

Borgerinddragelse i udvikling og forvaltning af større naturområder – evaluering af resultater

Byrnak-Storm, Nanna; Holm, Jesper; Grindsted, Thomas Skou

Publication date:
2022

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Byrnak-Storm, N., Holm, J., & Grindsted, T. S. (2022). Borgerinddragelse i udvikling og forvaltning af større naturområder – evaluering af resultater. Roskilde Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Borgerinddragelse i udvikling og forvaltning af større naturområder

– evaluering af resultater

Nanna Byrnak-Storm,
Jesper Holm & Thomas Skou Grindsted



NATURPARK
ÅMOSEN



NORDEA
FONDEN



Borgerinddragelse i udvikling og forvaltning af større naturområder – evaluering af resultater

Nanna Byrnak-Storm, Jesper Holm & Thomas Skou Grindsted

Forsidefoto: Naturpark Åmosen, fra forskningsprojektet
'Nye veje i Naturpark Åmosen'

Finansiering: Nordea Fonden

Fagligt Review: Professor Lone Søderkvist Kristensen, Institut
for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet.
Professor Hans Peter Hansen, Institut for Ecoscience,
Aarhus Universitet.

Layout: Lisbeth Damgaard

© RUC og forfatterne, 2022, ISBN 978-87-91362-98-9



NATURPARK
ÅMOSEN

RUC

NORDEA
FONDEN

INDHOLD

Forord	5
Indledning – borgerne i fokus i natur- og nationalparker.....	7
Hvad er borgerinddragelse ift. natur?.....	9
Disposition.....	13
Rapportens hovedkonklusioner.....	14
1 Grundsten til borgerinddragelse i natur- og nationalparkerne	16
1.1 De første pilotparker.....	16
1.2 Evalueringer af borgerinddragelse i de første pilotparker.....	17
1.3 Erfaringer fra udvalgte pilotprojekter og resultater af evalueringer.....	18
1.3.1 Pilotprojektet Nationalpark Læsø.....	19
1.3.2 Pilotprojektet Nationalpark Vadehavet.....	21
1.3.3 Pilotprojektet Nationalpark Møn.....	24
1.3.4 Pilotprojektet Nationalpark Åmosen-Tissø.....	26
1.4 Hovedkonklusioner fra pilotperioden.....	29

INDHOLD

2	Aktuelle erfaringer med borgerinddragelse i natur- og nationalparker.....	31
2.1	Borgerinddragelsens institutionalisering i naturparker og nationalparker.....	31
2.2	Natur- og nationalparkeres selvrapportering af borger- og interessentinddragelse.....	32
2.2.1	Naturpark Åmosen.....	33
2.2.2	Naturpark Amager.....	35
2.2.3	Nationalpark Kongernes Nordsjælland.....	35
2.2.4	Nationalpark Thy.....	37
2.2.5	Nationalpark Vadehavet.....	37
2.2.6	Nationalpark Mols Bjerge.....	38
2.2.7	Nationalpark Skjoldungernes Land.....	38
2.3	Hovedpointer fra selvrapportering.....	39
2.4	Forskningsperspektiver på borgerinddragelse og naturudvikling i pilotparker.....	39
3	Review af evaluerede borgerinddragelses effekter.....	43
3.1	Afgrænsning og metode.....	43
3.1.1	Formål og afsøgning af genstandsfelt.....	44
3.1.2	Reviewtype, søgemetoder og analysestrategi.....	44
3.1.2.1	Søgning i databaser og faser.....	44
3.1.2.2	Snowball review.....	45
3.1.2.3	Organisationsreview.....	45
3.1.2.4	Netværksreview.....	45
3.1.3	Selektion og tematisering.....	46
3.1.4	Overvejelser og udfordringer.....	47
3.1.5	Afgrænsning af litteratursøgningen og udvælgelseskriterier.....	48
3.2	Søgeresultater og fund.....	49
3.2.1	De generelle temaer og resultater (i alt 49) fordelt på typer af review data.....	49
3.2.2	De mest eksemplariske søgeresultater.....	52
3.3	Tematiseret analyse af fund.....	53
3.3.1	Former for/forståelse af inddragelse.....	53
3.3.2	Effekter af borgerinddragelse.....	58
3.3.2.1	Værdi for den enkelte deltager og effekt for planprocesser i naturområder.....	58
3.3.2.2	Værdi for og effekt på natur- og stedsudvikling.....	59
3.3.3	Planlæggernes/iværksætternes rolle.....	60
3.3.4	Evalueringsdesign og metode.....	62
4	Andre borgerinddragende tiltag – LUP og naturkommuner.....	64
4.1	Lokale Udviklingsprojekter.....	64
4.2	Naturkommuner.....	64
5	Fremadrettet – hvad kan vi lære for at gøre borgerinddragelse bedre?.....	67
5.1	Fra borger- til lodsejerfokus.....	67
5.2	Borgerinddragelse blokeres.....	67
5.3	Mangel på effektevalueringer.....	68
5.4	Praksisområder og borgerinddragelsesmetoder med størst succes i borgerinddragelse.....	69
5.5	Eksemplarisk problemcase – Naturpark Åmosen.....	69
5.6	Aktualitet og perspektivering.....	72
	Litteratur.....	75



Skellingsted, Naturpark Åmosen (herefter forkortet til NPÅ). Foto: Lisbeth Damgaard

FORORD

I et igangværende forsknings- og udviklingsprojekt *Nye Veje i Naturpark Åmosen (2020-2023)* undersøger vi forskellige veje til stedsudvikling. Vi har bl.a. fokus på naturoplevelser og øget naturtilgængelighed til en bred vifte af righoldige naturområder med tilknyttede oplevelsesværdier for lokale borgere og gæster. Som led heri afsøger vi, hvordan kommuner, parkledelse, lokale borgere og interessenter samt forskere kan fremme en bæredygtig stedsudvikling. En bæredygtig stedsudvikling ser vi som kendetegnet ved at være lokalt forankret og retter sig mod flerfunktionel naturanvendelse, der sikrer adgang til natur, oplevelser, ro og som ikke forringer, men styrker biodiversitet og klimatilpasning/-afbødning. Som led heri lægger vi særlig vægt på at invitere og inddrage lokale borgere til at præge udviklingen af Naturpark Åmosen fremover i overensstemmelse med de lokale ønsker, praksisser og hverdagskultur (se Holm et. al, 2020).

Vi er i den forbindelse interesseret i at lære af andres erfaringer med borgerinddragelse, der er gennemført med succes i større og sammenhængende naturområder, i og uden for natur- og nationalparker i Danmark. I den sammenhæng er vi, på linje med andet forskning (Conley, A. & Moote, M. A. 2003, Hassenforder et. al. 2016), optaget af at undersøge, om og hvordan borgerne har fået en reel indflydelse på udviklingen.

Vi vil gerne præcisere, at når vi i det følgende benytter ordet *borgere*, er det for at betone lokale, der er involveret i planer, forvaltning og praksis af en natur, der er ejet af andre end dem selv. Det kan være privatejet af lodsejere, statslige jorde, ejet af en kommune og fonde. Når vi taler om borgerinddragelse, inkluderer vi lodsejere, når de på lige fod med andre aktører optræder som borgere, men vi medtager ikke specifikt de mange former for medbestemmelse, som jordejere har ift. deres jorderumråde qua

ejendomsretten. Vi argumenterer nærmere for afgrænsningen på aktørniveau i rapporten. Desuden indgår benævnelsen *frivillige*, der karakteriserer borgere, der bidrager aktivt med deres arbejdskraft og arbejder opgaveorienteret uden løn. Vi trækker også på begrebet *lægmand*, som er en betoning af, at borgere der inddrages, ikke er eksperter på skov-, landbrugs- eller naturfaglige områder, men har en viden om feltet ud fra hverdagserfaringer. Endelig dækker begrebet *befolkning* over alle borgere, eksperter som lægmænd og naturbrugere som naturforvaltere.

Denne rapport har baggrund i, at der ikke foreligger nogen systematisk opsamling over samlede erfaringer med de sidste 15 års parkhistorie, hvad angår borgerinddragelse i tilblivelse, drift og planlægning af natur- og nationalparker. En inddragelse, som parkbestyrelserne, ifølge lovttekster og kriterieforordninger, ellers er forpligtede på at gennemføre (Lov om Nationalparker, 2007).



Åmose Å, NPÅ. Fotografi fra Naturformidlingscenter NPÅ

mest indflydelse for de lokale på og med naturen? Hvornår, hvor, hvordan og under hvilke omstændigheder?

Rapporten indledes med en præsentation af vores forståelse af baggrunden for nødvendigheden af borgerinddragelse i naturområder, og vi undersøger, hvor inddragelsen finder sted og i hvilke former? Efter gennemgangen af erfaringerne fra pilotparkerens periode, går vi ind i de etablerede parkers egne fremstillinger af borgerinddragelsen og de effekter, der herfra rapporteres. Det efterfølges af et review over rapporter og artikler fra andre praksisområder for borgernes inddragelse i større naturområder i Danmark. Vi gennemgår udvalgte fund og diskuterer nøgletemaer heri, og fortsætter så med at berøre særlige praksisfelter som Lokale Udviklingsplaner (LUP) og naturkommuner – begge interessante praksisområder for borgerinvolvering. Endelig trækker vi trådene sammen og konkluderer. Vi perspektiverer, hvilken rolle borgerne har i de nye naturnationalparker.

Udover at høste erfaringer til udviklingsprojekt Åmosen, er målgruppen for denne rapport de danske kommuner, parkledelser og parkråd, samt forvaltere af større naturrigtige områder, der vil inddrage borgere på en måde, der gavner både natur og lokal kultur. Med etableringen af de kommende naturnationalparker er dette felt kun blevet yderligere aktualiseret.

I opstartsperioden med pilotprojekter i 2004-2007 for nationalparker, blev der gennemført en bred vifte af forsknings- og evalueringsprojekter omkring borgerinddragelse. Det vil vi særsomt vil komme ind på, da der her lægges grundstenene til de nuværende parker og måden, borgerinddragelsen fik form. Siden 2007 foreligger der dog ikke eksplicitte og systematiske evalueringer, derfor har det været nødvendigt at tage udgangspunkt i eksisterende praksisevalueringer fra parkerne selv og gennemføre en tværgående læsning af de steder, hvor borgerinddragelse har været led i lokale naturtiltag og – anvendelse for større naturområder.

Som konsekvens af fraværet af systematiske forsknings- og evalueringsprojekter har det således været nødvendigt at brede undersøgelsesfeltet ud til steder, hvor borgere kunne tænkes at have haft en reel indflydelse på beslutninger, planer og forvaltninger af større sammenhængende naturområder i alle former for landskaber og naturtyper. Vi læner os op ad de offentlige som private evalueringer, analyser og forskningsindsatser, der er gennemført ift. borgerinddragelse. I den forbindelse gennemfører vi dog ikke egne undersøgelser af cases, men er optaget af, hvad vi på baggrund af de fundne evalueringer kan lære. Herunder hvilke former for borgerinddragelse, der skaber

INDLEDNING

Borgerne i fokus i natur- og nationalparker

Den politiske prioritering af borgerinddragelse bygger på en udbredt konsensus om gavnigheden af offentlighedens demokratiske deltagelse i tiltag for vores fælles natur i f.eks. parkråd, fårelaug, Lokale Udviklings Planer (LUP), stivedligholdelse mm. (Nielsen & Nielsen, 2006). En demokratiform, der ikke alene bygger på valg af politisk ledelse, men også den samtale, det engagement og den indflydelse, der tager form i forskellige former for praksis, hvor lokale borgere er inviteret til at debattere, deltage i beslutninger og gennemføre praktisk naturforvaltning.

Når større naturområder med naturadgang skal forvaltes og udvikles, siger erfaringerne fra praksis og forskning, at et levende hverdagsliv for nærtboende og gæster er et godt afsæt for indflydelse på stedsudviklingen (Hansen & Olsen, 2021). En praksis, der fylder lokalområdet med meningsfuldt virke, vil således også for udefrakommende gæster berige oplevelsen af området (Reenberg, 2004). Hverdagslivet for borgere er derfor afsættet for adskillige former for stedsudviklingstiltag med borgerinddragelse eller borgerdrevne tiltag i egnsudvikling (Hansen og Olsen, 2021).

Således er der også i lovgivningen om nationalparker fra 2007 og i Friluftsrådets kriteriebestemmelser for Danske Naturparker fra 2013 (Friluftsrådet, 2013), fokus på borgerinddragelse i såvel for-analyser, i valg og tilblivelse, i planlægning som i drift af parkerne. Borgerinddragelse er eksplicit nævnt særskilt fra involvering af lodsejere og andre interessenter. Det fremgår således af loven om Nationalparker fra 2007, at den i sit formål vil "(...) styrke bevidstheden om områdernes værdier gennem inddragelse af befolkningen i nationalparkeres etablering og udvikling." (§1).

Borgerinddragelse blev og er stadig fordret som et aktivt led i forundersøgelserne bag oprettelse af Nationalparker, men også i drift og udvikling; loven sætter krav om udarbejdelse af den tilbagevendende revision af en Nationalparksplan, hvor Nationalparkens ledelse skal "(...) beskrive, hvordan befolkningen vil blive inddraget i arbejdet." (§18).

I bekendtgørelse om lov om Nationalparker fra 2016 hedder det videre i §10, at borgerne reelt skal inddrages i beslutninger om ledelsens (Nationalparksfondens) tilrettelæggelse og håndhævelse af ikke alene Nationalparkplanen, men også de opfølgende økonomiske dispositioner af de statslige midler:

"Fonden står for udarbejdelse og revision af nationalparkplanen, og fonden skal virke for, at planen gennemføres. Fonden skal sikre, at der informeres om nationalparken, og at befolkningen inddrages i beslutninger om udviklingen og driften af nationalparken" (LBK nr. 1202 af 28/09/2016).

Det er centrale formuleringer, hvad angår, hvilke rettigheder og muligheder lokalsamfund har på udformning af Nationalparken, herunder naturtiltag. Om Parkplanen hedder det således, at den skal sikre:

"(...) naturværdier, herunder væsentlige naturtyper og arter, landskabelige og kulturhistoriske værdier. Planen skal beskrive, 1) hvordan naturkvaliteten kan styrkes, herunder ved at udvide naturområder og 2) ved at sikre kontinuitet og fri dynamik i naturen, 3) muligheden for at skabe sammenhæng mellem naturområderne, samt 4) udviklingsmuligheder for friluftslivet." (ibid.)



Vandring ved Naturpark Åmosen. Foto: Naturpark Åmosen

Tilsvarende fordrer Friluftsrådet borgerinddragelse i deres ordning om Naturparker siden 2012. I et af de 10 kriterier for oprettelse af en Naturpark, hedder det at:

“Naturparken skal forankres lokalt gennem borger- og lodsejer inddragelsesprocesser. [...] forudsætter bred lokal opbakning fra borgere i både etablerings- og driftsfasen [...] sikre, at naturparkens afgrænsning sker efter forudgående drøftelse med de berørte parter [...] og at borgere og lodsejere får mulighed for at bidrage med forslag til bl.a. visioner, projekter og planer for naturparken. [...] Der er ikke fastsat krav for mængden og typen af borger- og lodsejerinddragelsesprocesser [...] Naturparken skal kunne dokumentere, at borger- og lodsejerinddragelsen er passende for området.” (Friluftsrådet, 2021).

Der er således skabt et tydeligt grundlag for, at de danske natur- og nationalparker skal etableres, afgrænses og drives ved kontinuerlige borgerinddragelse. Derfor er der al mulig god grund til, at parkbestyrelser, kommuner, Friluftsrådet og andre burde være interesserede i at gøre erfaringer herom kontinuerligt gennem skriftlige evalueringer.

Hvad er borgerinddragelse ift. natur?

Når vi taler om borgerinddragelse og forskellige typer heraf, findes der en række gradbøjninger og distinktioner i litteraturen, der kan hjælpe med at tydeliggøre forskellige former for

borgerinddragelse og deltagelse. Litteraturen om og analysevinklerne på borgerinddragelse har skiftet karakter over årene i takt med nye demokratiske mulighedsrum og nye forståelser af deltagelsens komplekse væsen. Det vil føre for vidt at gøre rede for her, hvor vi derfor for operationaliserings overskuelighed forsøger at forenkle.

Med afsæt i den politiske beslutningsproces blandt myndigheder, kommuner og lokale naturområde instanser som parkbestyrelser, kan vi skelne mellem forskellige trin i den politiske proces, som borgeres indflydelse kan gøre sig gældende i:

1. Problemanalyse – indflydelse på, hvad der opfattes som problemer eller interesser.
2. Politik design – indflydelse på, hvilke tiltag med hvilke midler, der gennemføres.
3. Implementering – indflydelse på den praktisk gennemførte udførelse af politikken.
4. Evaluering – indflydelse på vurderingen af, om målene er tilfredsstillende opnået eller ej (Winter, 1998).

Når vi taler om borgerinddragelse i kommuner eller parkråd, kan der altså være tale om inddragelse i alle disse fire trin, da de hver især kan få betydning for de resulterende tiltag for naturområdet, der kommer ud af processen. Annika Agger, Anne Tortzen og Charlotte Rosenberg (2018) har tilsvarende talt for at skelne mellem input på beslutninger og planer fra borgerne i alle led, og så praktisk indflydelse i udførelses- og implementeringsfasen. De påpeger, at praktisk indflydelse på materiel forandring finder sted er overset tidligere. Altså en materiel involvering, hvor borgene har en praktisk indflydelse på de endelige resultater (Agger, Tortzen & Rosenberg 2018, 9). I de områder, hvor danske borgere typisk bliver inddraget i politiske beslutninger, er der ofte tale om funktionel repræsentation, f.eks. valg til politiske organer eller planmæssige mål (trin 1 og 2), repræsentation ved høringer af offentlige planer såsom kommuneplan eller lokalplan, eller delvise inddragelser i borgerpaneler mm. om lokale naturtiltag. Men deltagelse forstås i stigende grad som, at borgere kan indgå som frivillige eller få adgang til implementering via diverse praksisformer og laug – altså blive inddraget i det 3. led. Der er her tale om en anden form for tilgang til inddragelse, deltagelse og medbestemmelse, som har at gøre med en materiel naturpraksis som afsæt for borgeres frivillige engagement. Det flugter en nyere måde at forstå forskellige former for borgerinddragelse på.

Löfgren og Aggers (2021) skelner, i et nyere review af litteraturen på borgerinddragelsesområdet, således også mellem borgernes demokratiske medvirken i to hovedkategorier: 1) at sætte den politiske dagsorden; i politiske processer omkring planer og projekter, f.eks. borgere får en stemme i paneler, eller 2) at engagere borgere i gennemførelsen af politiske tiltag; i projekter, samskabelse, partnerskaber eller laug (se også Olafsson, 2012).

Endelig kan borgere selv deltage i trin 4, evaluering, ved at sende kritiske kommentarer ind til parkbestyrelser og – råd, eller kommunernes planforvaltninger over eksisterende naturpraksis for naturområderne, der kan få en indflydelse på praksis fremover. Vi søger bredt i alle disse praksisfelter, hvor der er afrapporteret og evalueret for at opspore de resultater, hvor borgere har haft en indflydelse på naturområderne.

Måske mest velkendt blandt praktikere og analytikere er Sherry Arnsteins berømte "stige" og model for borgerinddragelse, hvor hun advokerer for reel re-distribution af magt, før vi for alvor kan tale om en deltagelse (Arnstein, 1969). De trin hun opererer med, hvor der er tale om en vis form for inddragelse, er der, hvor borgere reelt får indflydelse på politik, planer eller praksis, kan opstilles på nedenstående måde. Vi tydeliggør selv heri naturområder som praksisfelt, idet vi oversætter og tolker Arnstein til aktuel praksis:

1. **Fuld kontrol** – eller selvbestemmelse over naturområder. Såsom fuld selvstyring af landskabspleje, udviklingstiltag heri, råderet over et helt geografisk område, eller en kontrol af f.eks. en å og dens eco-services.
2. **Uddelegerede beføjelser** der kan trækkes tilbage – såsom naturfællede og naturlaug med en afgrænset råderet over naturen, dyr mm.
3. **Partnerskab** – inddragelse, samskabelse eller medbestemmelse ml. borgere, myndigheder eller NGO om udvikling, drift/vedligeholdelse og forbedringer af parker, stier, grønninger mm.
4. **Delvis inddragelse** som konfliktafbødende tiltag – mediering for at dæmpe arealkonflikter mellem f.eks. jægere og ryttere m.m. *Eller* symbolsk inddragelse uden reel indflydelse for at legitimere beslutninger.
5. **Høring** – efter fremlæggelser af kommune-, lokal- eller natur- og park planer mm. med ret til borgere at ytre sig derom
6. **Information** – med forskellige mulige indsigelsesretigheder, engagement mm. fra borgere, når myndigheder eller lodsejere forestår naturtiltag af et vist omfang.

Naturpassage i Ruds-Vedby, foto: Sofie Cold Ravnkilde



Ud fra Arnstein (1969) hører reel borgerinddragelse til i den øverste ende, idet der her vil være tale om medbestemmelse, som er hendes ideal. Denne forståelse genfindes både i policy-, forsknings- og evalueringer, der forholder sig undersøgende til, om borgere har haft indflydelse på naturområder. Det er også svært at finde frem til, hvilken betydning høringer har haft for borgeres naturindflydelse. Derfor vil vi ikke forvente at finde meget evaluering herfra, selvom vi søgte fokuseret herpå. Men vi er åbne for, hvor og hvordan borgere har haft en reel indflydelse på naturens udformning i større naturområder, og ofte vil der i praksis være tale om flerstrengede indsatser, der er sat i spil. Flerstrengede indsatser med høring o. lign. vil typisk kunne motivere flere borgere i forskellige livssituationer. Vi inddrager derfor, hvad vi kan finde af afrapporterede praksisresultater, hvor borgere har haft en indflydelse i politik, planer, lokalområder, parker mv. på større naturområder. Det kan både handle om, at borgere er med til at lave planer og strategier, som indeholder mål og tiltag for naturudvikling, eller at borgernes input i høringen har fået en reel effekt, men også om borgere deltager i den faktiske implementering.

Vi forventer, at vi vil se flest cases og resultater fra praksisser, hvor der er gjort særlige indsatser for at få borgerne involveret, eller hvor nye, måske prekære områder for borgernes deltagelse, sættes i søen. Det kan dog rent teknisk være svært i afrapport-

teringerne at afgøre, *hvilke* præcise praksisser borgere har haft virkningsfuld indflydelse på. Dette er ofte underbelyst, men vi søger alligevel efter det. Vi kommer derfor til at berøre punkt IV, V og VI i Arnsteins stige i den udstrækning, at disse praksisområder har været med i processer, hvor borgerne har fået en indflydelse. Men borgerinddragelse, hvor der kun er tale om høring og information, falder uden for denne rapports- og review's scope, da der vil være mange mellemlid og situationsdefinerede veje til en egentlig indflydelse, som vi ikke selv kan undersøge. At sammenligne hvad borgeres stemmer har peget på og derpå opspore om det har haft en indflydelse på de gennemførte tiltag, kræver en helt anden form for undersøgelse.

