturliv har gennem det sidste århundrede været præget af højskole- og andelsbevægelsen. Denne påvirkning har medført, at landsbyerne har en tradition for kulturformidling, der er anderledes end den officielle kulturpolitik. Landsbykulturen kommer mere til udtryk gennem den livsform og det overskuelige fællesskab, der er i landsbyen, end gennem udefra kommende påvirkninger fra den officielle kulturformidling.

Fjernsynet som kulturformidler

Efter at fjernsynet er blevet udbredt, er den kultur, fjernsynet formidler, blevet et alment forbrugsgode. Fjernsynet, der har sendt regelmæssigt siden 1954, har øvet en væsentlig indflydelse på det enkelte menneskes anvendelse af fritiden. Og det har fået betydelig indflydelse på dagligdagen. Af Socialforskningsinstituttets fritidsundersøgelse fra 1975 fremgår det, at den mest udbredte fritidsaktivitet er at se fjernsyn.

Ved beskrivelsen af de kulturelle aktiviteter i landsbyen kommer man derfor ikke uden om, at fjernsynet spiller en central rolle i den enkelte families liv og for samværet. I takt med udvidelsen af sendetiden, særlig sendetiden lørdag og søndag eftermiddag, kommer fjernsynet med tilbud om at overtage og opfylde en del af de funktioner, som f.eks. fællesaktiviteterne i foreninger m.v. tidligere tog sig af.

Behovet for passiv oplysning og underholdning bliver i ret høj grad tilgodeset hjemme foran fjernsynsskærmen, og behovet for kulturaktivitet i fællesskab med andre er derfor mindsket. Men fjernsynet opfylder ikke det behov, som både voksne og børn kan have for udfoldelse og aktivt samvær med hinanden. Hvor det før var oplysning (foredrag), man samledes om, er det nu snarere deltagernes egen udfoldelse og medvirken. Det gælder naturligvis ik-

Landsbyens livsform

ke bare landsbybefolkningen, men også befolkningen i øvrigt. Men landsbyerne har i kraft af deres størrelse og deres traditioner særlige muligheder for kulturaktivitet på deltagernes betingelser.

I rapporten "Fire landsbyer" er det særligt sammenhængen mellem det sociale og det kulturelle liv, landsbyens livsform, som har haft interesse. Hvis man vil søge at forklare, hvorfor f.eks. den samme udvikling kan give helt forskellige resultater i to endda nært beliggende landsbyer, må man se den enkelte landsby som en sammensat helhed, der bl.a. er betinget af sin historiske udvikling.

Inden for landsbyen findes forskelle i livsformer. Forskelligheden i livsformer er et resultat af, at der i landsbyen, ligesom i samfundet i almindelighed, er forskellige vilkår, som kan være naturgivne, men som også kan være forhold som ejendomsret, besiddelsesstrukturer, arbejds muligheder, servicebetingelser m.v.

Landsbyer med et aktivt kulturliv og foreningsliv har bedre forudsætninger for at opsuge en hurtig befolkningstilvækst end de uden. Det kultursammenstød, der ofte ses mellem tilflyttere og oprindelige beboere, bliver desto større, jo flere tilflyttere der kommer, og desto færre steder man har mulighed for at møde hinanden.

Man kan meget forenklet sige, at livsformerne tvinges til at tilpasse sig de givne vilkår. Men folk skaber også ved deres egen adfærd lokale vilkår, som gør det muligt i højere grad at realisere deres egen livsform.

Det ser ud til at være af stor betydning for fællesaktiviteterne i landsbyen, at der er en vis kontinuitet til stede i dette fællesliv, eller med andre ord så meget fælles kulturgrundlag eller fælles livsform, at samhandling kan finde sted. Der ser på grundlag af undersøgelsens resultater ud til at være en sammenhæng mellem landsbyens kulturgrundlag og hastigheden i den lokale befolkningsudskiftning. Opretholdelsen af en fælles samhandling kræver en vis kontinuitet i befolkningsunderlaget. Hvor stor denne befolkningsmæssige stabilitet behøver at være, afhænger af den eksisterende lokale organisation.

Kommissionen er enig i, at landsbykulturen kommer til udtryk "gennem livsformen og fællesskab i overskuelig sammenhæng". Dette fællesskab var tidligere i høj grad baseret på et arbejdsfællesskab, som imidlertid aftog i takt med udviklingen inden for

landbruget. Den etnologiske undersøgelse af fire landsbyer skulle bl.a. belyse, om der i landsbyen af i dag er forhold, som stadig gør den til noget andet end andre lokalsamfund. Her tænkes specielt på, om livsformen i landsbyen er væsensforskellig fra den, der f.eks. findes i storbyen eller provinsbyen. Og hvordan har det været muligt eventuelt at bevare denne kontinuitet i et industrialiseret landbosamfund, hvor der endda i flere generationer har været en stor udskiftning af beboere, og i de seneste år måske en stor tilflytning af mennesker fra større bysamfund?

Undersøgelsen viser, at man i det store og hele må sige, at landsbyen har sin egen livsform eller måde at organisere hverdagen på. Træk i denne livsform kan variere fra landsby til landsby, men det fælles element synes at være en særlig social og kulturel organisation, som netop på grund af landsbyens historiske forudsætninger og kontinuitet også i dag er i stand til at give landsbyen sin ganske bestemte egenart.

For kommissionen har spørgsmålet ikke været at forsøge at pege på en bestemt landsbykultur, men at overveje, hvorledes samfundet kan undgå at medvirke til, at landsbyens livsformer og kulturelle værdier mistes. Med henblik herpå har kommissionen interesseret sig for, hvordan forekomsten af forskellige former for service påvirker livsformerne.

I afsnittet om skoler i Landsbykommissionens 2. delbetænkning fremhæves, at nedlæggelse af en skole på mange måder påvirker livet i sognet, og det er anført, at skolen ud over at varetage undervisningen af børn bl.a. fungerer som lokalt samlingssted.

I Landsbykommissionens delbetænkning nr. 4 om detailhandel nævnes købmandsbutikkens eller brugsens betydning som lokalt kontaktsted, og også andre lokale institutioner tjener formål ud over deres egentlige funktion.

Disse institutioners betydning for livsformen bør dog ikke overdrives. I undersøgelsen "Fire landsbyer" er foretaget en sammenligning af forholdene i Toksværd, hvor institutionerne er af formel karakter, og i Gødstrup, hvor institutionerne er informelle. Det viser sig, at hvor betydningsfuld skole, kirke eller forsamlingshus end måtte være, er det ikke i sig selv disse institutioner, som er væsentlige for, om landsbyen bevarer sine landsbyprægede livsformer eller fungerer på tilfredsstillende vis. Skole, kirke og forsamlingshus kan være af betydning som ydre rammer for aktiviteter.

Men om disse aktiviteter overhovedet finder sted afhænger af, om der lokalt findes en så høj grad af kulturel overensstemmelse, at fælles aktivitet er mulig. Det er ikke noget væsentligt problem at forandre formerne for fælles aktivitet, men er de sociale institutioner først forsvundet, kan det være vanskeligt at skabe eller genskabe et aktivitetsgrundlag.

Pessimismen i landsbyerne

Det er klart, at selve nedlæggelsen af en institution kan påvirke den lokale livsform. Det, at landsbyboerne i deres dagligdag oplever, at tingene forsvinder fra landsbyen - at der kun bliver nedlagt, at det tilsyneladende kun kan gå én vej - kan medføre, at landsbyboerne mister troen på, at de har medindflydelse på forholdene i deres område, hvad enten dette vedrører de fysiske forhold, skole- eller institutionsplanlægningen.

I tider, hvor der fra mange landsbysamfunds side opleves en kløft mellem kommunalbestyrelsen og landsbyboerne, kan kommunalbestyrelserne gennem deres handlinger vise, at man har forståelse for livet i landsbyerne. I mange tilfælde taler man imidlertid to forskellige sprog, og man tænker forskelligt, hvilket af og til kan give sig udslag i et modsætningsforhold - en tendens, der er forstærket efter kommunalreformen.

Landsby- kommissionens anbefalinger

Landsbykommissionen anser det for vigtigt, at denne pessimisme ikke får lov til at "leve sit eget liv", men at den lokale befolkning på et tidligt tidspunkt inddrages i overvejelserne om landsbyernes fremtid. Myndighederne bør udnytte de muligheder, der ligger i et samarbejde med de folkelige bevægelser på landsbyplan, herunder de nyskabte beboerforeninger. Landsbykommissionen finder i den forbindelse, at kommunerne i samarbejde med landsbyboerne bør søge at tegne et billede af det lokale, kulturelle mønster, i erkendelse af, at disse forhold har betydning, ligesom de demografiske og økonomiske forhold m.v., der allerede nu lægges til grund ved kommuneplanlægningen.

De immaterielle levevilkår, som kulturen i bredeste forstand er udtryk for, bør indgå i vurderingen af den enkelte landsby i den samlede kommuneplanlægning, så der i landsbyerne åbnes mulighed for initiativer til lokale aktiviteter, hvad enten de er formelle eller informelle institutioner. Kommunerne kan gennem deres dispositioner skabe rammer for det kulturelle liv, men indholdet skabes af beboerne.

Hvis man beskriver samfundets kultur som de måder, vi som en-

keltindivider og i fællesskab formulerer og opfylder vores behov på, må det forekomme afgørende, at de offentlige institutioner udvikler sig som en levende organisme bestemt af befolkningens ønsker og behov.

I Landsbykommissionens delbetænkning nr. 2 belyses folkeskoleområdet, socialektoren, biblioteksområdet og det kirkelige område. For at belyse sammenhængene mellem livsform, landsbykultur og serviceudvikling, vil i det følgende blive behandlet nogle institutioner og områder, som Landsbykommissionen mener også er af særlig betydning for de kulturelle forhold, forsamlingshuse, fritidslovgivningen, idrætsaktiviteter og amatørteater.

En kulturpolitik må dog ikke opfattes som et isoleret fritidsproblem eller som "den finere del" af menneskets tilværelse. Kulturen og de kulturpolitiske holdninger er uadskilleligt forbundet med de økonomiske og ideologiske opfattelser i samfundet, lokalt i landsbyen, i kommunen o.s.v.

Fritidsloven og fritidsmulighederne

På landet var det i ældre tid vanskeligt at adskille arbejde og fritid. Der arbejdedes ikke lige meget hele året, og om vinteren var aktiviteten ofte meget lav.

Arbejdet med at skaffe føde, klæder og husly optog således en meget stor del af tiden, men der var dog afbrydelser. Man festede også, men fester havde som regel nær forbindelse til arbejdet og produktionen, som når man f.eks. holdt høstfest.

Arbejde og fritid

I nyere tid er produktionen blevet mere effektiv og tillige specialiseret. Det har medført, at tilværelsen i højere grad er blevet adskilt i arbejde og fritid. I en lang række undersøgelser betragtes fritiden som en form for resttid. Fritid er den tid, der kan disponeres frit over, det vil sige den tid, som ikke er bundet af arbejde indenfor og udenfor hjemmet. Elementet af "frihed" må ses på baggrund af en sondring mellem det nødvendige (arbejde, indkøb etc.) og det frivillige (fritidsaktiviteter, kultur etc.).

Mængden af "fri tid" afhænger af det enkelte menneskes konkrete situation og alder. Nogle har næsten for store mængder "fri tid". Det gælder bl.a. pensionister og arbejdsløse. Den unge familie med børn, hvor begge ægtefæller er fuldtids udearbejdende,

har derimod en forholdsvis lille mængde "fri tid" eller tid til "frivillige" aktiviteter.

For gennemsnitsfamilien med mindre børn er den samlede mængde "fri tid" gået drastisk ned, fordi begge ægtefæller i dag ofte er udearbejdende. Det medfører, at der skal bruges tid på en række nødvendige funktioner som aflevering og hentning af børn i institutioner, transport fra hjem til arbejde, indkøb o.s.v.

Gennem 60'erne og 70'erne blev den ugentlige arbejdstid nedsat, samtidig med at den almindelige velstandsstigning skabte forudsætninger for dannelse af en helt ny fritidskultur.

Foreningsliv, musik og teater, udstillinger, ferierejser og ikke mindst benyttelsen af massemedierne har udviklet sig, og her spiller det offentlige engagement en stor rolle. I de sidste 25 år er der udviklet offentlige aktiviteter i stort omfang, og fritidsaktiviteterne er blevet en betydelig del af det offentliges økonomi.

På det statslige niveau har en række ministerier hver deres del af den samlede fritidssektor under sig. F.eks. har kulturministeriet idræt og biblioteker, undervisningsministeriet har bl.a. fritidsundervisningen, industriministeriet har turisme, og miljøministeriet har den fysiske planlægning, fredningsplanlægningen og friluftslivet.

I det følgende gennemgås nogle område inden for fritidssektoren, der har særlig betydning for landsbyerne.

Fritidsloven

Fritidsloven (lovbekendtgørelse nr. 383 af 14. juli 1975 om fritidsundervisning m.v.) danner rammen om mange af disse aktiviteter.

Hvad kan der opnås støtte til?

Fritidsloven giver mulighed for tilskud til det frivillige arbejde med børn og unge under 18 år og til fritidsundervisning, studiekredse og foredragsvirksomhed for voksne.

Når en fritidsaktivitet falder inden for fritidslovens rammer, yder staten og kommunen tilskud på mellem 2/3 og 3/4 og i visse tilfælde alle udgifterne til honorar og timebetaling. Kommunen skal stille egne lokaler og udendørs anlæg, (skoler m.m.) incl. rengøring, inventar, belysning, undervisningsmateriel og skolebetjentbi-stand gratis til rådighed for de aktiviteter, der hører under fritidsloven. Kommunen har mulighed for, men er ikke forpligtet til, at

yde tilskud til driftsudgifter til andre lokaler, f.eks. foreningsejede forsamlingshuse, der benyttes på tilsvarende måde.

Ungdomsskolevirksomhed hører under fritidsområdet. En kommune har mulighed for at godkende oprettelse af undervisning, som modtager tilskud, når blot der har meldt sig 2 deltagere. Kommunen skal oprette undervisning, når der har meldt sig et vist antal deltagere hertil.

Fritidsloven åbner også mulighed for at danne interessegrupper, d.v.s. grupper, hvor børn og unge i skolealderen eller voksne samles om bestemte emner. Deltagelse i en godkendt interessegruppe er gratis bortset fra et mindre indskrivningsgebyr. Virksomheden skal gennemføres med mindst 10 deltagere i gennemsnit pr. time, men amtsrådet kan dog godkende, at antallet nedsættes til 6 i tyndt befolkede områder.

Mulighederne for at opnå støtte efter fritidslovens bestemmelser er ud over deltagerantallets størrelse knyttet til opfyldelsen af visse krav om f.eks. lederens kvalifikationer og virksomhedens gennemførelse i egnede lokaler.

I praksis har ordningen vist sig svær at administrere. Størstedelen af landets kommuner har derfor valgt at oprette egne såkaldte "byordninger" som supplement til fritidslovens tilskudsmuligheder.

"Byordning"

En "byordning" er en tilskudsordning, hvorefter kommunens kulturudvalg yder støtte til foreninger o.lign., der tilbyder fritidsvirksomhed til børn og unge.

Tilskudene gives som regel enten som en procentdel af de faktiske udgifter, f.eks. til instruktørløn og -uddannelse, inventar, transport, administration eller som tilskud i forhold til antallet af aktive medlemmer under 25 år. En del ordninger rummer dog mulighed for tilskud efter behov. Herudover ydes der tilskud til lokaler. Kommunale anlæg stilles som regel gratis til rådighed, mens der ydes tilskud til både foreningernes egne og lejede lokaler.

I nogle kommuner kan alle former for fritidsaktiviteter komme i betragtning, mens man i andre f.eks. ikke yder støtte til hobbyklubber og politiske foreninger.

Taksterne i de enkelte "byordninger" varierer meget, og da til-

skudsformerne ligeledes varierer en del fra kommune til kommune, er de vanskelige at sammenligne.

Folkeoplysningen

Folkeoplysningen, som bl.a. støttes gennem loven om fritidsundervisning, er det uformelle, kulturelt-sociale arbejde, der i høj grad har været med til at præge det kulturelle billede i landsbyerne. Et folkeoplysningsarbejde, der har været samlet om forsamlingshuset eller landsbyskolen.

Omdannelsen af skolevæsenet til færre og større enheder har ofte gjort det vanskeligere at opretholde hidtidige aktiviteter lokalt, og der kan i dag spores en voksende interesse for at genskabe muligheden for at kunne samles lokalt om fælles aktiviteter.

I loven åbnes der mulighed for, at staten kan yde en beskeden statslig støtte til indretning af små, lokale samlingssteder. Der er dog ikke opført en bevilling til dette formål på finansloven.

"Udvikling i nærmiljøer" - Springbalsaminen

Siden slutningen af 1978 har undervisningsministeriet givet økonomisk støtte til forsøgsprojektet "Udvikling i nærmiljøer" (Springbalsaminen). Formålet med projektet er en udvikling i nærmiljøer, baseret på den erfaring, som ethvert menneske har skaffet sig gennem oplæring til og udførelse af hverdagens gøremål. Alle kan deltage i forsøgsarbejdet på lokalt plan. De eneste betingelser der stilles er, at aktiviteterne skal foregå i et nærmiljø, være åbne for alle aldersgrupper i nærmiljøet og foregå i fritiden. Der er lige nu 16 enkeltprojekter i gang. En "Midtvejsrapport" om projekterne viser, at bredden i aktiviteterne er stor.

"Kulturens børn" - børnenes muligheder

I "Kulturens børn" en kultur-sociologisk rapport om ligheder, uligheder og muligheder i de 9-12 åriges hverdag, udarbejdet for kulturministeriets arbejdsgruppe om børn og kultur, er det for forskellige kommuner undersøgt, hvorledes kommunerne administrerer lovgivningen på fritids- og kulturområdet, og hvad der er årsag til eventuelle forskelle i børns muligheder i forskellige kommuner.

I undersøgelsen af et landdistrikt konkluderer man, at der var en udbredt opfattelse af, at kommunen gjorde meget lidt for børn og unge. Men der var på samme tid delte meninger om, hvorvidt det var for lidt. Mange af indbyggerne mente, at det måtte være forældrenes opgave at sørge for deres egne børn.

Undersøgelserne konstaterede, at der ikke blot var meget få tilbud for børnene i kommunen, men at de fleste af børnene, der deltog i

undersøgelsen, yderligere havde det problem, at de boede langt fra idrætsanlæg, svømmehal, bibliotek og øvrige tilbud. Hertil kom, at mange af landbobeboerne havde meget lidt tid til rådighed, fordi de var optaget af pligter i hjemmet.

Det viste sig gennem undersøgelsen, at idrætten er den aktivitet, der optager flest børn uden for hjemmet. Omkring 50% af børnene i den undersøgte landkommune er medlem af en idrætsforening. 25% af børnene var KFUM/KFUK-spejdere, og en tilsvarende procentdel gik i søndagsskole.

- 4 H -

4H er et fritidstilbud, som især henvender sig til børnene på landet. Det er oprindeligt udsprunget af ideer fra USA og har her i landet været knyttet til husmandsbevægelsen. "4 H" er en slags hobbyklub, hvor børn hjemme hos sig selv kan arbejde med f.eks. at opdrætte dyr, holde have, bage og lignende.

Foreningslivet

De eksisterende fritidstilbud udspringer især af de mange private foreninger, korps, klubber o.s.v. De har ofte frivillige ledere og medarbejdere, der uden betaling bruger deres fritid på dette arbejde.

Ud over et meget bredt og mangeartet aktivitetstilbud, der også henvender sig til grupper, for hvem den formelle uddannelse ikke er særlig attraktiv, har foreningslivet nogle fælles træk, hvad angår demokratisk opbygning, medlemsindflydelse, beslutningsdeltagelse og medansvar.

Foreningernes styrke består bl.a. i, at deltagerne kommer frivilligt, at medlemmerne oplever nogle meningsfulde sammenhænge, hvor de gennem eget valg af aktiviteter, planlægning og udførelse er med i en proces, der imødekommer et behov for samvær, udfoldelse og indflydelse på egen tilværelse.

*Uddannelsesrådet
for ungdoms- og
voksenundervisning m.v.*

Uddannelsesrådet for ungdoms- og voksenundervisning m.v. har i "Bidrag til udarbejdelse af U-90", 1. del, bl.a. peget på, at det frivillige foreningsarbejde må have mulighed for at supplere - eventuelt træde i stedet for - offentlige fritidstilbud også om dagen, altså i arbejdstiden. Rådet peger på, at dette også vil være nødvendigt for at kunne udbygge samarbejdet mellem foreninger og skole i skoletiden. Dette gælder børne- og ungdomsforeninger og delvis voksnes foreningsarbejde, også ud over idrætsforeninger, som omfatter alle aldersklasser. I princippet burde alle frivillige foreninger, som beskæftiger sig med samfundsrelevante opgaver,

ligesom børne- og ungdomsforeninger, kunne få støtte til lederuddannelse, og deres ansvarlige lokale ledere på landsplan kunne få betalt frihed til at varetage vigtige opgaver i foreningerne.

Opfyldelse af lokale behov

Ved opfyldelse af lokale behov eller løsningen af lokale problemer på det sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige område foreslår rådet, at det offentlige snarere bør forsøge at bygge på lokale initiativer - eller opmuntre til sådanne initiativer - end levere færdige løsninger hen over hovedet på folk. Rådet begrundet dette med, at lokale initiativer ofte på utraditionel måde kan vise nye veje inden for de formelle systemer, institutioner m.m. og samlet løse flere opgaver i nærmiljøet, som ellers ville forblive uløste.

Grænsen mellem undervisning og fritidsvirksomhed er i praksis ved at forsvinde. På tilsvarende måde udviskes den grænse, der tidligere har været trukket mellem fritidsvirksomhed og sociale servicefunktioner. For de aldersklasser, der er ude over den undervisningspligtige alder, er denne udvikling allerede i gang. Den eksisterende skoles faciliteter og lokaler anvendes både til undervisning, klubaktiviteter for de unge i fritiden og til omsorgsarbejde.

Folkeskolen og lokalsamfundets centerfunktioner

En arbejdsgruppe, nedsat af undervisningsministeriet, har i "Folkeskolen og lokalsamfundets centerfunktioner" (maj 1978) søgt at belyse de problemer, der er ved gennemførelsen af bygningsmæssigt fællesskab mellem skolen og andre af lokalsamfundets centerfunktioner. I rapporten siges det bl.a., at koordineret placering og samordning af de mange sideløbende og modsatrettede interesser er nødvendig for at imødekomme de øgede krav, den enkelte borger stiller til lokalsamfundets udformning med hensyn til udbud af offentlig og privat service og med hensyn til muligheden for kreativ udfoldelse. Heroverfor står hensynet til den øgede økonomiseringen med ressourcerne, som samfundet i det hele taget må forudsætte.

Skolens lokaler

Skolens lokaler anvendes i dag i vid udstrækning til forskellige aktiviteter, der gennemføres enten som led i tilbud om voksenundervisning eller som fritidstilbud i henhold til fritidsloven. Hvis folkeskolen bygningsmæssigt også blev koordineret med bl.a. daginstitutioner, fritidsfunktioner for voksne og børn, biblioteker m.v., kunne man ad den vej søge at udviske de begrænsninger, som en række sociale og geografiske forhold i samfundet har lagt for børns og voksnes muligheder for at få kontakt med andre.

Visse brugergrupper som børn, ældre og handicappede, er særligt

afhængige af, at funktioner, der henvender sig til disse grupper, ligger tæt på hjemmet eller sammen med netop skolen.

Et fællesskab som brugere

Fritiden og de offentlige servicetilbud placerer i øjeblikket mennesker i båse, afhængigt af de pågældendes interesser, intellektuelle og fysiske muligheder, alder, køn, øjeblikkelige behov m.m. Samfundsmæssigt er dette ikke nogen lykkelig situation. Et fællesskab mellem brugere af egnede bygninger og lokaler kan blive en regulær bestræbelse på at løse de lukkede strukturer.

Ved en anvendelse af f.eks. en skoles lokaler til andre formål giver man flere brugergrupper adgang til "egnede" lokaler. Man kan på denne måde hæve det samlede serviceniveau for lokalsamfundets beboere, og man kan øge samværet ved at samle flere grupper under samme tag.

Ved en bygningsmæssig koordinering af specielt daginstitutionsfunktioner kan der åbnes mulighed for tilnærmelse af de pædagogiske arbejdsformer, som anvendes i børnehave, fritidsordning og børnehaveklasse og i folkeskolen. Fællesskabet kan åbne mulighed for lærergruppers indsigt i hinandens arbejdsområder og metoder, og det vil også muliggøre et snævrere samarbejde mellem socialsektoren og skolesektoren. Hensigten bør være, at barnets fritids- og skolesituation opfattes som en helhed og i stor udstrækning opfylder barnets behov for tryghed, udvikling og kundskaber uden at lægge for snærende bånd på det enkelte barns krav om frihed.

Fritidshjem på skolerne

I afsnittet om det sociale område omtales de socialpædagogiske pasningsordninger, der ikke blot repræsenterer en bygningsmæssig koordinering mellem fritidshjem og skole, men egentlig er fritidshjemets integration i skolen.

En integration af disse fritidsmuligheder i folkeskolen kan tjene et pædagogisk og socialt formål ved at skabe et miljø for barnets opvækst og udvikling som supplement til hjemmet, skolen og til andre fritidstilbud. De socialpædagogiske pasningsordninger kræver samme iagttagelse af børnenes fremmøde og beskæftigelse som et fritidshjem og bør udformes som selvstændige enheder, men således at de er et integreret led i skolens fysiske miljø.

Interessegruppen for børn

Børns forbliven i fritidsordninger på skolen åbner adgang til at udnytte de muligheder, der er for at etablere interessegrupper for børn og unge og for at tilbyde eleverne undervisning i deres fritid i

henhold til folkeskoleloven samt for at etablere særlige pasningsordninger i mellemtimer.

De handicappede og de ældre

De handicappede og de ældre føler sig let isolerede i forhold til andre mennesker. Et beskyttet værksted for handicappede eller for ældre kan bryde isolationen og give mulighed for samvær med andre i samme situation eller med helt andre befolkningsgrupper. Der vil ofte være et behov for at få kontakt til dem, der lever en "almindelig tilværelse".

Uddannelsesrådet for ungdoms- og voksenundervisningen m.v. har peget på forskellige muligheder for lokalefaciliteter i lokalsamfundet.

Rådet har anført, at skolens bygninger fremover bør være alle borgeres i form af en slags kulturhus. Ledig lokalekapacitet i eksisterende skolebygninger på grund af nybyggeri eller faldende fødselstal bør kunne indrettes og anvendes til virksomhed inden for ungdoms- og voksenundervisningen.