Dér, hvor vi finder afrapporterede positive resultater for borgernes indflydelse på naturen, har vi valgt at undersøge, hvilken effekt på naturen, det har ført til, hvorigennem det er sket, og hvorvidt formen for inddragelse har haft betydning. Det er ikke vores ærinde at udvælge favoritter blandt deltagelsesmetoderne eller på forhånd at definere, *hvilke* processer og praksisser, der er interessante. De evalueringer, der gennemføres på borgernes indflydelse i deltagelsesprocesser, kan gå mange veje. De kan have fokus på processerne, på læringsmæssige udbytter, det konkrete output, som planer strategier, aftaler mv. og på de fysiske forandringer (kaldet outcome) – her: naturen og landskabet (Hassenforder et.al., 2016). Vi inddrager alle de evalueringer, der



Fugledegård. Foto: Jacob Nyborg Andreassen

foreligger, og skelner ikke mellem måderne, der er evalueret på. Vi afgrænser os alene til de evalueringer, hvor der er set eller vil ske en fysisk ændring i landskabet.

Af flere spirende borgerinddragelsesprocesser, der igennem tiden har vist at give indflydelse på lokal naturpleje og udvikling, har vi oplyst en række praksisfelter på baggrund af egne erfaringer, som ikke er udtryk for, hvad vi specifikt leder efter, men som vi kan tage afsæt i for at sandsynliggøre at vi bør finde noget:

1. **Overdragelse af naturområde til selvstyrende organiseret fælled** eller laug, der selv i større eller mindre grad bestemmer, hvad arealet skal bruges til. Området sker med forskellige former for aftaler fra leje til frivillig brugsret.
2. **Dyrkningslaug**, fåre-/ko-passer laug eller vildmarks laug får uddelegeret ret til at drifte og planlægge på lokale naturområder for naturpleje, med dyrkning eller andet, *inden for rammer* udstukket af lodsejer eller Kommune.
3. **Inddragelse af borgere i plantiltag** eller borgergrupper til at indgå i styringskæder, som adgang til byrådsmøder, natur- & miljø udvalgsmøder under kommunalbestyrelser, offentlige høringer, adgang til planudvalg omkring naturpark eller nationalpark. Eller adgang for borgere til at indgå i plan- og reguleringsopgaver med relation til naturområder såsom: klimatilpasning, vandløb, naturbeskyttelse, udvikling af nyt eller eksisterende naturområde, stiplanlægning,

planlægning af det åbne land, wayfinding osv. Aktiviteter der kan bidrage til kommuneplanstillæg, lokalplanlægning, klimatilpasning mm., hvor naturområder indgår. Men også i Vandråd og vandløbsplanlægning, i råstofplanlægning, i skovrejsnings-planlægning eller i kyst- og havplanlægning.

4. **Borgere i praksisfællesskaber**, hvor borgere bliver praktisk inddraget i naturpleje i form af f.eks. høslæt, frugtplukning, i bekæmpelse af invasive arter, i artsoptællinger og i at opretholde genforvildning o. lign og foregår ofte foreningsdrevet.

Vi trækker i det følgende på disse forståelser af borgerinddragelsens former og mulige veje, men stiller os åbne og nysgerrige på, hvad afrapporteringer, interviews og review måtte give. I det følgende præsenteres opbygningen af rapporten, og kapitlet afsluttes med at trække rapportens hovedkonklusioner frem.

Disposition

I **kapitel 1** analyserer vi, hvad der kom ud af opstartsperioden med de mange pilotprojekter, og hvad vi lærte om borgerinddragelse derfra. Vi har udvalgt en række forskningsanalyser og evalueringsrapporter, som gennemgår borgernes indflydelse på processen og dens resultater. Desuden forekommer der fra denne etableringsperiode en lang række anbefalinger og erfaringer, der kunne være lagt til grund for de senere års borgerinddragelse. Pilotparkperioden lægger desuden grundstenene til senere lovgivning om nationalparker fra 2007 og retningslinjerne for naturparkerne siden 2012.

I **kapitel 2** følger vi op på kapitel 1 og gennemgår aktuelle og lovende borgerinddragelser i parker, opsporet ved interviews, screening af pionérkommuners og seneste parkplaner og årsberetninger med udgangspunkt i disse parkers selvrapporterede rapporter.

Kapitel 3 består af litteratur review med evalueringer af borgerinddragelsen i naturområder fra 2011-2021.

I **kapitel 3.1** gennemgår vi reviewets søgemetoder, dataområder og analysestrategi. Databasesøgning beskrives og den konkrete søgestreng fremlægges både for forskningslitteraturen, anden praksisnær faglitteratur og rapportering fra myndigheder mv. Metodens grundelementer af systematisk-, organisations- og ekspertreview bliver forklaret, samt vores brug af snowball og referencesøgning. Endelig udfolder vi vores brug af en hermeneutisk tilgang i såvel artikel- og rapportsøgninger, og vi skitserer arbejdet med udvælgelse, selektion og tematisering.

Efterfølgende præsenterer vi i **kapitel 3.2** de generelle fund fra det systematiske review, de typer af temaer og fokus, der har været i litteraturen, og vi gennemgår kernefundene i form af de søgeresultater, der bedst rammer søgekriterier om realiserede effekter af borgerinddragelse ift. naturområder.

Herefter bearbejder vi kernefundene i **kapitel 3.3** inden for udvalgte kriterier og deler dem op i en række temaer for at kondensere resultaterne.

I **kapitel 4** kommer vi ind på naturkommuner og Lokale Udviklings Planer som nye områder for borgerinddragelse, der rummer anden form for naturindflydelse og ætter de øvrige funds udvikling af naturpraksis i relief.

I **kapitel 5** konkluderer vi med særlig fokus på, hvad praksis fremadrettet vil kunne lære og behovet for ny og yderligere forskning.

Rapportens hovedkonklusioner

1. På trods af fordring om borgerinddragelse i Nationalparklov, og i præambel for reglerne for naturparker, er der ikke gennemført systematisk evaluering af borgerinddragelsesaktiviteter siden 2006 i parkerne. Hverken hvad angår borgerinddragelsens fysiske effekter, praktiske forandringer eller betydningen for styrket samhørighed, konfliktmediering osv.
2. Der er en rig litteratur om borgerinddragelsesprocesser, men en begrænset forskning og -demonstration, der afspejler erfaringer med reelt succesrige udfald af borgerinddragelsens metoder i praksis, hvad angår selve det genstandsområde inddragelsen gælder – her naturen.
3. De bedste resultater, hvad angår natureffekt og indflydelse, stammer fra meget konkrete udviklings- og driftstiltag på offentlige arealer, som har rod i let tilgængelige praksisser i naturen. Enkelte undtagelser findes, hvor det er meget massiv mobilisering af borgere som f.eks. i Hjørring Kommune.
4. Mens praksisbaserede indsatser i fåre- eller dyrkningslaug ser ud til at give plads til borgerdrevne initiativer, giver vores review kun enkelte eksempler på, i hvilken grad og retning borgere har haft indflydelse på landskabs- eller naturtyperettet planlægning. Her er der alene tale om indflydelse på generelle mål for naturen.
5. Der rapporteres om mange seminarer, stormøder og workshops med spirende borgerinddragelse. Rapporteringerne er karakteriseret ved fyldige idéinput, men jo længere processen skrider frem mod realiserings- og implementeringsfasen (også i myndighedsbehandling), jo mindre (for at sige slet ikke), dokumenteres effekterne af borgerinddragelsesprocesser. Således er borgerinddragelse i danske natur- og nationalparker fraværende afrapportering fra implementerings- og realiseringsfasen i planprocesserne.
6. I natur- og nationalparkerne finder vi ikke offentligt tilgængelige afrapporterede eksempler på, at borgerinddragelsen har influeret på planmål eller realisering af målene for arealanvendelsen. Borgernes indflydelse på at sikre fri naturdynamik, sammenhængende naturområder og styrket biodiversitet er helt fraværende.
7. Effekterne af inddragelses-processernes kapacitetsopbygning blandt borgere i naturområder kan dog ikke overvurderes. Det har vist sig at skabe tillidsopbygning mellem forskelle interessepoler, opbygning af gensidig udviklingshorisont og læring om planlægningens mange hensyn. Det har været med til at understøtte implementering af tiltag i natur- og nationalparker osv. Men det forbliver udokumenteret, hvordan forankring af såkaldt samlende og brobyggende kapital, også medfører nye materielle- rumlige-æstetiske forbedringer i natur- og nationalparkerne.
8. Der foreligger ikke offentligt tilgængelige og samlende evaluering eller opsamlende dokumenter fra f.eks. Kommunernes Landsforening eller andre aktører om borgerinddragelsens resultater i større naturområder, f.eks. i kommuneplaner o. lign.
9. Der forefindes en del normativ eller kritisk teoretisk forskningslitteratur om deliberativt demokrati og søgning og udvikling efter dybere borgerinddragelses-metodikker. Denne litteratur betoner dog i begrænset omfang praksisresultater, hvad angår naturforvaltning, naturgenopretning eller ændringer i naturens sammensætning /udbredelse, der evaluerer på effekterne af borgerinddragelse uden for borgere selv.

10. Dé, hvor borgere inddrages i konkrete materielle naturtiltag i forbindelse med f.eks. stiplanlægning, friluftaktiviteter, eller pleje af skove, eller der hvor borgerhenvendelser angår konkret kritik og forslag til myndigheder, ses en tydeligere indflydelse på stedsudvikling.
11. Evalueringer viser, at særlig i forbindelse med planlægnings- og implementeringsproces har etablering af partnerskaber med borgere en positiv effekt, da den kan virke aktivt i alle faser. Etablering af fagligt definerede arbejdsgrupper og lokalråd under de rette forhold rummer flere potentialer i forhold til udvikling af det deliberative demokrati.
12. Formulering af mange agendaer omkring naturgenopretning, naturoplevelser og – branding og involvering af flere regulerings- og planniveauer vanskeliggør reel inddragelse for borgere. Samtidigt får lodsejere let overført negative erfaringer med tidligere processer med risiko for at kortslutte deltagelsen.
13. De aktuelle diskussioner og konflikter om naturnationalparker skyldes måske også, at loven ikke giver adgang til borgerinddragelser. Konsekvensen af, at der ikke forelægger en formel legitimitet omkring borgerinddragelse er, at der opstår et organisatorisk magtvakuum i forholdet mellem borgere, myndigheder, parker og andre interessenter.
14. Fra de sidste 15-20 års praktiske studier, forskning og politiske offentlighed om planer og regulering ift. naturarealer, kan vi konstatere et paradoks: Parallelt med en voksende interesse for naturen i befolkningen, har vi set en stigende udelukkelse af borgerens reelle indflydelse på naturen i evalueringerne. Historisk er det gået fra endog meget stor interesse for borgernes demokratiske dannelse fra holdning, samtykke til og påvirkning af naturområdets udvikling i 2000-2007. Derefter er "borgeren" sivet tyst ind som del af lodsejersfokus eller som deltager i interessegrupper og parkråd for til sidst helt af blive ekskluderet i de kommende naturnationalparker.



1. GRUNDSTEN TIL BORGER- INDDRAGELSE I NATUR- OG NATIONALPARKERNE

Med dette kapitel ønsker vi at analysere, hvad der kom ud af opstartsperioden med de mange pilotprojekter, og hvilken læring om borgerinddragelse, der kan uddrages herfra. Det sker med afsæt i en række forskningsanalyser og evalueringsrapporter, der har undersøgt og eksemplificeret borgeres indflydelse på lokale processer og de resultater, det har affødt for den enkelte og for naturområdet. På tværs af de enkelte evalueringer, tegner der sig fra denne etableringsperiode en lang række anbefalinger og erfaringer. Vi finder, at dette arbejde udgør et væsentligt afsæt for at kunne analysere effekter af lovgivningen om retningslinjerne for borgerinddragelse, og ikke mindst de seneste ti års praksis i natur- og nationalparkerne. Kapitlet danner således afsæt for at kunne undersøge, hvad der er sket efter opstarten af parkerne i Danmark i 2005-7, for på den baggrund at analysere de sidste ti år i parkerne 2011-2022 i kapitel 2 og dernæst brede blikket ud på flere naturområder i reviewdelen i kap. 3.

Hvordan har pilotfasen haft betydning for de sidste ti års borgerinddragelse? Har borgerne haft indflydelse på naturudviklingen og hvordan? (kriterie 10 i naturparkloven §1). Vi undersøger således borgerinddragelses-processers bidrag til naturområders udvikling, såsom sikring af fri naturdynamik, sammenhængende naturområder, bevaring og styrkelse af naturens mangfoldighed (kriterier 1-3) samt fremme borgernes friluftsliv (kriterie 4) og adgang til naturen (kriterie 7).

1.1 De første pilotparker

Allerede i 1999 påpegede OECD i en analyse af dansk naturpolitik, at Danmark havde brug for bedre beskyttelse af den trængte natur, styrke biodiversiteten og levedgrundlaget for sjældne og truede arter. Herfra kom et forslag om etablering af et sammenhængende netværk af særligt beskyttede nationalparker. Denne kritik bidrog til nedsættelse af et større naturpolitisk udredningsarbejde i 2000-2001, det såkaldte Wilhjelm udvalg, der med en bred naturpolitisk sammensætning kom frem med en række

anbefalinger til styrkelse af biodiversiteten i den danske natur, herunder dannelse af større sammenhængende naturarealer (senere nationalparker). Der blev i anbefalingerne lagt vægt på sikring af lokalt ejerskab til udpegningen af naturområderne gennem borgerinddragelse, og kommunalpolitisk indflydelse på naturforvaltningen i områderne. Det afspejledes derfra i Regeringens Naturplan fra 2002, der blev indledt ved formålet "(...) at give danskerne medindflydelse og muligheder (...) kodeordet er medejerskab." (Jensen & Jørgensen, 2005; Hansen, 2012; CLUF, 2005).

Ad flere veje førte det til, at den daværende regering igangsatte syv pilotpark-processer i 2003-2006, der med Friluftsrådets bidrag blev opgraderet til ti områder. Disse områder blev organiseret med lokale styre- og arbejdsgrupper med ekstern medvirken og skulle gennemføre forundersøgelser for evt. dannelse af nationalparker i hvert område (hvoraf nogle senere blev til naturparker). Disse pilotparker blev et første eksperimentarium for nye former for naturforvaltning med mere aktive roller for borgerne.



Borgerarrangement ved Tissø. Foto: Lena Thulstrup Jensen

Retningslinjerne for evaluering af selve processen med borgerinddragelse fulgte kriterier, som en centralt nedsat *National Følgegruppe* for nationalparker havde udarbejdet, som forberedelse til den senere lovgivning. I retningslinjerne for evaluering var der derfor krav om evaluering af borgerinddragelsen på politisk centrale nøgleområder: *Blev der skabt et lokalt ejerskab til naturen, hvilke metoder og strategier har været anvendt, hvilket 'borgerinddragelsesniveau' har der været lagt op til, og hvilken rolle har borgeren været tiltænkt?* Lovgivningen skulle vise sig at komme til at anføre retningslinjer for håndtering af borgerinddragelse for fremtiden, der samtidigt var med at klargøre, hvilke

omstændigheder og indhold en given dansk nationalpark kunne få. I retningslinjerne blev således givet tilladelse til beboelse, landbrug og anden erhverv, uden de internationale nationalparkeres sædvanlige restriktioner.

Selve borgerinddragelsens kickstart og forslag til organisering blev primært udført af Teknologirådet (Teknologirådet, 2006) og konsulenter i de enkelte pilotparker. Evalueringerne af borgerinddragelsen blev udført af rådgivende konsulenter og enkelte forskningscentre (se i vores referencer Kvistgaard Consult, 2005a, 2005, Hansen, 2008; SDU, 2005; CLUF, 2005).

1.2 Evalueringer af borgerinddragelse i de første pilotparker

I årene med pilotparkforsøg blev mange stemmer og aktører inddraget, og evalueringer af borgerinddragelsesprocesser blev på bestilling sat i værk af nedsatte styregrupper, udført af de nævnte konsulenter m.fl. i samråd med Friluftsrådet, Kommuner og/eller Statskovdistrikter. Pilotparkprojekterne fra 2003 var ment som afprøvning af procedurer og principper for kommende borgerinddragelse. Ud over procedurer og principsspørgsmål for deliberativ inddragelse afsøgte lokalbefolkningens *beredvillighed* til at ansøge om nationalparkstatus.

Teknologirådets afrapporteringer, konsulenternes evalueringer og en række forskningstilknyttede evalueringer i årene 2005-2006 udgjorde den primære og institutionaliserede evaluering. Der forekom ikke på forhånd anvisninger til, hvordan borgerinddragelsen skulle følge særskilte demokrati-forståelser. Det stod derfor frit for de enkelte pilotparkeres styregrupper og Teknologirådet at forestå processerne, der skulle sikre en folkelig forankring (Hansen, 2008). Måske er det derfor, at især konsulent-evalueringerne ikke er særligt informative om måden, man har forstået inddragelsen demokratiske aspekter på og ikke i nogen nævneværdig grad belyser, om og i hvilken grad

eller form borgeres ønsker og ideer efterkommes¹. Anderledes grundige er forskningsbidrag og evalueringerne fra SDU, KU, AAU, RUC og CLUF, der har bidraget til at tegne et nuanceret billede af samspillet mellem intentioner og praksis.

Den sammenfattende evaluering af pilotprojekterne blev baseret på konsulentrapporternes med NIRAS som forfattere (Hansen, 2005). Denne rapport fik det afgørende ord i at overføre omfattende forarbejde, som kom til at stå bag de efterfølgende natur- og nationalparkprocesser (Skov- og naturstyrelsen, 2006); her blev sporene lagt til borgerinddragelsens retning op til nutidens 5 nationalparker og 13 regionale naturparker (i 2021). Det var således et vigtigt arbejde, ikke mindst fordi holdningerne var mange, divergerende interesser blev sat i spil og politisk-økologiske konflikter måtte udspilles, førend en afstemt retning kunne tage form. I denne periode tegnedes en række konfliktakser ved interessent- og borgerinddragelsesprocesser for de kommende natur- og nationalparker – bl.a. blev procedurespørgsmål (hvem, hvad, hvorfor, hvordan) særlig accentueret i forhold til:

- Lokal selvforvaltning versus statslig lokalforvaltning
- Naturbenyttelse versus naturbeskyttelse
- Fastlagte virkemidler versus frivillighed
- Bottom-up versus top-down
- Ekspertviden versus lægmandsviden
- Borgerinddragelse versus lodsejerinddragelse
- Vertikal versus horisontal politikdannelse (Holm et. al., 2020).

Under indtryk af evalueringer og analyser af de indledende tiltag og sværds slag om nationalparkernes fødsel, er vi derfor nysgerrige efter at forstå, hvilken betydning borgerinddragelsen kom til at få og den rolle den tildeles i dag; fik og får borgere reelt en indflydelse, og hvis ja, hvilke metoder og demokratiske deltagelsesformer var afsættet? Hvor bevæger borgerinddragelsen sig hen ift. ovenstående konfliktakser, og blev der tale om påvirkning af den lokale natur, og hvis ja i hvilken retning?

I det følgende vil vi inddrage eksempler på fire evalueringer af borgerinddragelsen i pilotprojekterne.

¹ Kvistgaard Consult (2005a, 8 & 2005b) gjorde dog et grundigt arbejde med brug af mixed methods for at kunne evaluere, hvilke borgerinddragende metoder, der er gjort brug af på Møn og Naturpark Åmosen (og i de 5-7 andre pilotparker), med særlig fokus grad af indflydelse og effekten heraf. Interviews med styregruppemedlemmer, borgere, m.fl. samt spørgeskemaundersøgelser har dertil været brugt i evalueringerne.

1.3 Erfaringer fra udvalgte pilotprojekter og resultater af evalueringer

Vi har medtaget de gennemførte evalueringer fra tre af de i alt syv pilotprojektevalueringer, der er udpeget af Miljøministeriet, og en af de i alt tre pilotprojekter udpeget af Friluftsrådet. De er udvalgt ud fra diversitet i evalueringsinstanser, naturområder og typer af resultater.

Anvisningerne til evaluering af borgerinddragelse fra Miljøministeriet (2004) viser ikke i sig selv en interesse for borgernes indflydelse på naturens udvikling, men fokuserer i stedet på medansvar og opmærksomhed:

1. at dokumentere "hvordan og i hvilken grad borgerne har været inddraget" og 2. at undersøge "om borgerdeltagelsen har lagt grunden til medansvar i lokalbefolkningen for natur, landskab, friluftsliv, kulturmiljø og fremtidige udviklingsmuligheder i forbindelse med en evt. nationalpark."

Vi kan derfor kun forvente at finde resultater ift. vores interesse i natureffekter, hvis der lokalt er gjort en særlig indsats herfor.

1.3.1 Pilotprojektet Nationalpark Læsø

Borgerinddragelsesprocessen ved pilotprojekt Marine Nationalpark Læsø, som blev supportet af Friluftsrådet, vidner om offentlig deliberation og beslutningsdannelse, der førte til reelle, om end overraskende, resultater. Borgerinddragelsen blev evalueret af Center for Forskning og Udvikling i Landdistrikter (CLUF, 2005). De anfører, at Læsø Pilotnationalpark har haft en bred og åben proces i borgerinddragelse:

“(...) her har man valgt ikke at anlægge en selvstændig strategi for borgerinddragelse, men at inddrage borgere på den ene side langt mere åbent eller totalt og på den anden ad hoc, som udviklingen i projektet har vist behov for. Ofte har det så været svært at se, hvor borgerinddragelsen starter og slutter i forhold til arbejdet med pilotprojektet. Der er dog ingen tvivl om, at borgerinddragelselementet i projektet har spillet en afgørende rolle for udviklingen i pilotprojektet. Ved afleveringen af denne evaluering ved vi ikke, hvorledes det sidste ord fra borgernes side vil være. På Læsø har man således besluttet at gennemføre en vejledende afstemning om pilotprojektet efter vores termin for rapportens aflevering.” (CLUF, 2005 p. 2).

Efter kommunalbestyrelsen, med borgmester, besluttede at sætte pilotpark-processen i gang, blev borgere budt velkomne i hele

processen, der forløb over to år. Først skete en stærk mobilisering af borgere til de ordinære arbejdsgrupper, derpå afsøgning af borgermøder for direkte demokrati, hvorefter en parallel selvorganisering af borgere dukkede op mod ideen. Derefter arbejdede styregruppen for opretholdelse af processen efter indgåelse af et kompromis om mindsket udstrækning ud i havet; det førte til endnu en runde i arbejdsgrupperne for til sidst at lade en folkeafstemning afgøre udfaldet.

Efter det orienterende borgermøde om pilotprojektet nedsatte styregruppen efter en gængs model, udstukket fra Miljøministeriet, fire arbejdsgrupper til afsøgning af potentialer. De opdeltes i temaerne:

1. Havet – marine aspekter, forslag til ydre afgrænsning af pilotområdet – især repræsenteret ved fiskerierhvervet.
2. Landet – Læsøs landområder og plejen af disse – især repræsenteret ved land- og skovbrugserhvervet.
3. Mennesket og Naturen – fokus på de kulturelle aspekter i samspillet for en bredere skare bl.a. jægere, turisterhvervet og kulturhistorisk interesserede.
4. Vision og Formidling – skulle arbejde visionært med emner fra alle arbejdsgrupper. Gruppen henvendte sig ikke til en bestemt deltagergruppe (CLUF, 2005 s. 6).

Kort tid efter blev der afholdt et borgermøde, med invitation til deltagelse i arbejdsgrupperne, der over sommeren kom til at udarbejde forskellige forslag til undersøgelser. Sideløbende arbejdede en selvorganiseret modstandergruppe, der bl.a. bestod af en gruppe fiskere, på at få nedlagt pilotprojektet:

“Modstandergruppen havde til borgermødet i april i 2004 samlet ca. 350 underskrifter mod projektet, og man forventede, at dette ville få ministeren til at lukke projektet. Det skete ikke. Efterfølgende blev Fiskeriforeningerne på Læsø markerede omkring afgrænsningen af undersøgelsesområdet, som man ønskede skulle begrænses til den såkaldte 10-meter dybdekurve i forhold til det marine område. Man mente, at det oprindelige undersøgelsesområde var for stort.” (CLUF, 2005, s.8).

Efter en række styregruppemøder og fortsat mobilisering af borgermodstand besluttede styregruppen sidst i 2004 at stoppe for pilotprojektet. Den deliberative inddragelse i første fase betød således, at kommunalbestyrelse og borgmester lyttede til borgerne og nedlagde nationalparkforslaget.

Efterfølgende blev der via Naturstyrelsens indsats fundet et kompromis, der indebar at fortsætte pilotprojektet, hvis myndighe-

derne tydeligt kunne fremlægge data for to separate områder: det kontroversielle større område uden for 10 meters dybdekurven i havet, og området inden for 10 meter kurven nær Læsø. De indsamlede data for områderne uden for 10 meter kurven skulle samles og præsenteres i en særskilt undergruppe med rapportering – arbejdsgruppen "Havet." Denne undergruppe fik tilført en del NGO-medlemmer uden for Læsø, mens den anden gruppe var nogenlunde intakt med lokale instanser og borgere – og derpå satte myndighederne arbejdet i gang igen.

Arbejdsgrupperne afholdt borger-/informationsmøder i løbet af foråret 2005. Afgrænsningsdiskussionen blev igen taget op på styregruppemøder mod periodens slutning, hvorpå udkast til den endelige rapport blev behandlet. Der kunne heller her ikke opnås enighed; en afstemning gav resultatet, at de styregruppemedlemmer, der boede på Læsø, stemte for afgrænsning af pilotparken til at være inden for Læsø-kystområdet ud til 10-meter dybdekurven, mens alle udenørs medlemmer (primært grønne NGO'er) stemte for det større pilotparkområde ud til de internationale beskyttelsesområder. Styregruppen valgte derpå at medtage begge forslag til afgrænsning i rapporten. På baggrund af det endelig udkast til pilotprojekt rapport, blev der i slutningen af august afholdt offentligt borgermøde med fremlæggelse af rapport og debat, før den endelige rapport skulle færdiggøres og sendes til afstemning. Resultatet ved afstemningen blev, at 58 pct.

af Læsøs godt 1700 stemmeberettigede borgere stemte nej, mens 42 pct. stemte ja til at gå videre med planer om en nationalpark.

CLUF reflekterer, som det også blev skrevet i Berlingske tidende 27.9.2005, at Læsøboerne har et stærkt lokalt sammenhold og med fiskeri som dominerende erhverv skyldes skepsis nok de erfaringer, der var gjort med restriktioner fra fredninger i forhold til arealanvendelsen og fiskeriet. Det var før nationalparklovgivningen blev sat i søen, så de lokale vidste endnu ikke, om parkstatus ville medføre flere restriktioner i arealanvendelsen. Derudover reflekterer CLUF på manglende hensyn til de lokale i selve organiseringen af borgerinddragelsen i pilotprojektet:

"Fra initiativtagernes side blev der lagt op til et design med en organisationspræget styregruppe, som primært skulle sikre det formelle grundlag. Selve arbejdet skulle foregå i et antal arbejdsgrupper, som også skulle træffe beslutninger og foretage prioriteringer. Borgerinddragelsen skulle således primært foregå gennem deltagelse i arbejdet i arbejdsgrupperne. Dette design blev dog ikke godkendt på statsligt niveau m.h.t. styregruppen, der blev dikteret udvidet i forhold til antallet af nationale interessegruppe repræsentanter. [...] Formålet var [ellers/oprindeligt] at lægge så stor kompetence som muligt ud i arbejdsgrupper, der skulle være åbne for enhver, og, grundet den

udelukkende organisatorisk fungerende styregruppe, ligestille alle." (CLUF, p.11-13).

Vi ser her, at borgerinddragelsen blev taget for pålydende fra borgmester og lokale organisationer, som forskød magten vertikalt mellem ledende styregruppe og arbejdsgrupperne. Det er værd at bemærke, at de var åbne for alle lokale borgere, men kom dog i længden primært til at bestå af lokale professionelle interessenter. Naturstyrelsen og ministeren pålagde som modtræk en udvidet styregruppe med blågrønne interesseorganisationer udenfor Læsø, bl.a. på grund af marine-biologiske argumenter for at tilgodese, at en række Natura2000 interesseområder blev trukket med ind i parkafgrænsningen. Borgerinddragelsen betød dog, at borgerne erobrede magten tilbage i form af stor mobiliseret modstand og fastholdelse af ønske om en nedskalaret parkafgrænsning. Efter påtvungen udvidet afgrænsning med eksterne NGOeres medvirken, førte borgmesterens afholdelse af en afstemning på øen til udfaldet – uagtet styregruppens holdning.

CLUF anfører i evalueringen, at der var for få grundlæggende retningslinjer for borgerinddragelsen fra ministeriets side, hvilket for de involverede undervejs har været en kilde til frustration. Med for mange ubekendte faktorer vedrørende borgerinddragelsens formål, indhold og beslutningskompetence opstod konflikter på

flere niveauer, hvilket skabte forvirring og svækkede tiltroen til borgerinddragelsesprocessen. CLUF anbefalede derfor klarere 'spilleregler' for det rum, hvori arbejdet med pilotprojekter skulle foregå, fordi øjeblikks-løsninger og uventede begivenheder gjorde processen diffus og mistænkelig for de lokale.

1.3.2 Pilotprojektet Nationalpark Vadehavet

Borgerinddragelsen blev evalueret af Syddansk Universitet (SDU). Denne rapport går grundigt til værks metodisk², og sætter borgerinddragelsen ind i en lokal kontekst og visionsudvikling:

"(...) historiske og politiske kontekst i Vadehavet, og en beskrivelse af pilotprojektets organisering. Herefter behandles borgerinddragelsens design, faglig rådgivning, informationsstrategi og praksis, samt den faktiske deltagelse. Dernæst beskrives processens forløb, og det vurderes i hvilket omfang

² Rapportens konklusioner bygger på omfattende materiale indsamlet løbende under hele pilotprojektets forløb fra de første informationsmøder i maj 2004 til de afsluttende orienterings- og arbejdsgruppemøder i september 2005. Metodisk har de primært benyttet sig af etnografisk deltagerobservation og forskellige kvalitative data-indsamlingsmetoder suppleret med enkelte spørgeskemaer og en række mindre kvantitative opgørelser. Ud over selve deltagelsen i møder bygger rapporten på 27 semi-strukturerede personlige interviews af udvalgte medlemmer fra de fire arbejdsgrupper (inkl. undergrupperne på Fanø, Mandø og Rømø), arbejdsgruppernes formænd eller sekretærer, styregruppen, sekretariatet og Teknologirådet. Samlet set afspejler de udsagn og holdninger, der gives udtryk for i rapport, i alt væsentligt de aktive borgeres oplevelse af processen.

borgernes fremtidsvisioner har haft indflydelse på den endelige rapport fra den lokale styregruppe, samt hvorvidt processen har ført til en øget følelse af medejerskab for området, dets natur, landskab, friluftsliv, kulturmiljø og fremtidige udviklingsmuligheder. Endelig vurderes de økonomiske rammer og fordelingen af midler på de forskellige former for borgerinddragelse (...)" (Jensen & Jørgensen, 2005, s.3- vores understregning, vi har slettet kapitelhenvisninger).

Borgerinddragelsen i pilotparkprocessen for Vadehavet ses i lyset af de mange fredningsindsatser, der har givet en lokal modstand mod Naturstyrelsen og EU blandt de lokale. Restriktioner på landbrugsproduktion, fiskeri, jagt mm. førte således i midten af 1990'erne til en udbredt mistillid til og modstand mod statens forsøg på at forvalte området fra centralt hold. Den statslige lokalforvaltning stiller sig i modsætning til ønsker om større lokal selvforvaltning. Denne konflikt udspillede sig mellem naturbeskyttelse og -udnyttelse.

Igen kan vi ikke ud fra pilotprojektet få oplysninger om, i hvilken grad borgerinddragelsen reelt har ført til resultater på medindflydelse og forandringer i naturområderne i det område, der blev udpeget til nationalpark i 2008. Vi ved dog fra SDU's evaluering, at der i løbet af processen blev udformet en rapport om Vadehavets Naturværdier, hvor borgernes indspil i rapporten blev listet op

som et idékatalog. Vi ved, at styregruppen søgte at organisere en samlet vision for Vadehavet med forslag til zoner, interesseopdeling og forslag til videnskabelige udredninger. Mens borgernes ønsker i arbejdsgrupper var mere konkrete, baseret på øget lokalt selvstyre (se Bilag 1, hvoraf det fremgår, at borgerne viser kompetencer til at sætte kvalificerede naturmål op i en borgerinddragelsesproces).

Styregruppen inddrog også borgernes forskellige præferencer til geografisk afgrænsning af en kommende nationalpark, og forhandlede sig derigennem frem til en konsensus om afgrænsning ud fra Natura 2000-områderne. Ønsket om lokal selvforvaltning blev også videregivet af styregruppen, men overhørt af Naturstyrelsen og miljøministeren.

Af interesse for vores videre undersøgelse er, at hele opsætningen af projektet på forhånd var rettet mod, at de nationale og internationale beskyttelsesforanstaltninger ift. naturen var på plads. Så i stedet skulle fokus være på de erhvervsøkonomiske potentialer af parkudvikling, som også skulle tilgodeses:

"For ikke at lande i en opslidende naturpolitisk diskussion, der med stor sandsynlighed ville få store dele af det organiserede bagland til at sige fra med det samme, lancerede man desuden pilotprojektet som en mulighed for at udvikle området socialt

og økonomisk, snarere end som et spørgsmål om at forbedre naturindhold, kulturhistorie og rekreative muligheder, som miljøministerens igangsættelsesbrev ellers lagde op til. (...) man understregede fra sekretariat og styregruppes side, at naturen i Vadehavet allerede var reguleret i det omfang en udpegning til nationalpark formodentligt ville kræve. Man kunne derfor med sindsro forlade diskussionen om naturindhold til fordel for en diskussion af, hvorledes en nationalpark bedst ville kunne hjælpe Vadehavsregionen i økonomisk og social forstand.” (SDU, 2005 s.19, vores fremhævelse).

Styregruppen fokuserede derfor i sit arbejde på at få fremlagt en erhvervsøkonomisk vision for Vadehavsområdet, herunder få skabt et vidensgrundlag med forslag til en række konkrete initiativer inden for fem temaområder. Det betød, at borgerinddragelsen skulle forholde sig til disse på forhånd udstukne rammer for social og økonomisk udvikling, men dermed blev fokus på borgernes indflydelse på naturområdet delvist udelukket. Borgerne fik heller ikke anledning til at tage stilling til, om de faktisk ville have en nationalpark eller ej, som de f.eks. fik mulighed for på Læsø.

SDU-rapporten konkluderer, at der har været et forholdsvist stort mindretal af borgere, der ikke har deltaget. Snarere er processen

karakteriseret ved funktionel og institutionel repræsentation af især landbrugsorganisationer, grønne organisationer og en række rekreative organisationer og foreninger i området. Desuden kritiserer evalueringen, at Teknologirådet havde for lidt lokalkendskab, var for fjerne i deres virke, og at arbejdsgrupperne ikke fik tildelt kommissorium ift. at pleje de lokale behov o. lign. Generelt vurderede SDU dog, at processen havde været en succes for især udvikling af viden:

“Et flertal har dog givet udtryk for, at pilotprojektet har været en spændende og indholdsrig proces, der har gjort dem klogere på, hvordan en eventuel nationalpark kan forme sig, og hvad den kan komme til at betyde for området. På dette grundlag har folk taget mere kvalificeret stilling enten for eller imod en nationalpark i Vadehavsområdet, samtidig med at der er blevet skabt en lang række ideer til og visioner for den fremtidige udvikling i området.” (ibid., s.8). “Pilotprojektet formåede ikke at få alle lokale borgere i tale og ej heller at overbevise alle om det fordelagtige i at oprette en nationalpark i området, men samlet set må det primære resultat af pilotprojektet alligevel siges at være de nye rammer for dialog, der er blevet skabt, herunder den generelt øgede selvbevidsthed og de nye personlige, faglige og politiske netværk, der er blevet oparbejdet lokalt.” (ibid., s.76).

Organiseringen af Vadehavspilotprojektet i sekretariat, styregruppe og koordinationsgruppe, skete med amterne og Statsskovsvæsenet som dominerende spillere, og igen suppleret af en lang række nationale tunge organisationer indenfor natur og kulturmiljø. Ansvar for borgerinddragelsen blev, som flere andre steder, lagt i et sekretariat hos Statsskovdistriktet og Teknologirådet, mens styregruppen, med en række lokale og eksterne deltagere fra organisationer, amter og kommuner, fik den rolle at afstemme landspolitiske interesser ift. de lokale positioner. Amterne og statsskovene placerede sig tæt på såvel arbejdsgrupper, sekretariat og koordinationsudvalg og sikrede sig pladser alle steder. Selve set-up'et er baseret på funktionel repræsentation, altså en demokratiform, hvor udvalgte grupper får adgang til at styre. SDU vurderede, at amt og statsskov ikke turde lade borgerne få særlig stor indflydelse på retningen af udviklingsprocessen. Men alligevel tilkendegiver SDU, at styregruppen loyalt inddrog arbejdsgruppernes ideer.

Overordnet anlagde styregruppen to strategier for borgerinddragelse: Én, der henvendte sig til de borgere, der gerne ville informeres og give sin mening tilkende, men som på den anden side ikke havde tid eller lyst til at engagere sig dybt og langvarigt i arbejdet. Og én, der henvendte sig til de borgere, der ønskede større indflydelse på pilotprojektets gang, og som samtidig var villig til at investere en vis mængde tid og energi

på opgaven (arbejdsgrupperne). Borgerinddragelsen blev, ift. den sidstnævnte gruppe, gennemført som invitation til at deltage i arbejdsgruppemøder på tværs af interesser og professioner med vægt på at skabe personlige relationer og debatter, fremfor professionsbaserede. SDU vurderede, at det gav god mening for at opnå høj deltagelse og et vist stedbundet interessefællesskab, og at styregruppen brugte lokale ledere for arbejdsgrupperne. Men styregruppen forsøgte at opgradere dem i guidelines for processen, at danne møder på tværs af arbejdsgrupperne og benytte sig af forskellige alternative former for deltagelse, der kunne have sikret bredere og mere vedholdende borgerengagement; herunder flere kvinder, unge, erhvervsfolk og politikere. Til bedre forankring af borgerinddragelsen gennemførte styregruppen dog offentlige informations- og debatmøder og supplerende interviewundersøgelser for at opfange flere typer interesser, end de interesser arbejdsgrupperne havde.

Tilsvarende interessekonflikter bemærkes af Hansen (2008), der også ser sammenskrivningen af de mange lokale styregruppers anbefalinger til den nationale følgegruppe som fuld af konflikter. SDU har i deres evaluering udarbejdet en detaljeret gennemgang af en lang række møde- og proces tekniske forhold, der fremmer borgerinddragelse og borgerengagement. (Et par nedslag herfra er i Bilag 2).

Naturpark Åmosen. Foto: Lisbeth Damgaard





Skillingsted, NPÅ. Foto: Lisbeth Damgaard

1.3.3 Pilotprojektet Nationalpark Møn

Kvistgaard Consult (2005a) stod for en af to evalueringer på Møn, parallelt med og uafhængigt af evalueringerne fra et forsknings- og udviklingsprojekt fra Center for Demokrati og Naturforvaltning (Nielsen og Nielsen, 2007), herunder et delprojekt (Clausen, 2011), der afholdt workshops og tiltag med skoleklasser og borgere på Nyord. Rapporten fra Møn beskriver borgerinddragende praksisser, som er benyttet i pilotprojektet, og hvilken indflydelse borgerne har haft på selve resultatet af processen; borgerinddragelsens relevans, målopfyldelse, foreløbige effekter samt levedygtighed (Kvistgaard, 2005b). I modsætning til såvel CLUF som SDU har de ikke haft modeller for, hvori god borgerinddragelse kan bestå. De angiver, at fokus har været lokal forankring og kontekst, uvildighed samt evalueringsmetodisk spredning.

Borgerinddragelsen på Møn forløb fra slutningen af 2002 til 2005, hvor pilotprojektet også her blev organiseret ved fire tematiske arbejdsgrupper, understøttet af en styregruppe med et sekretariat som tovholder. Borgerinddragelsesprocesser skete bl.a. i form af værksteder målrettet lodsejere, unge/børn og særlige grupper af borgere.

Her opstod borgerinddragelsesinitiativer, der rakte ud over dialoger, som f.eks. værkstedsforløb og ud-i-naturen

arrangementer (Kvistgaard Consult, 2005a, 3). Det blev bl.a. foranlediget af en frem fremtrædende embedsmand (statsskovridder), der ønskede en mere grundig involvering af såvel borgere som embedsfolk (Hansen, 2012). Nedsættelse af de sædvanlige åbne arbejdsgrupper for borgere i fire temaområder på Møn har været gennemført grundigt, hvilket ifølge Kvistgaard på den ene side bidrog med løsningen af en "tung og ret ambitiøs faglig opgave", men på den anden side også afholdt nogle borgere fra at deltage. Det kommer til udtryk ved et kraftigt fald i antal deltagere over tid, som også ses i de øvrige pilotprojekter:

"Organiseringen af arbejdet med udarbejdelsen af forslag og delplaner for de fire fagområder i arbejdsgrupper har haft stor betydning for etableringen af ejerskab for nationalparkideen blandt de deltagende borgere. Borgere har herigennem haft mulighed for at bidrage med ideer og visioner for en kommende nationalpark. Arbejdsgruppen har til gengæld haft en forholdsvis faglig tung og ambitiøs opgave at løse, og det har givet vis påvirket deltagelsen i grupperne, som var kraftigt aftagende i begyndelsen. Karakteristikken af arbejdsgruppe-deltagerne peger i retningen af, at denne form for borgerinddragelse favoriserer den veluddannede, middel aldrede borger, som har et fagligt kendskab til det område, der arbejdes med i gruppen." (Kvistgaard Consult, 2005a, s. 3).

Kvistgaards vurdering sættes i relief af evalueringer fra Center for Demokrati og Naturforvaltning. Forskerne herfra har parallelt med de nedsatte tematiske arbejdsgrupper under styregruppens rådgivning, selv etableret en række fremtidsværksteder med borgergrupper fra Østmøn, Ulvshale og Nyord. Disse fremtidsværksteder var led i en intensiv aktionsforskningsindsats fra fire forskere, der involverede sig i de to lokalsamfund med en række demokratiske processer og tiltag (Nielsen & Nielsen, 2007; Hansen 2012; Clausen 2011).

På den ene side viser Clausen (2011), at fraværet af deltagelse fra bredere samfundsgrupper afspejler mistillid til processen og til rammesætningen herfor. Det udgør en forklaringsramme for de mange steder, hvor processerne går i stå som følge af manglende tillid til, at der reelt vil være tale om borgerindflydelse. På den anden side fremhæver Hansen (2012) og Nielsen & Nielsen (2007), at eksemplet fra Møn kan vise andre pilotprojekter vejen for en mere åben og deliberativ tilgang til lokale demokratisk beslutningsinteresse. Forskellene i disse evalueringer markerer forskelligt fokus på bredde eller dybde i borgerdeltagelsen. Kvistgaard bemærker, at det er svært at vurdere, hvorvidt hele den brede skare af borgere har følelsen af medejerskab:

“Det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt følelsen af medejerskab er til stede blandt mønboerne, men blandt deltagerne i arbejdsgrupperne og værkstederne, vurderes der at være høj grad af medejerskab; det vidner det store arbejde, som arbejdsgrupperne og værkstederne har lagt for dagen, samt arbejdsgruppedeltagernes tilkendegivelser omkring fortsat involvering i projektet uanset en udpegning til nationalpark.” (Kvistgaard Consult, 2005a, 35).

Kvistgaard (2005a) lægger vægt på, at borgere ved at indgå i pilotprojektet opbygger kapacitet både i form af læring og tilknytning, men også udvikler en forståelse af andres værdier ved hjælp af borgerinddragelse.

“Blandt de deltagere som i særlig grad har været med til at forme projektet og taget del i det store arbejde omkring udarbejdelsen af rapporten og implementeringsprojekter vurderes det, at arbejdet har ført til mere end blot en imponerende mængde skriftligt materiale – nemlig en større forståelse for andres værdier.” (Kvistgaard, 2005a, 51).

Denne kapacitetsopbygning kan yderligere have som effekt, at samarbejdet bliver konfliktnedtrappende på trods af de iboende interessemodsætninger:

“Værkstedsforløbet vurderes at være 100 pct. fremmende for projektet. Dels har det bevirket, at de to lokalsamfund Nyord og Ulvshale har engageret sig, hvorved en umiddelbar modstand og resignation overfor projektet er blevet vendt til en konstruktiv dialog.” (Kvistgaard Consult, 2005a, 26-27).

Samtidigt betød fremtidsværkstedets tilbud til de to lokalsamfund, at processen resulterede i et forslag til en ny model for lokal borgerbaseret naturselvforvaltning – *menighedsrådsmodellen* – hvor offentligheden vælger borgere ind til at forvalte et naturområde sammen med statsskovfoged mm. (Nielsen og Nielsen, 2004, 2007). Desuden fremkom en række konkrete forslag til involvering af skoleklasser i inddragelsesprocesserne (Clausen, 2011).

Yderligere evaluerer Kvistgaard Consult, at borgerinddragelse bidrog med lokalkendskab til projektet:

“Af interviews med styregruppemedlemmer fremgår det ligeledes, at man anser borgere for en ressource, der via lokalkendskab og faglig viden kan tilføre projektet en væsentlig dimension som ellers ikke ville komme frem.” (Kvistgaard Consult, 2005a, 21).

Kvistgaard anfører at ved Møn Nationalpark har borgerne haft en reel indflydelse på forslag til pilotpark ideen og dens afgrænsning:

“De få, som har deltaget hele vejen igennem processen, har til gengæld haft mulighed for at være med i en proces, hvor borgerne ikke kun har spillet en legitimerende rolle, men har haft reel indflydelse på produktet.” (Kvistgaard Consult, 2005a, 3).

Produktet, der nævnes i citatet, forholder sig dog ikke eksplicit til naturindholdet i forslagene, herunder naturindretning, men forholder sig alene til pilotprocessen i sig selv. Ligesom der i rapporten ikke er tydeliggjort på hvilke områder, de relativt få borgere har haft reel indflydelse i processen.