Decentraliserede undervisningsmuligheder

For at udjævne de geografiske og sociale skævheder ved rekrutteringen til ungdoms- og voksenundervisningen nævner rådet, at der må gives alternative lokalemuligheder. Som eksempler nævnes lokaler beliggende på eller i nær fysisk kontakt med arbejdspladsen og lokaler i boligområderne. Der bør også gives mulighed for offentlig støtte til indretning af sådanne undervisningslokaler. Rådet peger endelig på, at et privathjems rammer kan være velegnede i arbejdet med at inddrage grupper, som ikke tidligere har deltaget i voksenundervisning.

Landsbykommissionens anbefalinger

Landsbykommissionen anser det som ønskeligt, at folkeskolen har så tæt et bygningsfællesskab som muligt med andre offentlige servicefunktioner i et anlæg - nybygning eller eksisterende skolebygning - der kan indrettes efter lokalsamfundets skiftende behov.

Et bygningsfællesskab vil efter kommissionens opfattelse give bedre mulighed for at bevare en serviceenhed i de tyndt befolkede områder. Folkeskoleloven giver mulighed for, at en skoleenhed kan fungere med et elevantal på 100 elever eller endnu mindre. Et bygningsfællesskab kan medvirke til at bibeholde skolens funktioner i et landsbyområde med et faldende folketal, fordi skoleanlægget efterhånden delvis kan overgå til anden anvendelse og f.eks. give mulighed for udvidelse af andre fællesfaciliteter.

Efter Landsbykommissionens opfattelse er det derfor vigtigt at give borgerne fysiske rammer for fritidsaktiviteter, men i videst muligt omfang at lade beboerne styre brugen og bestemme indholdet i disse rammer.

En af udfordringerne til en kommunes politik for fritidsområdet i landsbyerne og de tyndt befolkede områder er gennem kulturtilbud og gennem administrationen af fritidslovgivningen og kommunens egne støtteordninger at være med til at skabe anledninger til fællesskab. Dette fællesskab kan give folk ansvar for og medindflydelse på deres dagligdag.

Idrætten og landsbyen

Allerede tidligt har lokalsamfundets idræt haft tre funktioner, som har fulgt det siden: Det selskabelige eller samværmæssige, det personligt udviklende og det eksistentielle. Først for godt 100 år siden blev idrætten her i landet en vigtig lokalsamfundsfaktor og fik gennem det folkelige arbejde betydning for lokalsamfundets bestræbelser på at skabe sin egen kultur. Både skoleidrætten og den folkelige idræt indgik i landsbyens tilværelse ud fra samme helhedsopfattelse, og gjorde idrætten til en betydningsfuld side af landsbybeboernes og landsbyens liv og tilværelse.

Konsulent Johs. Stræde, Rosenholm kommune, har til Landsbykommissionen givet følgende beskrivelse af idræt på landet:

Idræt på landet

"I landsbyskolen mødte børnene gymnastik, boldspil og idræt under bedre eller dårligere former alt efter forholdene på stedet. Man deltog i fritidsforeningernes gymnastik i forsamlingshuset og boldspil og idræt på de pladser, der nu engang var til rådighed, eller som man i fællesskab kunne få lavet. Det var ikke altid særlig imponerende resultater, men f.eks. var et af landsbyens fælles højdepunkter sommerens idrætsfest, hvor alle i landsbyen var med som deltagere eller tilskuere. Børnene viste gymnastik, spillede håndbold og fodbold og havde forskellige kapløb og var ivrige og aktive tilskuere til de voksnes idrætslige udfoldelser af samme art.

Endnu mere interesse var der for det gymnastiske arbejdes forårsafslutning i forsamlingshuset. Børnene fik i den anledning tidligt fri fra skole for at nå badningen under bruser eller i et kar i køkkenet, hvor rent gymnastiktøj forjættende lå og skruede forventningerne til festen i vejret. Forsamlingshuset var fyldt til bristepunkt-

tet, så der kun var begrænset plads til de aktive gymnastikudøvere. Ja, helt op i ribberne sad og hang børnene for at kunne se med.

Og så kom da holdene. Først de små og større børn, forlegent kejtede med røde øren over den spændende situation, hvor man med de andre skulle vise sit bedste.

Varmen steg i huset med højtiden. Motionsholdene følte sig lidt for tæt på publikum, familie, naboer, venner og fjender, da man nok vidste, at man ikke helt var det, man havde været, men det klarede med et smil og en morsom bemærkning undervejs.

Pigeholdet blev imødeset med særlig forventning. En og anden ældre blandt tilskuerne lod en vemodig tanke gå tilbage til sin egen ungdoms oplevelser. Som afslutning kom karleholdet med sine deltagere fra 12 - 35 år i tung kraft og dristighed, så springene næsten endte blandt tilskuerne, der skræmte rykkede sig. Kulminationen - åh! - da flik-flakkene, der dårligt kunne være der for folk og ringe loftshøjde, fik luft og gulv til at dirre. Endelig fanedmarch og sangen, der fik det til at risle koldt ned ad ryggen på mangan tilskuer af glæde over disse så forskellige indsats, der ikke kunne imponere nogen offentlighed, men var deres fælles sag. Bagefter fællesspisning af medbragt mad og dertil stærk forsamlingshuskaffe. Dans til langt ud på morgenen, hvor østhimlen lysnede, inden de sidste tromme- og harmonikalyde døde hen og man enkeltvis, i grupper eller parvis forsvandt i alle retninger under svage stemmers lyd i morgendisens efter en god fællesoplevelse, der, selv om de ydre forhold var trange og mangelfulde, gjorde kommende dage bedre. Automatisk fik man således del i fælles arbejde, fester, samvær, samtaler efter aktiviteten sammen med kammerater af forskellig forudsætning og alder. Igennem dette skete der en tilpasning og en skoling, der ud over den fysiske og personlige udvikling senere smittede af på andre sider af landsbyens samspil og virksomhed, der helt op mod i dag har været af stor, men umålelig betydning og værdi".

Organisationsformer Unge fra forskellige egne, erhverv og miljøer trådte lige ud af kammeratflokket og tog et tre til otte måneders ophold på gymnastik- og idrætshøjskole eller på højskole, hvor de fik en idrætslederuddannelse.

Efter endt ophold vendte disse unge tilbage til landsbyen og kammeratkredsen og påtog sig et lederarbejde. Hele det folkelige idrætsarbejde blev således overvejende drevet af unge, frivillige ledere, og det er under deres ledelse, idrætten i landsbyerne ud over

landet har vokset sig stort. Ud over at lede idræt kom disse unge ledere ofte til at spille en stor rolle i det lokale styre og det lokale kulturliv.

Oprindeligt var idrætten ikke kun noget i sig selv, men et led i en større sammenhæng. Det var tydeligt, at skydning, eksercits, gymnastik og senere andre idrætter var sider af de folkelige bevægelses opgør med Estrup-styret, godsejerne og embedsstanden og et middel til at skabe deres egen lokale kultur.

På samme måde var etableringen af arbejder-idrætten ved siden af arbejderbevægelsens oplysningsbestræbelser og "folkets husbevægelse" afgørende sider af arbejderens kamp for sociale forbedringer og for en arbejderkultur. Og K.F.U.M. og K.F.U.K. idrætten var i lang tid en væsentlig side af det kristelige ungdomsarbejde.

Siden er der umærkeligt sket en afideologisering, og tabet af ideologien berørte i høj grad idrættens placering i lokalsamfundet. Idrætsudøvelsen blev i nogen grad et mål i sig selv, og man så mindre på den fælles helhed

De tendenser, der også på andre måder prægede udviklingen i 1960'erne og 1970'erne satte tillige sit præg på det idrætslige liv i landsbyen. For idrætten pegede udviklingen bort fra lokalsamfundet og den personlige tilknytning til de fælles aktiviteter i lokalsamfundet.

De nye centralskoler med idrætsanlæg, gymnastiksale, idræts- og svømmehaller, tiltrak udøvere af forskellig kategori og alder fra de omkringliggende landsbyer. Børn, unge og voksne fik således flyttet deres idrætsudøvelse bort fra landsbyen.

Disse tendenser forstærkedes ved, at de folkelige gymnastik- og idrætsforeninger også blev centraliserede. Der udvikledes stærke amts- og landsforeninger med bedre økonomiske virkemidler. Der blev i stigende grad lagt vægt på de regionale eller landsomfattende arrangementer, stævner og kurser. De store foreninger opførte egne idrætscentre, som medlemmer og medlemsforeninger i mange sammenhænge kunne benytte.

Udviklingens gode sider var, at de gav gode muligheder for idrætten, og det er forståeligt, at dette blev udnyttet. Men det førte altså på den anden side idrætsungdommen og børnene bort fra landsbyen. Fritidsloven af 1970 med dens aflønning og gratis lokaler på

centralskoler og i haller fuldendte dette forløb, så idrætten i landsbyen stort set ophørte. Denne tendens blev også forstærket af, at de officielle konkurrencebetonede normer for idrætslig udøvelse blev accepteret også af de folkelige idrætsorganisationer. Dette gjaldt f.eks. regler, lokaler og anlægskrav, effektivitetsdyrkelse, resultatjagt og publikumstække, der blev grundlaget for idrættens udøvelse under de nye forhold og former.

De centrale skoler, de sammensluttede foreninger og ungdomsskolerne, der samler deltagere fra mange landsbyer, gjorde idrætsudøvelsen regional og dermed mere upersonlig og mindre forpligtende. Tilbage i landbyen var de gamle, de mindre børn og den skole-søgende ungdom og produktionsbefolkningen, der hver især nok havde behov for at dyrke en eller anden form for idræt, men som på grund af udviklingen ikke fik disse behov tilgodeset. Det idrætslige arbejde blev i overvejende grad lagt uden for landsbyen.

Det centraliserede fritidsarbejde var på sin side spændende og på mange måder værdifuldt aktiviserende og sundhedsbefordrende, især for de grupper, der havde særlige idrætsanlæg og følte sig hjemme i disse omgivelser. Men samtidig blev de, der måske ikke passede alt for godt ind i de officielle idrætsnormer og det rådende idrætsmønster, ladt i stikken.

Parallelt med tendensen til koncentration, specialisering og elite-dyrkelse har en modsat bevægelse gjort sig gældende.

Inden for idrætten komme det til udtryk gennem nyvurdering af idrættens forhold til den enkelte og de mange og til det officielle. Det er en fremadvisende filosofi og en bestræbelse, der går på tværs af de rådende normer, alders-, erhvervs- og klasseskel inden for idrætten og peger mod lokalsamfundet og aktiviteter nær ved hjemmet. En bestræbelse der kan være med til at placere idrætten i ny folkelige sammenhænge og give lokalsamfundet en ny identitet.

Idrættens fremtid i landsbyen

Samværet mellem beboerne er af stor betydning, og idrætten må derfor kunne indgå som en naturlig del af dette samvær. Da der i landsbyen normalt ikke er mennesker nok til opdeling i alders- eller præstationsgrupper, som der vil være mulighed for andre steder, er det især de former for idrætsudøvelse, der ikke udelukker nogen, men går på tværs af alder, stand og kunnen, der har interesse. Netop det er landsbyidrættens mulighed.

Den moderne arbejdstilværelse giver ikke mulighed for naturlig fysisk udfoldelse og udvikling, og idrætten har her en ny og vigtig opgave med at være til rådighed, så

- den fysisk veludviklede og aktive finder gode muligheder for udfoldelse og udfordringer,
- at fysisk svagt udrustede får adgang til at råde bod herpå og blive bevægelsesmæssigt bedre stillet,
- den kejtede finder hjælp til en bedre motorisk udvikling og deraf følgende bevægelsesmæssig frimodighed,
- den midaldrende og stillesiddende får lejlighed til at tabe sig og holde sig bedre i form og blive mere veloplagt,
- den ældre og den handicappede hjælpes til at imødegå og begrænse sine handicaps og måske få et bedre liv.

Da det er en kendt sag, at idræt påvirker både fysisk og psykisk, vil der i den gode idræt under den rigtige ledelse være tilskyndelse til, at den isolerede kan finde vej ud af sin isolation ind i samspil med andre, og at den bogligt svage gennem idræt kan erkende egen kunnen og derved vinde sig identitet og selvtillid.

Den almene fysiske og psykiske udvikling med dens mange nuancer har ofte sværere ved at finde sted i de store og upersonlige sammenhænge. Den bygger på det personkendskab og den nærhed, der kan være landsbyens og et lokalsamfunds særkende.

Idrætsforeningerne

Idrætsforeningerne har som nævnt betydet meget for landsbyerne, men i takt med at idrætsforeningerne flyttede fra landsbyen, er foreningsidrættens betydning for landsbyboerne mindsket væsentligt. De folkelige idrætsforeninger må se deres grundlæggende opgave i lokalsamfundene og tilrettelægge deres arbejde og lederuddannelse under indtryk heraf, d.v.s. lægge mindre vægt på især konkurrencer og stævner og i stedet tage opgaver op inden for lokalområdet på en måde, så flere får mulighed for at deltage. Man er tilbøjelig til at se det lokale, der idrætsligt set kan synes ret primitivt, som mindre attraktivt og vigtigt, men den personlige kontakt og fælles virksomhed, der betinger et egentligt, funktionsbestemt fællesskab, kan udmærket eksistere i et ikke fuldt moderne lokale. Det er på den anden side klart, at centralskolernes og idrætshallernes gode lokaliteter stadig bør udnyttes bedst muligt, men deres opførelse og tilstedeværelse har modvirket en lokale- og anlægsmæssig udbygning i lokalsamfundet.

Konsulent Johs. Stræde i Rosenholm kommune har for Landsby-

kommissionen udarbejdet et oplæg om idrætten i landsbyerne, der bl.a. indeholder de følgende forslag til virkemidler:

Virkemidler

Selv om man har mange gode regionale lokaliteter og skal benytte dem, bør der ske en rimelig udbygning af landsbyerne med istandsættelse af gamle skoler, forsamlingshuse, eventuelt opførelse af minihaller. 1.000-2.000 mennesker som befolkningsunderlag fremover vil sikkert være nok hertil, så meget mere som erfaringen viser, at aktiviteten stiger med lokaliteterne. Mange befolkningsgrupper, en del børn, midaldrende, handicappede og ældre har ringe mulighed for idrætslig virksomhed, for lokaler og arbejdsformer er ikke lagt an på dem.

En stimulering af lokaleudbygningen i landsbyerne og anlæg af mindre baner, pladser og grønne områder for mangesidig udfoldelse er tiltrængt og bør fremmes i den kommende tid. Disse lokaliteter og anlæg bør laves utraditionelle, så der er mulighed for anvendelse i flere sammenhænge. I den forbindelse må man være opmærksom på ældre bygninger som gamle gårde, lader, værkstedsbygninger, nedlagte butikker og servicestationer, der ofte kunne blive gode lokaler til idrætslige formål af forskellig art. Der kan være plads til volleyball, basketball, trim og bordtennisborde i en værkstedsbygning. Billard og styrketræning kan udøves i en nedlagt butik o.s.v.

Ønsker man mangesidig idræt i landsbyen, må man også sikre sig lokaliteter dertil, og det behøver måske ikke være så bekosteligt, som man ofte tror, hvis man tør afvige lidt fra de officielle normer.

Lovgrundlaget

De love, der har med idrætsudøvelse af gøre, tilgodeser bedst den officielle og systematiske idrætsudøvelse, hvorimod alt det andet ikke rigtigt har lovmæssigt rygstød. Derfor ville visse lovændringer være ønskelige.

Folkeskoleloven bør liberaliseres med hensyn til at benytte "uuddannede" eller anderledes uddannede til idrætsligt arbejde. Den bør også åbne mulighed for, at aktiviteter under skolernes fritidsundervisning kunne lægges uden for skolen i andre lokaliteter, f.eks. i lokalsamfundene efter skoletid.

Ungdomsskolens drift bør tilstræbes decentraliseret, så idrætsundervisningen kan lægges i lokalsamfundene, ligesom ungdomsskolens forret til lokaler bør ophæves, så der sker en ligestilling med andre fritidsgrupper.

Fritidslovens aldersskel bør fjernes, så man kan arbejde sammen på tværs af aldersskel, og så forældre og børn, unge og ældre kan gå til de samme ting, hvis de har lyst.

Tipsloven bør ændres, så der bliver mulighed for støtte til det mere utraditionelle, der i øjeblikket står i skyggen af de store organisationer og den officielle idræt.

Idrætsforbundenes krav om, at kun foreninger, der har adgang til lokaler, baner og anlæg med internationale og af forbundet godkendte mål og standard, kan blive medlemmer af forbundet, bør ophæves.

Der bør åbnes mulighed for, at utraditionelle tanker og aktiviteter kan komme til orde i landsbysammenhæng. I den forbindelse bør kommunerne også anlægge en nuanceret støttepolitik over for det idrætslige arbejde i kommunen, så landsbyerne får mulighed for at give gode, idrætslige tilbud til befolkningen.

Idrætten må fremover tilpasses landsbyens behov for legemsøvelser og samvær, der er en væsentlig side af landsbyens liv. Videre må idrætten søge at fylde en plads som et af de funktionsfællesskaber, der på grund af at mange funktioner er flyttet bort fra landsbyen, er af afgørende betydning for landsbyens fremtidige liv.

Men idrætten må også søge at være et sted, hvor mennesker, der i hverdagen lever og og virker adskilte, også uden for landsbyen, kan mødes i fælles oplevelser, der kan være med til at give næring til kontakt og daglig samtale.

Det vil sige, at idrætten i disse sammenhænge først og fremmest må se sig som et selvfølgeligt led i den folkelige virksomhed, der var landsbyens styrke og kvalitet, og som er en forudsætning for landsbyens overlevelse, dens konkrete og menneskelige fremtid.

Landsbykommissionen kan tilslutte sig, at der åbnes større mulighed for dyrkelse af den ikke-konkurrenceprægede idræt i landsbyerne og lokalsamfundene.

Forsamlingshuse

Den grundtvigske bevægelse i 1800-tallet skabte sammen med ligesindede en række institutioner, som har vist sig at være levedygtige

tige langt ud over den tid, de opstod i, og som vi i dag betragter som vigtige træk i udviklingen. Højskoler, friskoler og efterskoler blev oprettet af grundtvigske bønder på privat basis, men fik, inden der var gået lang tid, offentlig støtte til driften.

I sognene fortsatte de folk, som havde været på højskole i slutningen af 1800-tallet, det arbejde, de på højskolerne havde fået kendskab til, i de mange forsamlingshuse, som blev bygget ud over landet.

I 1875 var der 14 forsamlingshuse, og i 1905 var man oppe på at have bygget 944 forsamlingshuse. I alt blev der bygget 16 - 1700, hvoraf ca. 1300 var tilbage i 1980.

Kulturministeriets forsamlingshusudvalg

Kulturministeriets Forsamlingshusudvalg har i 1979 udgivet en betænkning om forsamlingshusene.

Betænkningens bind I indeholder en bred historisk oversigt og beskriver hvilke problemer, forsamlingshusene har på en lang række områder. Andet bind er en registrant, som indeholder navn og beliggenhed på forsamlingshusene over hele landet.

Forsamlingshusenes historie

Fra forsamlingshusbevægelsens start omkring 1870 til engang i 1890'erne var forsamlingshuset noget nyt kontroversielt, der stod blæst omkring. Forsamlingshusene var i de første mange år "aktivisthuse" opført af en kreds af ideologiske meningsfæller, der ofte var en minoritet i lokalsamfundet. Derfor var det ikke ualmindeligt, at de ældre forsamlingshuse var bygget af folk med fælles interesser. Mange af 1870'ernes forsamlingshuse var således først og fremmest bygget som øvelseshuse for skyttekredsen, og af og til var de opført i forbindelse med en grundtvigsk friskole. I nogle kredse af befolkningen indgik forsamlingshuset derfor som et naturligt element i det kulturelle landskab, mens andre grupper opfattede det som fremmed eller direkte fjendtligt land.

I provisorieårene i 1880'erne var forsamlingshusene først og fremmest politiske manifestationer. Nogle havde navne som "Friheden" eller "Frihedsværn". Og i forsamlingshusenes love lægges der sjældent skjul på det politiske formål.

Fra omkring århundredskiftet var forsamlingshusideen blevet så udbredt og alment accepteret, at den nu mere kunne betragtes som et fællesanliggende for langt den største del af landsbyens og sognets befolkning. Der stod ofte kamp om, hvor i sognet det fæl-

les hus skulle bygges. Mange gange endte det med, at man byggede et hus i hver landsby.

I krigsårene fik begrebet dansk kultur et nyt indhold og en ny betydning, og fællesskabet omkring forsamlingshusene blev i disse år styrket. Årtierne efter verdenskrigen betød imidlertid en svækkelse af landbefolkningen dels i talmæssig forstand, dels mere abstrakt i form af en svigtende selvtillid i en befolkning, der i generationer havde følt sig som bærere af landets hovederhverv og folkelige kultur, og forsamlingshusene kom ind i en nedgangsperiode.

De fleste forsamlingshuse har i årenes løb oplevet adskillige op- og nedgangsperioder, men disse har som regel kun vedrørt det enkelte forsamlingshus. 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne var imidlertid den alvorligste og længste nedgangsperiode nogensinde, alvorlig ikke mindst fordi den ramte så godt som alle forsamlingshuse. Forsamlingshusenes nedgangsperiode skyldtes tildels befolkningens ændrede fritidsvaner og omgangsformer, men væsentligst havde den samfundsskabte årsager. Antallet af unge på landet faldt i disse år kraftigere end andre aldersgrupper, og den del af ungdommen, der blev tilbage, forlod forsamlingshusene, efterhånden som idræts-, sports- og ungdomsaktiviteter blev knyttet til centralskoler, nye sportsanlæg og haller.

Hvad blev forsamlingshuset brugt til?

Forsamlingshusene blev benyttet til foredrag og møder, sang, gymnastik, husflid, dilettant, folkedans, fester og sammenkomster. De var et led i et omfattende kompleks af kulturelt, socialt og økonomisk nybrud, et organisatorisk system hvor landbefolkningens selvstyre og uafhængighed i forhold til såvel købstæderne som statsmagten var centrale elementer. Forsamlingshuset var også ofte et andelsforetagende, hvor man kombinerede behovet for lokaler til en mængde højst forskellige formål, der trængte sig på samtidig. Derved skabtes den for det danske landbosamfund så specielle og karakteristiske blanding af gymnastiksal og teatersal, møde- og foredragssal, hvor mejeriets og hesteassurancens generalforsamlinger og de politiske vælgermøder trivedes side om side med både de unges og de ældres baller og selskabelighed og med de nye højskoleprægede interesser, foredrag, gymnastik og folkedans. Mange forsamlingshuse var begyndt i det små som en sal på mejeriet eller i brugsforeningen. Andre steder rummede forsamlingshuset også sparekassens kontor.

Talerstolen og ribbevæggen i forsamlingshusene fortæller ikke blot om to af forsamlingshusenes vigtigste funktioner, men også

om den nære forbindelse, der i 1880'erne blev knyttet mellem den åndelige og fysiske aktivitet.

Foredragsforeningen, ungdomsforeningen og gymnastikforeningen udgjorde en ideologisk kerne i forsamlingshusbevægelsen. Men gymnastikken nåede en popularitet og udbredelse, som strakte sig langt ud over de højskoleprægede miljøer. Gymnastikken var langt op i 1950'erne en hovedaktivitet i så at sige alle forsamlingshuse uanset på hvilket meningsgrundlag, de i sin tid var blevet opført.

Forsamlingshuset i dag

Selv i nedgangsperioden beholdt forsamlingshuset trods alt en hel del funktioner, og der kom også enkelte nye. Mens forsamlingshusene i denne periode var blevet lidt glemt, var en lang række andre lokale fællesforetagender og servicefunktioner blevet enten nedlagt eller lagt sammen til større enheder. På denne baggrund er en renæssance for forsamlingshusene begyndt. Sammen med de mange opblomstrende beboerforeninger, moderne bylaug, lokalhistoriske arkiver m.m. har forsamlingshuset fået en mening igen. Det er blevet sagt, at de er blevet symbolet på de små samfunds overlevelsessevne og berettigelse.

I dag kommer den øgede interesse for forsamlingshuse ikke mindst til udtryk i form af mange nye aktiviteter: legestue, filmklub, gymnastik, familieaktiviteter, ungdomsklubber, kursus, håndarbejde, folkedans, nye former for teaterarbejde, foredrag, debataftener og meget andet. I mange kommuner er man ved at finde frem til en ny fordeling mellem "skoleaktiviteter" og "forsamlingshusaktiviteter".

Et andet tidstypisk fænomen er spillemands- og folkemusikkens, trampedansens og skillingsvisens genfødsel. Folkedans er et gammelt fænomen i forsamlingshusene, og de aktive spillemænd har altid haft forsamlingshusene som deres bedste sted. Nu kommer nye kredse til: unge mennesker fra byen nærmest stormer de forskellige kurser, hvor den slags gamle idrætter bliver taget op igen.

Forsamlingshusenes funktion kan imidlertid ikke beskrives ved blot at opregne de mange aktiviteter, der finder sted i husene, men må ses i et helhedsperspektiv. Forsamlingshusets hovedfunktion er at være midtpunkt i lokalsamfundet.

Forsamlingshusets organisationsform

Fra starten blev de allerfleste forsamlingshuse organiseret som aktieselskaber eller interessentskaber. Siden slutningen af det 19. år-

hundrede blev andelsformen fremherskende i landbrugets forskellige organisationer, og det smittede af på forsamlingshusene, så man nu fik en række "andelshuse". Disse gamle former er stadig de almindeligste.

Der er sket en stærk vækst i antallet af foreningsejede huse, og der foregår alle mulige former for foreningssamarbejde om driften af forsamlingshuset, ligesom der også er et stadig stigende antal af egentlige forsamlingshusforeninger med det ene formål at drive huset.

Der er ligeledes en markant vækst i antallet af huse, som benytter den selvejende institution som ny organisationsform. Ofte foregår der sammenblanding af foreningsform og selvejende institution.

Omkring kommunalreformen i 1970 var der en pludselig tilvækst af kommunale huse, men materialet fra forsamlingshusene selv tyder ikke på, at der er et udbredt ønske om fortsat kommunalisering af husene.

I 1977 var 0,6% af landets forsamlingshuse privatejede, 14% var kommunalt ejede huse, 19% ejedes af en forening eller selvejende institution, og 66% ejedes af et aktieselskab, interessentskab, andelsselskab m.v.

Forsamlingshusets økonomi

Forsamlingshusene var i deres idé og hele oprindelse folkelige fritsteder, som var kulturelt og økonomisk uafhængige af staten. Den eneste form for statsstøtte, der hidtil havde været praktiseret var fritagelse for ejendomsskat for skytteforeningers øvelseshuse og for forsamlingshuse, der blev brugt til oplysende møder og foredrag.

Forsamlingshusene var bygget og finansieret af befolkningen, og eventuelle lån blev optaget i de lokale sparekasser. Først i midten af 1930'erne begyndte staten at vise interesse for forsamlingshusene. En ny lov i 1934 om statslån til byggeri på landet gav mulighed for at få lån til opførelse og ombygning af forsamlingshuse.