Kvistgaard understreger dog, at erfaringerne fra projektet og følelsen af reel indflydelse har den effekt, at det også kan have betydning for borgernes involvering i en kommende nationalpark (Kvistgaard Consult, 2005a, 3).

1.3.4 Pilotprojektet Nationalpark Åmosen-Tissø

Kvistgaard Consults (2005b) evaluering af borgerinddragelse i pilotprojektet Naturpark Åmosen/Tissø fokuserede – som på Møn – på de borgerinddragende praksisser, og hvilken indflydelse borgerne har haft samt deres oplevede tilfredshed. Pilotprojektet var initieret af bl.a. Friluftsrådet, der her som i Skjern-Å og Roskilde Fjord, ville realisere et supplement til Miljøministeriets 7 pilotprojekter om nationalparker. Borgerinddragelsen og evalueringen heraf blev udarbejdet efter de samme ovennævnte retningslinjer som de statslige nationalparkprojekter. Friluftsrådet havde givet en forundersøgelses bevilling, hvorefter Vestsjællands Amt og de daværende 9 kommuner i området ved Åmosen og Tissø gik sammen om at nedsætte en pilotprojektgruppe (Ovesen & Schaumburg, 2009). Ved første borgermøde den 8. januar 2005, deltog ca. 120 personer; interesseorganisationer, lodsejere, myndigheder samt interesserede borgere. Selvfølgelig pilotprojektets formelle del blev organiseret, som ved de fleste andre pilotprojekter, med en styregruppe med amt, kommuner,

museer, Friluftsråd og DN. Igen nedsattes fire arbejdsgrupper med forudbestemte temaer: natur, kulturhistorie, friluftsliv samt erhverv (m. bosætning og turisme). Niras var konsulent for borgerinddragelsesprocessen, og som med pilotprocessen ved Læsø, var der en stor grad af deliberativ offentlighed, der i perioder knyttede sig til de højeste trin i Arnsteins (1969) inddragelsesmodel (jf. s. 12).

Arbejdsgrupperne bestod af 10-20 deltagere, afholdt 4-6 møder hen over vinteren frem til foråret 2005. Hvad borgerinddragelsen under pilotprojektet angår, anfører Kvistgaard, at der savnedes kvinder, unge og børn, og at modstandere af en evt. nationalpark ikke indfandt sig i arbejdsgrupperne (mere herom senere). Konsulenterne fremlagde også, at borgere havde bidraget med vigtige inputs til udviklingen af parken, som de ellers ikke ville have kommet frem til:

“Borgerinddragelsen har ligeledes resulteret i nye ideer, som ikke umiddelbart har været i sekretariatets og styregruppens fokus. Her tænkes der især på ideen omkring fælles kommunal naturskole og på mødet den 28. maj blev det desuden foreslået at tænke andre sektorer og dermed befolkningsgrupper ind i projektet, eksempelvis sundhedssektoren og tilbyde motion i området på recept.” (Kvistgaard 2005b, 15).



Halleby å (kilde: Naturpark Åmosen)

Kommissoriet for arbejdsgrupperne lagde, i modsætning til andre pilotparker, op til et stærkt fokus på naturindholdet. I kommissoriet blev der opfordret til at arbejde med "Visioner for Naturpark Åmosen – Tissø":

- Eventuel yderligere beskyttelse eller genopretning af bevaringsinteresser
- Forbedret tilgængelighed til parken
- Udvikling af jordbruget i området
- Afgræsning af naturparken

Ideerne fra arbejdsgruppernes virke blev samlet i et idékatalog og indgik i handlingsplan og prioritering, opsummeret i juni 2005 i sammenfattende rapport (Styregruppe for Åmosen-Tissø, 2005). Dens forslag til afgræsning blev realiseret i den endelige naturpark – skete dog først 2013. Arbejdsgruppen for natur udviklede en vision på naturområdet om:

"(...) etablering af sammenhængende område med stort naturindhold på Sjælland, genoprettelse af de truede naturtyper, øge naturindholdet i den øvrige del af Åmosen og hæve vandstanden, dannelse af en mosaik af permanente lavvandede søer, fugtige enge, høslæt, afgræsning med store græssere som vildkvæg, vildhest og bison, og inddragelse af planer fra Skov- og naturstyrelsen om vådgøring." (Styregruppe for Åmose-Tissø, 2005, vores uddrag).

Således adskilte Åmosen sig markant fra de øvrige pilotprojekter, vi har undersøgt, idet der indgår en lang række naturforslag, som går igen i en senere proces op til naturparketableringen i 2013. Denne proces afspejler ønsker til parkudvikling, der ekspliciteres i formålsparagrafferne for natur- og nationalparkerne om fri naturdynamik, sammenhængende naturområder og grønne korridorer (Se evt. Bilag 3, med forslag til naturtiltag, oplistet fra den sammenfattende rapport).

Der blev efter en del forhandlinger i styregruppen opnået opbakning til at foreslå Åmosen-Tissø velegnet til etablering af en naturpark uden om de fleste landbrugsarealer. Parkforslaget blev dog ikke optaget af regeringen, måske fordi der opstod stor og velorganiseret lokal modstand mod parkdannelse blandt landbrugskredse, herunder Landbosjælland, Sjællandske Familielandbrug og en nydannet "Forening til bevarelse af naturen i den østlige del af Åmosen" (herefter benævnt Forening). Det har haft særlig betydning for dette område, at største delen af jorden ejes af et stort antal private lodsejere, samt at disse lodsejere ikke var repræsenteret i styregruppen. Dette kom til udtryk ved en betydelig og voksende modstand mod etablering af en naturpark, som også skal forstås i forholdet mellem lodsejerinddragelse og borgerinddragelse:

"Ligesom der er skabt et medejerskab, kan der også peges på et problemejerskab eller skepsis mod en eventuel kommende naturpark. Her er det primært landbruget, som der henvises til. Dette er forsøgt imødekommet ved 10-15 kaffebordssamtaler, der har været med lodsejere i området. Dette problemkompleks er desuden forsøgt formindsket fra styregruppens side, idet almindelig landbrugsjord i drift ikke er medtaget i den foreslåede afgræsning af området. Netop afgrænsningen har været til debat på styregruppemøderne og var i mindre grad oppe at vende på det afsluttende seminar. Det foreslåede areal er på 8000 ha. og indeholder bl.a. Natura2000 områder." (Kvisgaard, 2005b, s. 15).

Modstanden mod udpegning af park kobede sig til et større naturgenopretningsprojekt, der lå på skitseplanet og var sat i gang af Naturstyrelsen og Vestsjællands Amt i 1998-2001 (Vestsjællands Amt & Skov, & Naturstyrelsen, 1998). De udgav en meget omtalt udredningsrapport i 2001 "Vestsjællands Grønne Hjerte" – en helhedsplan for Åmoseområdet om vådgøring mhp. indfrielse af Vandmiljøplan II, sikring af kulturarv og sjældne naturtyper samt tilgængelighed for naturoplevelser (Miljøministeriet & Vestsjællands Amt, 2001). I den vestlige del af Åmosen og Lille Åmose ville lodsejere

iht. rapporten gerne indgå frivillige aftaler, men i øst måtte der statslig finansiering til for at kunne opstemme Åmose Å og hæve vandstanden på landbrugsarealer. Dette og senere prospektforslag til naturgenopretning (Cowi, 2006, Skov- & Naturstyrelsen & Kulturarvstyrelsen, 2006) havde gengangere i persongalleriet i ledelsen af naturpark pilotprojektet og i diverse naturgenopretningsgrupper. Med et narrativ om "Vestsjællands grønne hjerte" samt genkomst af en del af tiltagene fra naturgenopretnings-skitsen i naturparkplanerne, fik flere borgere sammenkoblet pilotprojektet for naturparkdannelsen med frednings- og naturgenopretningsprojektet. Modstanden skal også ses i lyset af, at der ikke var sket en afklaring af retsvirkningen for de kommende parkdannelser, så der opstod gennem forløbet 2001-6 en del forvirring om de to processers parallelle forløb med tiltagende modstand.³

³ Se Kjeld. H. Hansen's afrapportering fra borgermøde under en nedsat lokal sammensat Følgegruppe i 2006 med lodsejere, myndigheder og NGO'er, der skulle rådgive Naturstyrelsen om et mere detaljeret udformet skitseprojekt for naturgenopretning; vådgøring, afgræsning, pleje mm (Skov- & Naturstyrelsen samt Kulturarvsstyrelsen, 2006).

Modstandere mod naturgenopretningen argumenterede ikke bare ud fra at landbrug, boliger og brønde ville blive påvirket, men at vandstandsstigningen ville gå ud over de eksisterende naturværdier og biodiversiteten (*Foreningen, 2003*). I forhold til naturgenopretningsprojektet forekom en helt anderledes livlig debat om naturen og livet med denne blandt lokale foreninger og organiserede interessenter, med afsøgninger af holdninger til forskellige naturgenopretningsscenarier. Foreningen fremkom endog selv med en række forslag til naturforbedrende tiltag; fra beskyttelse eller genudsættelse af truede arter til dannelse af nye vandhuller og infrastruktur til oplevelsesmuligheder på vand og land.

Den nedsatte Følgegruppe for naturgenopretning udviklede i løbet af 2006 en samlet positiv indstilling til forslaget om naturgenopretning (Hansen, 2008), dog delt på forskellige ønskede vandstignings-scenarier og et mindretal var helt imod. Optimistisk lød det i en pressemeddelelse i 2006:

“Det er væsentligt i det videre arbejde at pointere overfor ministerierne og Folketinget, at der nu er bred opbakning i det midtsjællandske til at genskabe naturen i Åmosen, og at bevare mosens enestående fortidsminder for fremtiden.” (Pressemeddelelse af 22.10.2006).

Men modstanden mod den naturgenopretning, som var foreslået af Naturstyrelsen og udmøntet i skitseprojekt af Cowi (Cowi, 2006), fik lokal større tilslutning. Igen, naturgenopretningsprojektet blev i processen sammenblandet med naturparksdannelsen. Det førte til en bred skepsis mod begge projekter. Så lobbyarbejdet fra Foreningen og landbrugsorganisationer, førte i 2006 til, at regeringens finanslovsforslag om bevilling af 180 mio. kr. til naturgenopretning i Åmosen blev taget af bordet.

Med bred opbakning hos kommuner, region og andre erhvervs- og interesseorganisationer fortsatte forberedelserne til en parkdannelse dog i nye arbejdsgrupper og nye borgermøder, uagtet selve naturgenopretningsprojektets forlis. I en Kommuneplanstillæg fra 2009 vedtog kommunerne naturparksideen, som derfra gik til nye arbejdsgrupper og offentlighed (se herom i kapitel 5).

1.4 Hovedkonklusioner fra pilotperioden

- Evalueringer fra pilotparkerne fokuserer på de resultater, der angår borgernes engagement, hvem der deltager, ejerskab og borgernes læring og udbytte, samt hvad organisering af borgerinddragelsen og metoder heri har betydet for indflydelse.
- Pilotperioden viser et bredt og differentieret engagement fra borgernes side, men med overvægt af middelaldrende mænd, samt borgere, der i forvejen er involverede i erhverv og i fritidsaktiviteter.
- Den umiddelbare effekt af inddragelses-processernes kapacitetsopbygning blandt borgerne i naturområder er alle steder rapporteret positive: såsom tillidsopbygning mellem forskelle interessepoler, opbygning af gensidig udviklingshorisont, læring om planlægningens mange hensyn etc.
- Brug af arbejdsgrupper til at foreslå afgrænsning og indhold samt udvikle ideer til tiltag i parkerne viste en beredvillighed og idérigdom på en bred pallet af indsatser i parkerne, der evt. ville kunne bestyrkes med en opfølgende indflydelse. Åmosen skiller sig ud som et pilotprojekt, der er gået all-in på at have fokus på naturindhold og – genopretning, mens de øvrige parker viser beredvillighed

til at lade borgere indgå i parkers geografiske afgrænsning, men tilbageholdenhed på at ville foreslå naturtiltag.

- Der har været en meget omfattende evalueringspraksis som følge af tidens politiske fokus på forankring og legitimitet i processen, hvad angår fokus på balance mellem naturbeskyttelse og –benyttelse, samt lægmænds indflydelse og accept af parker. Men interessen for evalueringerne er svær at opspore og resultaterne herfra er ikke opsamlet i officielle dokumenter, hvorfor proces-anvisninger fremover for borgerinddragelse i såvel nationalparker som naturparker mangler.
- Vi finder ikke *reelt succesrige udfald* af borgerinddragelsens metoder, hvad angår indflydelse på parkernes kommende udformning og potentielle betydning for naturen eller hvilke naturtiltag, der kom ud af processen. Dermed er vi ikke blevet klogere på, om benyttelse-beskyttelse balancen får en ny måde at bevæge sig på via borgerinddragelse.
- Der er tendens til, at pilotparkernes styregrupper er dannet ved repræsentativ inddragelse, mens arbejdsgrupper dannes ved direkte inddragelse. Ingen af processerne afspejler tydelige processer for, hvordan det kobler sig til lodsejerinddragelse.
- Der forekom i nogle områder en stærk modstand mod etablering af natur- og nationalparker, og i enkelte tilfælde blev borgerne (og andre steder lodsejerne) reelt hørt – og processen derfor lukket ned af borgmestre. I andre tilfælde blev parkdannelse lukket ned af regering, efter der blev lobbyet fra lodsejer-organisationer mod pilotprojektgruppernes ellers positive indstilling til parkdannelse, fordi de netop havde fordringer på naturgenopretning o.lign. I begge tilfælde kunne det legitimt begrundes med, at der skulle opnås konsensus for at realisere parkdannelse.
- Pilotparkprocessen er først og fremmest afsøgning af lokal legitimitet, mens afklaring af den reelle indflydelse, borgerne ville kunne opnå, fremstår mere utydelig. Det gælder særlig i forhold til de seneste trin i inddragelsesprocessen (realisering og implementering), og hvilken indvirkning parkdannelse ville få for landbrug, naturbeskyttelse, fiskeri mm. Manglen på tydelig inddragelseskontrakt i de senere trin resulterede i mistro til, om der reelt ville gives indflydelse ud over idéfasen, hvilket mindskede tilslutningen til hele processen.
- Pilotprojekterne i denne første fase af parkdannelser havde til formål dels lokalt at indholdsudfylde specifikke forslag til nationalpark for hvert område, dels at udvikle en generel løsningsmodel til, hvordan en dansk nationalpark overhovedet kunne defineres. Heri lå også at sikre legitimitet og finde en vej, ad hvilken benyttelse og beskyttelse kunne sameksistere.
- Vi kan ikke af rapporterne eller af forskningen i pilotperioden se, at borgerne har spillet en rolle for den kommende lov fra 2007, der anviser modellen for dannelse af danske nationalparker. Men vi kan konstatere, at lokal natur som fokus for borgernes indflydelse på forandringer udeblev i lovgivning mm., hvilket måske er et resultat af, at den lokale natur netop blev et stort konfliktfelt.

2. AKTUELLE ERFARINGER MED BORGERINDDRAGELSE I NATUR- OG NATIONALPARKER

Vi har indtil nu gennemgået pilotparkernes historie ift. borgerinddragelse i årene 2003-6, der på mange måder har skabt grundlag for den videre borgerinddragelse. For at få et mere rettidigt billede af, hvordan det videre er gået, undersøger vi, hvordan der rapporteres om borgerinddragelsen på parkernes hjemmesider, i øvrige rapporteringer fra parkerne samt ud fra organisations- og ekspertinterviews.

I dette kapitel eftersøger vi eksempler på succesfulde erfaringer fra borgerinddragelse i de realiserede natur- og nationalparker. Vi har hertil læst samtlige hjemmesider for både natur- og nationalparker og deri fundet parkplaner, årsberetninger og særskilte dokumenter for at opspore, hvordan borgerinddragelsen har sat sig spor i parkernes selvbeskrivelser. I de tilfælde, vi fandt beskrivelser af borgerinddragelse, har vi undersøgt, om der foreligger beretninger, om måder borgerne inddrages på, og i hvilke dele af praksis inddragelsen er foregået, samt mulige effekter af inddragelsen.

Vi har særligt fokuseret på, om borgerne har fået indflydelse på parkernes eller naturområdernes indretning, udvikling og anvendelse. Kapitlet afsluttes med en perspektivering med afsæt i forskningslitteratur, der bygger på deltager-medforskningsmetoder og deres resultater, for at undersøge, om der her er afdækket resultater af borgerinddragelsen.

I det følgende trækker vi derfor eksemplariske cases frem. Skulle læseren sidde inde med oplagte cases, vi ikke har fået med, så er henvendelse herom så velkomment.

2.1 Borgerinddragelsens institutionalisering i naturparker og nationalparker

Efter pilotfasen er der i 2013 blevet etableret en mærkningsordning "Danske Naturparker" af Friluftsrådet, hvor kriterie 7 ud af de 10 kriterier er, at "*Naturparken skal forankres lokalt gennem borger- og lodsejerinddragelsesprocesser.*" (Friluftsrådet (2021).

Ifølge Sven-Åge Westphalens⁴ terminologi omfatter borgerinddragelse både foreninger, frivillige aktive, borgere samt lodsejere i parkernes praksis. Han anfører dog, at ofte er det ikke uproblematisk at lave borgerinddragelse på tværs af disse forskellige kategorier, og at der i praksis (lig Annika Aggers opdeling) skelnes mellem den indledende opstart og pilot-proces, og så selve driften (Westphalen, interview, 2021).

I opstart og i pilotprocessen kontaktes, ifølge Westphalen, nøglepersoner først i 1-til-1 samtaler for dernæst at finde en måde, man vil indkalde bredere grupper som landsbyer og foreninger. Først derfra indkaldes til stor-borgermøder for at starte processen op om generering af ønsker og forbehold til indstilling til Friluftsrådet og Kommunen om at gøre et større naturområde til en evt. kommende naturpark. I driften af parkerne formaliseres borgerinddragelse derefter gennem etablering af Naturparksråd, hvor friluftslivsforeninger, turismeerhverv, foreninger, lodsejere og andre interessenter indgår, og dette råd fungerer som sparringspartner for parkbestyrelsen.

Involvering af lodsejere er prioriteret i naturparkeres inddragelsesproces, qua lodsejeres ejendomsret til flere af naturarealerne

⁴ Sven-Åge Westphalen fra Friluftsrådet er projektleder for mærkningsordningen Danske Naturparker og har løbende dialog med specielt kommuner bag kommende naturparker om borgerinddragelse og interessentinvolvering.

og da naturparker baserer sig på frivillighed. At processen har betydning for adgangsforhold og naturforvaltning illustrerer f.eks. Nordals Naturpark (Ebbe Enøe, kommunal projektleder, interview, 2021): her har projektleder Ebbe Enøe prioriteret lodsejerkontakten ved at kontakte landboforeningerne, før der blev taget kontakt til de enkelte lodsejere. Derefter blev der taget kontakt til foreninger som DN, Jægere, Sportsfiskere, tre Landsby Laug, Efterskole og borgere mm, som blev opfordret til at inddrage deres bagland i bl.a. høringen af Kommuneplanen. Resultatet heraf var beskedent, hvad angår kritik og inputs i processen. Der blev fremlagt ønske om toiletfaciliteter og turismemæssige inputs. Det er dog Enøes vurdering, at de forskellige foreninger og Landsby Laugene har bidraget med ideer til virksomhedsaktiviteter, bæredygtig turisme, den lokale indretning og regulering af parken, herunder stisystemer og adgang til naturen. I etableringen af Pumpehusets Venner har lokale bidraget til regulering af adgang, vedligeholdelse og affaldshåndtering (Enøe, interview, 2021).

Imidlertid er der flere forhold, der peger på, at der siden pilotparkeres tid er sket et skifte fra mere direkte demokrati til et funktionelt/repræsentativt demokrati. Det er højst sandsynligt, at det samme gælder for nationalparker, hvor et nationalparksråd afløser eller institutionaliserer den lovpligtige borgerinddragelse udover de brede høringer af udkast til nationalparkplaner.

Som konsekvens heraf vil vi undersøge, om der er sket et skifte fra et deliberativt til et funktionelt demokrati; fra et åbent inviterende demokrati til et virke blandt færre, typisk professionelle og organiserede aktører. Dertil undersøger vi hvordan borger- og interessentinddragelse bliver evalueret ved at foretage en systematisk gennemgang af natur- og nationalparkeres selvrappede evalueringer.

2.2 Natur- og nationalparkeres selvrapporing af borger- og interessentinddragelse

Vi fokuserer i dette afsnit på andre praksiserfaringer med borgerinddragelse, som ikke er publiceret i videnskabelige artikler, konsulent- og myndighedsevalueringer og resultatopgørelser. I stedet inddrages og analyseres alle parkers selvrapporing på hjemmesider, parkplaner, årsrapporter og redegørelser siden 2015. Ud af 5 nationalparker og 12 naturparker, kan vi finde afrapporteringer, der evaluerer inddragelsesprocesserne i samtlige nationalparker (Kongernes Nordsjælland, Nationalpark Thy, Mols Bjerge, Vadehavet og Skjoldungernes Land), men kun to naturparker (Naturpark Amager og Naturpark Åmosen) (se *Bilag 5: Oversigt over selvrappede evalueringer*). Fælles for disse gælder, at natur- og nationalparkeres inddragelsesprocesser primært knytter sig til information, høring, og ideer i inputfasen.

2.2.1 Naturpark Åmosen

Naturpark Åmosen udarbejdede den første Naturparkplan i 2012-18, der bygger på afgrænsning og ideer til tiltag fra borgerinddragelsen fra 2005 omtalt i kapitel 1. Det virker til, at det er myndigheds- og NGO-repræsentanter, der overtog borgernes rolle i den nystartede naturpark i selve driften, og det synes som, at styregruppen fremover helt holdt sig fra at diskutere naturgenopretning, for i stedet at lade det være et ærinde for kommunerne og Naturstyrelsen ift. Natura2000, vandplaner, §3 område regulering etc. Vi har dog vigtige vidnesbyrd om, hvad en borgerinddragende proces kan bidrage med fra den første naturparkplans forarbejder: Et idékatalog til naturtiltag fra den første Naturparkplan 2012-18, indhentet på borgermøder, arbejdsgruppers virke og borgercafé på vikingemarked. Dette katalog, viser forskellige borgeres, lodsejeres og interessenters ønsker, visioner og ideer til Naturpark Åmosen, og vidner om, i hvilken retning naturforslagene er udviklet gennem tiden. Vi refererer til bilag 1 og gengiver her de seneste lokale borgerindspil, der tydeliggør hvor grundigt naturparkplanlægningen søgte at få borgere med til at konkretisere og forankre forslagene. Men det viser også trods det, hvor mere diskrete ønskerne med tiden er blevet.

Ideer og forslag til Naturpark Åmosen indkommet fra første borgermøde i 2012:

"(...)fotoudstilling med fugle, vandrestier i området Åmose og Tissø rundt, vandrestier langs åen, cykelsti rundt Tissø, ved følsomme skovområder, brug skovheste til udtrækning af stammer. Kanoudlejning og overnatningsfaciliteter ligesom på Susåen. Forbedrede adgangsmuligheder, afmærkede fodspor. Et stisystem, der forbinder Værsløvstien til Fiskervej ved Bakkendrup og krydser Halleby Å videre til Fugledegård. Overnatning, bålhytter, shelters, naturlegeplads med aktiviteter for hele familien. Kano- og kajakudlejning, rydde østsiden af Tissø. Hæve vandstanden i Store Åmose. Foredrag og rundvisning i Åmosen om naturen, fuglene og arkæologi. Workshop på en skole, fritidsklub, spejderne eller lign. for at udvikle ideer, der kan sikre interessante tiltag til unge. Græssende dyr skal passe til den flora, fauna og det klima, som der er på stedet." (Idékatalog fra borgermøder, Bilag 4 i Naturparkplan naturpark Åmosen, 2013)

På næste borgermøde i 2012 lod planlæggerne borgere arbejde i dybden med prioritering og udmøntning af naturtiltag og mange andre forslag til turisme, guidning, stisystemer, dyrehold, græsning og ekstensiv landbrugsdrift, formidling mm. Herunder er naturparkplanens gengivelse af nogle af flere naturforslag (Naturpark Åmosen, 2012), som planen anfører som retningsgivende for naturparken (jf. tabel 1).

I den nyeste naturparkplan for 2018-22 er interessen for borgerinddragelse og borgernes ønsker for naturen dog helt reduceret. Det må antages at være udtryk for en vis tøven fra naturparkledelsen og må have bevirket en vis resignation i lokalbefolkningen oven på de historiske erfaringer fra pilotperioden. Vi kan dog ikke ud fra selvrapporteringen vurdere, om de forskellige inputs har ført til praksisændringer.



Bromølles vandløb. Foto: Lisbeth Damgaard

2.2.2 Naturpark Amager

Naturpark Amager har i deres naturparkplan for 2020-25 taget afsæt i omfattende interessent- og borgerinddragelse tilbage fra udviklingen af den første udviklingsstrategi i 2013. I forbindelse med konkretisering af udviklingsstrategien og i "projektprogram for nye faciliteter" er der særligt i perioden 2017-2019 blevet afholdt en række borgerinddragelses arrangementer, bl.a. et større borgermøde i 2017 med omkring 150 deltagere.

Opfølgning på borgerinddragelsen findes i opsamlende rapporter på Naturpark Amagers hjemmeside, der viser, at der er blevet ændret og justeret i parkplan gennem dialoger med forskellige brugergrupper. Naturstyrelsens driftsplaner (de ejer en del af parken) og Kommunernes pleje- og udviklingsplaner bliver revideret med jævne mellemrum og borgerinddragelse har assisteret, men vi kan ikke aflæse, om det har ført til praksisændringer. Som tidligere omtalt ses der også her tendens til at lade borgernes stemme blive overtaget af de lokale foreninger:

"Borgerinddragelsen vil fremover også ske via nedsættelsen af et Naturparkråd bestående af en bred kreds af interessenter. Der vil blandt andet være tale om repræsentanter fra grønne organisationer, friluftsliv, turisme, kulturinstitutioner og myndigheder. Naturparkrådet vil være rådgivende i forhold til

den fortsatte udvikling af Naturparken, og samtidig et bindeled til de mange brugere og interessenter, som de repræsenterer." (Andel (2017).

I 2018 udskrev partnerskabet bag Naturpark Amager en projektkonkurrence for udformning af kommende hovedindgange og blå støttepunkter. Afsættet var efteråret 2017, hvor der blev gennemført en dialog med interessenter og borgere. Fokus for projektprogrammet var bl.a. "Hovedindgange," "Blå støttepunkter" og "Naturpark for alle," og blev udarbejdet med afsæt i en forståelse for, hvad en bred kreds af interessenter og borgere opfatter som nøglepunkter i forhold til den videre udvikling af Naturpark Amager. I den følgende udviklingsproces blev borgere og interessenter igen inddraget med henblik på at bidrage til den konkrete projektudvikling. Det blev til fire interessentmøder og et enkelt borgermøde med 150 deltagere om aktiviteter og kvaliteter. Dialogprocessen blev faciliteret af ANDEL.

Borgernes temaer var:

"Flere mindre indgange, ikke kun v. metro og Ørestad, markeringer af overgange ml. byen og naturen begge veje, Formidling af lokal natur arter, guidning v. port, der i sig selv skal være aktivitetsområder etc., nænsom omgang m. natur, hvad kan man gøre selv af praktiske ting. adgang til og fra

vand, kajakpladser, fiskeri, infrastruktur for gående og ridende etc. Men også problematisering af manglende midler til egtl. naturpleje og – forbedring, hvilket lå udenfor mandatet i projektet. Støttepunkter, stier mm. og konflikt ml benytter og beskytter på dagsordenen. [Liste med 50 forslag, men ingen formidling om disse ting kom igennem, vores note]." (Andel, 2018).

Det viser sig her igen, at borgerinddragelsen holder sig indenfor de afstukne rammer fra Friluftsrådet, men det er ikke ekspliciteret, hvad der kom ud af processen, og der ses ikke tegn på ønsker til naturens udvikling i parken.

2.2.3 Nationalpark Kongernes Nordsjælland

Borgerinddragelsen i *Kongernes Nordsjælland* er i afrapportering karakteriseret ved input til høringsfasen. I 2019 gennemførtes en idéfase, hvor borgere og samarbejdspartnere indsendte ideer og forslag til planperioden 2020-2026, og der er afholdt informationsmøder for lodsejere og andre interesserede. Desuden har der løbende været drøftelser med de enkelte berørte lodsejere. Nogle af de 400 indslag og 67 hørings svar blev indarbejdet i naturparkplanen, mens gennemførelses- og etableringsfasen ikke fremhæves på hjemmeside, årsrapporter eller naturparkplan. De mange forslag vidner om lokalt engagement og opbakning, men

Tabel 1: Borgernes forslag til Naturpark Åmosen (kilde: Naturpark Åmosen).

Natur

Forslag	Konkretisering/Hvad skal der til	Eventuelle forbehold	Andet
Øresø Mølle. Genskabe mølledam – Prioriteret af gruppen	Tekniske og biologiske undersøgelser for at sikre den bedste og mest naturvenlige løsning. Anlæg af stemmeværk og fiskepassage. Fremskaffe økonomiske midler.	Ejerens accept. Hensyn til kulturarv i forbindelse med eksisterende retsre af stemmeværk og langs åen kan begrænse eller ændre projekt.	Mulighed for, at der i tilknytning til den nye mølledam kan være grundlag for en cafe, restaurant eller lignende og andet som henvender sig til besøgende.
Græsningslav. Udsætning af husdyr for at græsse arealerne – Prioriteret af gruppen	Der skal skaffes arealer af tilstrækkelig størrelse. De behøver dog ikke ligge samlet. Der skal etableres de nødvendige hegn. Organisering af tilsyn, pasning og slagtning. Der skal tilskudsfordres i vinterhalvåret eller hele sæsonen afhængig af dyreart og race. Kan udføres af en lokal landmand. Flytning af dyr afhængig af det ønskede græsningstryk og dyrenes velfærd. Opstaldning om vinteren.	Manglende tilslutning til at aftage kød. Valg af rette dyr er vigtigt.	
Udsætning af vilde heste eller andre græssere – Prioriteret af gruppen	Tilstrækkelig store arealer. Tilstrækkelig hegning. Tilsyn til dyrenes tilstand og overvågning af antal, sygdom mv. Der kan indgås aftale med lokal landmand. Der skal være sikkerhed for at arealer ikke ændrer status. Derfor behov for opkøb af arealer. Helst statslige opkøb. Mulighederne for offentlig adfærd kan ikke være fri. Indsyn i området fra udsigtstårne eller tilsvarende.	Tilstrækkelig viden omkring de udsatte dyr af de personer, som foretager tilsyn. Behovet for tilstrækkelig store og sammenhængende arealer skal opfyldes. Jordopkøb kræver mange penge.	Erfaringer fra f.eks. Sydengland bør inddrages i projektet.
Sti rundt om Madesø. Stien er nævnt i Kalundborg Kommunes stiplan.		3 lodsejere	
Etablering af græsningslav med henblik på at få eget kød. Græsning på naturarealer ved Åmosen.	Græsningslav eller dyr til græsning kan styres af en kommune eller organisation. Beskæftigelse af mentalt handicappede eller personer, som har svært ved at varetage normalt arbejde. Erfaring fra Ballerup Kommune. Henvisning til Rikke Sønder fra Gefion som skulle have erfaring med græsningslav.		
Udsætning af bæver, ulve og odder (andre dyr?..)			

også om at afrapporteringerne bygger på en forestilling om, at borgerinddragelse vedrører idéinput og høring, mens nationalparken som myndighed skal stå for prioritering og eventuel gennemførelse af de indkomne forslag. Hvis vi kan tale om en effekt af borgerinddragelsen i afrapporteringerne på hjemmeside og i årsrapport, er det, at ideer og høringsinput har haft mulig indflydelse på parkplanen, mens Arnsteins højere inddragelsestrin ikke er afrapporteret (Nationalparkplan 2020-2026).

2.2.4 Nationalpark Thy

I årene omkring etablering af *Nationalpark Thy* var ca. 250 mennesker involveret i arbejdsgrupper, der kortlagde muligheder og begrænsninger. Sidenhen er der indkommet borgerforslag, som kan ses på hjemmesiden, og der er afrapporteret evaluering af indsatser (Nationalpark Thy, 2020). Borgerinddragelse nævnes to steder: 1) at borgere kan indsende ideer, input og bemærkninger i høringsfasen, som har mulighed for at blive materialiseret i Nationalparkplanen. 2) at input via Nationalparkplanen videregives til Naturstyrelsen, som står for Thy's driftsplaner, så borgere også af den vej inddrages i udvikling af områdeplanerne, i overensstemmelse med lov om nationalparker. For begge eksempler gælder, at det er de to første inddragelsestrin jf. Arnstein (s. 12).

En anden form for indflydelse fra borgerinddragelse, som er afrapporteret, er frivilliges engagement, der har haft positiv økonomisk betydning for Nationalparken: *"Inddragelse af frivillige resulterede desuden i en væsentlig nedgang i budgettet, som betød at tidligere afsatte midler kunne prioriteres til andre aktiviteter"* (Nationalpark Thy, 2020, s. 44). Således fremhæves lokal medindflydelse og ejerskab ved, at en mindre gruppe frivillige, hovedsageligt håndværkere, har arbejdet med at renovere bygninger omkring Lodbjerg Fyr (Nationalpark Thy, 2020, s. 44). Et tidligere hønsehus er bl.a. omdannet til et attraktivt madpakkehus. Eksemplet bevidner, at borgerinddragelse kan have økonomiske output, når borgere også inddrages i implementeringsfasen. Materialet tillader dog ikke dybere analyse af inddragelsesprocessen, men ud fra processen om mulig indlemmelse af Lildstrand i Nationalparken og af sammenslutning af borgerforeningerne på Hannæs (Nationalpark Thy, 2020, s. 44), ses omfattende borgerinddragelsesaktiviteter (Nationalparkgruppen 2020), hvilket vi kort vil berøre i kapitel 4. Af Friluftsrådets rapport (2020) ses desuden, at nationalparken har en kernegruppe på ca. 25 personer, der er med til at drifte besøgscentret i åbningstiden. Ligeledes findes ca. 50 stivogtere. Effekten af borgerinddragelsens evalueres dog ikke særskilt.

2.2.5 Nationalpark Vadehavet

For Vadehavet er rapportering, som i Kongernes Nordsjælland, karakteriseret ved fokus på informationsformidling til borgere i idé-, høring- og inputfasen. Således belyser rapporten det omfattende arbejde i afholdelse af forskellige inddragelsesarrangementer: *"Resultatet af den offentlige proces med borgermøder, workshops, mails til skoler osv. var ganske overvældende. Vi modtog næsten 800 ideer og forslag, samt 22 hørings svar."* (Vadehavet, 2020). Flere af disse ideer og inputs indarbejdes i Naturparkplanen 2019-2024, og som for Kongernes Nordsjælland synes borgernes input i parkplanen at være det væsentligste outcome af inddragelsesprocesserne.

Af Friluftsrådets rapport (2020) fremgår dog, at frivillige indgår i et formidlerforum, der bl.a. er med til at planlægge og afholde større events som Åens Dag, Naturens Dag og Marbækdagen. Også den lokale udviklingsgruppe i Tønder deltager aktivt i nationalparken, bl.a. i forbindelse med dyrskuer og havne fester langs Vadehavet, maraton og sportsevents. Dette gælder også Vadehavets såkaldte Vagerlaug, hvor nationalparksekretariatet understøtter aktiviteterne økonomisk for afmærkning og sikring af maritime friluftsmuligheder (Vadehavet, 2020). Nationalparken forventer at have ca. 100 nationalparkambassadører, der spiller en vigtig rolle i forhold til bl.a. events, tema-, nationalpark- og forskningsdagen.

I parkplanen tillægges borgerne en vigtig rolle sammen med kommunerne, Naturstyrelsen og andre aktører ift. at "etablere en række infosteder, ruter og stier, som skal være en grundsten i formidlingen af nationalparken og verdensarven." (Vadehavet 2020, s. 7). Hvilken type inddragelse—om der er tale om frivillige, laug eller anden form for inddragelse i forbindelse med etablering og vedligehold af ruter og stier— fremgår dog ikke af materialet. Det synes således, som om rapporteringen om inddragelse først og fremmest skal legitimere nationalparkens arbejde, snarere end at synliggøre, hvordan borgere bidrager til at gennemføre og etablere rekreativ infrastruktur i nationalparken.

2.2.6 Nationalpark Mols Bjerger

Som for de øvrige nationalparker betoner selvrapporering fra *Mols Bjerger* også en myndighedsbetjent offentlighedsfase, hvor der til nationalparkplan (2018-2024) indhentes forslag fra borgere og herefter kommer planen i høring. Borgere har således haft mulighed for at komme med input og forslag til planen og indgå i den offentlige debat om planens indhold ved deltagelse i seks borgermøder. Der kom i alt 161 forslag i offentlighedsfasen, hvoraf 28 omfatter geologi og natur (Naturparkplan, 2018-2024, s.13). Bortset fra dette nævnes borgerinddragelse ikke ud over, at nationalparken vil invitere borgere til at være med til at styrke

formidlingen om nationalparken, samt støtte lokale borgergrupper, der ønsker offentlig tilgængelige badebroer mv. Formålet med borgerinddragelse er, ifølge årsrapport 2020, at sikre større ejerskab og kendskab til nationalparken. Nationalparkens offentligt tilgængelige materiale omhandler således alene input fasen og bevæger sig på et informativt stadie jf. Arnstein (s. 12).

Af Friluftsrådets rapport (2020) fremgår, at Mols Bjerger har en venneforening, "Nationalparkens Venner," der forventes at bidrage til opgaveløsning i nationalparken. Det gælder for eksempel et hold af frivillige skovhjælpere, som laver vedligeholdelse på offentlige stier. Beskrivelsen fremstår som et institutionaliseret set-up, hvor perspektivet er de frivilliges ressourcer. F.eks. nævnes, at en række mennesker med udviklingshæmning hjælper med opgaverne, og at det sker i samarbejde med andre frivillige. Der findes også en guidegruppe af frivillige samt en naturgruppe, der bl.a. er med til at overvåge området.

2.2.7 Nationalpark Skjoldungernes Land

Skjoldungernes Land synes i deres selvrapporering (parkplan, årsrapport) at læne sig tæt op ad Mols Bjerger og Kongernes Nordsjælland i deres inddragelsesmodel. Inddragelse i afrapporteringen synes at være et institutionelt myndigheds-set

up, hvor borgerinddragelse reduceres til et spørgsmål om input, information og høring.

"I foråret 2016 gennemførte bestyrelsen en idéfase, hvor idéer og forslag til nationalparkplanen blev indkaldt via avisannoncer, pressemeddelelse, borgermøde og foldere på biblioteker mv. Idéfasen resulterede i en imponerende samling af tanker, ønsker og drømme for nationalparkens fremtidige virke, udmøntet i 430 idéer og forslag fra 80 personer, foreninger, institutioner og kommuner. Herudover kom en række idéer i høringsperioden. Planen tager udgangspunkt i disse forslag og idéer. I nogle tilfælde er det blevet til konkrete indsatser i planen; i andre tilfælde beskriver planen en ramme, som gør det muligt at gennemføre en række andre indsatser." (Skjoldungernes Land, 2017-2023, s. 112).

Inddragelse har således haft effekt på parkplanen, og hermed på en design- og planlægningsfase, mens det ikke nævnes, hvorvidt borgerne vil inddrages og hvordan, når elementer i parkplanen skal realiseres. I stedet synes borgere først og fremmest at være reduceret til brugere og konsumenter af naturparken.

2.3 Hovedpointer fra selvrapporteringen

- Ingen af natur- eller nationalparkerne har afrapporteret effekter af borgerinddragelse, hvad angår natur, naturdynamik, grønne korridorer og naturmangfoldighed, mens stier og friluftsliv og adgang til naturen, er i fokus om end konkrete effekter af inddragelsen sjældent afrapporteres.
- Borgerinddragelse synes at være knyttet til idé og høringsfase, mens borgernes rolle i design-, implementering- og realiseringsfaserne synes nedtonet og i nogle tilfælde helt fraværende.
- Skjoldungernes Land, Mols Bjerge og Kongernes Nordsjælland (parkplan, årsrapport) har i deres selvrapportering en inddragelsesmodel, der er karakteriseret ved et institutionelt myndighedsperspektiv, hvor borgerinddragelse reduceres til et spørgsmål om give borgerne mulighed for input, information og høring.
- Ingen af natur- eller nationalparkerne har afrapporteret effekter af borgerinddragelse, hvad angår natur, naturdynamik, grønne korridorer og naturmangfoldighed (jf. kriterie 1), mens stier og friluftsliv (jf. Kriterie 2) og adgang til naturen (jf. kriterie 3), er i fokus, og konkrete effekter af inddragelsen sjældent afrapporteres. Det er

foreningerne og lodsejerne, der er stærkest i indflydelse og skal borgere opnå indflydelse, skal de organisere sig.

Før vi går over til, hvad der i øvrigt er rapporteret om natur og borgerinddragelse i Danmark, vil vi kort resumere og diskutere, hvad forskningsbidragene engagerede i området har vist.

2.4. Forskningsperspektiver på borgerinddragelse og naturudvikling i pilotparker

Vi trækker i F&U projektet om Naturpark Åmosen på en række deltager-medforsknings metoder, som vi har været vidne til i dansk planlægningstradition. Vi er bl.a. inspirerede af de forskellige metodiske greb og tiltag i en række forskningsprojekter fra Center for Natur og Demokrati, der bl.a. indbefatter den føromtaltte aktionsforskning i demokratisk dannelse ved pilotpark Møn og Nyord (Clausen, 2011; Hansen, 2008, Nielsen & Nielsen, 2007). Med unge i fokus var her en form for borgerdreven dagsorden-dannelse – omvendt deltagelse – med brug af fremtidsværksteder, hvor borgergrupperne blev medforfattere på opsamlinger undervejs (Agger og Aagaard Nielsen, 2007; Hansen 2008, Nielsen og Nielsen, 2007). Nye typer af demokratisk naturforvaltningsforsøg i Halkier Ådal blev gennemført i samme periode (Nielsen og Nielsen, 2006).

Fra disse projekter findes grundig afrapportering om udfaldet af en række forsøg med omfattende demokratiseringstiltag, og nye, teoretisk informerede metoder i åben borgerinvolvering. Der er her arbejdet med opbygning af offentlig deliberation og metoder for at åbne og invitere til en bredere og dybere demokratisk inddragelse. Disse projekters direkte inddragelse søger at undgå planprocesser som hurtigt lukker sig om status quo, f.eks. baseret på tekniske fix og ekspertviden eller kutymeprægede aftaler. Studierne og deres teori-informerede refleksioner giver på mange måder svar på de udfordringer, som ovenstående pilotprojekt evalueringer afrapporterede. På Møn kan vi fra dette projekt således få et indblik i, hvad der lykkedes at få udformet af en række konkrete borgerforslag til rammer for en evt. kommende nationalpark:

- Naturværdier opretholdes og udvikles på en måde, der skal støtte hverdagslivets kvalitet og udvikling af fællesskaber
- Hele Møn bør inddrages som område, og derfor også flere borgere, og ikke kun et naturreservat delområde, for at sikre sammenhæng mellem naturudnyttelse og – beskyttelse for hele lokalsamfundet
- Frivillighed og lokal indflydelse i processen
- Nye initiativer bør pilotafprøves ud fra et forsigtighedsprincip
- Borgerdeltagelse bør træde i stedet for inddragelse

Deres anbefalinger er baserede på de opnåede resultater i borgerdemokratisk mobilisering, og ikke baseret på reelt realiserede naturtiltag fra borgernes side; de rummer i stedet dybe og vedvarende borgerinddragelsesprocesser med et langt større fokus på at understøtte en form for lokal empowerment ift. lokal naturforvaltning (Agger og Aagaard Nielsen, 2007; Hansen 2007, Nielsen og Nielsen, 2007). Vi er dog her imidlertid interesserede i at lære, hvor der empirisk har vist sig belæg for, at borgerinddragelse er lykkedes med ift. impact på naturen. Det afrapporteres der ikke meget om i disse studier. Lidt provokerende kan det måske også stilles op som, at erkendelsesinteressen i ovenstående studier primært er grundigt metodisk/teoretiske udi dybere demokratisk kulturudvikling, mens spørgsmålet om, hvorvidt der opnås *reel indflydelse* på naturtiltag, er sekundært.

Den tidlige forskning i borgernes rolle for den opstartende fase af parkdannelserne (se bl.a. Agger & Nielsen, 2007; Hansen, 2007; Clausen, 2011; Hansen, 2012; Kristensen, Primdahl og Vejre, 2015) undersøgte den institutionelle og politiske proces med etablering af parkernes organisering og retslige fundament for de kommende naturparker og nationalparker. Deres undersøgelser indikerer, at *borgernes indflydelse ikke fik den centrale status, som de mente, det burde* – hvilket de ovenfor beskrevne erfaringsopsamlinger fra pilotprojekterne til dels bekræfter. De tiltag,

der enkelte steder blev gjort for dybere demokratisering og kommunal øget indflydelse, blev ifølge Hansen (2007) siet bort af “Den Nationale Følgegruppe,” som stod for opsamling på alle evalueringerne af pilotforsøgene, udgivet i Niras’ samlede afrapportering (Niras, 2005). Måske derfor kom der heller ingen retningslinjer i nationalparkloven om, *hvordan* borgerinddragelse i drift af parkerne skulle foregå.

Forskningslitteraturen, der blev udformet i årene tæt på pilotparkerne, peger på forskellige potentielle og universelle konfliktakser i de første år af parkudviklingen, der påvirkede borgerinddragelsen negativt:

- Borgerinddragelse kunne være i konflikt med den mangeårige ekspert-baserede forvaltning i Skov- og Naturstyrelsen og Statsskovene (Hansen, 2012; CLUF, 2005).
- Flere grønne miljø NGO’er frygtede, at borgerinddragelse ville fjerne fokus fra prioritering af biodiversitet i større sammenhængende naturområder (Hansen, 2007; Hansen, 2012; Agger og Aagaard Nielsen, 2007; CLUF, 2005).
- Kommuner og Amter (før 2007) ønskede lokal selvforvaltningsret over naturområderne, mens NGO’er og Skov- og Naturstyrelsen etc. ytrede behov for *statslig* lokalforvaltning (Hansen, 2007, se s. 124-136; Hansen, 2012).