Sognegårde

Landarbejderne var en af de befolkningsgrupper, der aldrig havde følt sig hjemme i forsamlingshusene. Arbejdere og bønder var to socialt og kulturelt forskellige grupper, og arbejderne deltog sjældent i det højskoleprægede foreningsliv, der trivedes i forsamlingshuset.

Endnu i 1940'erne kæmpede arbejderbevægelsens oplysningsarbejde på landet med lokaleproblemer, og der argumenteredes kraftigt for, at hele spørgsmålet om fritidslokaler på landet blev taget op til en rationel løsning i hver kommune. I betænkningen "Fritidslokaler på landet" fra 1937 blev sognegårde foreslået. Sognegården skulle være en udbygning af det gamle forsamlingshus - en bygning, der kunne blive et midtpunkt for befolkningen.

I de følgende år blev der bygget ikke helt få sognegårde, hovedsagelig i kommunalt regi i forbindelse med de store skoleprojekter, men sognegårdstanken blev ikke nogen succes.

Forsamlingshusenes økonomi i dag

Der findes ingen regler om direkte offentlig støtte til etablering og drift af forsamlingshus eller alhuse. Det vil sige, at man må forsøge at skaffe de nødvendige midler enten fra privat side eller ved, at man gennem fælles indsats blandt kommunens indbyggere forsøger at skabe den nødvendige politiske interesse. Kommunens indsats kan enten bestå i, at den selv opfører et alhus eller forsamlingshus, at den yder et tilskud til opførelse eller erhvervelse af en ejendom eller stiller en bygning eller egnede lokaler til rådighed. Der vil på enkelte områder være mulighed for at opnå tilskud fra staten. Kunstfonden yder således tilskud til udsmykning, gennem teaterloven kan man opnå tilskud til indretning af bygninger og indkøb af inventar, og endelig findes der en række etablerings- og tilskudsordninger i loven om fritidsundervisning. Indgår der sociale institutioner i huset, vil der, hvis betingelserne derfor er opfyldt, ligeledes kunne opnås tilskud til disse.

Mange af husene befinder sig i økonomiske vanskeligheder. Der er behov for almindelig istandsættelse som følge af husets alder, der er offentlige krav om f.eks. brandsikring og forbedring af sanitære forhold, og der er driftsmæssige vanskeligheder.

Et stort antal kommuner har i løbet af 1970'erne engageret sig økonomisk i forsamlingshusenes opretholdelse og drift, ikke kun i de 171 kommunale huse. I ikke mindre end 70% af de kommuner uden for hovedstadsområdet, som overhovedet har huse, er kommunen allerede nu engageret i forsamlingshusene. På opgørelsetidspunktet (1977) var det kun 50 ud af 231 "forsamlingshuskommuner", der oplyste, at de ikke ydede nogen økonomisk støtte til forsamlingshuse.

De ordninger, som findes, er imidlertid yderst forskelligartede, og kommunal støtte til forsamlingshusene kan være alt lige fra en

meget beskeden driftsstøtte på nogle tusinde kroner til investeringsstøtte på flere hundrede tusinde kroner.

Kommunernes adgang til at støtte forsamlingshusene er imidlertid ikke ubegrænset. Da en kommune ikke uden særlig lovhjemmel kan yde støtte til privat erhvervsvirksomhed eller enkeltpersoner, må kommunen ved ydelsen af sin støtte påse, at den ikke kommer virksomhed, der berører restaurationsvirksomhed, til gode (d.v.s. tilbud om servering til enhver, som "kommer ind fra gaden"), at støtten ikke kommer en eventuel forpagter til gode, og at de priser, hvortil forsamlingshuset måtte tilbyde servering - hvadenten det er til private arrangementer eller foreningsarrangementer - fastsættes sådan, at denne del af virksomheden "hviler i sig selv", således at den kommunale støtte derved kun bliver en støtte vedrørende lokaliteterne, men ikke en indirekte støtte til at skaffe brugerne af lokalerne fortæring.

Forsamlingshusudvalgets anbefalinger

Forsamlingshusudvalget mener ikke, der er brug for en direkte lovgivning om forsamlingshuse. Udvalget peger derimod på forskellige støttemuligheder, f.eks. etablering af en konsulentordning i lighed med Dansk Amatør Teaters Samvirke og udnyttelse af forsamlingshusenes bygningsressourcer, når der forberedes turneer for teater, for musikensembler, kunststillinger o.lign.

Udvalget anbefaler også, at forsamlingshusene tages med ind i overvejelserne, når der uddeles midler til kunstnerisk udsmykning af bygninger, hvor mange mennesker færdes. Netop i disse år, hvor så mange huse moderniseres, kunne det være rigtigt at inddrage lokale kunstnere i udsmykningsopgaver og således skabe en ny form for samvirke mellem befolkning og kunstnere.

Mange forsamlingshuse er ved at få en sådan alder, at de særlige midler til fredningsformål må kunne finde anvendelse på dem, og udvalget anbefaler, at Det særlige Bygningssyn ofrer forsamlingshusene opmærksomhed i de kommende år.

Forsamlingshusudvalget peger på, at forsamlingshusene i modsætning til andre almennyttige foretagender ikke omfattes af retten til at kunne fradrage gaver ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst og henstiller, at forsamlingshusene bliver optaget på listen over godkendte institutioner og foreninger.

I redegørelsen om forsamlingshusene stilles spørgsmålet: er der overhovedet brug for forsamlingshusene, når man har idrætshal-

ler, skoler m.v.? Spørgsmålet besvares således: "Også her forekommer det nødvendigt med en bred politisk debat i de enkelte kommuner. Svaret afhænger jo meget af, hvordan man vurderer behovet for samlingssteder uden for de egentlige bycentre, og om man finder, at det har en selvstændig værdi, at der findes lokaler, som børn og gamle kan gå til og ikke nødvendigvis skal køres til over lange afstande".

I den politiske debat må det derfor overvejes, hvad det er for behov, forsamlingshuset kan dække, og som ikke dækkes af skoler og idrætshaller. F.eks. kan idrætshallerne som regel ikke dække behovet for hyggelige lokaler til foredrag o.lign., mens skolerne ikke kan dække behovet for lokaler til familiefester. Desuden bør det overvejes, om forsamlingshusene kan være med til at løse andre lokale problemer i lokalsamfundet. Det kan være som klublokaler til ungdomsarbejde og idræt, børnelegestue eller filmklub, eller det kan være lokaler, som de ældre kan samles i. Hvis der er ved at gro et amatørteaterarbejde op, kan forsamlingshuset måske også anvendes.

I den forbindelse skal fritidslovens muligheder fremhæves. En udnyttelse af disse muligheder vil kunne forbedre forsamlingshusenes indtægter og måske overflødiggøre andre former for tilskud. Udvalget anbefaler, at man ved en kommende revision af fritidsloven åbner mulighed for øget statsrefusion af sådanne udgifter, som medgår til leje af lokaler netop i forsamlingshuse.

Landsbykommissionen kan tilslutte sig de ovenfor anførte betragtninger fra kulturministeriets forsamlingshusudvalg.

Amatør - dilettantkomedie

Amatør- eller dilettantteater omtales helt naturligt som en del af de kulturelle aktiviteter, der foregår på landet og i landsbyen.

"Amatør" er en ret ny betegnelse på dansk i denne forbindelse. I forrige århundrede hed man dilettant-skuespiller. Begge betegnelser var oprindeligt ganske neutrale, men i dag bruges "amatør" om det kunstnerisk mere bevidste og værdifulde, mens "dilettant" betegner den mere uoplejede og uforpligtende underholdning. Ved beskrivelsen i det følgende er der ikke skelnet mellem de to udtryk.

Det lokale tilhørsforhold er tilsyneladende af afgørende betydning for amatørteatervirksomheden på landet:

"...dilettantforestillingen for foreningen betyder langt mere underholdningsmæssigt set end turnéforestillingen. Medlemmerne synes, det er morsomt at se venner og bekendte på de skrå brædder, og for de agerende rummer det forberedende arbejde med prøver o.s.v. en yderligere kilde til underholdning....."

"Hver eneste lille landsby landet over kalder mindst en gang om året oplandet ind til dilettant på kroen, og der kaldes ikke forgæves. Teatret kan til tider have svært ved at få tag i publikum, men "dilettant" skal nok samle fuldt hus. Dels er det morsomt at se familie og bekendte komme frem på scenen, dels henvender dilettanten sig - i hvert fald på landet - til et publikum, som sjældent har lejlighed til at se rigtigt teater og endnu sjældnere værdifuldt teater. Disse forestillinger afhjælper altså et behov...."

De to citater, der er af henholdsvis Kaj Nielsen i Socialdemokraten, 12. december 1940, og Asmund Rostrup i Aalborg Amtstidende, 20. juni 1948, har stadig gyldighed, hvad angår fornøjelsen ved at se venner og bekendte optræde i en anden rolle, og det har sikkert været en væsentlig charme ved al amatørkunst helt tilbage til det 18. århundrede.

Amatørteatret dyrkedes her i landet først af hofkredse, inspireret af det franske hof i årene omkring 1700 med en kort afbrydelse under den pietistisk indstillede konge, Christian den VI. Fra 1770'erne har amatørteatret været dyrket af de højere, københavnske borgerkredse. Derefter følger det lavere borgerskab i København, samtidig med at provinsens borgerskab begyndte at dyrke moden, Interessen dør næsten ud imod midten af 1800-tallet, men fra ca. 1880-1890'erne spilles der igen flittigt dilettantkomedie af det lavere borgerskab i provinsbyerne. Amatørteatret får en folkelig renaissance og når omkring århundredskiftet ud på landet til landsbyerne. I landsbyerne er der lige siden trofast blevet spillet dilettant.

I 1940'erne skiftede en del af amatørteatervirksomheden ansigt og blev efter oprettelsen af Dansk Amatør Teaters Samvirke, DATS, i 1948 efterhånden mere kunstnerisk bevidst, end den havde været i de sidste 130 år. Uden denne aktive landsorganisation, der har et meget bredt anlagt virkefelt, ville det danske amatørteater måske være døet langsomt ud som en rest af ældre kultur. Den nyeste

tids amatørteater har imidlertid kunnet forbinde sig med mange af de moderne kulturstrømninger og har på flere punkter været med til at fremme nyskabelser inden for både teater og pædagogik. Her tænkes særlig på gruppeteater, som i flere tilfælde er udsprunget af aktive amatørteatre, og på skabende dramatik, der i særlig grad har haft bud til børn og unge, og som stort set er blevet formidlet af professionelle pædagoger. Pædagoger har, hvadenten de er højskolelærere, folkeskolelærere eller socialpædagoger - alle taget under ét - haft en væsentlig indflydelse ved udformningen af det amatørteater og dramapædagogiske arbejde, DATS repræsentanter.

Amatørteatervirksomhed har her i landet mange former, spændende fra opførelsen af skolekomedier over dilettantforestillinger til eksperimenter med ny dansk dramatik og med nye tekniske former.

De fleste teatergrupper er organiseret i Dansk Amatør Teaters Samvirke, og den altovervejende del af statsstøtten til amatørteater her i landet ydes til samvirket. Samvirket omfatter for tiden 1680 enkeltmedlemmer, hvoraf de fleste er aktive amatørteaterledere, 329 scener, grupper og foreninger samt et stort antal skoler og biblioteker. Hertil kommer landsorganisationer, som AOF, FOF, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Teaterforeninger, spejderorganisationerne med flere.

På grundlag af undersøgelser, som DATS har foretaget, er antallet af tilskuere i teatersæsonen 1979/80 beregnet til ca. 1.260.000, hvortil kommer antallet af tilskuere til amatørteaterfriluftsspil i sommeren 1980, ca. 60.000, ialt ca. 1.320.000.

Teatret som social institution

I samtlige befolkningslag har der på et eller andet tidspunkt været en aktiv interesse for at spille teater. Gennem amatørteatret er der ikke blot tale om et mere eller mindre vellykket eller finkulturelt teaterarbejde. Det rækker langt videre og viser, at mennesker har et behov for dramatisk selvudfoldelse, et behov der måske i særlig grad synes at være knyttet til og afhængigt af den medmenneskelige kontakt.

Amatørteatervirksomheden dyrkes af mennesker, som har trang til at udfolde sig i dramatisk aktivitet. For amatørerne er det ikke så meget den færdige forestilling, der er målet, som indstuderingen, træningen og den kunstneriske udfoldelse.

Der sker en rekruttering af nye talenter til det professionelle teater fra amatørteatret, men i almindelighed har amatørernes virksomhed ikke som mål at fortsætte i det professionelle teater. Det er imidlertid klart, at et aktivt amatørteater styrker interessen for det professionelle teater. Amatørteatret har også en særlig mission i, at man her uden store omkostninger kan bringe ny og eksperimenterende dramatik til fremførelse. Meget af den nyere danske dramatik, der er fremkommet i årene efter krigen, er først blevet opført på amatør- og halvprofessionelle scener.

Gennem det amatørteaterarbejde, der foregår i landsbyerne, skabes der rammer om en naturlig social kontakt, som har sit udgangspunkt i den fælles løsning af en opgave. Et andet forhold omkring amatørteatret af særlig betydning for landsbyen er, at det færdige resultat vises for de mennesker, naboer og genboer, skuespillerne færdes blandt til daglig.

Publikums og lokalpressens reaktioner på amatørteaterforestillinger i det hjemlige miljø er af en helt anderledes personlig karakter end reaktionerne på en professionel teaterforestilling. Gennem det tema, der vælges, og gennem spillet kan man tage emner op, der har særlig interesse for landsbyen, emner som berører de ting, landsbyens beboere beskæftiger sig med netop nu. Man er derigennem med til at påvirke omgivelserne.

I det nittende århundrede gennemførtes teaterforestillinger ofte ved festlige anledninger, med bestemte formål eller af bestemte foreninger, og teaterforestillingerne ledsagedes ofte af baller, der dannede ramme om et socialt samvær mellem aftenens skuespillere og publikum. Disse forhold har også spillet en væsentlig rolle for den sociale og kulturelle integration.

Også i dag skabes der ved amatørteaterforestillinger nye kontakter, hvad der naturligvis især er af betydning for forholdet til nye beboere i landsbyen.

De kulturcentre, der er etableret i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, vil næppe alene kunne opfylde de behov, som amatørteatervirksomheden blandt andet er et udtryk for ude på landet. Et kulturarbejde, der er selvstyrende og organiseret lokalt i landsbyen og som ikke begrænser sit virke ved at definere kultur som "kunst", vil være en af mulighederne for at videreudvikle de allerede eksisterende fritidsbetonede organisationer og foreningers arbejde. Hvis man ikke giver et sådant kulturarbejde for snævre

grænser, vil det på den ene side kunne blive en inspirationskilde for de aktiviteter, der foregår i de større og mere organiserede kulturcentre. På den anden side vil kulturcentrenes aktiviteter også påvirke og inspirere det lokale kulturarbejde.

Om støtte

Den lovgivning, der har til formål at støtte kulturelle aktiviteter inden for teatervirksomhed gennem statslige eller kommunale tilskud, har hovedsageligt støttet det etablerede, professionelle teater. Amatørteatret har dog været sejlivet, og det har vist sig at have dybe rødder i befolkningen.

I dag kan kunstnerisk arbejdende amatørteatre støttes i henhold til teaterloven. Det er ikke direkte i lovgivningen foreskrevet, at der skal ydes kommunale tilskud til amatørteatervirksomhed, men amatørteaterforeningerne modtager - som anden foreningsvirksomhed - tilskud, ved at mange kommuner stiller lokaler gratis til rådighed og gennem de tilskud til interessegrupper og foreninger, som tilskudsordningerne under fritidsloven giver mulighed for.

Virkemidler

På landet og i landsbyerne er der en lang tradition for at betragte teaterarrangementer i en social og kulturel sammenhæng som en del af livet i landsbyen. Det er væsentligt af fastholde, at teatervirksomheden - hvadenten den er amatørernes eller de små opsøgende, professionelle teatres - fortsat bør sættes ind i en social sammenhæng, og at en efterfølgende diskussion om skuespillet og dets udførelse bør være en naturlig ting.

Teaterarrangementer bør også i højere grad bevidst placeres i forbindelse med f.eks. byfester, sommerfester, jule- og fastelavnshøjtid m.v. Dette er der, når man ser amatørteatervirksomheden i historisk sammenhæng, god tradition for blandt lokale dilettanter.

For at der kan spilles dilettant eller amatørteater i et lokalsamfund, kræves det imidlertid, at der er et sted, hvor lokalsamfundets beboere kan samles. Hvis de lokaler, der hidtil har været anvendt til dilettant- eller amatørkomedie, fjernes, eller lokalerne overgår til anvendelse til andet formål, bliver det vanskeligt at virkeliggøre denne aktivitet.

2. Nærdemokrati



Begrebet nær- demokrati

En kommunes borgere har gennem deres valg af repræsentanter til kommunalbestyrelsen hvert 4. år indflydelse på kommunens forhold. Når debatten om nærdemokrati alligevel har været stærk de senere år, skyldes det bl.a., at brugerne af de offentlige institutioner og anlæg og borgergrupper fra særlige lokalområder ønsker en yderligere direkte indflydelse på kommunens styrelse på de enkelte institutioner og områder. Nærdemokrati betyder i den forstand, at de der er nærmest skal inddrages. Er der tale om en skole eller en daginstitution er det forældrene til børnene på institutionen, det gælder. For indretning af en idrætshal er det de idrætsudøvende, og i planlægningsspørgsmål er det beboerne i det pågældende område.

På grund af den voksende debat om nærdemokrati nedsatte indenrigsministeren i 1975 en arbejdsgruppe med repræsentanter fra miljøministeriet, Amdsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening, Kommunaldirektørforeningen i Danmark og indenrigsministeriet. Arbejdsgruppen fik til opgave at gennemgå de problemer omkring nærdemokrati, der havde vist sig i det kommunale arbejde og i den offentlige debat.

I 1977 afgav arbejdsgruppen en redegørelse (betænkning 798/1977) om kommunalt nærdemokrati. Redegørelsen gav anledning til ændringer i den kommunale styrelseslov med sigte på at styrke nærdemokratiet.

Kommunal- reformen

Redegørelsen tager udgangspunkt i kommunalreformen, idet det undertiden hævdes, at de voksende krav om nærdemokrati er forårsaget af denne reform.

Kommunalreformen trådte i kraft 1. april 1970. Den bestod af tre dele:

- En inddelingsreform, der formindskede antallet af amtskommuner og kommuner kraftigt,
- En opgavfordelingsreform hvorved opgaver, som mest hen-

sigtsmæssigt kan varetages lokalt, overførtes til kommuner (og amtskommuner),

En byrdefordelingsreform, der indebar omlægning fra statslige refusioner til bloktilskud. Omlægningen skulle udjævne forskelle mellem kommunerne i henseende til beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. De tilbageblevne forskelle skulle herved så vidt muligt blive udtryk for en forskel i kommunernes valg af serviceniveau.

Inddelingsreformen

Når nærdemokratidebatten tilskrives kommunalreformen, er det nok især inddelingsreformen, det tænkes på. D.v.s. den del af reformen, der medførte en reduktion af antallet af kommuner fra 1.063 til 277 og antallet af amtskommuner fra 25 til 14.

Hovedprincipperne i inddelingsreformen

Sigtet med kommunalreformen var at styrke den lokale indflydelse på varetagelsen af de offentlige opgaver. Dette søgte man at opnå ved at afgrænse kommunerne i overensstemmelse med den befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske udvikling, at regulere inddelingen omkring byerne ved en gennemførelse af grundprincippet "ét bysamfund, én kommune", og ved at tilvejebringe større og mere bærekraftige kommuner, som skulle være bedre i stand til at varetage de øgede opgaver, der blev lagt ud til kommunerne.

Bivirkninger af inddelingsreformen

Ikke så få steder i landet medførte inddelingsreformen, at beboerne i mange nydannede kommuner fik længere afstand til rådhus og anden offentlig forvaltning. Det kunne let tages som udtryk for, at lokalstyret også i andre henseender "har fjernet sig fra borgerne". Man kan heller ikke se bort fra, at styrkelsen af kommuner og amtskommuner bl.a. har medført en nødvendig forøgelse af personalet i de kommunale administrationer. Det kan også formindske den direkte kontakt mellem politikere og borgere og medføre en mere formaliseret sagsbehandling. Lokalt kan inddelingsreformen i et vist omfang have haft uønskede bivirkninger, idet den kan opleves som en indsnævring af de demokratiske muligheder.

Det er også muligt, at dannelsen af de større kommunale enheder som helhed har vanskeliggjort følelsen af at tilhøre et lokalt samfund.

Opgavefordelingsreformen

Kommunalreformen var imidlertid også en opgaveforelingsreform. Kommunesammenlægningerne var et middel til at opnå, at flere opgaver kunne lægges ud til kommunerne for at styrke det

lokale selvstyre. De små kommuner ville med deres små administrationer ikke kunne klare disse opgaver, og samtidig ville opgaverne i mange tilfælde kræve større befolkningsunderlag. Det var således et led i opgavefordelingsreformen, at de opgaver, som havde lokal tilknytning, skulle varetages af kommunerne, og at amtskommunerne skulle varetage de opgaver, der naturligt måtte tilrettelægges som regionale opgaver. Reformen var også begrundet i ligheds- og planlægningshensyn.

Af de opgaver, som er overført fra staten til de kommunale råd, kan bl.a. nævnes: den kollektive trafik, statshospitalerne, revalideringscentre, mødrehjælpsinstitutioner og skolerne. Ved udlæggelsen af særfor sorgen til amtskommuner og kommuner fra 1.1.1980 må opgavefordelingsreformen i det væsentlige betragtes som fuldført.

På den ene side fik kommunerne flere opgaver og større beføjelser. På den anden side er kommunerne og deres administrationer blevet større og måske mere uoverskuelige for borgerne. Borgerne er således i henseende til nogle opgaver, som tidligere var centralt placeret, kommet nærmere og i henseende til andre kommet fjernere. Når kommunalreformen får skylden for at have ødelagt nærdemokratiet, må man altså sige, at dette både kan være rigtigt og ikke rigtigt.

Nærdemokrati- debatten er international

Den debat der foregår om nærdemokrati, er ikke begrænset til Danmark, den foregår også i en række andre højt industrialiserede lande. Der er derfor grund til at tro, at ønskerne om medindflydelse ikke så meget skyldes kommunalreformen, men mere en almindelig ændring i samfundet. Den hurtige samfundsudvikling, de færre ressourcer og miljøforureningen kan være faktorer, som skaber behov for øget medindflydelse. Også den generelt højere uddannelse og det bedre informationsniveau samt den større fritid kan trække i samme retning.

Nærdemokratidebatten har dog nok også en baggrund i mere u håndgribelige ting som måske en søgen mod tidligere tiders nære samfund. Udviklingen siden 2. verdenskrig er gået stærkt. Det offentlige må, bl.a. for at sikre en rimelig og forsvarlig udnyttelse af samfundsgoderne, gribe ind i flere forhold, og den offentlige sektor er blevet udvidet, det private erhvervsliv koncentreret på færre hænder, mange lokale blade er gået ind, og omvendt har fjernsynet holdt sit indtog med landsdækkende programmer.

Kommunevalget

Forholdet mellem kommunalbestyrelsen og borgerne

Afstemningen på valgdagen er et vigtigt led i den (lokale) kommunale demokratiske proces. Ved valget og den følgende nedsættelse af de forskellige udvalg fastlægges den parti- og personkonstellation, som vil få afgørende indflydelse på kommunens styre i de 4 år, som valgperioden dækker.

Deltagelsen i kommunalvalget har i den periode været faldende. Ved kommunalvalget i 1966 var stemmeprocenten 77,0, i 1970 var den 72,6 og i 1974 62,9. Hvis den gældende valgdeltagelse kan tolkes som udtryk for svigtende interesse hos kommunens vælgere med hensyn til lokalsamfundets styring og forvaltning, er der tale om et alvorligt problem. I 1978 var stemmeprocenten imidlertid steget til 73,2, hvilket måske afspejler de seneste års øgede interesse for de lokale forhold.

Sideordnet kandidatopstilling

Problemet har været overvejet i redegørelsen om kommunalt nærdemokrati. Som et middel til at styrke interessen omkring de kommunale valg opfordrer man i redegørelsen bl.a. til at overveje indført adgang til at opstille kandidaterne sideordnet. Ved denne opstillingsform, der kendes fra folketingsvalg, har alle listens kandidater samme muligheder for at blive valgt, således at det alene bliver vælgerne, der afgør, hvem der skal vælges.

Medlemskab af kommunalbestyrelsen er borgerligt ombud

Hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem er et borgerligt ombud, d.v.s. at man er forpligtet til at modtage valget, medmindre der foreligger særlige fritagelsesgrunde. På samme måde er man forpligtet til at blive siddende i kommunalbestyrelsen i hele valgperioden. Man kan altså ikke forlade en kommunalbestyrelse, blot fordi man er uenig med sine kommunalbestyrelseskolleger. Derimod har man ret til at blive fritaget, hvis der foreligger en særlig fritagelsesgrund, f.eks. svigtende helbred, forretninger el.lign. rimelig grund.

Offentlighedens adgang og indsigt med hensyn til kommunalbestyrelsens møder

Kommunalbestyrelsens møder er som altovervejende hovedregel offentlige. En kommunalbestyrelse kan dog bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når det findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed.

Baggrunden for regelen om offentlige møder har navnlig været, at offentlighedens adgang til møderne og kendskab til, hvad der foregår, indebærer mulighed for borgerne til at kontrollere, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne som politisk ansvarlige over for vælgerne træffer lovlige og rigtige beslutning.

Mødeoffentligheden tjener også informationshensyn. Ved at overvære forhandlingerne i kommunalbestyrelsen kan beboerne holde sig orienteret om de kommunale forhold og samtidig blive bekendt med flere forskellige opfattelser af sagerne.

I praksis er det naturligvis især pressen, der overværer møderne. I de senere år er der dog sket en udvikling, så flere borgere møder op for at overvære forhandlingerne i kommunalbestyrelserne om dagsordenspunkter, som har deres specielle interesse. Gennem pressen, navnlig lokalpressen, får kommunens beboere information både om hvornår kommunalbestyrelsens møder afholdes, og referater fra møderne. Denne information giver mulighed for en debat i kommunen, som igen kan smitte af på kommunalbestyrelsens stillingtagen.

Bekendtgørelse af møderne i kommunalbestyrelsen er en forudsætning for, at der kan blive realitet i, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige, og det er mindst lige så vigtigt at orientere om, hvor man kan se dagsordenen. Kommunalbestyrelsen er derfor udtrykkeligt i loven blevet forpligtet hertil. Det er ikke fastsat, hvilke steder sagsfortegnelsen skal være fremlagt, men i redegørelsen nævnes, at sagsfortegnelsen naturligvis bør være fremlagt på rådhuset. Men desuden bør den ligge fremme på kommunebiblioteker og eventuelt andre særligt velegnede og bekvemme steder for borgerne.