- Statslig lokalforvaltning blev prioriteret mod lokal selvforvaltning, begrundet i frygt for lodsejernes vetoret samt frygt for at bredere inddragelsesprocesser (borgerinddragelse) ville sætte for meget fokus på et fritids- og turismetiltag (Hansen, 2007, se s. 124-136; Hansen, 2012).

Agger og Nielsen (2007) påpeger i den sammenhæng, at genuin borgerinddragelse er en ret vanskelig opgave med at opfange, “oversætte” og kanalisere hverdagslivets natursyn og –praksis ind i parkernes etablering (se også Nielsen & Nielsen, 2006; Agger & Nielsen, 2007; Vejre og Serup, 2015). Hverken kommuner, NGO’er eller konsulenter kunne, ifølge disse forskere, overkomme dette, og de betvivler, at Teknologirådet formåede at justere deres normale tilgange i arbejdet med stakeholders til i stedet at rumme borgeres ideer (Agger & Nielsen, 2007; Clausen, 2011; Hansen 2007). Vores gennemgang af SDU’s evaluering af processen for Vadehavet peger på det samme.

Resultaterne fra ovennævnte forsknings- og udviklingstiltag er mangfoldige, og vi kan ikke yde retmæssigt gengivelse her, men vores egen fremdragning af anvisninger ud fra litteraturen for en potentiel resultatgivende borgerinddragelse påpeger, hvor vigtigt det er:

- at opretholde en bevidst styring, der giver lang tid og lydhørhed til at deltagerne får lov til at være heterogent sammensat og udtrykke diversitet på basis af egne hverdagsliv/levevis vilkår, som afsæt for ønsker til naturområdet.
- at give plads til gensidige forhandlinger mellem borgerne og afsøge udvikling af mulige fælles forestillinger, der rækker ud over interessent positioner eller inddragelses-ledernes på forhånd givne forestillingsrum.
- at bruge metoder i værkstedsformer og governance med borgere, forvaltninger og politikere, der undgår dagsorden-lukning for de deliberative processer i alle led i styringskæderne.
- at være parat til at forstå og acceptere manglende lyst til deltagelse, som kan skyldes erfaringer og protester mod alt muligt bagom selve kaldet på deltagelse i naturområde tiltag.

- at forstå, at der er uendelig meget magt i selve organiseringen af de instanser, der skal stå for besættelse af sekretariat, koordinering, arbejds- og styregruppe. Så derfor træk borgerrepræsentanter med ind til de instanser, der skal referere resultater opadtil.

I ovennævnte forfatterskabers analyser er der tale om teori-informerede udviklinger af lovende deliberative metoder og praksis-organiseringer, samt analyser af den lange historie op mod nationalparklovgivningen. De behandler de blokeringer, der opstod i søsætningen af eksperimentelle tiltag, og hvorfor forskernes anpriste, lovende tiltag ikke blev videreført i parkernes etablering. Der er således, ifølge dem, tale om blokeringer i form af asymmetrisk viden og indflydelse, politisk-administrative blokeringer og lokale modsætninger mellem borgerne, det ikke lykkedes at opløse. Litteraturen fra disse forsøg viser således primært, *hvorfor det ikke lykkedes med en demokratisering* i disse projekters ånd, og hvorledes det satte spor i den politiske proces og lov om nationalparker. De naturrelaterede *praktiske resultater* er i denne litteratur ikke at finde, hvad angår: *hvor er der opnået egentlig indflydelse, og med hvilke effekter for naturen?*

Da der ikke forefindes systematisk evaluering af borgerinddragelse og naturindflydelse, hverken i forskningslitteraturen, fra myndigheder eller konsulenter siden pilotforsøgene, må vi derfor søge videre. Vi vil derfor i reviewdelen i kapitel 3 (af) dække viden-hullet i den empiriske evalueringsforskning, hvad angår rapportering af borgerinddragelsens resultater i større naturområder. Vi vil derfor *ikke* gå videre af disse ovennævnte forskningsspør. I stedet eftersøger vi empiriske og dokumenterede resultater af borgerinddragelsesprocesser efter opstarten af parkerne og større naturområder. Der er således forskel på forskning med en bestemt metodisk dagsorden som i ovenstående, der undersøger et åbent øjeblik i historien for deliberativ praksis og så forskning med review over en længere årrække, der afsøger resultater fra succesfuld borgerinddragelse, som kan overføres til parkers og kommuners udviklingspraksis i dag.⁵ Vi kan ikke, af rapporterne eller af forskningen i pilotperioden, se, at borgerne har spillet en rolle for selve den kommende model for danske nationalparker.

⁵ En tredje måde at undersøge borgerinddragelsens effekter på, ud over et survey el. interviews af borgerne, ville være at studere, hvorvidt der over tid har været en indflydelse tilbage fra pilotperioden, ift. det der måtte være realiseret senere i parker. Den metode ville også kunne studere de mange høringssvar, der er på national og naturparkplaner for at se om indsigelser og forslag har kunne finde vej ind i naturtiltag i parkerne.

Fugledegård Naturcenters
naturrum. Foto: Sofie
Cold-Ravnkilde



3. REVIEW AF EVALUERED BORGERINDDRAGELSES EFFEKTER

I dette kapitel vil vi eftersøge empiriske og dokumenterede resultater af borgerinddragelsesprocesser efter opstarten af parkerne og i større naturområder. Vi har særligt fokus på naturrelaterede praktiske resultater, hvor er der opnået egentligt indflydelse samt med hvilke effekter på naturen.

Kapitlet indledes med en præcisering af formål og afgrænsning. Derefter præsenteres søgestrategi, herunder søgemetoder og analysestrategi. Kapitlet afsluttes med en præsentation af søgeresultater, fund og tematisering.

3.1 Afgrænsning og metode

3.1.1 Formål og afsøgning af genstandsfelt

Formålet med dette review er primært at undersøge forsknings- og praksisrapporterede erfaringer med borgerinddragelse i naturplanlægning og naturtiltag i større sammenhængende naturområder. Om, og i så fald *hvordan* borgerinddragelsen har medført reel indflydelse på ændret naturudnyttelse.⁶ Vi fokuserer således på de forhold, hvor en myndighed, natur- eller nationalpark eller NGO involverer borgere i planlægningen af større naturområder, og i givet fald med hvilke effekter, borgernes engagement har været med til at forandre et naturområdes beskaffenhed, udvikling og anvendelse.

Dermed frasorteres vi selvgroede borgerinitiativer, eller empowerment projekter fra neden, som ellers kunne være nok så interessant. Målet er nemlig at opspore, hvad kommuner, myndigheder, NGO'er og parkledelser kan lære af succesfulde inddragelsestiltag – samt de omstændigheder og baggrunde, der lå til grund for at eventuelle effekter lykkedes.

⁶ jvf. parametrene 1-3 i Lov om Nationalparker hvor målene er §1: 1) sikre større sammenhængende naturområder 2) styrke naturens mangfoldighed og kvalitet 3, sikre fri dynamik i naturen

Reviewet vil sekundært undersøge, hvordan borgerinvolvering om adgang og andre services er med til at udvikle parker og naturområder, herunder adgangsforhold og friluftsliv (jf. Nationalparklovens parameter 4 og 7, i §1).

I det danske plansystem varetager kommunerne en række planlægningsopgaver med betydning for natur, hvor borgere er høringspart eller evt. involverede i forhandling og drift, ligesom i nationalparkloven: I natur-, vand- og råstofplaner, lokal udviklingsplan (LUP) med områdefornyelse og kvarterplaner, klimatilpasningsplan, kommuneplan, plan for naturpleje, Lokal Agenda 21 plan mv. Da vi søger litteratur og afrapporteringer om borgernes indflydelse på større naturområder, vil vores interesse for resultater af borgerinddragelsen derfor i princippet også kunne involvere nogle af disse planområder.

Tilsvarende har en række organisationer som Friluftsrådet, Danmarks Naturfredningsforening og fælleseje/forpagtningsrettede organisationer forskellige former for involvering af borgere i naturen, der vil kunne komme med i reviewet.

3.1.2 Reviewtype, søgemetoder og analysestrategi

Reviewet er metodisk inspireret af en hermeneutisk tilgang til litteraturstudier. I artiklen *Literature reviews and the Hermeneutic Circle* (2010), argumenterer Boell og Cecez-kecmanovic for, at udvælgelse af litteratur aldrig kan være "unbiased, complete and reproduceable." (Boell & Cecez-kecmanovic, 2010, p. 2). Med inspiration i Boell & Cecez-kecmanovic (2010) arbejder vi med litteratursøgning ud fra en forståelse af, at der ikke kan produceres en endelig, fuldstændig og objektiv samling af hverken forskningslitteratur eller praksisnær faglitteratur. I stedet ses et review som en systematisk fortolkning af tidligere og nye tekster, hvilket løbende fører til en dybere og mere omfattende forståelse af et felt.

Ifølge Greenhalgh og Peacock (2005) kan et systematisk review ikke alene baseres på nogle på forhånd definerede, protokoldrevne søgestrategier, uanset hvor mange databaser, der søges på. Denne pointe er i særdeleshed vigtig i forhold til indeværende review, hvor vi på baggrund af egne tidligere reviewerfaringer (Fabricius et. Al., 2016; Ebbesen og Holm, 2019) ved, at vi kan risikere pauvre resultater alene i videnskabelige databaser.

Som konsekvens heraf har vi, i forbindelse med generering af litteratur, valgt en flerstrengt søgestrategi som tillæg til det klassiske databasereview:

- Databasereview: Søgning i Scopus og Science Direct på videnskabelige peer-reviewede artikler samt google Scholar, med en søgestreng jf. Selektionskriterier i afsnit nedenfor. De identificerede artikler ses i Excel ark bilag 4.
- Snow Ball reference review: Vi har desuden fulgt snow ball strategien med henvisningers henvisninger og kontinuerligt opsøgt ny litteratur efterhånden, som vi har opnået kendskab til denne via databasesøgninger. Hvad vores review-metode indebærer konkret udfoldes i det følgende.
- Organisations review: Systematisk søgning på hjemmesider for myndigheder, NGO'er, videntcentre og natur- og nationalparker. Denne strategi vil ofte identificere væsentlige kilder, der ellers ikke ville være blevet fundet via mere traditionelle, systematiske søgestrategier (Greenhalgh & Peacock, 2005).
- Netværks review: Dette er en reviewform, hvor vi har henvendt os til identificerede forskere, myndighedspersoner og NGO'er ift. borgerinddragelse på naturområdet. Netværks review er især velegnet til at identificere nye nøglepersoner og praktiske cases. Vi har gennemført interviews og opfølgende dialog via e-mail.

Vi har opgjort de forskellige former for review-kilder i separate bilag (4), så læseren kan delagtiggøres i vores vægtninger, refleksioner, sammenfatninger og konklusioner. Der er alene medtaget referencer, som er tilgængelige via nettet. Referencerne er indplaceret i bilag 4, hvor de er blevet systematiseret på baggrund af en række spørgsmål til tekstens formål, tematik, organisering og resultater, samt forfatter, udgiver og årstal. Desuden er tilføjet kort resume, for at få et hurtigt overblik over indhold og fokusområder. Ønskes et hurtigt overblik over litteraturen, skal vi derfor henvise til bilaget.

3.1.2.1 Søgning i databaser og faser

I den indledende fase af søgeprocessen, har vi ud fra vores forhåndsviden om analysetraditioner som aktionsforskning, deliberativ demokrati, citizen science, public participation etc., fortolket genstandsfeltet og defineret inklusionskriterier relativt åbent. Det gør vi for at identificere litteratur, der kunne give et overblik over den eksisterende forskning, som har inspireret den forskningsbaserede litteratur om naturområder & borgerinddragelse. Databasesøgning er foretaget i Scopus og Science Direct. Databasesøgning er desuden foretaget på Københavns-, Århus-, Ålborgs- og Roskilde Universitets biblioteker. Da forskningsdatabasen midlertidigt er under opbygning, har det været nødvendigt at opdele søgningerne til de forskellige universiteters søgefunk-

tioner. Desuden har vi benyttet Google Scholar til sammenligning med fund i ovenstående databaser. I disse databaser er der søgt på følgende søgestreng:

(borgerinddragelse OR borger*) AND (natur OR naturpark* OR landskab* OR nationalpark*) AND (udvikling OR borgerkort OR stuedvikling OR naturudvikling OR stisystem* OR turisme).

Der er også søgt efter engelsk forskningslitteratur på Science Direct, Scopus og Google Scholar med følgende søgestreng:

("citizen science" OR "citizen participation" OR "public participation" OR "local participatory" OR "co-creation") AND (Nature OR "Protected areas" OR Nature Park OR "National Park") AND (Tourism OR "Nature development" OR "landscape planning") AND (Denmark OR Norway OR Finland OR Sweden OR Nordic).

3.1.2.2 Snowball review

Udgangspunktet i snowball reviewet (Greenhalgh & Peacock, 2005) er at optræfle referencers referencer i forskningslitteraturen. Samme metodik gælder i øvrigt for review af faglitteraturen og ved optrevling af organisations- og netværksreviewets henvisninger. På baggrund af de første fund fra arbejdet med

databaser og søgestrengene blev tekstens referencelister scannet og nye referencer udvalgt, når referencerne blev skønnet relevante ud fra vurderingskriterier (1-3, 1§). Derudover er der blevet søgt på organisationers hjemmesider for identifikation af faglitteratur, bl.a. via hjemmesider fra Naturstyrelsen, Naturvejlederordningen og Friluftsrådet.

3.1.2.3 Organisationsreview

Da vi ikke har identificeret omfattende følgeforskning på området, har vi foruden akademiske søgninger søgt på hjemmesider for Danmarks Naturfredningsforening, Naturstyrelsen og Friluftsrådet. Vi har kontaktet Kommunernes Landsforening, hvor det ikke er muligt at søge på tværs af kommuners dokumenter. Der kan dermed godt være dokumenter, som ligger inden for inklusionskriterierne af dette review, som vil være brugbare, men det har ikke været muligt for os at søge 98 kommuner igennem.

Organisationsreview er en metode, som umiddelbart kan virke mindre effektiv end systematiske databasesøgninger, men som i praksis ofte har et bedre udbytte per brugt time (Greenhalgh & Peacock, 2005). Vi har imidlertid fået begrænset udbytte af søgning på de udvalgte organisationers hjemmesider. Som omtalt i indledningen og kapitel 2, er det paradoksalt nok også tilfældet, hvad angår litteratur om udbyttet af borgerinddragelsesproces-

serne i de 5 nationalparker og 12 naturparker, og hvad angår eksplicite sammenfatninger af resultater af borgerinddragelse. Vi har derfor gennemgået tiltag vi regnede med kunne opspores i Lokal Agenda 21 aktiviteter, Lokale Udviklings Planer (LUP) egen-rapportering om tiltag ift. borgerinddragelse (se afsnit kap 1 om baggrunden herfor).

3.1.2.4 Netværksreview

Snowball-metoden er ligeledes anvendt i forbindelse med søgning efter relevante personer, ved at de kontaktede personer har henvist til nøglepersoner inden for feltet, som vi efterfølgende har mailet sammen med og/eller interviewet (Buus et.al., 2008).

En vigtig del af reviewets fund kan vi desuden takke personer for, som har berøring med feltet.

De personer vi har interviewet eller korresponderet med pr. mail, er oplistet i ikke prioriteret rækkefølge:

- Anni Borup, forstfuldmægtig, Naturstyrelsen Fyn
- Sven-Åge Westphalen, konsulent, Friluftsrådet
- Flemming Larsen, Naturpark Åmosen
- Ditte Staun, Naturpark Åmosen

- Ebbe Abildgård Enøe, seniorkonsulent, Naturpark Nordals
- 2 Anonyme, Miljøministeriet
- Berit Horskjær Bojsen, projektleder, Ringsted Kommune

Nøglepersoner fra forskningsverdenen, vi har haft direkte udvekslinger med er:

- Lektor Lone Kristensen, KU
- Prof. Hans Peter Hansen, AU
- Prof. Jeppe Læssøe, DPU
- Lektor Jonas Egmose, RUC

Herudover har vi søgt direkte på en række forskeres profiler og udgivelser i fagområdet demokrati, miljø og natur:

- Studielektor, Sandra Gentin, KU
- Lektor Michael Søgaard Jørgensen, AAU
- Lektor Finn Arler, AAU
- Prof. Arne Remmen, AAU
- Prof. Birger Steen Nielsen, RUC
- Prof. Jørgen Primdahl, KU
- Prof. Per Christensen, AAU

- Lektor Søren Lund, RUC
- Lektor Anton Stahl Olafsson, KU
- PhD, Paya Hauch Fenger, KDAK
- Emeritus Professor Peder Agger, RUC
- Lone Søderkvist Kristensen, KU.

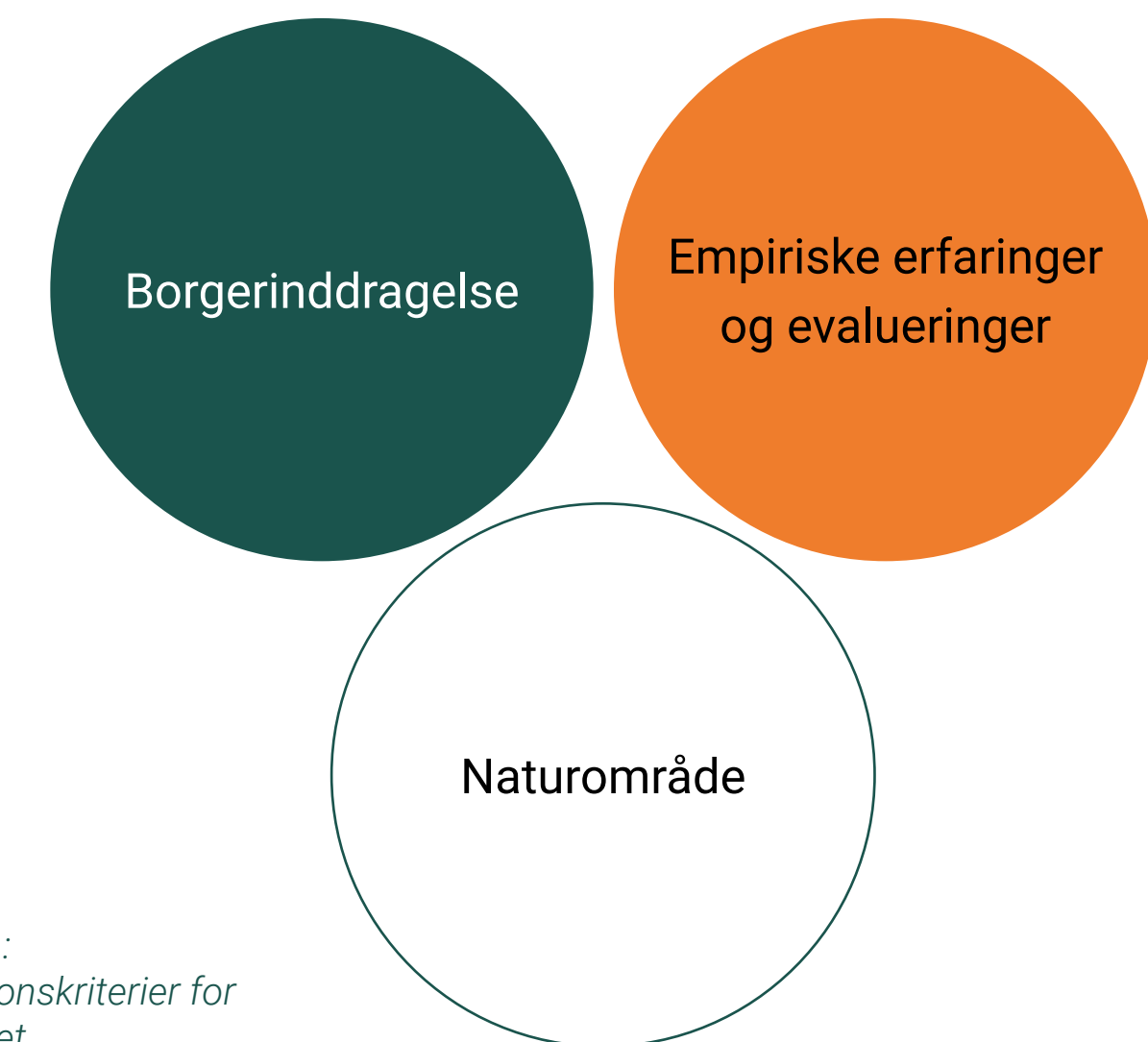
Det er aktører, som arbejder i relevante organisationer, videnscentre, forskningsinstitutioner, styrelser ol. Det må dog også konstateres, at flere af nøglepersonerne både for pilot-, natur- og nationalpark samt forvaltning af større naturområder (inkl. genopretning) er myndighedsansatte og derfor underlagt tavshedspligt.

3.1.3 Selektion og tematisering

Søgeprocessen kan beskrives som en tragt, hvor der indledningsvis søges efter positioner rettet mod naturpraksis, jagttagelser, perspektiver og effektevalueringer omkring natur og borgerinddragelse i den samlede mængde litteratur. I processen er feltet gradvist blevet indsnævret til vores fund. Fund er de artikler mm., der dækker mindst en af de tre inklusionskriterier (borgerinddragelse, empiriske erfaringer og evaluering samt naturområde).

De fundne tekster og interviews er tematiseret efter følgende hovedkategorier:

1. borgerinddragelse som proces og som stedsudvikling,
2. udvikling/kontrol over naturen/landskabet og naturpraksis i fokus for indflydelse,
3. empiriske erfaring/evaluering af effekter og outcome.



Figur 1:
Inklusionskriterier for
reviewet



*På besøg hos entreprenant turismeaktør i Reerslev, NPÅ.
Foto: Sofie Cold-Ravnkilde*

For hver af de tre hovedkategorier gælder desuden, at de undergår en *tematisk analyse* efter følgende fire temaer:

- a. Former for og forståelse af inddragelse
- b. Effekter af borgerinddragelse
- c. Planlæggerens/igangsætterens rolle
- d. Evalueringsdesign og metode

3.1.4 Overvejelser og udfordringer

Reviewet tager udgangspunkt i den afrapporterede praksis, vi har kunne opspore fra 2011-2021. Reviewet omfatter desuden kun offentlig tilgængelig litteratur, og der er ikke søgt agtindsigt ved kommuner og styrelser etc. Der er givetvis også en lang række erfaringer i feltet, som ikke er omsat til offentlig tilgængelige rapporter mm. Den ovenfor beskrevne søgeproces har resulteret i en relativt begrænset mængde litteratur, der har kaldt på yderligere refleksion over årsager hertil. Valg af søgeord (Boell & Cecez-kecmanovic, 2010) kan have været misvisende, da det viste sig at være vanskeligt at finde de ord, som førte til den genstandsspecifikke litteratur. I vores opsporing af personer med kendskab og motivation til at hjælpe os per mails, så er de fleste brugbare svar fra få fagpersoner, hvilket formodentlig skyldes, at de udgør en del af forskergruppens eksisterende netværk og derfor føler sig forpligtede til at svare.

Et af problemerne ved at anvende en metode, der følger referencers referencer er, at denne metode kun tillader, at vi kigger tilbage i tid. Denne retrospektive tilgang kan til en vis grad kvalificeres og nuanceres via en direkte kontakt til nøglepersoner, der kan bidrage med viden om *igangværende* projekter, der endnu ikke er afsluttet og færdig evalueret og/eller nye projekter. Der er ikke arbejdet med citationssøgning. Dette skyldes, at flere fund har karakter af at være erfaringsopsamlinger og notater snarere end peer reviewede forskningsartikler.

Vi har foretaget visse stikprøver, men ikke gennemført en systematisk gennemgang af alle afrapporteringerne. Der kan sikkert findes andre begrundelser bag manglende afrapportering. Blandt andet kan der have været gennemført en række borgerinddragende processer alligevel, som blot ikke er afrapporterede, eller som vi ikke har kunnet finde. Der kan også være tale om, at der lokalt dannes en så stærkt fælles konsensus (eller hegemoni) om retningen for lokaludvikling og parkdannelse, at man ikke ser en mening i at skelne mellem borgernes, organisationers, lodsejeres eller specifikke bruger-/foreningsinteresser, og derfor ikke gør noget ud af at afrapportere eller fokusere særskilt på borgernes interesser.

3.1.5 Afgrænsning af litteratursøgningen og udvælgelseskriterier

Indholdsmæssigt fokuserer vi på empirisk baserede og evt. teoretisk motiverede indsatser, der har resulteret i praktiske naturforandringer, og at resultater og evalueringer af aktiviteter er afrapporterede. Det betyder, at vi afgrænser os fra rent teoretiske og/eller metodiske publikationer. Der er en del normative eller kritisk teoretiske invitationer og intentioner om borgerinddragelse, hvor der ikke foreligger egentlige praksisresultater eller evaluering af resultater heraf, hvad angår ny naturpraksis eller ændringer i naturens sammensætning/udbredelse.

Vi afgrænser os til artikler på dansk eller engelsk. Desuden afgrænser vi os fra at søge efter litteratur og praksiserfaringer om stakeholder/ejerskabs-baserede inddragelser f.eks. lodsejere, turismeudviklere eller andre økonomiske interessenters praksis som helhed. Det betyder, at vi opretholder distinktionen mellem lodsejerinddragelse versus borgerinddragelse, idet vi her er inspirerede af artiklen "*Participation og eksklusion i aktionsforskning – oplæg til dialog*" (Kristiansen, Bloch-Poulsen & Jørgensen, 2016, 43-45). Artiklen beskriver medbestemmelse og magtforhold i et kontinuum mellem ingen indflydelse og fuld kontrol, inspireret af Foucault (2000), som

er optaget af magtbalancer og spændinger mellem forskellige aktører og deres forskellige mulighed for at have en stemme. Vi har derfor valgt at fokusere på borgere, som er besøgende eller potentielle brugere af et naturområde, samt hvordan forskellige naturplaner og naturtiltag bliver evalueret for succesfuld borgerinddragelse.

Grunden til at vi har fravalgt gruppen af lodsejere er, at de pr. definition har den fulde kontrol over det område, som de har ejendomsret over og dermed ikke har behov for at udvikle medbestemmelse over området.

Vi afgrænser os desuden fra almindelige borgerhøringer under myndighedsbehandling og høring, samt den brede vifte af folkeoplysende borgerrettede aktiviteter, såsom naturvejlednings aktiviteter, events i naturen, outdoor sport etc. Derimod medtager vi frivilliges engagement i natur-vedligeholdelse, drift på laugbasis mm., da der her er en glidende overgang til egentlig medbestemmelse for de pågældende naturarealer. Målgruppen for borgerdelen i de projekter/tiltag, der her medtages, er ideelt set borgere i lokalområderne i eller i oplandet af større naturområde⁷.

⁷ Vi ville godt kunne sige op til ca. 5 km udenfor, men ofte er information derom udeladt i teksterne.

Målgruppen omtales synonymt som partnere, frivillige, interessenter og borgere, også når de er involveret i praksisbaserede fællesskaber som rideklubber, mountainbikere, ro- og kajak-sejlkubber, vandrelaug, spejderforeninger, grønne aktiviteter og lignende.

Mediatorerne, de der formidler eller igangsætter borgerinddragende indsatser – såsom Natur og Ungdom, Naturskoler, naturvejledere, Friluftsrådet, Amatørarkæologer, jagtforeninger, parkmedarbejdere – de inkluderes, når det angår deres rolle i inddragelse af borgere.

3.2 Søgeresultater og fund

Efter at have søgt viden i et bredere felt end parkområder, har vi identificeret 49 bidrag, hvoraf 22 er videnskabelige artikler, som evaluerer på borgerinddragelse i naturområder.

3.2.1 De generelle temaer og resultater (i alt 49) fordelt på typer af review data

Vi kan starte med at opdele fund ud fra forskellige typer af litteratur og evalueringer, der er fundet. For overskuelighedens skyld, har vi valgt at opdele dem i de forskellige former for studier.

Bistader i skoven ved Lille Åmose. Foto: Sofie Cold-Ravnkilde



Videnskabelig litteratur (22 resultater)

- Deltagelse af borgere i enten netværks-governance eller med top down styring og support for lokal borger-natur indsats. Er der tale om legitimering el. reel indflydelse og ligefrem borgermagt? Participatorisk deliberativ planlægning i lokalsamfund og deres forudsætninger og virkemidler. Forskellige målgruppers landskabs-relationer- holdninger og ønsker. Forandringer set og gennemført via aktionsforskning, og mere generelt videnskabens rolle i parkpolitik og i framing og påvirkning af borgerinddragelsen. Turisters involvering i parkudvikling; metoder i brug af borgere i naturdata indsamling.

Almene-analytisk/teoretiske fund af relevans (16 resultater), hvor de temaer, der kom frem, var:

- Deltagelse af interessenter og borgere på forskellige måder og i hvilken grad? Aktionsforskningsmetoder og betydning i lokal naturindsats med borgere. Turisme, beskæftigelse og oplevelsesøkonomi som led i borgerens involvering i lokal naturudvikling. Analytiske-teoretiske forståelser af forskellige målgruppers landskabsrelationer, samt forskellige måder organiseret af parker og naturområder foregår på.

Rapporter fra styrelser, NGO mfl. (7 resultater)

- Deltagelse af interessenter og evaluering af borgerinddragelsens metoder og effekter i naturparker. Forskellige målgruppers landskabs-relationer- holdninger og ønsker. Lokale borgeres indflydelse på naturbeskyttelsen gn. nye institutioner; narrativer og følelser blandt borgere i natur. Samskabelse og andre forståelser i borgernes involvering bag dannelse af natur/nationalparker

Laug (2 resultater)- forskellige typer af tekster, der handler om naturlaug-

- Forankring; borgernes naturbevidsthed

Hjemmesider (2 resultater)

- Metoder og effekter af tiltag for borgernes medvirken i parkplaner, i parkdrift, etablering af stier mm.

Mange af de søgeresultater, vi har fundet, er om friluftspjeker med evalueringer af borgeres brug af naturen, men uden at fokusere på borgerinddragende processer. Omvendt har vi fundet en del eksempler på rapporter, der belyser borgerinddragende naturpraksisser (Se også 5. Andre borgerinddragende tiltag - LUP og naturkommuner), men som ikke har den evaluerende dimension, om hvorvidt der kom noget praktisk ud af det. Altså på lige fod med pilotprojektevalueringerne (se kapitel 1.3). Vi henviser til Bilag 4 review-skema, hvor alle vores fund er oplyst med kort indhold-abstracts fordelt over de forskellige typer af review-data, vi har benyttet os af.

I skema til højre (tabel 2) vises et overblik over litteraturen fra screeningen, opgjort efter niveau og tematik. Det første niveau rummer almene studier (overordnet), næste er indsatser rapporteret på særlige praksis områder, og endelig specifikke evalueringer af lokale, konkrete indsatser.

Overordnet	Særlige praksisområder	Helt tæt på cases i praksis
Stat og lokale myndigheder sætter nye mellem-organer, der lader lokale få mere indflydelse på naturbeskyttelsen	Forsøg i udkantsområder	
Myndigheder, Forsknings & Udviklings tiltag, og NGO- forsøg på at lade borgere få indflydelse på stier skove & landskaber – udvalgte natur-tiltag	Udvikling af apps mm. Til bruger-baserede stiplaner. Borgere med i diskussioner om, hvilke typer skovrejsning	Konkrete forhandlinger om prioriteringer af landskabsudvikling, hvad og hvor stier, å forløb, skovrejsning, mm.
Myndigheder involverer borgere i naturpleje & genopretning, i registrering og beskyttelse af biodiversitet	Hvad gør frivillige hvor og med hvilken effekt på anlæg, drift og dataindsamling	
Dannelse af forskellige former for natur laug, der drifter og forestår konkrete naturtiltag	Hvordan drives laug, af hvem og med hvilke resultater- natur-bevaring ny viden	Lokale laug studier og deres betydning for borgere og natur
Borgeres indflydelse på dannelse af profil for naturparker og nationalparker	Metoder, hvem deltager med hvilke dagsordener?	Lokale evalueringer og undersøgelser for enkelte parker
Danskernes holdninger til mere natur og hvilken, indflydelse og prioriteringer mm	Nationale survey. Kommunale undersøgelser	Lokal natur og borgernes holdninger

Tabel 2: Typer af afrapportering for borgerinddragende naturtiltag/naturpraksis i reviewet (tema lodret og niveau vandret)

3.2.2 De mest eksemplariske søgeresultater

Ud fra søgekriterier og vores samlede sæt af tekster har vi udvalgt seks spændende forskningsbaserede undersøgelser af lokalsamfundsinddragelse i naturområder, som er inden for inklusionskriterierne for dette review (jf. figur 2). I det følgende præsenteres artiklerne kronologisk efter udgivelsesår, for i næste afsnit at blive tematiseret i en analyse.

1. Olafsson, A. S (2012). **Borgerinddragelse og partnerskaber i kommunernes stiplanlægning** i Skov og Landskab, Videnblad.

I artiklen fremlægger Olafsson resultatet af en kvantitativ undersøgelse af 90 Kommuner borgerinddragelse, eksemplificeret ved stiplanlægning i Danmark. Olafsson graduerer borgerinddragende aktiviteter og belyser omfanget og typen af borgerinddragelse (selvbestemmelse, medbestemmelse, dialog, information eller ingen inddragelse). Han belyser kommunalt samarbejde med i alt 25 forskellige partnere ved at stille spørgsmålene:

Hvor udbredt er borgerinddragelse og forskellige former for partnerskaber i rekreativ stiplanlægning? Og er der uudnyttede potentialer i forhold til mulige partnere i stiplanlægningen?

2. Gentin, S., Kristensen, L. S., Sørensen, E. M., & Nielsen, A. B. (2019). **Elmelund Skov – Skovrejsning gennem partnerskaber**. (1 udg.) Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. IGN Rapport. (Herefter omtalt som Gentin et al (2019)).

Rapporten "Elmelund Skov – Skovrejsning gennem partnerskab" præsenterer partnerskab og borgerinddragelse som metode i forhold til skovrejsning. Skovrejsningen har et multifunktionelt formål, som blandt andet er at fremtidssikre beskyttelsen af vand i området, skabe muligheder for sundt udendørs rekreativt liv for borgere og

"øge biodiversiteten og understøtte en bæredygtig udvikling ved at skabe et nyt, bynært skov- og naturområde."

Elmelund skov blev indviet i maj 2014 og selve projektet foregik fra 2001 til 2015 i et partnerskab mellem Naturstyrelsen Fyn, Odense Kommune og VandCenter Syd.

3. Andersen, R. D., Poulsen, D. & Siig, P. (2020). **Delta-gerapport: Hættemåger i Gartnerimosen, Viborg**. Viborg Kommune, Århus Universitet.

Deltagerreporten "Hættemåger i Gartnerimosen," Viborg bygger på beboerinvolvering i perioden juni til oktober 2019 i forbindelse med håndtering af støjgener fra måger. Målgruppen var beboere omkring Gartnerimosen i Viborg og målet var konkret, at udvide handlerummet for borgerne med adgang til kritik og vidensopgradering, så de kunne finde hensynsfulde veje at mindske vandforurening og støj fra de meget store fuglepopulationer – særligt metoder til at reducere støjgener fra måger, der udgør et problem i forårs- og sommermånederne. Rapporten fremlægger de refleksioner, den viden og de konklusioner, som beboerne i deres drøftelser er nået frem til.

4. Gentin, S., Hunt, J. B., & Herslund, L. (2020). **Frivillige viser vej – Resultaterne fra en national spørgeskemaundersøgelse om grønne frivillige i natur- og parkforvaltning**. IGN Rapport, oktober 2020. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, Frederiksberg. 53 s. ill.

Rapporten "Frivillige viser vej delrapport 1" afdækker omfanget af den grønne frivillighed i Danmark. Det blev udført på baggrund af Kommunernes og Naturstyrelsens erfaringer. Rapporten illustrerer det frivillige arbejdes værdi i naturforvaltningen og argumenterer for at kommunerne bør se inddragelse som en ressource for naturforvaltningen snare end en udgift.

Grøn frivillighed hører ifølge Gentin et al., (2020) inden under begrebet 'active citizenchip', hvor

“der er tale om borgere, der er mere selvstændige og autonome og gerne vil deltage i mere end bare at blive hørt og orienteret, som det ellers ofte er i gængs praksis i naturforvaltningen.” (2020, 7).

Rapporten evaluerer desuden på, på hvilke områder grønne frivillige bliver engageret, typen af frivillige, og hvilken årsag og effekt inddragelse af frivillige har.

5. Primdahl, J., Folvig, S., & Kristensen, L. S (2020). **Landscape Strategy-Making and Collaborating: The Hills of Nothern Mors, Denmark; A Case of Changing Focus and Scale.** Land, 9(6), [189].

Artiklen beskriver processen omkring udvikling af ruralt landskabs-strategi i projektet 'Fremtidens landskaber'; der bygger på en aktionsforskningstilgang baseret på 12 eksemplariske udviklingsområder. Primdahl, Folvig & Kristensen beskriver med case fra Nordmors, hvordan samarbejdet mellem Mors Kommune, eksperter og andre aktører har forløbet. Artiklen evaluerer, hvilken form for samarbejde og fælles bedste, der er opnået i processen.

Desuden fremlægger Primdahl, Folvig & Kristensen forskellige aktørers evalueringer af processen, og til sidst diskuterer de selv deltagernes engagement og resultatet.

6. Bærenholdt, J. O., Fuglsang, L., & Sundbo, J. (2021). **A coalition for 'small tourism' in marginal place: Configuring a geo-social position.** Journal of Rural Studies.

Artiklen analyserer, ud fra teoretiske rammer om resiliens og 'geo-social position', en case ved Lildstrand med fokus på borgerdrevet turismeudvikling. Bærenholdt, Fuglsang og Sundbo præsenterer først et kort litteratur review omkring forholdet mellem lokale og 'second-homers'. Herefter beskriver de, hvordan foreninger inddrager borgere til mobilisering af forskellige bottom up initiativer ved udvikling af 'small tourism', hvor de undersøger betydningen af engagement, og hvordan en fælles vision bliver udviklet til bl.a. at ville indlemme Lildstrand under Nationalpark Thy. Tiltag fra de lokale foreninger har bidraget til naturgenopretning og naturtiltag baseret på borgerinddragelse i såvel input-fasen, design- og through-put-fasen som i udførelses- og implementeringsfasen.

3.3 Tematiseret analyse af fund

I det følgende præsenteres hovedpointerne fra den tematiske analyse af de seks videnskabelige bidrag.) Selvom litteraturen har forskellige metoder, formål og genstandsfelt, kondenseres erfaringer med borgerinddragelse ved hjælp af de af tematiske inklusionskriterier (jf. afsnit 3.1.3 Selektion og tematisering):

1. Former for/forståelse af inddragelse som hhv. Proces og stedsudvikling
2. Effekter af borgerinddragelse
3. Planlæggerens rolle
4. Evalueringsdesign og metode

3.3.1 Former for/forståelse af inddragelse

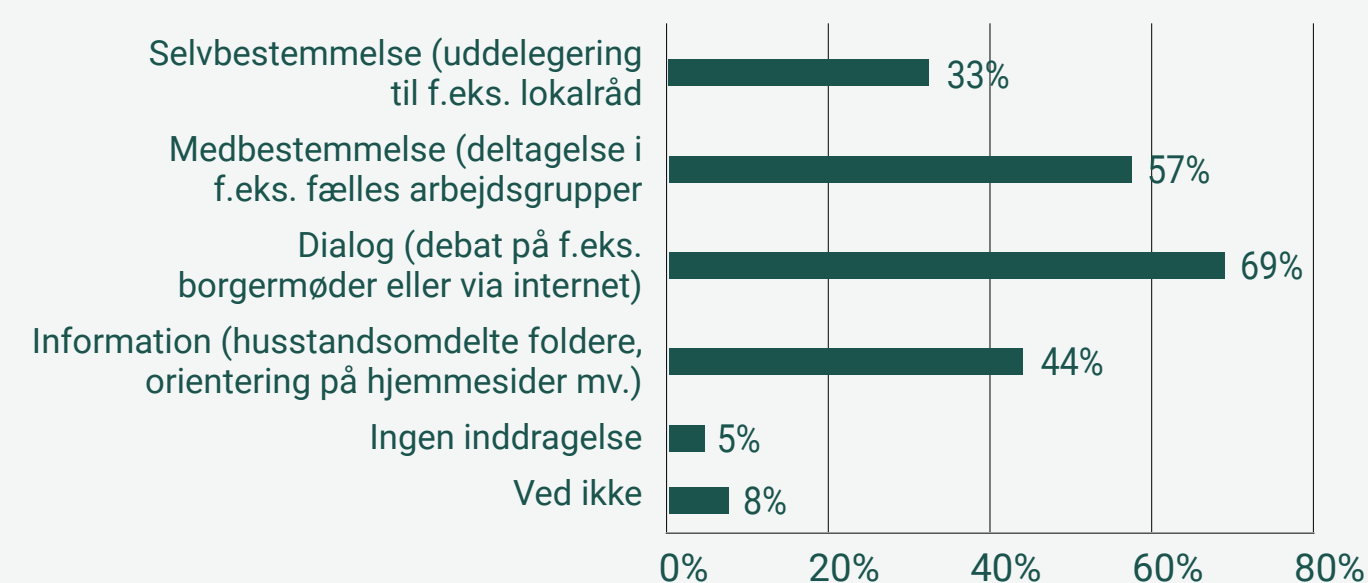
I følgende afsnit tematiseres forståelser af og former for inddragelse, der kommer til syne i de seks udvalgte artikler og rapporter. Desuden trækker vi på Arnsteins (1969) deltagelsesstige for at identificere, i hvilken form borgerinddragelsen finder sted., og så inddrager vi Anikka Aggers opdeling af, hvornår i processen inddragelse finder sted (input-fasen, design- og through-put-fasen eller udførelses- og implementeringsfasen), og om borgerinddragelse forekommer som udvikling af et produkt



Sø i Naturpark Åmosen. Foto: Sofie Cold-Ravnkilde

eller af en proces, da det også er centralt i forståelsen af borgerinddragelse (Agger, Thortzen & Rosenberg, 2018, 82).

Borgerinddragelse i den rekreative stiplanlægning



Figur 2: Forskellige former for borgerinddragelse i den rekreative stiplanlægning. Diagrammet viser procentdelen af kommuner, som praktiserer de forskellige former. (kilde: Olafsson, 2012, s. 1, fig. 1)

Olafsson (2012) har undersøgt rekreativ stiplanlægning og opdeler borgerinddragelse, parallelt med Arnstein (1969) i fem kategorier: **selvbestemmelse** (uddelegering til f.eks. lokal stigruppe), **medbestemmelse** (f.eks. Fællesarbejdsgrupper), **dialog** (debat på f.eks. borgermøder eller via internet), **information** (husstandsdelte foldere, orientering på hjemmeside mv) og **ingen inddragelse**. I hans undersøgelser fremlægges, at 69 % af kommunerne praktiserer dialog, 57 %

praktiserer medbestemmelse og 33 % praktiserer selvbestemmelse, som ligger øverste i deltagelsesstigen (jf. figur 2), og han konkluderer, at "arbejdet med rekreative stier i kommuner i høj grad kan karakteriseres som samarbejds- og "bottom-up planlægning." (Olafsson, 2012)

Hvor Olafsson (2012) bruger termen "borgerinddragelse," anvender Gentin, Hunt & Herslund (2020) begrebet "den grønne frivillighed." De frivilliges opgaver er typisk rettet mod særlige naturområder og praksis omkring stier, laug mm., og strækker sig fra drift, anlægsopgaver, udvikling af grønne områder, til at skabe fællesskaber i naturen og inddragelse af andre borgere i f.eks. dataindsamling– Citizen Science (Gentin, Hunt & Herslund 2020, 15). I stedet for kategoriseringen ud fra et planlæggerperspektiv, som Olafsson (2021) benytter, er Gentin, Hunt & Herslund (2020) optaget af empowerment, magt og dagsorden-sættende funktioner, og derfor har de undersøgt: "Hvordan er samarbejdet opstået og kommet på tale?" De differentierer svarene i 5 kategorier: 1 Politisk besluttet uden strategi; 2 politisk besluttet med en strategi; 3 behov opstået pba borgerhenvendelser; 4 opstået på egen/andre medarbejderes foranledning og 5 andre årsager. De finder, at der i hhv. 76 og 89 procent i hhv. Kommunerne og Naturstyrelsen er opstået projekter i input fasen på baggrund af borgerhenvendelser, hvor borgere indsender kritik og ideer, som journaliseres og som ifølge forfatterne fungerer

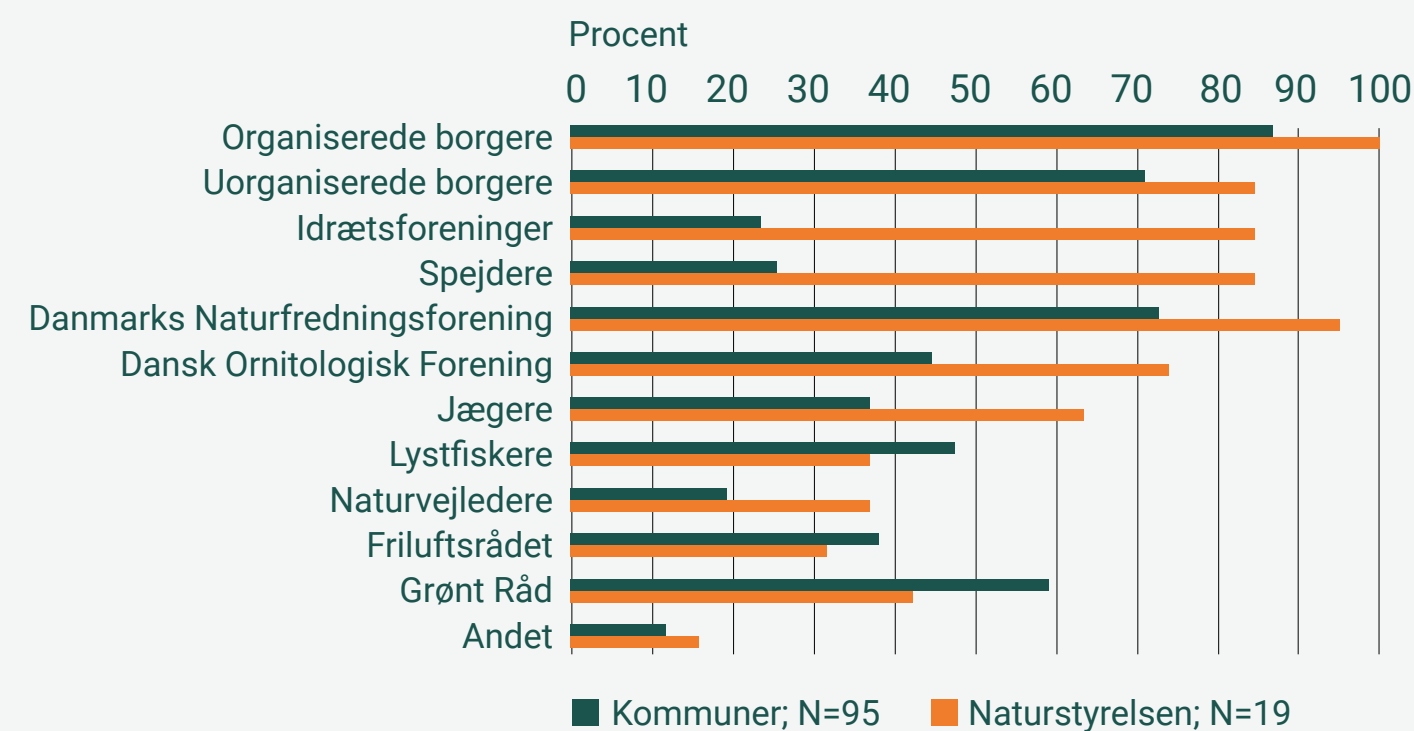
som rene bottom-up processer (jf. Arnsteins 2 nederste trin s.12, men her altså stærkt påvirket af borgernes input).