En del biblioteker har oprettet specielle afdelinger for "kommuneinformation", hvor beboerne kan få oplysning om og lejlighed til at studere meget af kommunalbestyrelsens arbejdsmateriale, ikke mindst planforslag.

Aktindsigt

Den borger, der ønsker at se en sag i kommunen, kan under henvisning til offentlighedsloven få aktindsigt, normalt derved at sagen udleveres til gennemsyn. Dagsordenen for kommunalbestyrelsens møder vil angive, hvilke sager der skal behandles. Bestemmelsen om fremlæggelse af sagsfortegnelsen sammen med dagsordenen for kommunalbestyrelsesmøderne vil kombineret med offentlighedslovens almindelige bestemmelser sikre, at enhver, der ønsker det, kan blive bekendt med sagsakterne i kommunens sager.

Referat af kommunalbestyrelsens møder og beslutninger

Kommunalbestyrelsens beslutninger er offentlige og en udskrift af beslutningsprotokollen skal fremlægges de samme steder i kommunen, hvor sagsfortegnelsen til kommunalbestyrelsesmøderne fremlægges.

Kommunens egne båndoptagelser og referater opfattes som internt arbejdsmateriale, som ifølge offentlighedsloven er undtaget fra aktindsigt. Kommunalbestyrelsen kan naturligvis - som det sker i mange kommuner - vedtage at offentliggøre referater, og herunder eventuelt etablere abonnementsordning for særligt interesserede. Det er således op til kommunalbestyrelsen at tage stilling til, om man vil tillade udlevering af referater fra kommunalbestyrelsesmøderne - men normalt vil en beboer kunne regne med at få denne tilladelse. Når et referat udleveres f.eks. til pressen, er det dermed offentligt og vil kunne forlanges udleveret også af andre borgere.

Enhver, der har overværet et åbent kommunalbestyrelsesmøde, kan frit gengive og omtale det, der er passeret. Det er som tidligere nævnt navnlig pressen, der benytter sig af denne adgang. Derimod er det ikke uden videre tilladt at have båndoptager eller fjernsyns- eller filmudstyr med til møderne. Det er kommunalbestyrelsen som afgør, om det kan finde sted.

Direkte medvirken i kommunalbestyrelses møder

En egentlig deltagelse og medvirken fra borgernes side i debatten på kommunalbestyrelsens møder er ikke lovhjemlet, og afvises i redegørelsen om nærdemokrati.

Ved ændringen af den kommunale styrelseslov i december 1980 blev det udtrykkeligt bestemt, at det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen har krav på at få et punkt optaget på dagsordenen på kommunalbestyrelsens møder. Borgergrupper og foreninger, der repræsenterer særlige interesser, har således mulighed for at alliere sig med et kommunalbestyrelsesmedlem eller en gruppe i kommunalbestyrelsen og derved få forslag bragt frem.

Ved samarbejdet med enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller en gruppe i kommunalbestyrelsen har borgergrupper eller foreninger mulighed for at præge kommunalbestyrelsens arbejde.

Kommunalbestyrelsens udvalg

Udvalgsstyret er et karakteristisk træk i dansk kommunestyre. Ifølge den kommunale styrelseslov skal kommunalbestyrelsen nedsætte et økonomiudvalg samt stående udvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Udvalgenes sammensætning og myndighedsområde er fastsat i styrelsesvedtægten for den enkelte kommune. Denne vedtægt skal godkendes af indenrigsministeriet. Hvis man kort skal beskrive de enkelte udvalgs opgaver, er det - inden for de rammer, som kommunalbestyrelsen måtte have fastsat - at træffe de afgørelser og beslutnin-

ger, som er et naturligt led i den administrative virksomhed inden for udvalgets sagsområde. Udvalget skal endvidere forberede kommunalbestyrelsens behandling af de sager, der skal forelægges kommunalbestyrelsen, f.eks. foretage indstilling om afgørelsen af vigtigere sager eller udarbejde sektorplaner, og de skal udføre de beslutninger, kommunalbestyrelsen træffer.

Der er således tale om en intern arbejdsfordeling mellem kommunalbestyrelse og udvalg med hensyn til kommunens administration, og det er derfor naturligt, at udvalgene alene kan bestå af personer, hvis hverv på samme måde som selve kommunalbestyrelsens hviler på et valg. Dette gælder ikke mindst de mange konkrete afgørelser af betydning for enkelte beboere, som f.eks. træffes i socialudvalget og i teknisk udvalg.

Ved ændringen i styrelsesloven i 1980 blev der åbnet adgang for, at udvalgene kan tilkalde andre personer, herunder andre medlemmer af kommunalbestyrelsen, til at overvære forhandlingerne, når det er ønskeligt af hensyn til en sags oplysning. Det er det enkelte udvalg selv, herunder økonomiudvalget, der - om nødvendigt ved flertalsafgørelse - træffer beslutning om, hvorvidt andre skal tilkaldes. Tilkaldelsen skal være begrundet i hensynet til sagens oplysning.

I styrelsesloven (§ 17 stk. 4) er der en særlig hjemmel for kommunalbestyrelsen til at nedsætte et såkaldt "særligt udvalg". Et særligt udvalg kan have begrænsede administrative funktioner, "varetagelse af bestemte hverv", eller have forberedende eller rådgivende funktioner for et udvalg (eller iøvrigt for økonomiudvalget eller kommunalbestyrelsen).

Særlige udvalg kan nedsættes nårsomhelst i valgperiodens løb - og nedsættelse af sådanne udvalg kan åbne adgang for, at borgerne kan komme tæt ind i den kommunale beslutningsprocedure. De "særlige udvalg" kan nemlig i modsætning til de stående udvalg have medlemmer, der ikke er kommunalbestyrelsesmedlemmer. De kan således bestå enten udelukkende af kommunalbestyrelsesmedlemmer, af en blanding af kommunalbestyrelses- og ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer eller udelukkende af ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer.

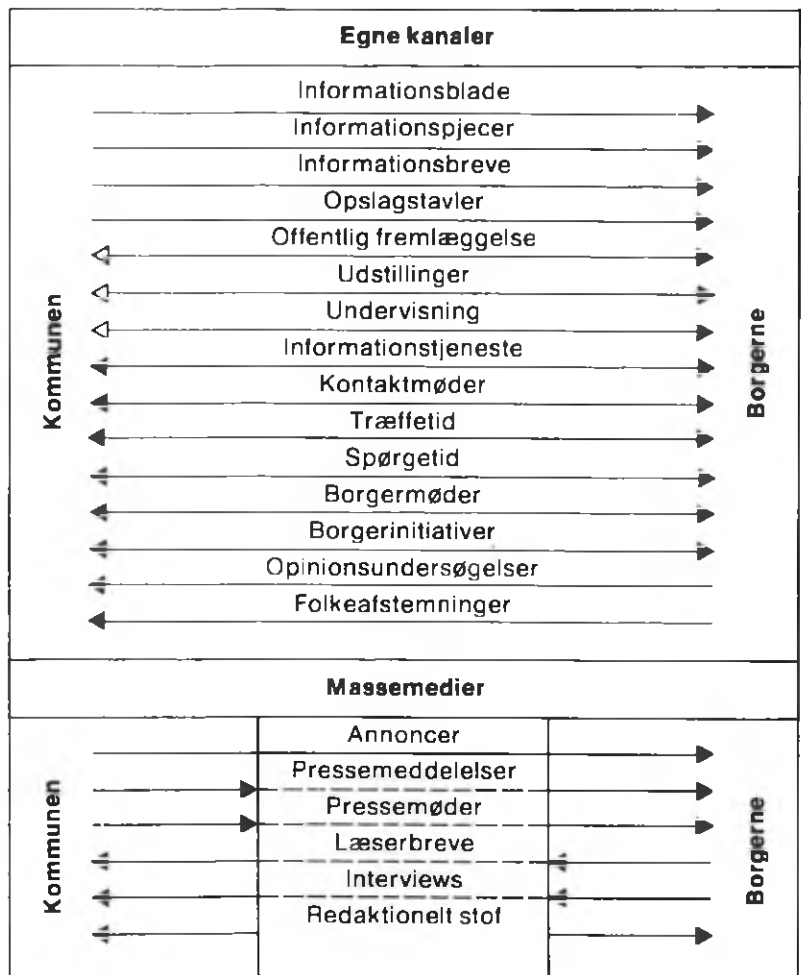
Udvalgene kan benyttes til at sikre, at mange forskellige interesser og ideer når frem til kommunalbestyrelsen, f.eks. særlige lokalområdets, herunder landsbyernes interesser og ideer.

Informationskanaler mellem kommunen og borgerne

Der er mange andre mulige informationskanaler mellem kommunen og dens beboere end de, der er omtalt i den kommunale styrelseslov, og som kan tjene til en inddragelse af beboerne i den kommunale beslutningsproces eller til almindelig underretning og orientering af borgerne om kommunale forhold. En fyldestgørende information er en nødvendig forudsætning for engagement og medvirken fra borgernes side i det offentlige liv.

I fig. 1 er givet en grafisk oversigt over de informationskanaler, der har været drøftet i arbejdsgruppen vedrørende nærdemokrati.

Fig. 1. Informationskanaler mellem kommunen og borgerne



Kilde: Kommunalt nærdemokrati, Indenrigsministeriet.

Den eneste samlede undersøgelse af kommunernes informationsvirksomhed, som foreligger, blev foretaget af Kommunernes Landsforening i 1972-73. Den blev fulgt op af arbejdsgruppen vedrørende nærdemokrati og optrykt som bilag 1 og 2 i redegørelsen om nærdemokrati.

Der kan være tale om kommunal informationsafgivelse, kommunal informationsmodtagelse eller en tovejskommunikation mellem kommune og beboere.

Hvor pilene rammer, modtages der information af henholdsvis kommunen og borgerne. Under "massemedier" er linierne stiplede, og i et enkelt tilfælde helt afbrudt. Dette betyder, at informationen ikke går direkte fra kommunen til beboerne eller omvendt. Pressen får f.eks. kommunens pressemeddelelse og bringer den i en ændret form. Kommunen har altså ikke som ved en annoncering helt kunnet bestemme det indhold og den form, som meddelelsen til borgerne skal have. Er linien ubrudt fra kommune til beboere eller omvendt, betyder det, at informationerne går direkte og altså ikke kan blive ændret undervejs.

Mellem kommunen og borgerne er der mange forskellige informationskanaler. Hvilke informationskanaler, der anvendes, afhænger først og fremmest af, om det er kommunen eller beboerne, der skal modtage informationen. Afgørende for kommunens valg af informationsmiddel er, *hvad* der skal informeres om, og *hvem* der skal informeres. Informationskanalen afhænger således af, om det alene er bestemte grupper af kommunens beboere eller alle beboere i kommunen, der skal informeres. Men også andre forhold er af betydning, f.eks. kommunens størrelse og pressedækning i kommunen. Valget af informationskanal er altså udtryk for en meget konkret afvejning, som normalt bør overlades til den enkelte kommunalbestyrelse.

En kommunal orienteringsvirksomhed er som nævnt helt nødvendig for, at borgerne aktivt kan deltage i det kommunale liv gennem læserbrevsprotester, debatter, borgermøder m.v. I det følgende omtales de former for meddelelsesmetoder kommunerne benytter til information af beboerne.

Informations- blad

Enkelte kommuner udsender et kommunalt informationsblad eller en kommunal avis til alle husstande i kommunen. Det giver mulighed for, at udvalgte kommunale emner kan blive behandlet mere udførligt. Især vil dette være af betydning med hensyn til

emner, som pressen ikke i tilstrækkelig grad tager sig af. Derved bliver kommunale informationsaviser af særlig betydning i kommuner med en ringe pressedækning. Også kommunens forskellige aktiviteter kan blive omtalt. Men det er vigtigt, at sådanne kommunale aviser ikke bliver talerør alene for kommunalbestyrelsens flertal. Da bladet selvsagt ikke i sin holdning vil være kritisk over for det kommunale stof, kan bladene undertiden blive lidt "tamme". Informationsblade er endvidere temmelig bekostelige.

Informations- pjecer

Informationspjecer, brochurer, foldere eller lignende trykt materiale benyttes ofte til at bringe en samlet fremstilling af et emne. Skal der f.eks. informeres om en sag, hvori der indgår kort- eller talmateriale, kan dette fremstilles klart og overskueligt i en informationspjece. Informationspjecerne kan enten udsendes til husstandene eller blot være til at afhente på kommunale kontorer, biblioteker, skoler og andre steder, hvor befolkningen jævnligt kommer. I overensstemmelse med nærdemokratigruppens forslag er det fastlagt i den kommunale styrelseslov, at en kort redegørelse for indholdet af årsbudgettet (og budgetoverslagene) skal udsendes til kommunens beboere eller indrykkes i den lokale presse inden det kommunale regnskabsårs begyndelse. Det endeligt vedtagne årsbudget og de flerårige budgetoverslag skal iøvrigt i deres helhed være tilgængelige for kommunens beboere. Kommunen kan kombinere en sådan meddelelse med andre oplysninger, f.eks. om kommunalbestyrelsens sammensætning, om de enkelte udvalg og om forvaltningens opbygning. Meddelelsen kan også praktisk udsendes i forbindelse med skatteudsendelser, f.eks. samtidig med forskudsopgørelsen eller selvangivelsen. Herved får beboerne også mulighed for at få et indtryk af, hvad kommuneskatten anvendes til, og der kan spares særlige udgifter til udsendelse.

Kommunalt servicekatalog

Arbejdsgruppen har også anbefalet udsendelse af et kommunalt servicekatalog eller en kommunal håndbog til samtlige husstande i kommunen. Udsendelse bør ske hvert fjerde år efter det kommunale valg, og der bør i kataloget være en angivelse af kommunalbestyrelsens og udvalgenes sammensætning, forvaltningens kontorer og ekspeditionstid samt samtlige kommunale institutioner og faciliteter i øvrigt. Desuden bør alle nytillflyttede modtage et sådant katalog, således som det allerede i dag praktiseres i mange kommuner med velkomstbøger ("Velkommen til X-købing kommune"). Hvis der kun fremstilles én håndbog, kan de nytillflyttede få velkomsten i form af et medfølgende brev.

Informations- breve

I visse tilfælde er det ikke alle kommunens beboere, der er interesseret i informationen, men kun enkelte grupper. I sådanne tilfælde kan der udsendes såkaldte informationsbreve. Halvdelen af landets kommuner udsendte i 1974 eller 1975 informationspjecer, medens 20 udsendte informationsbreve. Udsendelse af informationsmateriale fandt først og fremmest sted i hovedstadsområdet og i det hele taget i de største kommuner.

Kommunal annoncerubrik

En fast ugentlig eller månedlig kommunal annoncerubrik i lokalpressen - placeret på samme sted - er velegnet til at informere om alt muligt aktuelt kommunalt stof. Det kan f.eks. ske under overskriften "X-købing kommune informerer". På dette sted kan kommunalbestyrelsens møder foromtales. Her kan omtales ny lovgivning, ændringer i forvaltningen, kommunale arrangementer m.v. Det vil normalt alene være den information, der i det store og hele retter sig til alle kommunens beboere eller store grupper, som optages i disse annoncer. Flere kommuner har en fast ugentlig plads eller rubrik i lokale blade, hvor der oplyses om aktuelle emner (sygesikring, selvangivelse, folkepension m.v.) samt kommunale aktiviteter, især kulturelle arrangementer.

I 1974 eller 1975 havde 70% af alle kommunerne annoncer med informativt sigte i dagblade eller distriktsblade. Annoncering var mest benyttet i hovedstadsområdet (86% af kommunerne), og i det hele i de største kommuner (80%). I kommuner med under 7.000 indbyggere var annoncering benyttet i mindre grad (48%).

Emnerne for annonceringen var ret varierende, især i de større kommuner. Men hyppigst vedrørte annoncering sociale ydelser (35%) og byplan- og miljøspørgsmål (24%).

Udstillinger undervisning, kurser eller studiekredse

Udstillinger benyttes især til at informere om forskellige kommunale planer. Udstillinger er således gode til at danne optakt til en offentlig debat om planlægningen. Udstillingerne kan placeres i rådhusforhallen, et bibliotek eller en anden kommunal institution, hvor der automatisk er kontakt med mange beboere. Udstillingerne kan samtidig benyttes til undervisning. I 1974-75 arrangerede 60% af landets kommuner informationsudstillinger. Også denne form for information anvendes først og fremmest af de store kommuner, især hovedstadsområdets kommuner. 80% af kommunerne med over 30.000 indbyggere afholdt udstillinger i 1974 og 1975, medens tallet for kommuner med under 7.000 indbyggere var 35%.

Undervisning om kommunale forhold er et punkt, der efter nærdemokratigruppens opfattelse ofte forsømmes. Det kan ikke udelukkes, at der er en del beboere, der forholder sig passive eller skeptiske, fordi de mangler kendskab til det kommunale apparat. Det anbefales derfor, at der i skolerne gives en mere udførlig orientering om det kommunale styre og hele kommunedemokratiet.

En orientering om kommunale forhold vil også kunne ske ved, at kommunerne alene eller i samarbejde med oplysningsforbund eller andre fritidsorganisationer tilrettelægger kurser eller studiekredse om kommunestyret samt større vigtige lovområder som f.eks. skolelovgivningen eller sociallovgivningen.

Offentlig fremlæggelse af planer og projekter

Ved offentlig fremlæggelse af planer og projekter skabes der kendskab til planerne, og samtidig åbnes der mulighed for en reaktion fra beboernes side. Inden for den fysiske planlægning er der gennemført vide regler om offentlighedsfaser og offentlighedens medvirken. I redegørelsen om nærdemokrati har man fulgt dette princip op, og nærdemokratigruppen har anbefalet offentlig fremlæggelse af forslag til udbygningsplaner for de enkelte kommunale sektorer (forvaltningsgrene), f.eks. sygehusplaner, vejplaner, skoleplaner, planer for udbygning af det sociale område o.s.v. Forslagene bør være fremlagt på et for beboerne bekvemt sted og i et bestemt tidsrum, så der bliver mulighed for at fremkomme med bemærkninger og eventuelle ændringsforslag. Også andre kommunale forslag og planer kan det være rimeligt at fremlægge eller orientere om på et tidligt tidspunkt, før der træffes afgørelse. Senere er omtalt de regler, der er gennemført om offentlighedens medvirken ved den fysiske planlægning.

Opinionsundersøgelser Kommunal folkeafstemning

Der går ikke alene informationer fra kommunen men også til den. I mange tilfælde er det kommunerne, der sørger for dette, f.eks. ved opinionsundersøgelser med interviews af en udvalgt del af kommunens beboere. Det er iøvrigt vigtigt, at der, inden opinionsundersøgelsen sættes igang, informeres om undersøgelsen og de emner, der vil blive spurgt om. Hvis beboerne er helt uforberedte, vil undersøgelsen normal være uden værdi. Undersøgelserne kan også gennemføres ved udsendelse af spørgeskemaer.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte at afholde en kommunal folkeafstemning for at få oplysning om borgernes stillingtagen, f.eks. i forbindelse med et omdiskuteret anlægsprojekt. Herved gives der stemmeadgang for samtlige vælgere i kommunen, og der sikres en hemmelig stemmeafgivning. Omkostningerne ved afholdelse af en

sådan vejledende folkeafstemning vil ganske vist være store, men det kan være endnu mere kostbart at gennemføre et projekt, der er uønsket af borgerne. Hvis folkeafstemninger ikke afholdes ofte, vil de tillige med valgene have en almindelig politisk aktiverende virkning på befolkningen.

Afstemningen er formelt alene vejledende, idet en bindende folkeafstemning forudsætter lovhjemmel. Det er dog næppe afgørende, om en folkeafstemning er bindende for kommunalbestyrelsen eller kun vejledende. Politisk vil en vejledende afstemning næsten altid være bindende på den måde, at det er svært at tænke sig en kommunalbestyrelse, der ikke vil følge afstemningsresultatet.

Der er også andre informationskanaler, beboerne kan bruge til at få fremført deres synspunkter med hensyn til kommunalbestyrelsens overvejelser og påtænkte initiativer eller foranstaltninger. Nogle af dem har tillige den fordel, at de åbner mulighed for en samtidig informationsudveksling og dialog mellem kommunen og beboerne. F.eks. kan nævnes træffetid for borgmesteren og formændene for de stående udvalg, spørgetid for borgerne i forbindelse med kommunalbestyrelsens ordinære, offentlige møder og kontaktmøder med foreninger og interessegrupper og borgermøder.

Træffetid - Spørgetid

Borgermøder - Arbejdsgrupper eller studie- kredse

Borgermøder har i mange tilfælde været afholdt med gode resultater, ikke mindst borgermøder om fysisk og økonomisk planlægning. Borgermøder benyttes også som optakt til nedsættelse af arbejdsgrupper eller studiekredse, som får til opgave at udarbejde alternative planforslag. Interessen for planlægningsspørgsmål kan herved stimuleres, og samtidig kan det betyde, at kommunalbestyrelsen får nye oplysninger ind i sit beslutningsgrundlag.

De aktivt deltagendes antal og ofte manglende repræsentativitet gør det dog vanskeligt at sætte lighedstegn mellem borgernes udtalelser på borgermøder og befolkningens almindelige indstilling. Manglende tid, kræfter eller lyst gør, at mange ikke møder frem til borgermøder eller deltager i andre nærdemokratiske foranstaltninger. Og hvis de aktivt deltagende ikke har en repræsentativ sammensætning, kan det være vanskeligt for kommunalbestyrelsen at vurdere, hvilken vægt den skal tillægge udtalelserne. Dog vil udtalelserne normalt altid kunne have den betydning, at de udvider og eventuelt korrigerer det beslutningsgrundlag, som foreligger for kommunalbestyrelsen.

Den vigtigste almindelige informationskanal mellem kommunen og dens beboere er dog pressen - dagblade såvel som distriktsblade. Det er derfor vigtigt, at kommunerne forsyner pressen med materiale. Da de kommunale opgaver i dag er både flere og svære end tidligere, må kommunerne sørge for at lette pressens opgave, bl.a. ved at pressen får tilsendt dagsordener, referater, udskrifter af beslutningsprotokollen, pjecer o.lign. Meget vigtigt er også den mundtlige, mere uformelle kontakt. Desuden kan kommunerne udsende pressemeddelelser eller afholde pressemøder. Der er i næsten alle kommuner et lokalt dagblad eller distriktsblad, og på grund af den sædvanligvis gode pressedækning her i landet, synes der de fleste steder ikke at være behov for udsendelse af et kommunalt informationsblad.

Som yderligere kanal for information om kommunale anliggender kan nævnes regionalradioerne under Danmarks Radio. Der er mandag-fredag regionale radioudsendelser i de 9 regioner, som landet er opdelt i. Op imod halvdelen af sendetiden bruges til kommunalt stof.

Endelig må nævnes lokal radio- og fjernsynsvirksomhed. I henhold til radioloven af 1973 har der i årene 1974-77 været gennemført en række forsøg med lokal-TV, udsendt over fællesantenneanlæg. Forsøgsrækken gav ikke noget endeligt billede af, hvilke muligheder for nærdemokratiet en lokal programvirksomhed indebærer, bl.a. fordi forsøgene var få og spredte, og fordi de var prægede af dårlig økonomi. I overensstemmelse med indstillingen fra et udvalg under kulturministeriet er der i januar 1981 fremsat forslag om en ændring af radioloven, hvorved der åbnes mulighed for en ny, 3-årig forsøgsperiode med lokal radio- og fjernsynsvirksomhed. I en ny forsøgsperiode vil der kunne tillades forsøg både ved hjælp af fællesantenneanlæg og ved radiospredning, og til støtte for forsøgene ventes der stillet en samlet tilskudsramme på 6 mio. kr. til rådighed af statslige og kommunale midler.

Fysisk planlægning og nærdemokrati

Den voksende interesse for at styrke nærdemokratiet har på forskellige lovgivningsområder ført til en formalisering af borgernes medindflydelse på beslutningsprocesserne. Et vigtigt område er den fysiske planlægning.

*Begrebet
"fysisk plan-
lægning"*

Den fysiske planlægning vedrører anvendelsen og udformningen af vore fysiske omgivelser og herunder især spørgsmålet om, hvorledes landets areal- og naturressourcer skal anvendes. Den fysiske planlægning er en sammenfattende planlægning, hvis formål er at sikre den mest hensigtsmæssige anvendelse af de givne arealer ved at tilvejebringe et grundlag for at bedømme og afveje de enkelte sektors anvendelsesønsker ud fra en samfundsmæssig helhedsbetragtning. I kapitel 4 om landsbyerne og planlægningen er planlovsreformens elementer og principper nærmere beskrevet.

*Planlovsreformens
hovedprincipper*

Især 3 grundprincipper har præget gennemførelsen af planlovsreformen:

- rammestyring,
- decentralisering af beslutningskompetencen og
- offentlighedens medvirken.

Heri ligger for det første, at de planer, der vedtages, skal være i overensstemmelse med planerne på de højere niveauer, men når denne betingelse er opfyldt, kan de lokale myndigheder som hovedregel selv udarbejde og vedtage planerne. Hermed har kommunerne fået betydelig større selvbestemmelse end før planlovsreformen, hvor alle planer normalt skulle godkendes af overordnede myndigheder.

Efter reformen finder planlægningen sted på tre administrative niveauer. På det centrale niveau udarbejder miljøministeren landsplandirektiver og landsplanredegørelser. For hver amtskommune og i hovedstadsområdet udarbejdes regionplaner, der dog skal godkendes af miljøministeriet. Inden for rammerne af regionplanerne skal hver kommune udarbejde en kommuneplan for hele kommunen, og inden for rammerne af kommuneplanen kan kommunerne selvstændigt tilvejebringe lokalplaner for mindre dele af kommunen.

*Borger-
deltagelse*

Princippet om offentlighedens medvirken har fundet direkte udtryk i kommuneplanlovens formålsparagraf, hvor det siges, at kommunebestyrelserne i videst muligt omfang bør inddrage kommunens borgere i planlægningsarbejdet.

*Konkrete regler
om borger-
deltagelse*

Såvel lands- og regionplanloven som kommuneplanloven indeholder herudover bestemmelser, som sikrer borgernes deltagelse i planlægningsprocessen.

F.eks. skal amtsrådet udarbejde alternative skitser til en regionplan, og de skal sammen med en redegørelse for skitsernes forudsætninger offentliggøres for befolkningen i amtskommunen. Det pålægges videre udtrykkeligt amtsrådet og kommunalbestyrelsen at forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om regionplanlægningens målsætning og nærmere indhold.

Borgerne skal således inddrages i arbejdet på et tidligt tidspunkt. Formålet hermed er at lade den centrale debat om regionplanlægningen finde sted, før der reelt er truffet beslutninger, hvorved der sikres reel mulighed for, at de ideer og forslag, som borgerne måtte fremkomme med under debatten, kan inddrages i de videre overvejelser.

Kommuneplaner

Kommunalbestyrelsen skal på tilsvarende måde inden udarbejdelsen af et forslag til kommuneplan offentliggøre en kortfattet redegørelse om hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder i det forestående planlægningsarbejde. Kommunalbestyrelsen skal tillige forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om planlægningens målsætning og nærmere indhold.

Også på kommuneplanområdet søges borgerne således inddraget i planlægningen på et tidligt tidspunkt.

Lokalplaner

Udarbejdelse og vedtagelse af lokalplaner skal ske under medvirken af de berørte borgere, men der er dog tale om en lidt enklere procedure end for de overordnede planer. Lokalplanforslag skal offentliggøres, men desuden skal der ske særskilt underretning om lokalplanforslaget til ejere, lejere og brugere af de ejendomme, der er omfattet af planen, og i en vis udstrækning også af andre ejendomme. Også foreninger og lignende med lokalt tilhørsforhold, som over for kommunalbestyrelsen skriftligt har fremsat anmodning om at blive holdt underrettet om forslag til lokalplaner, skal underrettes. Lokalplanen kan først endeligt vedtages to måneder efter offentliggørelsen, men såfremt der fremkommer indsigelser, forlænges offentlighedsperioden til tre måneder.

Fast ejendomsregulering

Endelig er der i kommuneplanloven hjemmel til, at kommunalbestyrelse kan bemyndige en grundejerforening eller en beboerforening til at meddele mindre betydende dispensationer fra bestemmelser i lokalplaner m.v.

Karakteristik af borgerdeltagelsen

Borgernes medvirken i beslutningsprocessen inden for den fysiske planlægning har i alle tilfælde karakter af en høringsret, d.v.s. en ret til at udtale sig om planforslagene i en vis periode. Vigtigere er det dog nok, at lovgivningen på dette område for første gang systematisk pålægger de lokale myndigheder en pligt til ikke blot at informere, men også søge at inddrage borgerne aktivt i debatten om den ønskelige udvikling på området. Hermed skabes der mulighed for, at blandt andet landsbyernes beboere kan fremføre deres synspunkter og ønsker og dermed få en principiel debat om, hvorvidt kommunens beboere ønsker en central eller en decentral udvikling af deres lokale samfund.

Begrebet "Brugerdemokrati"

Bruger- eller institutionsdemokrati

Borgernes medindflydelse på beslutningsprocessen kan formaliseres på andre måder end ved en høringsret som beskrevet for den fysiske planlægning. Betegnelsen "brugerdemokrati" benyttes om ordninger, hvor borgerne i deres egenskab af brugere inddrages og medvirker i administrationen af en kommunal institution, f.eks. en skole eller en daginstitution, eller et særligt lovgivningsområde, f.eks. bistandsloven. Sådanne ordninger eksisterer inden for en lang række områder.

Eksisterende brugerdemokratiske ordninger

Inden for undervisningsområdet er der et meget veludviklet brugerdemokrati, som går langt tilbage i tiden. Der er skolenævn ved alle kommunale skoler, og for hele kommunens skolevæsen findes en skolekommission. På fritidsområdet findes både et ungdomsskolenævn, et fritidsnævn og et voksenundervisningsnævn.

Skolenævnene vælges af elevernes forældre (et kommunalbestyrelsesmedlem kan dog deltage uden stemmeret). Skolekommissionen består normalt af 11 eller 13 medlemmer, hvoraf 5(6) vælges af de forældrevalgte skolenævnsmedlemmer, mens 6(7) vælges af kommunalbestyrelsen. Nævnene på fritidsområdet vælges af kommunalbestyrelsen, men det sker efter indstilling fra en række foreninger og organisationer.

Skolenævnene og skolekommissionen fører tilsyn med og er rådgivende for henholdsvis de enkelte skolars og det samlede skolevæsens pædagogiske og administrative forhold, men de har også visse selvstændige beføjelser. Således godkender skolenævnene f.eks. arbejdets fordeling mellem lærerne og den ugentlige timeplan, og de kan efter anmodning administrere en del af skolernes

budgetter, især vedrørende indkøb af undervisningsmidler og inventar. Skolekommissionen træffer blandt andet afgørelse om flytning af børn mellem skoler.

Det sociale område

Inden for de sociale institutioner findes der forældreråd både ved kommunale daginstitutioner og døgninstitutioner. På plejehjem og beskyttede boliger kan der oprettes beboerråd, ligesom der er mulighed for en vis klientindflydelse i revalideringsinstitutioner og beskyttede virksomheder.

I forbindelse med bistandslovens gennemførelse er der givet mulighed for at oprette sociale forbrugerråd. Disse råd, der består af repræsentanter for organisationer og interessegrupper inden for det sociale område, kan drøfte administrationen af bistandsloven og spørgsmål vedrørende almindelige principper, men ikke sager vedrørende bestemte personer.

Det kulturelle område

Ifølge lov om musik kan hvert amtsråd nedsætte et amtsmusikudvalg til fremme af musiklivet i amtskommunen.

Muligheder for etablering af brugerdemokratiske organer efter gældende ret

Udover de nævnte brugerdemokratiske ordninger, som er fastsat i lovgivningen, findes der i mange kommuner ulovbestemte brugerorganer, f.eks. idrætsudvalg eller kunstråd. Spørgsmålet bliver derfor, hvilke muligheder kommunalbestyrelsen har for at etablere sådanne organer inden for den gældende lovgivnings rammer.

Brugerorganerne kan opdeles efter den måde, de er valgt på, og efter de funktioner, de har fået tillagt. De forskellige former og funktioner kan kombineres.

Former for brugerorganer

Der er tre valgmåder:

- Brugervalgt organ, d.v.s. brugerorgan valgt ved direkte valg af brugerne, f.eks. skolenævn, forældreråd, beboerråd.
- Foreningsvalgt brugerorgan eller en forening som brugerorgan. Typiske eksempler på denne form er idrætsforeninger og grundejerforeninger.
- Kommunalbestyrelsesvalgt brugerorgan. D.v.s. at kommunalbestyrelsen udpeger brugerorganet, almindeligvis efter indstilling fra særligt interesserede organisationer, f.eks. idrætsudvalg eller landliggerudvalg.

Der er tre funktionstyper:

- Selvstændig beslutningsret, uafhængig af kommunalbestyrelsen. Det kræver lovhjemmel, som kendes f.eks. fra skolenævn, hvor hjemmelen findes i skolestyrelsesloven og folkeskoleloven.
- Beslutningsret ved delegation, d.v.s. at kommunalbestyrelsen beslutter at overlade visse beføjelser til organet, f.eks. administrationen af et idrætsanlæg. Da beslutningsretten hviler på kommunalbestyrelsens beslutning, kan den altid frit tilbagekal- des, ligesom kommunalbestyrelsen kan opstille vilkår og ret- ningslinier for delegationen. Det er dog en forudsætning, at de- legationen er forsvarlig, d.v.s. at overladelsen af beføjelserne må ske til organer, der på betryggende vis er i stand til at admini- strere disse beføjelser.
- Rådgivende funktion. Kommunalbestyrelsen må have fri ad- gang til at lade brugerdemokratiske organer optræde med råd- givende og henstillende funktion. Selv om disse organer ikke har nogen formel beslutningsret, kan de dog have en betydelig ind- flydelse, f.eks. hvis de repræsenterer en særlig viden eller en sær- lig befolkningsgruppe.

I fig. 2 er skematisk illustreret de muligheder, der er for at etable- re brugerdemokrati efter gældende ret uden særlig lovhjemmel.

Figur 2: Oversigt over forskellige brugerdemokratiske ordninger efter gældende ret.

Funktioner	Brugerorgan		
	Bruger- valgt	Kommunal- bestyrel- sesvalgt	Forenings- valgt
Rådgivende	+	+	+
Beslutningsret ved delegation	+	+	+
Selvstændig be- slutningsret	÷	÷	÷

Kilde: Indenrigsministeriet.

Af fordele skal navnlig fremhæves:

- at antallet af personer, der inddrages i den kommunale beslutningsproces forøges,
- at varetagelsen af det pågældende anliggende forbedres, fordi repræsentanter for brugerne må formodes at være særligt engagerede i det og ofte vil kunne tilføre en særlig sagkundskab,
- at der skabes et særligt grundlag for et værdifuldt samarbejde mellem folkevalgte, ansatte og brugere,
- at de kommunale institutioner åbnes mere for den del af offentligheden, brugerne repræsenterer, og
- at brugernes oplevelse af medansvar i sig selv kan bidrage til at styrke det kommunale demokrati.

På den anden side påpeges der dog også visse ulemper eller risici ved,

- at brugeregoistiske hensyn kan vinde dominans over for helhedsinteresserne i kommunen, så der kan ske forvridninger mellem de forskellige kommunale sektorer, ligesom der kan opstå uheldige standardforskelle mellem de enkelte institutioner og derved mellem de enkelte lokalområders betjening med kommunal service,
- at sagsekspedition og administrative forretningsgange kan blive langsommere og dyrere,
- at landsdækkende brugerinteresser, således som de kan komme til udtryk gennem eventuelle brugerorganisationer på landsbasis, måske kan få overtaget over de lokale brugerinteresser, samt
- at de brugere, der på forhånd er indstillet på at affinde sig med kun at udøve medindflydelsen gennem kommunevalgene, kan føle sig tvunget til foreningsmedlemskab eller deltagelse i valg af brugerrepræsentanter for derved at undgå relativt at miste indflydelse.

Arbejdsgruppen konkluderer, at det bortset fra tilfælde, hvor brugerdemokrati udtrykkeligt er reguleret i særlovgivningen, bør være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at vurdere, hvorvidt yderligere brugerdemokrati skal indføres, og i bekræftende fald hvilken form, funktion og omfang, det skal have. Kommunalbestyrelserne får herved mulighed for i hvert enkelt tilfælde at afveje de nærdemokratiske fordele over for eventuelle praktiske og principielle betænkeligheder.

Der er således to veje at gå, hvis man ønsker indført yderligere

brugerdemokrati. Enten kan der gennemføres lovregler, eller brugerne af en institution kan rette henvendelse til deres kommunalbestyrelse og forhandle sig frem til en af de ordninger, der kan etableres uden udtrykkelig lovhjemmel.

*Andre former
for brugerstøtte*

Arbejdsgruppen peger også på, at kommunalbestyrelsen kan imødekomme brugerne på anden måde, f.eks. ved at yde tilskud til oprettelsen af private institutioner eller anlæg, eller ved at udlåne kommunale institutioner og anlæg f.eks. sportshaller, til private organisationer.

Lokale råd og udvalg

Betegnelsen lokale råd benyttes om organer med mere eller mindre generelle beføjelser over for kommunale anliggender inden for en geografisk afgrænset del af kommunen. I praksis anvendes forskellige betegnelser for lokale råd, f.eks. distriktråd, lokalråd, bydelsråd m.v.

*Folkevalgte
og kommunalbestyrelsesvalgte
lokale råd*

I betænkningen om kommunalt nærdemokrati sondres mellem to typer af lokale råd, der vælges på principielt forskellige måde. Den ene type vælges ved direkte valg blandt lokalområdets befolkning og betegnes derfor folkevalgte lokalråd. Sådanne råd kan næppe oprettes på det bestående lovgrundlag, jfr. nedenfor. Den anden type vælges af kommunalbestyrelsen, men det vil i almindelighed ske efter indstilling fra foreninger m.v. i det påfældende lokalområde. Denne type benævnes indirekte eller kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg, fordi de vælges efter reglerne i den kommunale styrelseslov om særlige udvalg.

*De lokale råds
beføjelser*

Som det er tilfældet med de brugerorganer, der er nævnt ovenfor, kan de lokale råd og udvalg have forskellige funktioner. Der kan være tale om, at rådene udstyres med selvstændig kompetence, således at de kan træffe beslutninger uafhængigt af kommunalbestyrelsen, eller at de alene får beføjelser overladt af kommunalbestyrelsen ved delegation og/eller får rådgivende beføjelser.

Udøvelse af selvstændige beføjelser må efter arbejdsgruppens opfattelse som regel forudsætte, at rådet vælges ved direkte valg, da der ikke ellers opnås sikkerhed for, at organet er repræsentativt for lokalområdets beboere.

Forholdet til brugerorganer

Som nævnt kan borgerne få indflydelse på en række kommunale institutioner og anlæg ved oprettelse af brugerdemokratiske organer eller inddragelse af brugerforeninger. Hvis indflydelsen på disse institutioner overlades til brugerdemokratiske råd, må det overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt samtidig at lade lokale råd få medindflydelse på de samme institutioner og anlæg. Det må nok fastslås, at lokale råd og brugerdemokratiske råd kan udelukke hinanden, i hvert fald hvis det ene eller begge organer får tillagt en selvstændig beslutningsret. Derimod er der ikke noget principielt til hinder for, at to slags organer rådgiver kommunalbestyrelsen om de samme institutioner. Herved kan de "brugeregoistiske" synspunkter muligvis blive suppleret med andre lokale hensyn, så kommunalbestyrelsen kan inddrage flere befolkningsgruppers ønsker og standpunkter i afgørelserne. På den anden side kan en sådan "dobbelt" rådgivning ofte medføre, at lokale konflikter træder tydeligere frem, og at det organ, hvis råd ikke bliver fulgt, føler sig dårligt behandlet.

Muligheder for etablering af folkevalgte lokalråd

Indførelse af folkevalgte lokalråd kræver i hvert fald lovhjemmel og dermed en lovændring, hvis lokalrådene skal udstyres med selvstændig kompetence, således at de kan træffe beslutninger uafhængigt af kommunalbestyrelsen. Men det kræver formentlig også en lovhjemmel, hvis de alene får beføjelser overladt af kommunalbestyrelsen ved delegation og/eller får rådgivende beføjelser. Kravet om lovhjemmel skyldes, at lokalbefolkningens valg til sådanne lokalråd må foretages efter bestemte valgeregler, og sådanne valgeregler findes ikke i dag i den kommunale valglov. Navnlig er der behov for fastsættelse af regler om, hvorledes lokalområderne skal afgrænses og indeles.

Problemer ved oprettelse af folkevalgte lokalråd

Arbejdsgruppen om kommunalt nærdemokrati finder det ikke ønskeligt at oprette folkevalgte lokalråd. Det erkendes, at kommunesammenlægningerne nok har medført en ringere kontakt mellem vælgere og den valgte og de større kommuner har medført, at kommunens enkelte områder kan føle, at netop deres interesser ikke i tilstrækkelig grad varetages. Heroverfor må imidlertid fremhæves kommunalreformens fordele, idet den væsentligste begrundelse for kommunesammenlægningerne var at finde i lighedshensyn (samme serviceniveau og beskatningsniveau for borgerne) og planlægningshensyn. Sammenlægningen var også en forudsætning for den gennemførte udlægning af opgaver til kommunerne, hvorved opgaverne i dag løses tættere på borgerne end før 1970.

En opretholdelse af det i dag gældende serviceniveau ville være

umulig ved en tilbagevenden til enheder svarende i størrelse til f.eks. de tidligere sognekommuner. Det ville nemlig betyde, at der i alle de små enheder måtte opbygges et næsten tilsvarende administrationsapparat som i de nuværende kommuner, og samfundsøkonomisk kræver et sådant administrationsapparat et betydeligt befolkningsunderlag.

Lokale råd med selvstændig kompetence

Hvis der oprettes lokale råd med helt selvstændige beføjelser, ville der opstå et tredje lag i den kommunale inddeling, og en række af de fordele, som blev opnået ved kommunesammenlægningerne i 1970 ville gå tabt. Kommunalbestyrelsens mulighed for samlet styring og planlægning ville blive ringere, og der kunne opstå problemer med kommunens egnethed til at udføre og økonomisk bære visse opgaver. Også lighedshensyn og retssikkerhedshensyn i øvrigt ville føre til, at der kunne opstå ønsker eller krav om øget central styring, fordi de mindre enheder inden for kommunen kunne medføre et forskelligt serviceniveau, afhængigt af det enkelte lokalråds initiativ. Kommunens borgere ville derved blive udsat for en forskelsbehandling, og ét lokalområdes institutioner ville være at foretrække frem for et andet områdes. Endelig ville lokalrådenes udøvelse af retlige beføjelser over for borgerne ikke indeholde samme retlige garantier for rigtige afgørelser, da administrationen ville blive reduceret.

Rådgivende funktioner eller beslutningsret ved delegation

Hvis det folkevalgte lokalråd alene får rådgivende funktioner eller beføjelser overladt ved delegation, som kommunalbestyrelsen til enhver tid kan tilbagekalde, vil der ikke på samme måde blive tale om skabelse af nye kommunale enheder. Forskellen kan dog blive mere formel end reel, hvis kommunalbestyrelsen overlader beslutningsret til det folkevalgte lokalråd i mange og vigtige sager.

Hertil kommer endnu en vanskelighed. Når lokalrådet ikke skal udøve beføjelser, der er forskellige fra kommunalbestyrelsens, vil det betyde, at lokalrådets og kommunalbestyrelsens medlemmer alle henter deres mandat hos den samme vælgerbefolkning for de samme anliggender. Der bliver herved tale om konkurrerende mandater, og da lokalrådet har det mest specielle mandat, kan kommunalbestyrelsen komme i et ubehageligt dilemma.

Kommuner med særlige forhold

Arbejdsgruppen om nærdemokrati gør opmærksom på, at der i kommuner med helt specifikke forhold ikke er samme fare for mandatkonflikt, idet de folkevalgte lokalråd for disse områder vil have til opgave at varetage ganske særlige interesser, som ikke altid kan forventes varetaget af kommunalbestyrelsen. Der tænkes

f.eks. på de særlige bygderåd i Grønland og oprettelsen af helt eller delvis folkevalgte ø-udvalg.

Et mindretal i arbejdsgruppen peger på, at der gør sig særlige forhold gældende i København, og at oprettelse af loklråd i denne kommune vil være den mest naturlige løsning på problemet med borgernes manglende kontakt med de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Derimod er der intet til hinder for, at der kan oprettes kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg med rådgivende funktioner og/eller beslutningsret efter delegation fra kommunalbestyrelsen. Hjemmel til oprettelse af sådanne råd eller udvalg findes i den kommunale styrelseslov § 17, stk. 4. Disse udvalg vil kunne have en betydningsfuld funktion som informations- og kontaktorganer. De kan sikre både en bedre formidling af information til lokalområdet og samtidig medvirke til, at kommunalbestyrelsen hurtigere bliver i stand til at opfatte den lokale befolknings indstilling og ønsker.

For at inddrage flest mulige borgere i det kommunale arbejde bør medlemmerne af eventuelle lokale udvalg vælges blandt ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvilket den kommunale styrelseslov giver mulighed for.

Selvstændige beføjelser

Hvis der skal tillægges de kommunalbestyrelsesvalgte lokale udvalg helt selvstændige beføjelser, er lovhjemmel imidlertid nødvendig, da kommunalbestyrelsens beføjelser i så fald indskrænkes. I betænkningen om nærdemokrati kan arbejdsgruppen ikke anbefale, at der indføres sådan lovhjemmel, fordi der hermed samtidig vil blive tale om svækkelse af kommunalbestyrelsen og en forringelse af kommunalbestyrelsens mulighed for en samlet planlægning og styring af kommunens forhold.

Generelt om lokale råd

Oprettelse af lokale råd vil, hvad enten de er folkevalgte eller kommunalbestyrelsesvalgte, ikke forøge borgernes direkte deltagelse i det kommunale styre i større udstrækning. Det er ikke ret mange flere borgere, der vil få del i en offentlig kompetence. Men på den anden side må det formodes, at inddragelsen af lokale repræsentanter vil bevirke en større lokal interesse for og viden om kommunale forhold, og at der derved indirekte kan blive tale om et værdifuldt nærdemokratisk organ.

Det må tillige fastslås, at der ved oprettelse af lokale råd ikke nød-

vendigvis sker en harmonisering af de lokale hensyn og helhedshensynene. Tværtimod kan det ikke udelukkes, at lokale råd vil uddybe eventuelle modsætningsforhold. Desuden vil der altid kunne være konflikter længere nede i systemet, således at der også inden for det lokale område vil være spændinger og modsætningsforhold, hvorved der kan ske en yderligere opsplitting.

Endelig må det nævnes, at man nok bør være forsigtig med at formalisere samvirket mellem kommunalbestyrelsen og borgerne alt for meget. Man risikerer at skabe et stift system, hvor et lokalråd "monopoliserer" al lokal virksomhed, hvor nye borgerinitiativer får sværere ved at gøre sig gældende, og meningsudvekslingerne med andre interessegrupper hæmmes. Det vil derfor nok ofte føles mere tilfredsstillende for alle parter at arbejde med en fleksibel struktur, hvor kommunalbestyrelsen efter behov samarbejder med forskellige borgergrupper om løsningen af forskellige opgaver. Herved opnås de samme muligheder for en forbedret kommunikation, men uden de uheldige bivirkninger, en fastlåst lokalrådsstruktur kan medføre.

Landsbykommissionens anbefalinger

Borgernes direkte adgang til medindflydelse kan antage mange former.

Høringsret

En høringsret kendes fra den fysiske planlægnings område. På andre områder som f.eks. den sociale udbygningsplanlægning, sygehusplanlægningen, skoleplanlægningen, energi- og varmeplanlægningen og vandplanlægningen, har man ikke tilsvarende formaliserede procedurer.

Man er opmærksom på de overvejelser, der i øjeblikket foregår for at udvide de eksisterende sektorplansystemer med en obligatorisk perspektivdel og opstille en ændret revisionsrytme. I det omfang disse overvejelser realiseres, vil der samtidig være skabt grundlag for også på sektorplanområderne at overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at indføre en mere formel offentlighedsfase i planlægningen.

Disse overvejelser udelukker dog ikke, at der inden for de nugældende rammer for sektorplanlægningen afholdes borgermøder, eller at borgerne på anden vis uformelt inddrages i beslutningsprocessen på de forskellige sektorområder. Endvidere vil sektorpla-

nerne i vidt omfang skulle inkorporeres i den sammenfattende fysiske planlægning, og hermed vil de kunne inddrages i debatten om denne planlægning.

Brugerdemokrati

Der er gode muligheder for at indføre yderligere brugerdemokratiske organer inden for den eksisterende lovgivnings rammer. Hvis det ønskes gjort obligatorisk for kommunalbestyrelsen at oprette sådanne organer, må krav herom optages i særlovgivningen. Fra et helhedssynspunkt må der dog advares mod at tillægge brugerorganerne selvstændig beslutningsret på områder, hvor det vil vanskeliggøre kommunalbestyrelsens mulighed for en samlet planlægning og styring af kommunens forhold. Det er Landsbykommissionens opfattelse, at rådgivende organer på mange områder kan skabe et forum for udveksling af meninger, ligesom disses ideer og forslag kan tjene til inspiration for kommunalbestyrelsen. Selv om organerne ikke får reel beslutningskompetence, vil de i praksis kunne få en betydelig indflydelse på grund af deres særlige kendskab til det pågældende område, og de vil derved tillige kunne aflaste kommunalpolitikere i deres arbejde.

Det er Landsbykommissionens opfattelse, at en øget oplysning om de muligheder, kommunerne har for at oprette rådgivende organer allerede inden for den eksisterende lovgivnings rammer, vil kunne medvirke til at kommunerne opretter sådanne organer.

Lokale råd

Landsbykommissionen skal pege på, at kontakten med borgerne i et lokalområde i visse tilfælde vil kunne forbedres ved, at kommunalbestyrelsen benytter sin ret til at nedsætte et rådgivende § 17, stk.4 udvalg, f.eks. for en ø, et sommerhusområde eller en landsby. Medlemmerne af et sådant udvalg/råd behøver ikke at være medlemmer af kommunalbestyrelsen, og de kan vælges efter indstilling fra det pågældende områdes beboerforeninger m.v.

Som et middel til at styrke interessen omkring de kommunale valg skal Landsbykommissionen ligeledes pege på nærdemokratibetænkningens bemærkning om, at man kan overveje at indføre adgang til at opstille kandidaterne sideordnet. Ved denne opstillingsform, der kendes fra folketingsvalg, har alle listens kandidater samme muligheder for at blive valgt, således at det alene bliver vælgerne, der afgør, hvem der skal vælges.

Bedre kommunikation

Landsbykommissionen skal også pege på muligheden for at udvikle informations- og kommunikationssystemer mellem kommunen og borgerne, således at interesserede borgere kan gøre deres

indflydelse gældende gennem forslag, bemærkninger, protester og lignende, eller gennem arbejdsgrupper og studiekredse eller gennem nogle af kommunalbestyrelsen nedsatte ad hoc-udvalg.

Sammenfattende må det siges, at det næppe er den formelle ramme, der er afgørende for, om nærdemokratiet trives, men derimod at der såvel i kommunalbestyrelsen som hos borgerne findes en vilje til og et ønske om at samarbejde.

Lovgivning om nærdemokratiske foranstaltninger kan løse visse problemer - men kan samtidig skabe andre. anbefalinger som de nævnte kan pege på muligheder og give nye ideer. Men det er i sidste instans ikke så vigtigt, hvordan eventuelle nærdemokratiske organer/arbejdsgange konstrueres. Det er langt vigtigere, at der skabes kontakt og mulighed for en meningsudveksling, som igen kan danne grundlag for opbygning af et gensidigt tillidsforhold.

3. Landsbyerne og de fredningsmæssige forhold.



*Landskabets og
landsbyernes
udvikling*

Landsbyen er for de fleste mennesker et enkelt begreb, karakteriseret ved en mindre samling huse og gårde beliggende i det åbne danske landbrugsland. Landsbyerne og livet i dem har været et fasttømret begreb som en del af samfundet.

Landsbyernes udviklingshistorie er meget lang. I forhold til det landskab og de landsbyer, vi kender i dag, skete de største ændringer omkring 1800 og i forbindelse med udskiftningen.

Udskiftningstidens landskab rummede stadig i meget betydeligt omfang træk af de landskabs- og bebyggelsesformer, der karakteriserede Danmark tidligere. Landbrugets driftsformer havde i store træk holdt sig uforandret igennem århundreder op til udskiftningen.

Et nutidsmenneske kan vanskeligt forestille sig dette Danmark med bebyggelsen koncentreret i landsbyer. Kun omkring en trediedel af jorden var under plov, naturligvis forskelligt fra landsdel til landsdel, og åbne overdrev og hedeblader bredte sig milevidt. Skovene var få og udtyndet af kvæg, svin og af fældning til byggeri og gærdsel. De gik jævnt over i det åbne land, som var oversæet med titusinder af moser, kær og enge. Dette landskab har vi kun få fremstillinger af fra før 1800. Senere lod en række af vore guldaldermalere sig inspirere af det. Dets struktur er dog fastholdt i Videnskabernes Selskabs kortlægning af Danmark fra ca. 1700-1830.

I de følgende hundrede år forandrede bebyggelsen og landskabet. Gårdene flyttedes ud, markerne omlagdes, overdrev og hede blev taget under plov. Den åbne græsningsskov forsvandt, fredskoven blev tilbage og opnåede efterhånden den nuværende sluttede karakter. Plantagerne rejste sig fra slutningen af århundredet på de marginale jorder sammen med hedeopdyrkningsens spredte enkeltgårdsbebyggelse.

Efter 1850 indledtes dræningen, hvor moser forandrede til eng

og eng til ager, mens jernbaner og stationsbyer skød op samtidig med den tidlige industriudvikling. Gradvis skabtes en række nye kulturlandskaber, hvoraf mange i dag er ved at blive opslugt af byudvikling, vejanlæg og driftsomlægninger.

Mange af de egne, vi i nutiden værdsætter og forbinder med noget typisk dansk, rummer særlig mange træk fra ældre tiders kulturlandskaber. Det gælder f.eks. herregårdslandskaberne, de landsbyer, hvor kun få gårde udflyttedes under udskiftningen, og overdrevs- og hedelandskaberne.

Disse ældre træk i landskabet og i bebyggelsen udviskes i dag ofte hastigt. Gamle hegn og stendiger falder for ønsket om større, regulære marker; gamle sogneveje, der respekterede markskellene, rettes ud; grundtrækkene i de gamle landsbyer udviskes af nybebyggelse; mange af de sidste kær og moser drænes; engene opdyrkes; vandløb rørlægges; gamle løvskovstyper falder for ønsket om mere rationel skovdrift, og hulvejene og de sidste grusveje asfalteres.

Men også den nyere tids kulturlandskaber og bebyggelser er under hastig forandring, det gælder også gamle købstæder, fiskerlejer, de tidlige industrimiljøer og stationsbyerne o.s.v.

Landsbyernes fysiske struktur

I forskellige sammenhænge og med forskellig baggrund har man i den senere tids debat forsøgt at analysere landsbybegrebet ud fra en række synspunkter af social, kulturel og sociologisk art. Diskussionen om landsbyernes fysiske struktur har haft en mindre fremtrædende rolle i diskussionen.

Nedgangen i antallet af landsbyboere med erhvervmæssig tilknytning til landsbysamfundet og tilflytning af andre erhvervsgrupper har sammen med nedlæggelse af skoler, butikker, mejerier m.v., sat sig fysiske spor. Nye parcelhusområder i tilknytning til landsbyerne og ombygninger af eksisterende bygninger til andre formål, end de egentlig var skabt til, har ikke altid været et positivt tilskud til landsbyens form og udseende. Spørgsmålet om økonomisk og kulturel overlevelse har ofte overskygget diskussionen om byernes form og bybilledets kvalitet.

Udgangspunktet kan være forskelligt, når man definerer landsbyer, og i den almindelige diskussion har det fysiske-økonomiske udgangspunkt været dominerende. Men hvad enten man vælger at afgrænse eller bestemme landsbyen som en fysisk størrelse karakteriseret ved et antal huse, eller man vælger antallet af indbyggere

som udgangspunkt, er der to forhold, som - set i forhold til de fredningsmæssige interesser - har stor betydning for forståelsen af begrebet landsby, nemlig for det første dens placering i landskabet og for det andet selve dens bybillede.

Landsbybilledet

Byen i landskabet og bybilledet er i denne sammenhæng vigtige begreber. Landsbyens grænser mod det åbne land, bysilhouetten, ofte karakteriseret af en blød, grøn overgang mellem bebyggelse, haver og dyrkede områder, kronet af kirken som det dominerende bygningsværk, bør respekteres.

Landsbyplaceringen er sjældent tilfældig, men er begrundet i dyrkningsmæssige og geografiske forhold. Beplantningen har læ- og skyggegivende funktioner. Den er heller ikke tilfældig og er i høj grad med til sammen med bygninger at danne bybilledet. Rummene mellem husene, gadekærene, gaderne og de grønne åbninger mellem bygningerne har alle haft en tilsvarende funktion. Gaderne som terrænskabte, krumme forløb, der forbandt de enkelte funktioner i landsbyen, adgangen fra marker og huse til gadekæret, og de grønne åbninger til dyrkning af dagligdagens grønt eller græsning af de mindre husdyr, er alle udtryk for en meningsfuld funktion.

Dette bybillede, som for mange udstråler en idyl og harmoni, er sårbart overfor ændringer. Vejforløb kan rettes ud, og grønninger kan bebygges. Den eksisterende bebyggelse kan udskiftes. Konsekvenserne af dette vil ofte være uheldige. Grænsen mellem byen og landskabet kan sløres eller tilintetgøres ved placering af en ny udstykning med moderne parcelhuse, hvis ikke det sker med omtanke over for det, som er karakteristisk for landsbyen. Det er derfor væsentligt, at der i diskussionen om landsbyernes fremtid tænkes på, hvilke midler der skal til for at den fysiske struktur ikke slås i stykker, hvilke planlægningsmetoder der skal anvendes, og på hvilken baggrund disse metoder skal opbygges.

Der er en afgørende forskel på de voldsomme fysiske ændringer af landsbymiljøet, som finder sted i dag med siloer og andre store landbrugsbygninger, satellitparcelhusbyer o.s.v., og den langsomme, harmoniske vækst, de fleste af vore landsbyer har gennemløbet fra udskiftningstiden og frem til midten af det 20. århundrede. Nye gårdlænger, nye énfamiliehuse og nye offentlige bygninger er til stadighed blevet indføjet i det gamle landsbybillede, uden at dets proportioner eller karakter er blevet væsentligt ændret. Her ligger side om side bindingsværkshuse med rødder i det 18. år-

hundrede, andelstidens mejerier, forsamlings- og missionshuse og rødstensvillaer fra 1920'erne og 30'erne. Det er disse blandede, men alligevel harmoniske landsbymiljøer, det kan være værd at bevare, også på grund af den historie, sådanne miljøer kan fortælle de mennesker, der bor i dem. De kan danne grundlag for følelsen af en lokal identitet med deres stadige budskab om kontinuitet gennem skiftende tidsaldrer.

I det følgende gennemgås nogle forhold, som udover de sociale og økonomiske interesser særligt har frednings- og bygningsbevaringsmæssig interesse.

Landsbyen som bebyggelsesmæssigt og kulturhistorisk element

Det ser ud til, at landsbybebyggelsen i jernalderen flyttedes omkring inden for et lokalt ressourceområde. De første stationære danske landsbyer kan føres tilbage til 700-årene. De fleste af dem, der kendes i dag, blev grundlagt i det 11. århundrede. Siden da har landsbyen gennemgået stadige forandringer, forårsaget af skiftende økonomiske og samfundsmæssige forhold. Men landsbyerne ligger der stadig, som små selvstændige enheder i landskabet, omgivet af marker, enge og skove.

I dag er landsbyens funktion meget forskellig fra det økonomiske og produktionsmæssige fællesskab, der kendetegnede landsbyen i det 18. og 19. århundrede. Men det er stadig muligt at opfatte strukturer, der vidner om tidligere tiders driftsformer, ligesom landsbyens huse og bygninger ofte er intakte eller ligger på samme sted som de gamle bebyggelser.

Lokaliseringsgrundlag

Trods den menneskelige påvirkning af det naturgivne miljø var det i de mere primitive stadier tilgængeligheden til naturressourcerne, der var afgørende for, hvor man slog sig ned. De ressourcer, der først og fremmest var tale om, var adgang til ferskvand, agerland, græsningsland, brændsel og bygningsmateriale. Tilstedeværelsen af disse grundlæggende naturressourcer var en nødvendighed for at skabe og drive en landbrugsproduktion af den type, som har været gældende i Danmark gennem flere tusinde år, det blandede ager- og husdyrbrug.

Der er således ofte en sammenhæng mellem landsbyernes beliggenhed og de naturgivne forhold.

Medens landsbyernes lokalisering var afhængig af naturen, er landsbyens form udtryk for samfundets kultur og organisationsform og de fysiske vilkår, der var bestemmende for landsbyens udformning.

Omfanget af dyrkbar jord og engarealer er væsentligt for, om der opstår enkeltgårdsbebyggelse, og den produktionsform, man får på de enkelte gårde, er af afgørende betydning for bebyggelsesmønsteret. På dette grundlag kan man inddele landet i en række kulturgeografiske regioner med hver sine karakteristiske med hensyn til bebyggelsesmønster og driftsform.

Der findes en lang række landsbytyper, som alle har karakter af en sluttet bebyggelse, der vidner om landsbyer som et økonomisk og produktionsmæssigt fællesskab. Først ved udflytningen skete der et brud med det hidtidige mønster. I de fleste tilfælde har udflytningen sin baggrund i opløsningen af fællesskabet.

Landsbytyper

Man taler inden for bebyggelsesgeografien om bebyggelsesrelikter. Ved disse forstås man bebyggelser, landsbyer eller byer, der ved deres beliggenhed og form er udtryk for forudsætninger, der ikke længere er gældende på det pågældende sted. Mange af vore landsbyer er, hvad angår bebyggelsens placering og de organisatoriske eller funktionelle forhold, udtryk for en forlængst forladt organisationsform, nemlig trevangsbruget. Her var landsbyens form udtryk for en praktisk organisatorisk foranstaltning, der har sin oprindelse i landbyfællesskabet.

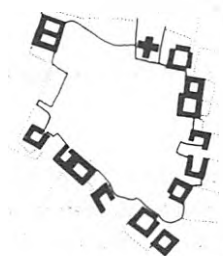
De danske landsbyer opdeles i to overordnede hovedtyper:

1. Den sluttede landsby
2. Række- eller randbyen.

Inden for hver af disse to hovedtyper findes en række former, der beskrives i det følgende.

Fortebyen er en generel betegnelse for den sluttede landsby. Disse landsbyer er karakteristiske ved deres tætte form med en klar afgrænsning udad mod byens marker. Gårdene ligger i en kreds omkring en åben plads - fortén.

Grundplanen kan være firkantet, enten kvadratisk eller rektangulær med forskel på de to akser længde. Ofte vil grundplanen fremtræde oval som i Brøndbyøster nær København eller i Voldsted syd for Aalborg.



Polygonal forteby



*Rektangulær,
reguleret
vej- og forteby*

Ud over disse mere regelmæssige former kan der forekomme alle mulige afvigelser, der dog alle har det fællestræk, at gårdene omslutter bypladsen i midten.

Gårdtoften er betegnelsen for den grund, hvor gården ligger. Tof-ten var hegnet både udadtil mod bymarken og indadtil mod bymidten, og den rummede sædvanligvis køkkenhaver.

Forten er navnet på den centrale plads midt i landsbyen, der ifølge Jydske lov var alle mands eje. For ikke at nedsætte dens værdi for fællesskabet måtte den derfor ikke bebygges. Her opholdt byens mindre husdyr og ungkreaturer sig.

På fortens lå ofte et gadekær, der tjente som branddam, vandingssted for husdyrene og vaskeplads for gårdens vogne og arbejdsredskaber. Forten var desuden samlingssted for bylavet, og den var stedet, hvor byens sociale liv kunne udfolde sig.

Fortebyen findes overalt i Danmark. Den har sin største udbredelse på Sjælland, Møn og Lolland-Falster, hvor det især er de polygonale fortebyer og de regulerede vej- og vejfortebyer, der er karakteristiske.

Forteklyngebyen findes især i Østjylland, mens den uregelmæssige vejforteby er udbredt i Nordsjælland, Østjylland samt Fyn.

En typisk rækkeby er åbyen, som med sin lange rad af gårde liggende side om side, er almindelig i store dele af Danmark. I nogle af dem når gårdtofterne med haverne ned til vandløbene.

En særlig type landsby er randbyen. Her ligger landsbyerne som regel på randen af ældre landskaber ud mod hævede, flade kystlandskaber. Sådanne rækkebyer findes især i Vendsyssel, Hanherrederne og Himmerland. Desuden findes de i det vestlige Sønderjylland, hvor de ligger på grænsen mellem marsk og gest.

De øvrige række- eller randbyer, der bør nævnes, er den slyngede vejby og vej-klyngebyen.

Ud over disse landsbytyper findes en række landsbyer, der blot kan karakteriseres som "uregelmæssige byer". Nogle af dem henføres som regel til de "uregelmæssige vejfortebyer", men ofte lader de sig ikke systematisere. Først og fremmest afspejler de den uregelmæssige fordeling af landbrugets ressourcer, og overfører



Forteklyngeby

*Rækkebyen eller
randbyen*



Skovrækkeby



Slyngel vejby

man denne egenskab ved det fysiske miljø til bebyggelsestypen, kan man passende betegne denne store gruppe af landsbyer som de uregelmæssige byer.

Det er kun enkelte steder i Danmark, man savner egentlige landsbyer, det er Vissenbjerg på Fyn og Hardsyssel, og på Bornholm mangler landsbyerne helt. Her bestod den ældre bebyggelse på landet af enkeltgårde eller eventuelt tvillinggårde, hvilket også ofte var tilfældet i Vestjylland.

Landsbyens bygninger

Efter udskiftningen, hvor forbedrede driftsformer skabte et øget bygningsbehov, blev den helt - eller næsten helt - sammenbyggede, firelængede gård almindelig, men allerede 100 år tidligere har gårde med tre eller fire længer omkring gårdspladsen været almindelig.

Den store forskel i landbefolkningens vilkår i landets forskellige egne afspejler sig i bygningsformerne, der er afhængige af stedlige særegenheder, bestemt af naturforholdene og af kulturudviklingen.

Gårdtyper

Den oprindelige plantype er meget varieret. Gårde kan bestå af en, to, tre og fire længer, sammenbyggede eller spredt beliggende. Måske kan der for de en- og tolængede gårdtypers vedkommende angives nogle geografiske grænser.

Den enlængede gårdtype har særligt præget bebyggelsen i Nord- og Sønderjylland, på Als, de sydfynske øer og på Møn. Gårde med to parallelle længer har navnlig været udbredt langs den jyske vestkyst og i Thy. I den trelængede gård ligger beboelsen almindeligvis i midterfløjen flankeret af staldfløj og lade. Typen ses over hele landet, men er især almindelig i mindre brug på Fyn.

Den firelængede gård er meget varieret i længernes anbringelse og deres indretning. Den helt sammenbyggede gård er formentlig dannet ret sent ved sammenbygning af fritliggende længer, men formen synes ret gammel på Sjælland. Et særligt træk med runde eller skråt afskårne hjørner er karakteristisk for de fynske gårde og huse. I den firelængede gård var indgangen almindeligvis gennem porten med stuehuset placeret i nordlængen. Kun på Røsnæsøen boede man oprindeligt i sydlængen og havde vinduer mod haven.

Udskiftningstidens omvæltninger var nok større i de sjællandske landsbyer end i andre landsdele. Men byggeskikken blev opretholdt, og både de udflyttede gårde og de huse, der i årene efter udflytningen blev opført i landsbyerne, blev ofte opført med tømmere fra de gamle bygninger, og man byggede på samme måde som tidligere.

Fælles for gamle nord- og sydsjællandske bondehuse er den beskædede dybde, oftest kun 5-6 meter, men der kan være forskelle i selve bindingsværkskonstruktionen. I forbindelse med landboreformen blev udsendt forslag til forbedring af byggemåder. Blandt andet anbefaledes fodrem over en stensokkel i stedet for at placere stolperne direkte på syldstenene, og bjælkerne blev foreslået lagt oven på (kæmmet over) stolperne i stedet for gennemstukket. Det skaffede en højst tiltrængt forøgelse af loftshøjden i de lavloftede rum. Tavlerne kan også opvise egnsforskelle. Ældst er lerklining og en udmuring med lersten, som blev udført forskelligt i Nord- og Sydsjælland. Til beskyttelse imod slagregn blev væggene på udsatte steder dækket med et rør- eller strålag, mens de i læ beliggende vægflader var smukt hvidkalkede.

På Sjælland fremtræder landhusene med en meget enkel opbygning, væggene med en ofte uregelmæssig opdeling ved vinduer og døre og en fuldstændig mangel på ydre udsmykning.

Det sjællandske bindingsværk er spinkelt, og den sparsomme anvendelse af tømmer appellerede ikke til nogen kunstnerisk behandling af konstruktionerne. Man hvidkalkede hen over tømmer og tavl, så bindingsværket kun anedes som et relief i fladen. Et typisk sjællandsk træk, som mange nutidsbrugere af husene lader hånt om, når de maler bindingsværket op.

I de skovrige egne på Fyn og i Østjylland fandtes en teknisk og kunstnerisk højt udviklet bindingsværkskonstruktion, oftest i egetømmer, som tværtimod at skjules ved overkalkning blev fremhævet med kontrastfarver, og med egnsprægede farvekombinationer.

Kontrasten herfra til de midt- og vestjyske bygningers tømmerfattigdom er karakteristisk. Under indflydelse fra Holland brede teglbrændingen sig i 1600-årene op langs den jyske vestkyst, der var skovfattig, og solide grundmurede huse opførtes indtil Vardeegnen. Nordligere var bindingsværket enerådende endnu indtil omkring 1800. I resten af landet blev grundmuringen først rigtig anvendt i midten af forrige århundrede.

Men husenes egnsprægede form blev opretholdt. Bindingsværkets strenge fagdeling fortsattes nu med vinduernes regelmæssige placering i stedet for stolpetakten. Nyt var stuehusets placering i syd-længen i stedet for mod nord, og vinduesfacaden blev vendt udad i stedet for ind mod gårdspladsen.

Tagdækningen er forskellig landsdelene imellem i materiale som i tækkemåde, og tagformernes karakteristiske forskelle med helgavle eller valmgavle er træk, som selvfølgelig bør respekteres.

Den egnsbestemte byggeskik er ofte adskilt af naturlige grænser som større åer, skove eller mosedrag, mens de større vande snarere har forbundet end adskilt.

De sydfynske øers byggeskik er med de ekstremt lange smalle en-længede gårde, hvor alle funktioner er samlede i en bygning, i overensstemmelse med byggeskikken på Als, hvormed der har været direkte og livlig forbindelse. Kun er gårdene på Als væsentligt større og mere imponerende. Alene husdybden er her 2-3 meter større end i det øvrige land. Karakteristisk er også husenes højde. Hvor det er almindeligt med vægge i to tavls højde, ser man her bindingsværk tre tavl højt, ofte med sirlig mønstermuring.

Bygningernes konstruktionsformer er bestemt af mange forskellige faktorer, men de enkelte områders naturlige ressourcer har spillet en meget stor rolle. Trævæksten afspejler sig allerede i tømmerkonstruktionen, og mangel på træ er en forudsætning for grundmuringen. En egns bygninger afspejler kulturforbindelserne, og man kan i dem aflæse landbrugets driftsformer og erhvervskultur iøvrigt.

På Bornholm er det karakteristiske derimod fiskerlejerne, hvor de naturgivne forhold er særlig afgørende for stedernes egenart. De lange, enlængede bygninger, undertiden med en tværbygning, var landbrugsejendomme med beboelse i den ene ende. Fiskeriets betydning har dog lige fra middelalderens sildefangster været dominerende over andre erhverv og har påvirket byggeskikken blandt andet fra sidste århundredes midte, hvor silderøgningen fra at foregå over de private, åbne køkkenskorstene blev udført i utallige private røgerier, hvis karakteristiske skorstene op til disse år har været et væsentligt indslag i bysilhouetten.

Kirkerne

Kirkerne er i deres forskellige stilarter et af de vigtigste kulturhistoriske elementer i det danske landskab, som de præger alene i

kraft af deres antal, størrelse og ofte monumentale beliggenhed. Det gælder både fritliggende kirkebygninger i det åbne land og kirker i landsbymiljøer, hvis lavere bebyggelse de dominerer.

Ikke alene selve kirkebygningerne, men også kirkegårdene med gravsteder og gærd er omfattet af den kirkelige lovgivning. Men lige så betydningsfulde i kulturhistorisk henseende er de nære omgivelser som alléer og fritstående træer. De danske kirkegårde er med deres havekarakter et helt specielt kulturtræk. Mange af monumenterne er kulturhistorisk værdifulde og kan være af kunstnerisk høj kvalitet.

Overvejelser om bevaringsproblemer

Landsbyerne har til stadighed været udsat for ændringer i dyrkningsbetingelserne og for ændringer forårsaget af samfundsudviklingen. Som eksempel kan nævnes den senmiddelalderlige landbrugskrise i 1300-1400-årene, som reducerede antallet af landsbyer og antagelig ændrede brugsstrukturen. Det var maginalt beliggende landsbyer, det gik hårdest ud over. Hertil kom storgodsdrift samt krige og epidemier, der også bidrog til nedlæggelsen af landsbyer.

Vekselvirkningen mellem landsbyen, landbrugserhvervet og udviklingen i samfundet har tilsammen dannet det kulturlandskab, som eksisterer i dag.

De enkelte kulturhistoriske elementer - bygninger og omgivende landskaber - fortæller om en egn og et steds sociale og økonomiske historie. Derudover indeholder de kulturskabte omgivelser en række værdier, der alle indgår i hverdagen som en del af vor identitet.

Antallet af landbrugsdominerede landsbyer er for nedadgående. Samtidig kan man i nutidens mere bymæssige bebyggelser iagttage, hvordan der i denne nye situation alligevel eksisterer eller kan opstå et socialt og kulturelt liv, der er forskelligt fra det, man finder i den egentlige bymæssige bebyggelse.

Ofte fremtræder landsbyen som en relikv, fordi kun de fysiske rammer vidner om tidligere tiders driftsformer og fællesskab. Men på trods af dens ændrede funktion indeholder den ofte adskillige af de træk, der kendetegnede landsbyen for 200 år siden.

Inden for en kommune kan der findes forskellige former for landsbyer, f.eks. landsbyer med et udpræget landbrugsmæssigt præg og landsbyer, som har fået en kraftig byvækst.

I nogle landsbyer er det truslen om affolkning eller stagnation, der volder problemer, medens en for stor befolkningstilvækst eller udskiftning giver problemer i andre landsbyer.

Bevaring og vækst

Set fra et miljømæssigt og kulturhistorisk synspunkt trues landsbyerne dog først og fremmest ved for kraftig byudvikling og vejanlæg, der helt kan bringe brugstraditionen til ophør. En bevaring af landsbyens særlige kulturhistoriske træk er ikke ensbetydende med, at man fastfryser en landbrugsstruktur, men at man søger at bevare de fysiske rammer nogenlunde intakte. Ændringer i anvendelsen af landsbyens eksisterende bebyggelser i form af overgang til boligformål vil således ikke umiddelbart kunne ændre landsbyens fysiske fremtræden. Heller ikke opførelse af hensigtsmæssigt placerede nye beboelseshuse behøver at ødelægge landsbymiljøet.

Derimod vil en massiv byvækst i tilslutning til en eksisterende landsby have alvorlige konsekvenser og kan endog betyde så markante ændringer, at landsbyen mister sit fysiske, kulturelle og sociale særpræg.

De erhvervmæssige forandringer, der er foregået i landsbyerne i efterkrigsårene, har to sider, der kan påvirke landsbymiljøernes kulturhistoriske indhold.

Nye bygningsanlæg

Landbrugserhvervet har ændret sig fra et håndværkspræget erhverv til et erhverv med høj mekanisering. De traditionelle dimensioner på landbrugsbygninger er blevet ændret til større, ofte præfabrikerede bygninger, der ikke umiddelbart har nogen arkitektonisk sammenhæng med dimensionerne i de for landsbyerne karakteristiske bygninger.

Der bygges store siloanlæg og andre anlæg, som er nødvendige for en rationel landbrugsdrift, men som er medvirkende til at ændre landsbyernes udseende og dermed er en risiko for bevarelsen af de kulturhistoriske elementer i landsbyerne.

Bygningerne fra nedlagte landbrugsejendomme i landsbyerne overgår i stigende grad til andre erhverv. En stor del af disse erhverv kan klare sig indenfor de eksisterende bygningsrammer, men ved udvidelse og nybyggeri opstår risikoen for, at de miljømæssige værdier går tabt.

Der kan ikke gives generelle retningslinier for hvor langt, man kan gå, men det må i hvert enkelt tilfælde vurderes, hvor store ændringer et landsbysamfund kan bære, uden at værdifulde elementer går til grunde.

Vor tids byggeri viser også i landsbyerne vor tids kulturmønstre, men er ikke mere egnskarakteristisk. Det er derfor vigtigt, at der tages skridt til en bevaring af de elementer i landsbyerne, der afspejler egnsforskellene og dermed er så væsentlige for kendskabet til de kulturelle traditioner.

De vigtige bevaringsværdige, kulturhistoriske elementer i landsbyerne kan f.eks. være:

- landsbyens særlige struktur med oprindelige vejforløb, forte og kær,
- kirken og dens nære omgivelser, kirkegård, gærde og diger, træer og grønninger,
- tilhørende bygninger, som præstegård, kirkestald eller -lade, degneholog og skole,
- byens ældre bygninger, der afspejler den egnsbestemte byggeskik og særlige materialevalg,
- de synlige udtryk for folkelige bevægelser i landsbyerne, missions- og forsamlingshusene og andelsbevægelsens bygninger, og
- landsbyens afgrænsning mod det åbne land, d.v.s. overgangen mellem bygningerne og beplantningen til landbrugsjorden.

De gamle landsbymiljøer, der efter udskiftningen stort set var intakte indtil midten af vort århundrede, er i dag stærkt truet af den øgede urbanisering og industrialisering. Byboere har i stigende tal købt huse og gårde i landsbyerne, ofte med grundspekulation for øje eller for at anlægge fabriksvirksomhed på de gamle gårdtofter.

Det har sammen med den intensiverede landbrugsdrift gennem de sidste 50 år medført store ændringer af det danske kulturlandskab.

Det er derfor væsentligt at vide, i hvilken historisk sammenhæng landsbyen indgår, for at kunne planlægge med hensyntagen til det kulturhistoriske indhold.

ydre forandringer. Der har i tidens løb været meget forskellige meninger om, hvilken stilling man skulle tage til de ændringer, der er sket med en bygning, en gade, et kvarter eller et landskab. I slutningen af forrige århundrede holdt de fleste arkitekter på den "historiske korrekte" tilbageføring, medens man i dag i højere grad lægger vægt på også at bevare vidnesbyrdene om skiftende generationers smag og behov.

Det, der afspejler de gradvise ændringer, som brugerne har fundet nødvendige, kan have kulturhistorisk værdi, og det kan således være "rigtigst" at bevare et senere stadium eller sporene efter mange perioder.

Når der i dag også på baggrund af den eksisterende bevarings- og planlægningslovgivning kan være ønsker om i visse områder at undgå, eller i hvert fald at have kontrol med videre ændringer, hænger det sammen med det moderne samfunds og den moderne tekniks muligheder for totale ændringer i det fysiske miljø.

Den norske etnolog Arne Lie Christensen har blandt andre peget på dette, idet han har understreget, at netop forskellen mellem brud og kontinuitet var afgørende. Man kan nemt tænke sig tilfælde, hvor netop de stadige småforandringer er tegn på, at et hus et anlæg eller et landskab bruges i overensstemmelse med den hidtidige funktion og tradition. I en levende kolonihave forandrer småhuse og haveanlæg sig stadigt. En gård, der fortsat fungerer som landbrug, eller en ældre industri, der bliver på stedet, medfører stadige tilpasninger til nutidens krav. Det er tilpasninger, der oftest må accepteres, fordi bevaringsinteressen i forhold til nyere tids kulturhistorie forbindes med en interesse i at objektet er i fortsat levende brug.

Skulle man forsøge at udtrykke et særligt ønske til planlægningen, måtte det blive, at man i videst muligt omfang prøver at undgå hårde brud eller langvarige opløsningsperioder for eksisterende, fungerende miljøer.

Det er klart, at ønsket om kontinuitet og bevaring hele tiden må afvejes overfor de ofte modsat rettede økonomiske interesser, der indgår i planlægningen.

I erkendelsen af dette har den danske bygningsfredningslov og planlægningslovgivning en række regler der tilsigter at bidrage til, at man kan opretholde disse ydre rammer.

Bygningsfredningsloven

Bygningsfredningsloven, hvis formål er at værne landets ældre bygninger af arkitektonisk, kulturhistorisk eller miljømæssig værdi, herunder bygninger, der belyser bolig-, arbejds- og produktionsvilkår og andre væsentlige træk af den samfundsmæssige udvikling, giver mulighed for at indsamle oplysninger og foretage registreringer til brug for dette formål. Herudover kan udarbejdes vejledninger til brug for disse formål i forbindelse med den kommunale planlægning, ligesom man kan udarbejde forslag til bevaringsbetimmelser, der kan indgå i den kommunale planlægning.

På denne baggrund har bl.a. fredningsstyrelsen i samarbejde med en række kommuner udarbejdet bygningsregistrarer for en del bevaringsværdige bymiljøer og dermed givet et værdifuldt tilskud til den kommunale administration af enkeltsager og den kommunale sammenfattende planlægning.

Kommuneplanloven

Den sammenfattende planlægning varetages af hver enkelt kommune.

Kommuneplanloven indeholder regler med henblik på bevaring både i forbindelse med kommuneplanlægningen og lokalplanlægningen. Loven stiller ikke som bygningsfredningsloven særlige krav til bebyggelsens alder eller dens arkitektoniske eller historiske værdi for at fastlægge bevaringsbestemmelser. Bebyggelsen behøver alene at være et led i et bevaringsværdigt miljø eller at være bevaringsværdig i sig selv. Her bliver de omtalte bygningsregistrarer et værdifuldt redskab for bevaringsplanerne, der udarbejdes efter kommuneplanloven. De er også en støtte ved udarbejdelsen af de retningslinier for kommunens bevaringsopgaver, der skal udarbejdes som oplæg til kommuneplanen.

Det videre arbejde

På baggrund af bestemmelserne i bygningsfredningsloven og kommuneplanloven har fredningsstyrelsen igangsat visse initiativer.

Af de initiativer, der for øjeblikket er igang, kan nævnes en vejledning i bygningsbevaring, en vejledning i udarbejdelse af bygningsregistrarer, samt en række registreringer af både landsbyer, mindre bymæssige bebyggelser og kulturhistoriske bygningsværker i det åbne land.

Skal de værdier, der ligger i vore omgivelser, fremdrages og bruges til at udpege helheder, sammenhænge og enkelte aspekter af bevaringsinteresse, er forudsætningen, at der foretages et stadigt registrerings- og undersøgelsesarbejde.

Den vigtigste opgave er her, at der udarbejdes oversigter over de fysiske forhold og deres betydning. De bør tillige rumme en redegørelse for de enkelte områders kulturhistoriske udvikling til i dag og en karakteristik af væsentlige sammenhænge i områdets historie, hvor redegørelsen for samspillet mellem bebyggelse og landskab er et væsentligt element.

Udvælgelsen af enkelte bevaringsinteresser kan for nyere tids vedkommende, hvor mængden af overleverede spor og vidnesbyrd er så stor, først ske kvalificeret, når et foregående arbejde med at skabe overblik over et givet områdes kulturhistorie, er udført.

Allerede nu er der indsamlet megen viden i de enkelte regioner, hvilket foruden i det forannævnte bevarings- og planlægningsarbejde også udnyttes i samarbejdet mellem amtsrådenes tekniske forvaltninger og museerne. Den indsamlede viden udgør et uensartet, men mange steder ret udbygget system af lokalundersøgelser i forskellige miljøer og lokale eller landsdækkende registreringer af f.eks. byggeskik, erhvervsformer, folkelige bevægelser og deres bygninger.

Med den forståelse for et områdes kulturhistorie, som oversigter og eksisterende viden kan give, kan der foretages en udvælgelse af emner for bevaringsbestræbelser.

Fredningsplanlægningens indhold

Med den seneste ændring af naturfredningsloven, der trådte i kraft den 1. januar 1979, er der i loven indført en række bestemmelser om fredningsplanlægning, jfr. lovens kap. IV.

Den kommende regionale fredningsplanlægning har til formål at tilvejebringe selvstændige planer for varetagelse af de naturfredningsmæssige interesser, herunder de kulturhistoriske forhold, der bl.a. omfatter landsbyerne.

Det er karakteristisk for fredningsplanlægningen, at den omfatter et amt som helhed, og at dens detaljeringsgrad kan variere efter fredningsinteressernes karakter, de rekreative behov og udnyttelsesønsker fra byudviklingen og de øvrige sektorer. Fredningsplanlægningen kan således foregå på alle niveauer fra det overordnede nationale til det lokale.

Et afgørende udgangspunkt for fredningsplanlægningen er det danske landskabs illustration af den kulturhistoriske udvikling, som landskabet og samfundet har gennemgået og dets betydning for opretholdelsen af et varieret dyre- og planteliv.

I landskabet genfindes spor af alle de kultur- og udviklingstrin, det danske samfund har gennemgået, og fredningsplanlægningen må ses under denne synsvinkel.

Det er derfor ikke tilstrækkeligt at sikre særligt udpegede naturområder og -lokaliteter, men planen må tillige indeholde mere generelle synspunkter - og efter behov konkrete forslag - med hensyn til beskyttelse og pleje af de kultur- og naturhistoriske værdifulde elementer og sammenhænge i det åbne land.

Fredningsplanerne

Det første sæt fredningsplaner vil blive forholdsvis oversigtlige.

En væsentlig årsag hertil er ønsket om hurtigt at få tilvejebragt overordnede rammer for naturfredningsarbejdet og for den fortsatte, mere detaljerede fredningsplanlægning. Også hensynet til administration af by- og landzonenloven, den fortsatte regionplanlægning og kommuneplanlægning gør det ønskeligt, at arbejdet med fredningsplanlægningen fremskyndes.

Udarbejdelsen af den første fredningsplan må derfor i det væsentlige tage udgangspunkt i det hidtidige analyse- og planlægningsarbejde og andre eksisterende undersøgelser og i registreringer af landskabets geologi, kulturhistoriske vidnesbyrd og rekreative interesser.

Den første fredningsplan skal indeholde oversigtlige retningslinier for landskabets beskyttelse, pleje og rekreative udnyttelse. Derudover bør den have karakter af et handlingsprogram for arbejdet i perioden indtil fremkomsten af en mere detaljeret fredningsplanlægning.

Visse emner og problemområder vil der dog være behov for at få behandlet detaljeret allerede i den første fredningsplan. Der kan også blive tale om en mere detaljeret behandling af naturområder, hvor der allerede er en planlægning i gang, eller hvor naturfredningsinteressernes karakter og/eller aktuelle planlægningsproblemer gør det ønskeligt.

De kulturhistoriske interesser er mindre indgående behandlet i det

hidtidige analyse- og planlægningsarbejde. Der vil derfor være grund til at skænke disse interesser særlig opmærksomhed. En tilfredsstillende behandling af dem kan dog ikke tænkes at foreligge allerede i den første fredningsplan, og emnet må derfor uddybes yderligere under den videre fredningsplanlægning og optages allerede nu i målsætning og handlingsprogram.

Der tænkes i den forbindelse f.eks. på:

- bygninger og bebyggelser af landskabelig-kulturhistorisk værdi, f.eks. enkeltbygninger, herregårdsanlæg, landsbyer, kirker, fiskerlejer m.v.,
- fortidsminder,
- kulturhistoriske sammenhænge af forskellig art, og
- kulturhistoriske interesser på søterritoriet.

Flere fredningsplanudvalg og amtsråd har arbejdet med beskyttelsen af kirkernes omgivelser. Det drejer sig om de fritliggende kirker og om kirkerne i landsbyerne og de mindre bysamfund.

Et andet vigtigt emne, som må indgå i fredningsplanlægningen, er de afgrænsningsproblemer i forhold til det omgivende åbne land, som er knyttet til landsbyer, fiskerlejer m.m. af landskabelig - kulturhistorisk værdi.

Der vil derfor på disse områder være behov for i fredningsplanen at vurdere den nærmere afgrænsning af byudviklingen.

Forholdet til anden planlægning

Ifølge naturfredningslovens § 38 skal kommunalbestyrelserne virke for fredningsplanens gennemførelse ved udøvelse af beføjelser efter naturfredningsloven. Planen angiver også retningslinier for kommunalbestyrelsernes varetagelse af fredningssyn efter anden lovgivning, herunder kommuneplanloven.

Fredningsplanen får direkte bindende virkning for kommuneplanlægningen i det omfang, dele af fredningsplanen optages i regionplanen, eller af amtsrådet/hovedstadsrådet gøres til en del af regionplanlægningen, og således får retsvirkninger efter lands- og regionplanlovene.

Kommunerne kan i fredningsplanerne hente vejledning og information til brug for deres arbejde med udarbejdelsen af kommuneplaner og lokalplaner. Det vil være begrænset, hvor detaljeret regionplanerne kan behandle fredningsinteresserne. Det gælder i

særlig grad den første generation af regionplaner. Hvis kommunerne ønsker at få mere detaljerede oplysninger om og vurderinger af kommunens landskaber og deres indhold af naturhistoriske, kulturhistoriske og rekreative interesser, må de hentes i den regionale fredningsplan.

Herudover er der og bliver der udarbejdet vejledninger om særlige fredningsmæssige forhold. Der kan henvises til Vejledning i bygningsbevaring og Vejledning nr. 1 i fredningsplanlægning, begge udarbejdet af fredningsstyrelsen samt den af planstyrelsen udarbejdede Kommuneplanorientering nr. 1 om bevaringsplanlægning.

Desuden foreligger den af planstyrelsen udarbejdede Vejledning i kommuneplanlægning nr. 4 om bevarende lokalplaner.

Som et supplement hertil vil udarbejdelse af registranter om de bevaringsværdige elementer i landsbyerne kunne blive et værdifuldt redskab til brug for kommune- og lokalplanlægningen.

4. Landsbyerne og planlægningen



Planlovreformen

Dette kapitel er hovedsageligt en gennemgang af den sammenfattende, fysiske planlægning og dens forhold til landsbyerne. Landsbyernes situation er naturligvis også nært knyttet til sektorplanlægningen, d.v.s. den planlægning, der foregår indenfor særlige fagområder som f.eks. skolevæsenet og som i nogle tilfælde foregår på tværs af stat, amtskommuner og kommuner.

Planlovreformen omfatter først og fremmest den fysiske planlægning og har således klare begrænsninger. Den fysiske planlægnings hovedformål er nemlig at regulere arealanvendelsen. Men planlægningsprocessen giver på den anden side mulighed for at beskæftige sig med en lang række spørgsmål, der er væsentlige for levevilkårene - også spørgsmål, som den fysiske planlægning måske ikke har indflydelse på. Den offentlige planlægning er et redskab, der i nogen grad kan styre offentlige serviceaktiviteter og i ringe grad erhvervsinvesteringer.

Den fysiske planlægning skal ifølge loven skabe en folkelig debat om mål og midler, hvor de parter, der berøres af planlægningen, kan få indflydelse på resultatet. Og planlægningsprocessen giver et velegnet grundlag for denne debat.

Fra et landsbysynspunkt er det nok særlig kommune- og lokalplanlægningen, der er interessant, især hvis den anvendes til tværgående debat, som omfatter flest mulige levevilkårsaspekter.

Den fysiske planlægning skal være et aktivt redskab i afklaringen af problemer og til opstilling af målsætninger. Foruden at den i sig selv må være baseret på en målsætning, kan den afdække interesseudsættelser om konflikter, f.eks. af miljømæssig art, og planlægningen kan gennem procesforløbet inddrage de parter, der berøres af den og således gøre processen mere demokratisk.

Planlægningssystemet er i kraft af sine lovfæstede offentligheds- og høringsprocedurer tillige et informationssystem mellem borger-

ne og lokale og centrale myndigheder, og mellem myndighederne indbyrdes.

Planlovre- formen

Den fysiske planlægning er baseret på det lovkompleks, der blev resultatet af planlovreformen i 70'erne. Nogle af disse planlove er siden undergået mindre ændringer. Af særlig interesse for landsbyerne er f.eks. den ændring af by- og landzoneloven, som fandt sted i 1980.

1. etape

Reformens første etape fra 1969-1972 omfattede især bebyggelsesreguleringen i det åbne land. Blandt de vigtigste love var by- og landzoneloven, lov om frigørelsesafgift, sommerhusloven, naturfredningsloven og råstofloven.

2. etape

I 1973-1974 vedtoges love for den overordnede fysiske planlægning, nemlig loven om lands- og regionplanlægning og loven om regionplanlægning i hovedstadsområdet. Samtidig gennemførtes miljøreformen.

3. etape

3. etape af reformen fra 1975-1977 omfattede kommunernes fysiske planlægning og resulterede i vedtagelsen af lov om kommuneplanlægning, der omfatter både den sammenfattende, oversigtlige kommuneplanlægning og den detaljerede lokalplanlægning. 3. etape indeholdt også forskellige konsekvensændringer i andre love, og der gennemførtes en ny bygge lov.

Endelig skal det nævnes, at landbrugsloven og naturfredningsloven i 1978 blev ændret, således at der skabtes grundlag for en landbrugsplanlægning og en fredningsplanlægning.

Planlovreformen blev båret af et politisk ønske om at lægge beslutningerne på en række områder så tæt ved de berørte mennesker som muligt. Reformen betyder således, at den statslige indflydelse på kommunernes planlægning ændres til en generel rammebestyring, og at kompetencen på en lang række områder lægges ud til amtsråd og kommunalbestyrelser. Planlovreformen lægger op til, at den fysiske planlægning foregår i et tæt samspil mellem stat, amtskommuner og kommuner og med borgerne.

Offentlighe- dens medvirken

Både regionplan- og kommuneplanlovene indeholder bestemmelser om, at offentligheden i høj grad skal inddrages i beslutningsprocessen gennem høring og debat. Delegeringen af kompetence har nemlig betydet, at statens indseende med lokale myndighedsafgørelser er indskrænket. Derfor lagde man i planlovreformen

vægt på, at borgerne høres, og at det sker *inden* afgørelsen træffes, så der er en reel mulighed for at påvirke planlægningen.

Revision af by- og land- zoneloven

Den ovenfor omtalte ændring i by- og landzoneloven er et eksempel på konsekvensen af disse princippers anvendelse. Ændringen, som er af særlig interesse for landsbyerne, betyder, at en kommunalbestyrelse nu kan vedtage en lokalplan for en landzonelandsby og samtidig få overdraget zonelovskompetencen. Det er desuden meningen, at kommunerne skal overtage hele by- og landzoneadministrationen, når de godkendte region- og kommuneplaner foreligger.

Landsplanlægningen

Loven om lands- og regionplanlægning bestemmer, at der skal foretages en sammenfattende, fysisk planlægning. Der er imidlertid ikke tale om, at der skal udarbejdes en egentlig landsplan.

Landsplanre- degørelsen

I stedet kommer regeringens synspunkter på landsplanlægningen frem i miljøministerens årlige landsplanredegørelse til folketinget. Redegørelsen indeholder bredt formulerede synspunkter om f.eks. det fremtidige bymønster. De landspolitiske retningslinier kommer også til udtryk i f.eks. de trafikpolitiske og energipolitiske redegørelser, regeringen har udsendt.

Landsplan- direktiver

Ud over landsplanredegørelserne kan miljøministeren udsende landsplandirektiver, hvori det kræves, at bestemte forhold bliver lagt til grund for regionplanlægningen. Landsplandirektiverne kan være meget konkrete og kan f.eks. fastsætte, at et bestemt område i et bestemt amt ved regionplanlægningen skal friholdes for byudvikling og reserveres til bestemte formål.

Vejledning- er m.m.

Endelig er det et væsentligt led i landsplanarbejdet at støtte amternes regionplanlægning gennem udsendelse af vejledninger og orienteringer, f.eks. om den statslige sektorplanlægning, om den forventede befolknings- og erhvervsudvikling, om det forventede boligbyggeri o.s.v.

Landsplanlægningen består med andre ord ikke i, at der udarbejdes en konkret landsplan, men at sikre, at nationale hensyn, som de måtte formuleres af regering og folketing, indgår i den egentlige planudarbejdelse på regionalt og kommunalt niveau. Når varetagelsen af de nationale hensyn resulterer i et landsplandirektiv, betyder det, at staten har afvejet de forskellige interesser og fastsat

bindende forskrifter for den regionale og kommunale planlægning som et led i det tidligere omtalt rammestyingsprincip.

Landsplanredegørelsen 1979

Den landsplanredegørelse, miljøministeren i december 1979 afgav til folketinget, havde som hovedtema samspillet mellem byudvikling, trafik og energiforsyning ligesom den indeholdt tanker om et landsdækkende bymønster fordelt på et hierarki af bytyper og om en styrkelse af de "svage" egne- og kommuncentre. Landsplanredegørelsen udløste en voldsom polemik i og udenfor folketinget om centralisering kontra decentralisering og resulterede i, at folketinget vedtog en dagsorden, hvori det "opfordrer regeringen til ved godkendelsen af regionplanerne at sikre, at befolkningstilvæksten kan fordeles på en sådan måde, at man kan respektere de udbredte ønsker om sikring af landsbyernes og de små bysamfunds fremtidsmuligheder".

Regionplanlægningen

Lands- og regionplanlovens formål er, at det gennem planlægning skal tilstræbes, at landets areal- og naturressourcer udnyttes ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering, herunder for at fremme en ligelig udvikling i landet. Det fastslås også, at man skal forebygge forurening, og at de enkelte dispositioner skal samordnes inden for rammerne af den økonomiske planlægning.

Regionplanlægningen skal således

- koordinere udviklingen inden for amtet på regionalt niveau,
- samordne den overordnede sektorplanlægning med den kommunale planlægning,
- sikre, at statslige interesser bliver tilgodeset på amtskommunalt og kommunalt niveau, herunder at konkretisere regeringens og folketingets landsplanssynspunkter, og
- sidst, men ikke mindst varetage regionale hensyn og amtsrådets egne ønsker om mål for udvikling.

Regionplanerne skal angive retningslinier for løsningen af en række forskellige hovedopgaver.

Rammestyning

Regionplanen er først og fremmest en rammeplan for arealanvendelsen i bred forstand, der samarbejder de dele af sektorplanlægningen, som har regional betydning, og den skal være ramme for kommuneplanlægningen.

Regionplanen vil altid indeholde retningslinier for de følgende hovedområder. fordeling af byvækst; overordnede centre; trafik-anlæg og andre tekniske anlæg samt institutioner; forurenende virksomheder; arealer forbeholdt jordbrugserhvervene; sommerhuse og andre fritidsformål.

Den sektorplanlægning, som har betydning på det regionale niveau, er særligt sygehus- og gymnasieplanlægning, større trafik-anlæg og andre tekniske anlæg, kollektiv trafik, energiforsyning, miljøbeskyttelse, landbrugsplanlægning, råstof- og vandforsy-ningsplanlægning og fredningsplanlægning.

Den omtalte rammestyring betyder, at kommunerne selv kan planlægge for egne, lokale forhold, når de rammer, amtsrådene og staten - der iøvrigt skal godkende regionplanerne - har fastlagt, ik-ke overskrides.

Blandt regionplanens hovedområder er det især to, der har betyd-ning i landsbysammenhæng. Det er for det første arealanvendel-sen til byformål - eller den fremtidige byvækst, og for det andet arealanvendelsen i det åbne land - særligt landsbyen som element i det åbne land.

Den fremtidige byvækst

Regionplanen skal indeholde retningslinier for "fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af amtskommunen, her- under for afgrænsningen af byzonerne". Det vil sige, at der for hver kommune skal angives den andel af den forventede regionale byvækst, kommunen kan få tildelt i regionplanperioden. Det un-derstreges, at egentlig byvækst kun kan finde sted i byzone, men at retningslinierne også skal angive den maximale størrelse af det forventede landzonebyggeri i perioden.

I planstyrelsens vejledning i regionplanlægning nr. 3 siges det iøv- rigt, at "et særligt forhold knytter sig til spørgsmålet om landsby-ernes bevaring. Der må her ske en afvejning af de interesser, der tilgodeser landsbyernes bebyggelsesmæssige integritet i karakter og udstrækning og den funktionsmæssige selvstændighed i hense- ende til skoler, butikker, bibliotek o.s.v. set i forhold til planlæg-ningen af regionen og dens funktioner iøvrigt".

De regionplaner, der er indsendt til godkendelse i miljøministeriet, varierer en del i deres stillingtagen til byvækstens fordeling. Der er således forskel på hvor håndfaste principper, der udtrykkes i de overordnede retningslinier for kommunernes egen behandling af dette spørgsmål i kommuneplanlægningen.

Det åbne land

Miljøministerens landsplanredegørelse 1980 beskæftiger sig særligt med regionplanforslagene. Regionplanen skal fastlægge retningslinier for arealanvendelsen i det åbne land, d.v.s. for arealer forbeholdt jordbrugserhvervene, for varetagelse af fredningsinteresser, for udnyttelse af naturforekomster og for arealer til fritidsformål.

Også trafik anlæg og tekniske anlæg, som har indflydelse på karakteren og udnyttelse af det åbne land, indeholder regionplanen retningslinier for. Især kan arealudlæg til byudvikling eller til større anlæg i områder med særlige jordbrugs- eller fredningsinteresser give anledning til konflikt.

Landbrugsplanerne

Landbrugsloven bestemmer, at amtsrådene skal udarbejde landbrugsplaner, som skal indgå i region- og kommuneplanlægningen. Varetagelsen af de landbrugsmæssige interesser i landsbyerne indebærer bl.a., at byudvikling, vejanlæg m.m. fortrinsvis sker på de mindst egnede dyrkningsjorder, og at der samtidig tages hensyn til landbrugsejendommenes arronderings- og bygningsforhold. De landbrugsejendomme, hvis bygninger ligger i selve landsbyerne, skal så vidt muligt kunne fortsætte driften og derfor sikres rimelige betingelser for løbende moderniseringer af produktionsapparatet.

Fredningsinteresser

Regionplanen skal som nævnt også indeholde retningslinier for varetagelsen af fredningsinteresser. Naturfredningsloven bestemmer, at amtsrådene skal udarbejde regionale fredningsplaner, som skal være i overensstemmelse med regionplanens retningslinier for det åbne land. Disse fredningsplaner vil ikke foreligge i forbindelse med de første regionplaner, men først i forbindelse med regionplantillæg om nogle år. Fredningsstyrelsen har netop udsendt en vejledning for fredningsplanlægningen. I den peges der på, at landskabselementer, der har kulturhistorisk betydning, herunder også mange landsbyer og fiskerlejer, bør behandles på lige fod med andre elementer, der indgår i den fredningsplanmæssige behandling af det åbne land, bl.a. fra en landskabsæstetisk synsvinkel.

Mange landsbyer er kirkelandsbyer, hvor særlige interesser i forhold til bygninger og omgivelser spiller en rolle, der har indflydelse på planlægningen af både landsbyerne og det omgivende, åbne land.

*Forholdet til
anden planlæg-
ning, kompetence*

Lands- og regionplanlovene er formuleret således, at de på den ene side er et redskab til at sikre nationale og regionale interesser overfor kommunernes egen planlægning og på den anden side kommunernes indflydelse på forhold, der berører flere kommuner. Visse kommunale dispositioner vil være af en art, der på grund af deres størrelse og karakter har væsentlig indflydelse på områder udenfor kommunen, måske endda på regionen eller landet som helhed.

I forbindelse med lands- og regionplanlovene er det blevet understreget, at kommunerne altid har forhandlingsret og indsigelsesmulighed overfor forslag til regionplanen, men at kommunerne har pligt til at gennemføre den planlægning, der skal udfylde den godkendte regionplans rammer. Herigennem er ikke blot amtskommunerne, men også kommunerne underlagt en række bindinger i form af landsplandirektiver, regionplanernes godkendelsesbetingelser og den statslige sektorplanlægning.

*Offentlighedens
medvirken*

Både lands- og regionplanloven og kommuneplanloven fastslår, at amtsråd og kommunalbestyrelserne skal forestå en offentlig debat og høring ved udarbejdelse af alle typer fysiske planer.

Kommuneplanlægningen

Regionplanens rammer udfyldes gennem kommuneplanlægningen i overensstemmelse med den arbejdsdeling mellem de administrative niveauer, der gennem både kommunalreform og planlov er lagt op til. Men kommuneplanen er også i sig selv en rammeplan, der især virkeliggøres gennem det nederste trin i planhierarkiet, lokalplanerne. Herom senere.

*Kommunepla-
nens formål*

Kommuneplanlægningen skal skabe grundlag for

- at den indbyrdes placering af boliger og arbejdspladser, forsyningen med veje og kollektiv trafik samt med offentlig og privat servicevirksomhed, friarealer og andre bygoder medvirker til at skabe gode arbejds- og boligmiljøer i eksisterende og fremtidige bysamfund,
- at areal- og naturressourcerne i kommunen udnyttes ud fra en helhedsvurdering, herunder ud fra en økonomisk og økologisk synsvinkel, og
- at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, bl.a. ved bedst mulig adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse.

Kommuneplanens indhold

Kommuneplanen skal være ramme for kommunens fysiske, økonomiske og sektorielle planlægning og dækker geografisk set hele kommunen, også det åbne land, med bestemmelser for arealanvendelsen og bebyggelsesforhold.

Kommuneplanen skal dels indeholde en hovedstruktur, som fastlægger den fremtidige fysiske struktur i kommunen, og dels skal den indeholde en rammedel, som fastlægger rammerne for lokalplanlægningen i kommunens enkelte områder.

Et væsentligt træk ved kommuneplanen, som gør det muligt at behandle andet end rent fysiske spørgsmål, er, at den skal indeholde målsætninger for de forskellige kommunale sektorer, f.eks. skole- og institutionsområdet, og at disse sektorer via planen kan inddrages direkte i den offentlige debat.

Hovedstruktur

Kommuneplanens hovedstruktur, der blandt andet fastlægger bymønsteret og centerstrukturen er naturligvis af stor interesse fra et landsbysynspunkt.

Hovedstrukturens indhold kan opdeles på flere måder, men skal tage stilling til følgende emnekredse.

Bymønstre og boliger

Bymønstret skal endeligt fastlægges. Det vil sige, at udpegningen af centre skal foretages og at den forventede boligtilvækst skal fordeles geografisk. Der skal tages stilling til oplandsstørrelser for offentlige og private servicefunktioner, og bydelenes eller bysamfundenes - herunder landsbyernes - forhold til vejnet, kollektiv trafik og forsyningsnet m.m. skal beskrives. Der skal desuden redegøres for de enkelte boligområders forsyning med fællesfaciliteter i bred forstand, disses placering i forhold til andre funktioner og til vejnettet.

I planstyrelsens Vejledning i kommuneplanlægning nr.5 siges det om bymønstret, at "det er af vigtighed (...) at bysamfund og bydele afgrænses, så de så vidt muligt svarer til befolkningens opfattelse af, hvor den har den lokale tilknytning".

Arbejdspladser

Hovedstrukturen skal redegøre for fordelingen af kommunens arbejdspladser, hvor mange der er, eller hvor mange der søges oprettet indenfor planperioden i de enkelte lokale områder, og om muligt for hvilke typer arbejdspladser, det drejer sig om. Ligeledes skal der redegøres for placeringen af disse arbejdspladser.

*Trafikanlæg og
kollektiv trafik*

Den trafikale hovedstruktur skal fastlægges ved en sammenfattende behandling af både trafikanlæg, d.v.s. veje, stier, jernbaner, havne, flyvepladser og anlæg i forbindelse hermed - og den kollektive trafikbetjening.

Der skal redegøres for efter hvilke retningslinier, man vil foretage forbedringer ved hjælp af f.eks. trafiksaneringer eller §40-løsninger. Et sammenhængende trafiknet for de svage trafikanter skal der også tages stilling til, og endelig skal der redegøres for, hvordan kommunen tænkes betjent med kollektiv trafik, både inden for kommunen og i sammenhæng med det regionale net.

*Forsyningsnet og
tekniske anlæg*

Ved fastlæggelse af hovedstrukturen skal foretages en sammenfattende planlægning, der omfatter energiforsyning, vandforsyning, spildevandsafledning og bortskaffelse af affald. Desuden skal der tages hensyn til miljøbeskyttelsen.

Det åbne land

Hovedstrukturen skal i lighed med regionplanen baseres på hensynet til de interesser, der knytter sig til det åbne land. Det drejer sig om jordbrugserhvervene og disses driftsmæssige behov, fredningsinteresser og råstofforekomster i jorden, hvis størrelse og beliggenhed skal angives.

Fritidsformål

Endelig skal hovedstrukturen udpege arealer til fritidsbebyggelse, ligesom de øvrige rekreative arealer skal planlægges.

Rammedelen

Kommuneplanens anden del er rammerne for lokalplanlægningen, som skal konkretisere hovedstrukturen. Disse rammer er på den ene side grundlaget for kommunalbestyrelsens udarbejdelse og vedtagelse af lokalplaner og på den anden side borgernes og regionplanmyndighedens grundlag for vurdering af lokalplanerne.

Rammerne skal derfor være så entydige, at de kan opfylde dette formål, men ikke så detaljerede, at de bliver hæmmende når detaljerne skal løses i lokalplanlægningen.

Rammerne skal også udpege de områder, der ved en senere lokalplanlægning kan overføres til byzone.

Områdeopdeling

Hele kommunen skal opdeles i områder, for hvilke der fastsættes bestemmelser for anvendelse, bebyggelsesart og -tæthed, opholdsarealer, vejforhold m.m. Rammerne skal indeholde en angivelse af rækkefølgen for udbygning af områderne, bl.a. for at lette en fortløbende udbygning med institutioner og teknisk forsyning.

Kommuneplanlægningen er ifølge sin natur tættere på kommunens beboere og deres virkelighed end regionplanlægningen. Derfor indeholder også kommuneplanloven bestemmelser, der skal fremme offentlighedens deltagelse i planlægningprocessen.

Som nævnt foran, skal regionplanen for det pågældende amt formelt være godkendt af miljøministeren, før en kommune kan sætte kommuneplanproceduren igang. Denne procedure ser i korthed således ud:

Kommunalbestyrelsen skal

- tilvejebringe grundlagsmateriale i vid forstand for hele planlægningen,
- offentliggøre en redegørelse for hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder, ofte kaldet §6-redegørelsen, som skal sættes til offentlig debat i mindst tre og gerne seks måneder med henblik på formulering af en målsætning for planlægningen,
- vurdere den offentlige debat, konkludere den og udstikke retningslinier for det videre planlægningsarbejde,
- udarbejde forslag til kommuneplanen. Kommunalbestyrelsen kan, hvis den ønsker det, inddrage borgerne direkte i denne fase,
- vedtage kommuneplanforslaget og sammen med planens forudsætninger og vurderingen af målsætningsdebatten offentliggøre forslaget til fremlæggelse i mindst fire måneder,
- behandle eventuelle indsigelser og vedtage planen endeligt.

Endelig skal kommunalbestyrelsen indenfor den første halvdel af hver valgperiode vurdere behovet for en revision af kommuneplanen.

Kommuneplanens tidshorisont skal være den samme som i regionplanen, men den kan desuden forsynes med en langsigtet perspektivdel, som dog ikke er bindende.

Lokalplanlægningen

Lokalplanlægningen har altså sit lovgrundlag i kommuneplanlægningen og handler, som navnet siger, om planlægning af lokale forhold. Den er et vigtigt og et velegnet redskab, når udviklingen i en landsby skal fastlægges i detaljer.

En lokalplan må naturligvis ikke stride mod de overordnede rammer, der er nedlagt i region- og kommuneplanen, men den rum-

mer samtidig mulighed for, at beboerne i en landsby eller et lokalområde kan øve mere direkte indflydelse på udformningen end ved andre plantyper. Kommuneplanlovens §18 indeholder retningslinier for, hvad der kan optages bestemmelser for i en lokalplan.

Landzone- lokalplan

Som omtalt i det indledende afsnit, er der i 1980 gennemført en ændring i by- og landzonenloven. Denne ændring indebærer, at en kommunalbestyrelse nu med vedtagelsen af en lokalplan for en landzonelandsby automatisk vil få overdraget zonelovskompetencen.

By- og land- zonenloven

Det vil i mange tilfælde være formålstjeneligt at udarbejde en lokalplan for et landzoneområde, f.eks. en bevarende lokalplan for en landsby, hvor der ikke skal ske nogen egentlig byudvikling. Formålet er at sikre, at enkeltdispositioner, der foretages stykvis over en lang årrække, indgår i en fornuftig helhed.

En landzonelokalplan bør derfor normalt tage stilling til hele landsbyen og ikke blot et område, hvor der er et aktuelt behov. Herved opnås samtidig en logisk afgrænsning mellem amtsrådets og kommunalbestyrelsens ansvarsområde i forhold til by- og landzonenloven.

Udarbejdelse af en landzonelokalplan betyder dog ikke, at der må finde en egentlig udvikling sted i landzone, og zonelovens bestemmelser om nødvendigheden af at indhente zonelovstilladelse gælder stadig.

Som generel retningslinie fra miljøministeriet gælder, at der højst må være tale om tilladelse til opførelse af nogle få boliger pr. år i en landsby, at der må være tale om enkelttilladelser, og at der som hovedregel må være tale om byggeri, der kan indpasses i den eksisterende bebyggelse.

Administrationen af en landzonelokalplan må tilrettelægges således, at landsbyen altid er et afsluttet hele. Det medfører, at der ikke bør tillades byggeri, der har yderligere byggeri som forudsætning.

Planstyrelsen har udgivet et antal vejledninger i lokalplanlægning. Hovedstadsrådet har udsendt en planlægningsrapport, som er en gennemgang af de fleste forhold, der kan tænkes at indgå i planlægningen af en landsby. Denne rapport er i uddrag udgivet af

Landsbykommissionen under titlen "Lokalplanlægning i landsbyer".

I rapporten diskuteres mulighederne for at anvende en planlægningsprocedure, der med hensyn til beboernes inddragelse i planlægningsarbejdet går noget videre, end kommuneplanloven kræver det.

Den procedure, loven foreskriver, indebærer noget forenklet beskrevet, at planforslaget udarbejdes først, og beboernes synspunkter først høres bagefter - men selvfølgelig inden planens formelle vedtagelse.

Ud fra den betragtning, at medindflydelse allerede fra begyndelsen af planarbejdet kan overflødiggøre senere indsigelser, bl.a. fordi det giver mulighed for tidligt at afdække f.eks. miljøkonflikter og måske derfor resulterer i en bedre plan, foreslår rapporten en "omvendt lokalplanprocedure", som indebærer, at planen bliver til i en løbende dialog mellem beboerne og kommunens teknikere og politikere, og således måske kommer tættere på kommuneplanlovens - og planlovreformens - ånd.

Litteraturliste, udvalgt

Landsbykommissionen,
"Om landsbyens kulturelle liv", materiale fra en konference på
Djursvold den 13. - 15. juni 1980.

Bibliotek 70:
Pamflet 4, De små samfunds biblioteker, 1977.

Christiansen, Palle Ove,
"Fire Landsbyer, en etnologisk rapport om nutidige livsformer",
Landsbykommissionen 1980.

Gudrun Gormsen,
"Studiet af landsbyen", Fortid og nutid, nr. 1, 1980.

Projekt Springbalsaminen
"Udvikling i nærmiljøer", Rapport 1978-80, koordineringsgrup-
pen.

Kr. Thule Hansen, "Skal vi styre eller støtte kulturen".
Dansk skolelederforening nr. 4, maj 1980.

Dansk Byplanlaboratoriums skriftserie nr. 19, 1979.
"Landsbyer, mennesker og planlægning".

Den centrale rådgivningstjeneste for skolebyggeri,
"Befolkningsstivækst og afvandring", dec. 1978, og "Folkeskolen
og lokalsamfundets centerfunktion", maj 1979.

Forlaget Behøertryk, Erik Thygesen
"Landsbybevægelse og landsbyfolk".

Hovedstadsrådets planlægningsrapport nr. 16,
"Landsbyer i hovedstadsregionen 1979, Analyse og vejledning i
lokalplanlægning".

Kulturministeriet,
"Forsamlingshuse på landet", 1979.

Kulturministeriet,
"Børn, kultur, samfund", bind 1-6, 1977-1979-1980.

Landsbyens forlag,
"Landsbybogen", 1978.

Landsforeningen af landsbysamfund
"Herfra hvor vi bor".

Socialforskningsinstituttet
"Småbyer i landdistrikter" publikation nr. 86 1980

Møllgaard, Johs,
"Landdistrikterne og planlægning" SBI nr. 24, Kbh. 1974.

Nyt fra planstyrelsen nr. 9 1980
Folketingsdebatten om landsbyer.

Sydjysk Universitetscenter,
"Lokalsamfund, udvikling eller afvikling", Esbjerg 1974.

Indenrigsministeriet,
"Redegørelse om kommunalt nærdemokrati", betænkning nr.
798/1977.

Indenrigsministeriet,
"Kommunalt nærdemokrati" - debatoplæg - arbejdsgruppen ved-
rørende kommunalt nærdemokrati.

Hastrup, Frits:
"Danske landsbytyper", Århus 1974.

Hansen, Viggo:
"Landskab og bebyggelse i Vendsyssel. Studier over landbebyg-
gelsens udvikling til slutningen af 1600-tallet". København 1964.

Steensberg, Axel:
"Den danske landsby gennem 6000 år". København 1973.

Fredningsstyrelsen 1980.
"Vejledning i fredningsplanlægning nr. 1".

Brogaard, Peter:

"Danmarks Arkitektur, Landbrugets huse", Gyldendal 1980.

B. Stoklund:

"Bondegård og byggeskik før 1850", 3. udgave.

Fortidsminderådet 1981.

"De kulturhistoriske bevaringsinteresser. Nyere tid".

Planstyrelsen 1979.

"Rapport om det fremtidige bymønster".

Nyt fra planstyrelsen nr. 4, januar 1978,

"Landbruget og den fysiske planlægning, uddrag fra planstyrelsens landbrugskonference".

Nyt fra planstyrelsen nr. 6, juli 1978,

"Zoneloven, principielle afgørelser, orientering m.m".

Nyt fra planstyrelsen nr. 7, juni 1979

"Industrien og den fysiske planlægning, uddrag fra planstyrelsens industrikonference".

1979 redegørelsen fra miljøministeren om landsplanlægningen, miljøministeriet.

Nyt fra planstyrelsen nr. 8, december 1979,

"Lokalplanproceduren".

Nyt fra planstyrelsen nr. 10, sept. 1980,

"Lokalplanpligten".

Vejledning i kommuneplanlægning nr. 5,

"Kommuneplaner", planstyrelsen 1979.

Oversigt over den statslige sektorplanlægning 1979,

Regionplanorientering nr. 11, planstyrelsen 1979.

Vejledning i kommuneplanlægning nr. 4,

"Bevarende lokalplaner", planstyrelsen 1979.

Love m.v.

Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 188 af 22. april 1981 af lov om kommunernes styrelse.

Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 196 af 22. april 1981 af lov om kommunale valg.

Museumsloven, lov nr. 304. af 10. juni 1976 med ændring ved lov nr. 281 af 16.6.1980.

Cirkulære nr. 87 af 24. maj 1978 om Amtsmuseumsråd.

Teaterloven, Ministeriet for kulturelle anliggenders lovbekendtgørelse nr. 514 af 21. oktober 1976 om teatervirksomhed med ændring ved lov nr. 211 af 23. maj 1979.

Cirkulære nr. 214 af 18. oktober 1976 og cirkulære nr. 2 af 3. januar 1980 om udgift til børneteater og opsøgende teater.

Musikloven, Lov nr. 306 af 10. juni 1976 om musik.

Cirkulære nr. 215 af 21. oktober 1976 om amtsmusikudvalg.

Biblioteksloven, Ministeriet for kulturelle anliggenders lovbekendtgørelse nr. 600 af 9. december 1975 med ændring ved lov nr. 212 af 18. maj 1977 og lov nr. 280 af 16. juni 1980.

Undervisningsministeriets lovbekendtgørelse nr. 24 af 29. januar 1978 om styrelse af skolevæsen og fritidsundervisning.

Undervisningsministeriets lovbekendtgørelse nr. 383 af 14. juni 1975 om fritidsundervisning med senere ændringer.

Miljøministeriets lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978 af lov om naturfredning.

Miljøministeriets lovbekendtgørelse nr. 542 af 27. oktober 1975 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til fredningsstyrelsen.

Miljøministeriets lov nr. 213 af 23. maj 1979 om bygningsfredning.

Kommuneplanloven, lov nr. 287 af 26. juni 1975 med senere ændringer.

Bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1975 om dispensation fra regler i kommuneplanloven.

Bekendtgørelse nr. 595 af 15. december 1976 om supplerende regler i medfør af lov om kommuneplanlægning.

Bekendtgørelse nr. 343 af 21. juli 1980 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til planstyrelsen.

Cirkulære nr. 190 af 7. oktober 1975 om administrationen af § 15 i lov om kommuneplanlægning.

Cirkulære af 22. februar 1977 om kortlægning og planlægning efter miljøbeskyttelseslovens kap. 9 og sammenhængen med region- og kommuneplanlægningen.

Cirkulære af 21. september 1979 om kommuneplanernes tilvejebringelse og administration.

Planstyrelsens cirkulæreskrivelse af 5. juli 1978 om varetagelsen af de landbrugsmæssige interesser under lokalplanproceduren.

Planstyrelsens cirkulæreskrivelse af 12. juli 1979 om kommuneplaners tilvejebringelse og administration i hovedstadsområdet.

Cirkulæreskrivelse af 10. juli 1980 om mindretals adgang til at fremsætte synspunkter i § 6-redegørelsen.

Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 95 af 4. marts 1980 af lov om lands- og regionplanlægning.

Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 96 af 4. marts 1980 af lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet.

Lov om by- og landzoner - lovebekendtgørelse nr. 300 af 23. juni 1980.

Miljøministeriets cirkulære af 14. juli 1980 om ændringer i lov om by- og landzoner.

Boligministeriets cirkulære af 25. april 1973 om lov om by- og landzoner. Dette cirkulære afløser det oprindelige cirkulære af 27. december 1969 om loven.

Miljøministeriets bekendtgørelse af 23. juni 1980 om visse klage-regler og om offentliggørelse af tilladelser efter lov om by- og landzoner.



Bilag 1

Skrivelse af 3. marts 1978 fra Miljøministeren til de fremtidige medlemmer af Landsbykommissionen.

I de seneste år har der været en stigende interesse for de små bysamfunds - landsbyernes - muligheder for at indgå i et fremtidigt bosætningsmønster. Den erhvervsmæssige udvikling igennem de seneste årtier, herunder især mekaniseringen inden for landbruget og koncentrationstendenserne i såvel privat som offentlig virksomhed, har medført, at landsbyernes traditionelle erhvervsgrundlag er svækket. Dette har på visse områder medført en forringelse af servicebetjeningen for den del af befolkningen, der bor i de mindste bysamfund. Ikke mindst de ældre og børnene, der ikke har egen bil til rådighed, har mærket denne udvikling.

Samtidig kan det konstateres, at der siden begyndelsen af 1970'erne er sket en relativ betydelig bosætning i bysamfund med 200-1000 indbyggere.

I debatten om landsbyerne fremhæves ofte, at landsbymiljøet frembyder særlige trivselsmuligheder, der må bevares og udvikles. Samtidig kritiseres de offentlige myndigheder for gennem administrationen af lovgivningen at medvirke til, at udviklingen i landsbyerne stagnerer.

Hidtil har landsby-debatten været præget af uklarhed omkring de reelle problemer i forbindelse med bosætningen i landsbyerne, f.eks. hvilke samfundsøkonomiske og sociale konsekvenser en større bosætning i landsbyerne giver. Endvidere er der det problem, at udbygning af en landsby hurtigt kan medføre, at de kvaliteter mistes, som miljøet i en mindre enhed kan indeholde.

For nærmere at få belyst landsbyernes forhold har regeringen besluttet at nedsætte en kommission, der skal gennemgå problemstillingen omkring landsbyerne.

Kommissionen skal analysere den hidtidige befolkningsmæssige og erhvervmæssige udvikling for landsbyerne. I den forbindelse må kommissionen undersøge, hvordan private og offentlige dispositioner har påvirket udviklingen. Kommissionen skal herunder gennemgå udformningen og administrationen af den lovgivning, der har betydning for landsbyernes udvikling.

Kommissionen skal redegøre for den sandsynlige udvikling for landsbyerne frem til år 2000 under hensyn til den forventede befolknings- og erhvervsudvikling.

Kommissionen skal i fortsættelse heraf overveje, på hvilke måder den forventede udvikling for landsbyerne vil kunne påvirkes. Herunder må kommissionen belyse de samfundsøkonomiske og andre konsekvenser af forskellige alternativer for landsbyernes udvikling.

Kommissionens redegørelse skal dels kunne være et grundlag for den videre debat om landsbyerne, dels til sin tid kunne indgå som et grundlag i kommunernes, amtskommunernes og statens fysiske og økonomiske planlægning. Det igangværende fysiske planlægningsarbejde i kommuner og amtskommuner forudsættes således fortsat efter reglerne i lovgivningen og de mellem myndighederne indgåede aftaler.

Ministeriet har udpeget amtskommunaldirektør Henning Madsen til formand for kommissionen.

Kommissionen vil i øvrigt få følgende sammensætning:

- 1 medlem udpeget af finansministeriet
- 1 medlem udpeget af handelsministeriet
- 1 medlem udpeget af indenrigsministeriet
- 1 medlem udpeget af ministeriet for kulturelle anliggender
- 1 medlem udpeget af kirkeministeriet
- 1 medlem udpeget af landbrugsministeriet
- 1 medlem udpeget af ministeriet for offentlige arbejder
- 1 medlem udpeget af socialministeriet
- 1 medlem udpeget af undervisningsministeriet
- 1 medlem udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark
- 1 medlem udpeget af Kommunernes Landsforening
- 1 medlem udpeget af Hovedstadsrådet
- 1 medlem udpeget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
- 1 medlem udpeget af Butikshandelens Fællesråd
- 1 medlem udpeget af De samvirkende danske Landboforeninger

- 1 medlem udpeget af Danske Husmandsforeninger
- 1 medlem udpeget af Håndværksrådet
- 1 medlem udpeget af Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger
- 1 medlem udpeget af Forbrugerrådet
- 1 medlem udpeget af Danmarks Naturfredningsforening
- 1 medlem udpeget af Lands sammenslutningen af Landsbysamfund
- 1 medlem udpeget af miljøministeriet, planstyrelsen
- 1 medlem udpeget af miljøministeriet, fredningsstyrelsen.

Desuden har miljøministeren anmodet enkelte personer om at indtræde i kommissionen.

Planstyrelsen varetager kommissionens sekretariatsforretninger.

I den anledning skal man efter indstilling fra ovennævnte, anmode Dem om at indtræde som medlem af Landsbykommissionen.

Niels Matthiassen
(sign.)

Ole Plougmann
(sign.)

Bilag 2

Fortegnelse over tidligere
og nuværende medlemmer af kommissionen
Amtskommunaldirektør Henning Madsen, Nordjyllands amtsråd,
udpeget af miljøministeren som *formand*.

Fuldmægtig Peter Lorentz Nielsen, udpeget af finansministeriet.

Ingeniør Niels Moe, udpeget af energiministeriet fra 14. april
1980.

Fuldmægtig Jens Christian Poulsen, for perioden indtil september
1980, herefter
fuldmægtig Lene Thylstrup, udpeget af indenrigsministeriet.

Fuldmægtig Lilian Trettvik, udpeget af industriministeriet, tidli-
gere handelsministeriet.

Ekspeditionssekretær Hugo Jensen, for perioden indtil oktober
1980, udpeget af ministeriet for kulturelle anliggender.

Ekspeditionssekretær Erik Andersen, udpeget af kirkeministeriet.

Kontorchef K. M. Didriksen, udpeget af landbrugsministeriet.

Planlægningschef Hans Würtzen, for perioden indtil 17.marts
1981, herefter
fuldmægtig Jens Larsen, udpeget af ministeriet for offentlige ar-
bejder.

Fuldmægtig Stig Kuhlmann for perioden indtil 29. august 1978,
herefter
fuldmægtig Johnny Bjarking udpeget af socialministeriet.

Arkitekt Adam Otto Dannekiold-Samsøe, udpeget af undervis-
ningsministeriet.

Amtsborgmester Erling Tiedemann for perioden indtil 13. december 1978, herefter
viceamtsborgmester Lars Agerskov, udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark.

Borgmester Kristian Thule Hansen, udpeget af Kommunernes Landsforening.

Rådsformand Bent Sørensen, udpeget af Hovedstadsrådet.

Fuldmægtig, cand.polit. Svend Erik Nielsen, udpeget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Chefkonsulent Poul Berri Nielsen, udpeget af Butikhandelens Fællesråd.

Gårdejer Gunnar Pedersen for perioden indtil 31. december 1979, herefter
gårdejer Axel Ladegaard Jensen, udpeget af De samvirkende danske Landboforeninger.

Afdelingschef P. Bilsted Pedersen, udpeget af Danske Husmandsforeninger.

Direktør Laue Traberg Smidt, udpeget af Håndværksrådet.

Analysechef Mogens Godt, udpeget af Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger.

Sekretær Hans Daugaard, udpeget af Forbrugerrådet.

Professor, dr.techn. P. H. Bendtsen, udpeget af Danmarks Naturfredningsforening.

Seminarieadjunkt, cand.scient.pol. Ole Glahn, udpeget af Landsforeningen af Landsbysamfund.

Direktør Vagn Rud Nielsen, udpeget af miljøministeriet, planstyrelsen.

Direktør Viggo Nielsen, udpeget af miljøministeriet, fredningsstyrelsen.

Professor Bjarne Stoklund, udpeget af miljøministeren.

Forfatteren Knud Holst, udpeget af miljøministeren.

Fhv. folketingsmedlem Gunhild Due, for perioden indtil marts 1981 udpeget af miljøministeren.

Konsulent Trine Nielsen, udpeget af miljøministeren.

I forbindelse med regeringsdannelsen i efteråret 1979 blev det daværende handelsministeriums opgaver overført til henholdsvis energi- og industriministeriet. Herved fik industriministeriet umiddelbart en repræsentant i kommissionen.

Den 14. april 1980 udpegedes en repræsentant for energiministeriet.

Kronologisk fortegnelse over Nordisk utredningsserie (NU)

A 1980

1. Båtlivet och dess inverkan på skårgården
2. Världshandelsförändringar och Nordens framtida industrissysselsättning
3. Omstillingskrav til de nordiske landes arbeidsmarked og økonomi på mellemlang sigt
4. Sysselsettingsvirkninger av ny teknologi
5. Förändringar i arbetsmarknadens struktur och funktionssätt
6. Arbete för alla? Rapport om ungdomar med sociala arbets hinder
7. Nordisk samarbejde om projekteksport
8. Nordisk utredningsserie 1960-1979. Katalog
9. Barnåret i Norden
10. Vandringsleder på Nordkalotten
11. Arbetskraftens och kapitalets rörlighet i Norden
12. Arbeidsmarkedspolitiske utfordringer i 1980-årene i Norden
13. Alternativer til frihedsstraf
14. Utnyttelse av fisk i ernæringen i utviklingsland
15. Information om arbeidsmiljøforskning
16. Arbeidsløshet och bruk av rusmedel
17. Fødeinstitusjonene i Norden
18. Arbeidsmarknadspolitik for 1980-talet i Norden
19. Nordisk statutsamling 1980
20. Nordisk statistisk årsbok 1980

B 1980

1. Individinriktade sysselsättningsåtgärder i de nordiska länderna
2. Planering av nordisk utvärdering av konsumentprogram i TV och radio
3. Företagsinriktade sysselsättningskapande åtgärder i de nordiska länderna
4. Arbetsförmedling i Norden
5. Nordisk arbetsmarknadsforskning
6. Energibesparing i befintlig bebyggelse
7. Sjuka barns behov
8. Ungdomsutdanningens forhold til arbeidslivet
9. Nordisk samarbejde inom yrkesinriktad rehabilitering
10. Nordic food aid
11. Arbeidsmarked og arbeidsmarkedspolitik i Norden
12. Stoffmisbruk i Norden
13. Produkters brukstid
14. Tvistløsning på konsumentområdet i Norden
15. Sakerhetsforskning inom energiproduktionsområdet. Plan for fortsatt nordisk projektarbejde
16. Barnets totale trafikmiljø
17. Unge familier i etableringsfasen
18. ADOK - Samnordisk förteckning över arbetsmarknadsdokument och -lagstiftning
19. Den nordiska kulturgemenskapen - fiktion eller verklighet?
20. Barns socialisation och alkoholbruk
21. Alkohol och økonomi i Norden

1981

1. Ökat nordiskt forskningssamarbete. Huvudrapport
Ökat nordiskt forskningssamarbete. Bilager