Desuden præsenterer de også forskellige former for inddragelse ift., hvilke typer frivillige, som der bliver samarbejdet med i planlægningen (fig. 3).

Ifølge forfatterne består borgerinddragelsen i Kommunerne og hos Naturstyrelsen ikke kun af borgere, der er organiseret i foreninger, men også af borgere, der ikke er organiserede. I 71 % af kommunerne samarbejdes der således også med borgere, der ikke er organiserede, og hos Naturstyrelsen ligger dette tal på 85 procentpoint af deres praksistiltag med lokalområder (ud fra et ønske om dialog jf. Arnstein trin 3).

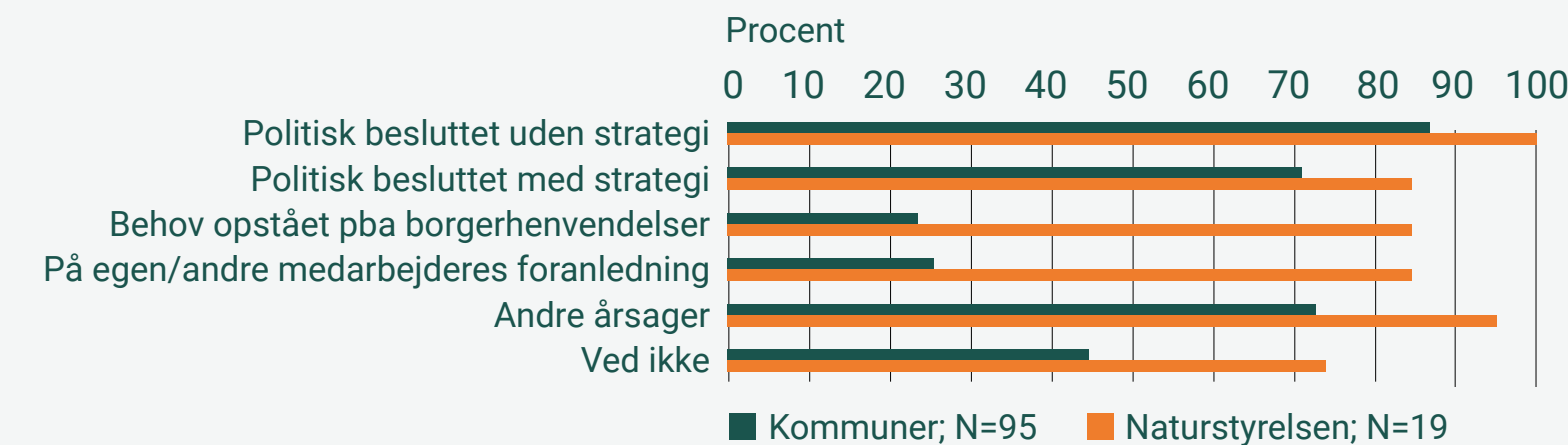
Både Olafsson (2012) og Gentin, Hunt & Herslund (2020) har fokus på, i hvilken grad kommunerne lægger vægt på forskellige former for inddragelse. Ligeledes belyser både Gentin et al., (2019), Andersen et al (2020), og Primdahl, Folvig & Kristensen (2020), konkrete erfaringer med forskellige former for borgerinddragelse og metoder anvendt heri.

Hvilke typer frivillige samarbejder I med?



Figur 4: Oversigt over, hvilke forskellige typer frivillige planlæggerne/forvalterne samarbejder med i hhv. kommunerne og Naturstyrelsens enheder. (Kilde: Gentin, Hunt & Herslund, 2020, fig 3.6).

Hvordan er samarbejdet opstået og kommet på tale?



Figur 3: Overblik over, hvor samarbejdet er opstået mellem planlæggerne/forvalterne i kommunerne/Naturstyrelsens enheder og de grønne frivillige. (Kilde: Gentin, Hunt & Herslund, 2020, fig. 3.5.)

Gentin et. Al., (2019) analyserer indsatsen fra Naturstyrelsen Fyn og Odense Kommune ved *Elmelund Skov* (et større statsejet naturområde), som har gjort brug af flere former for borgerinddragende metoder; temadage, med workshops og temamøder med forskellige interessenter– herunder jægere, ryttere og mountainbikere, samt temamøder omkring planlægning af arealer ved Elmelund. Det fremhæves, at brugeres ideer blev præsenteret og inddraget sammen med fagprofessionel ekspertise. I disse aktiviteter har der været fra 10 deltagere til temamøder og op til 130 deltagere til et offentligt møde. Med udgangspunkt i Olafssons (2012) kategorisering er der således tale om en top-down-defineret proces, der lægger op til borgerinddragelse i form af medbestemmelse af rejsningen af skoven gennem etablering af partnerskab, hvor borgere og organisationer inviteres til at deltage i processen (Gentin et al, 2019, 21-22). Initiativet til skovrejsningen baserer sig på en politisk beslutning fra 1980'erne, hvor flertallet af folketinget besluttede at fordoble skovarealet i Danmark, og i 2001 besluttede man til efterlevelse heraf, at indgå et partnerskab med Naturstyrelsen Fyn, Odense Kommune og Vandcenter Syd. Odense Kommunes overordnede ønske var at etablere en folkeskov: "(...) en skov, hvor befolkningen tager aktiv del i at udvikle skovens etablering, udformning og videre brug." (Gentin et al, 2019, 8). Formålet med borgerinddragelse var at "skabe opmærksomhed" og kendskab hos borgerne til projektet samt i inputfasen at indsamle forslag fra borgere og organisa-

tioner til den videre planlægning samt at "skabe lokalt ejerskab" til den nye skov (Gentin et al 2019, 21).

" (...) en skovrejsningsproces, som vi har valgt at kalde en netværksbaseret skovrejsning, fordi den har baseret sig på forskellige former for samarbejde." (Gentin et al, 2019, 8)

Tilsvarende er projektet som KU forskere beretter om i den nordlige del af Mors, en del af et aktionsforskningsprogram, hvor målet har været at udvikle nye tilgange og metoder til samarbejdende landskabsplanlægning gennem dialog og samarbejde (Primdahl, Folvig & Kristensen, 2020). Deres tidslinje for projektet viser, at de har afholdt mange workshops og offentlige møder knyttet til inputfasen (Primdahl, Folvig & Kristensen, 2020, 6, fig. 1). Borgerinddragelsen er sket i form af møder, som er faciliteret af kommunen, herunder workshops. Forfatterne fremhæver, at borgerprocessen har været med til at udforme landskabsstrategien for Mors (Primdahl, Folvig & Kristensen, 2020, 11).

Deltagerrapporten *Hættemåger i Gartnermosen, Viborg* (Andersen, Poulsen & Siig, 2020) beskriver, hvordan kommunen på baggrund af henvendelser fra beboere om mågegener, har bedt Århus Universitets Center for Adaptiv Forvaltning om at facilitere en borgerinddragende proces. Det blev organiseret

som et fremtidsværksted organiseret som hhv. kritikworkshop, forskningsværksted og løsningsværksted relateret til input fasen. Processen blev faciliteret ud fra en kritisk-utopisk dialog, hvor der først bliver drøftet borgernes kritik og efterfølgende visioner og realiseringsmuligheder. Disse workshops havde til formål at udvikle "en fælles læreproces og forståelsesramme, samt for afsøgningen af nogle fælles handle- og realiseringsmuligheder." (Andersen, Poulsen & Siig, 2020, 11). Rapporten var i sig desuden baseret på borgernes overvejelser, analyser og konklusioner i forhold til det fremtidige samarbejde med Viborg Kommune om mågeproblemet. Der har således været lagt stor vægt på dialog jf. Arnsteins 3. niveau, som også er det mest udbredte praktiserede niveau ifølge Olafsson (2012).

Endelig belyser Bærenholdt, Fuglsang & Stiig (2021), hvordan en forening af aktører ved Lildstrand, (ved Vesterhavet) gennem fællesskabende aktiviteter mellem lokale borgere og 'second homers' (sommerhusejere o.lign.) i udvikling af 'small tourism' aktiviteter kan være med til at fremme og revitalisere et lokalsamfund, (Bærenholdt, Fuglsang og Stiig, 2021, 171).

Konkret understreger forskerne, at de afholdte workshops var defineret i fællesskab af forskergruppen, fastboende og second-homers, og rettet mod andre borgere i lokalområdet (Bærenholdt, Fuglsang & Stiig, 2021, 172). Dermed blev forståelsen af inddragelse her baseret på Arnsteins øverste del af stigen (niveau 4-5), hvor borgerne får medbestemmelse (Arnstein, 1969):

"Resiliense in this case was not an existing phenomenon, but was developed through process, inspired from outside (i.e., the researchers) of initiating the development of the community in ways that reflected the actors' engagement. Before this process, there were some tensions and very little interaction between the year round inhabitants and the second-home owners." (Bærenholdt, Fuglsang & Stiig, 2021, 170).

Sammenfattende viser analysen af rapporterne, at der kan forekomme mange forskellige former for inddragelse, men planlæggerne/forvalterne har typisk fokus på samarbejde pba. borgerhenvendelser. Borgerinddragelse er således dominerende i input-fasen, som vi også fandt frem til i analysen af de selvrapporterede evalueringer i afsnit 2.2. Men det Olafsson (2012) kalder 'selvbestemmelse', og som er i tråd med Arnsteins øverste trin, er ikke så udbredt.



Foto: Lisbeth Damgaard

Til gengæld ses der i alle undersøgelser en række eksempler på myndighedernes brug af dialogskabende processer, der inviterer borgere til hhv. yderligere dialog, ejerskab og medbestemmelse. Eller sagt på en anden måde, myndighedernes ønske om øget ejerskab, kendskab mv., kan ofte ses som legitimerende for et projekt via borgerinddragende metoder fra de nederste trin i Arnsteins model (jf. s. 12).

I de relativt få fundne videnskabelige artikler (6) ses en differentieret forståelse af, hvad borgerinddragelse indebærer. Her anføres, hvordan praksis er forskellig i forvaltningerne både på kommune- og styrelsesniveau samt i forhold til de metoder, der tages i anvendelse. Reviewet viser, at forståelsen af inddragelse dækker over forskellig praksis; fra borgermøder og orienteringer til fremtidsværksteder. Der er rapporteret både om borgerinddragelse med fokus på inputs-fasen til etablering af partnerskaber, der gennemløber input, design- og through-put-fasen. Ligeledes rapporteres om fagligt definerede arbejdsgrupper, der forholder sig aktivt over en længere periode til udviklingen. Desuden er der borgerinddragelse, som bottom up initiativer, hvor borgere fx indsender ideer, kritik etc., som journaliseres i forvaltningen og giver afsmitning på beslutninger om lokal natur.

På tværs af disse studier er borgerinddragelsen primært rettet mod *den indledende del af processen*, fx at gøre en bredere kreds af borgere "bekendte med et projekt." Men samtidigt er der også de gode eksempler på inddragende processer, som retter sig mod stedsudvikling, såsom skovudviklingen i Elmelund (Gentin et al., 2019), udvikling af stier (Olafsson 2012), udvikling af landsskabsstrategier for Mors (Primdahl, Folvig og Kristensen 2020) og Lildstrand (Bærenholdt et al., 2021), samt grønne frivilliges bidrag til natur og parkforvaltning kommunalt (Gentin, Hunt & Herslund, 2020).

3.3.2 Effekter af borgerinddragelse

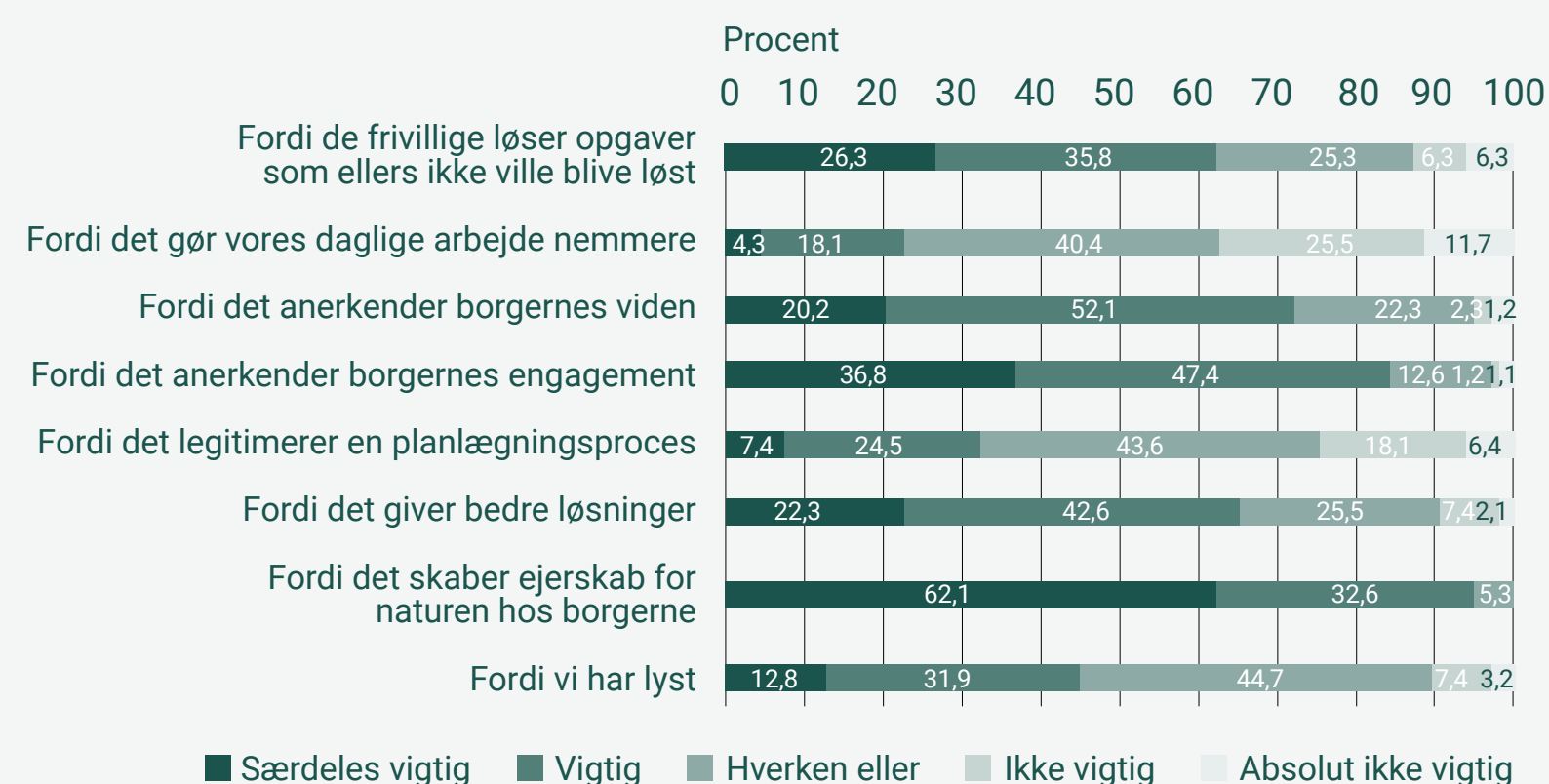
På tværs af de 6 fund peges på forskellige former for effekter. Gentin, Hunt & Herslund (2020) differentierer for eksempel mellem positive effekter ift., hvad frivilligheden bidrager med som *værdi for den enkelte frivillige selv og effekten af det frivillige arbejde for stedsudvikling og den fysiske planlægning*. Herunder indgår effekt for naturudnyttelse, landskabssammensætning og naturindretning, samt i forhold til selve processen og hvad det betyder for projektet. Således anføres det at 22,3 procent af alle kommunerne mener, at det er særdeles vigtigt at inddrage grønne frivillige, da det giver bedre løsninger i Natur- og Parkforvaltningen (Gentin, Hunt og Herslund, 2020, 24).

3.3.2.1 Værdi for den enkelte deltager og effekt for planprocesser i naturområder

Flere af artiklerne evaluerer effekten af borgerinddragelse med begreberne ejerskab og tilknytning (Gentin, Hunt & Herslund, 2020, 8; Gentin et al. 2019, 21; Primdahl, Folvig & Kristensen, 2020, 5). Desuden beskriver Olafsson hvorledes borgernes involvering har fremmet en særlig egenskab ved landskabet (2012): *"Undersøgelsen peger generelt på, at borgerinddragelsen i den rekreative planlægning har fremmet processen."* (Olafsson, 2012, 2). Dog uddyber Olafsson ikke, på hvilken måde, at processen ift. stiplanlægning i kommunerne bliver fremmet ved borgerinddragelse.

Gentin, Hunt & Herslund (2020) betoner, at borgerinvolvering betyder, at der bliver løst opgaver, som ellers ikke ville være blevet løst: *"(...) involvering af grønne frivillige er en vej til at anerkende borgernes viden og engagement, skabe ejerskab til naturen og sikre bedre løsninger."* (Gentin, Hunt & Herslund, 2020, 24). Desuden finder de, at 'grøn frivillighed' (Gentin et al., 2020, p.38) bidrager til bedre adgang og mere natur. Der gives dog ikke eksempler herpå.

Kvalitet og inddragelse



Figur 5: Kommunernes svar på spørgsmålet om, hvorfor grønne frivillige involveres. Grundende relaterer sig til kvalitet og inddragelse. (kilde: Gentin, Hunt & Herslund, 2020, fig. 3.9).

I hættemågeprojektet (Andersen, Poulsen & Siig, 2019, 3) bidrog arbejdet til, at beboerrepræsentanter kom med løsningsforslag, der blev fremsendt til det Grønne Råd og Klima- og Miljøudvalget i Viborg Kommune. Det indeholdt en opfordring om samarbejde om udarbejdelse af en handlingsplan (Andersen, Poulsen & Siig, 2020, 14). Udover, at borgerinddragelse fremmede og havde positive effekter på processen, så beskriver Gentin et al (2019),

at borgerinddragelse var konfliktmedierende, og at det fremmede en forståelse af, at der er mange interesser, som skal tilgodeses i en planlægningsproces (Gentin et al., 2019, 45).

3.3.2.2 Værdi for og effekt på natur- og stedsudvikling

Når vi identificerer, hvor borgerinddragelse har haft en tydelig indflydelse på den fysiske planlægning, stedsudvikling og naturpraksis, kommer der eksempler i fire ud af de seks rapporter.

Borgerinddragelse har i forbindelse med Elmelund Skovrejsning haft en tydelig indflydelse på stedsudvikling ift. naturindretning og landskabssammensætning. Temadage og workshops har resulteret i, at borgernes ideer og ønsker i inputfasen har bidraget til den videre udformning af skoven (Gentin et al., 2019, 23). Særligt de borgergrupper, der har indgået i partnerskabet som Elmelund Hestelaug, Odense Orienteringsklub, Elmelund Jagthundetræning og Elmelund Skiløbere har haft en tydelig indflydelse på friluftsfaciliteterne i skoven. Der er bl.a. som konsekvens af partnerskaberne blevet etableret stier, udlagt langrendsløjper, sat poster til orienteringsløb, og den generelle brug af skoven er indrettet efter borgernes indspil (Gentin et al., 2019, 32).

Borgerinddragelse ved Mors har haft en reel indflydelse på naturudstrækningen – på samme måde som vi så, at borgerne var med til at afgrænse naturparkernes udbredelse i pilot-perioden (se afsnit 1.4). Ved at borgere satte spørgsmålstegn til afgrænsningen, prægede borgerinddragelsen ikke kun processen, men satte tydelige ændringer i projektets landskabsstrategi og fik udvidet strategien til også skulle inkludere området fra Nordmors til Sundby (Primdahl, Folvig & Kristensen, 2020, 7).

Borgerinddragelsen ved Gartnerimosen (Viborg Sønderød) resulterede i, at Kommunen gennemførte et naturgenopretningsprojekt, der indfrie de såvel borgernes ønsker om mindre støj fra hættemågerne, som et ønske om bedre vandkvalitet. Det betød, at processen fik skabt en bevægelse i en ellers fastlåst situation, der var med til at fremme en mediering af natur- og borgerhensyn (Viborg Kommune, 2021). Som omtalt byggede naturgenopretningsprojektet på en deliberativ proces af fælles ansvarliggørelse mellem kommunen og borgerne.

Ved Lildstrand kan borgerinddragelsen også få potentiel indflydelse på naturudstrækningen. Koalitionen af borgere førte til nye designs for small-tourism, en masterplan for udvikling af Lild (Hawboernes forening, 2022) og planer for udvikling af den geografiske afgrænsning for Nationalpark Thy til fremover at inkludere Lildstrand (Bærenholdt, Fuglsang & Sundbo, 2021).



Vi må konstatere, at reviewmaterialet kun i begrænset omfang, dokumenterer effekter for naturen. Det vil sige tydeliggør, hvordan borgerinvolvering har bidraget i forhold til naturbevaring, –genopretning og styrket naturdynamik samt været med til at skabe sammenhængende naturkorridorer (jf. kriterie 1-3 i Lov om nationalparker). Snarere peger vores fund på, at borgerinddragelse har haft betydning i forbindelse med rekreativ udvikling og stedslig facilitering, som f.eks. stiforløb i naturen (jf. kriterie 4 og 7). Vores gennemgang peger desuden på, at det, at et naturområde får status som natur- eller nationalpark, har betydning for måden borgere involveres på, snarere end konkrete initiativer til genopretning af naturens tilstand,. Vi har efterfølgende, ved egne supplerende søgninger efter publiceringerne af reviewets artikler mm., i enkelte tilfælde fundet, at der er realiseret natureffekter som i Gartnerimosen, Lildstrand og Morsø.

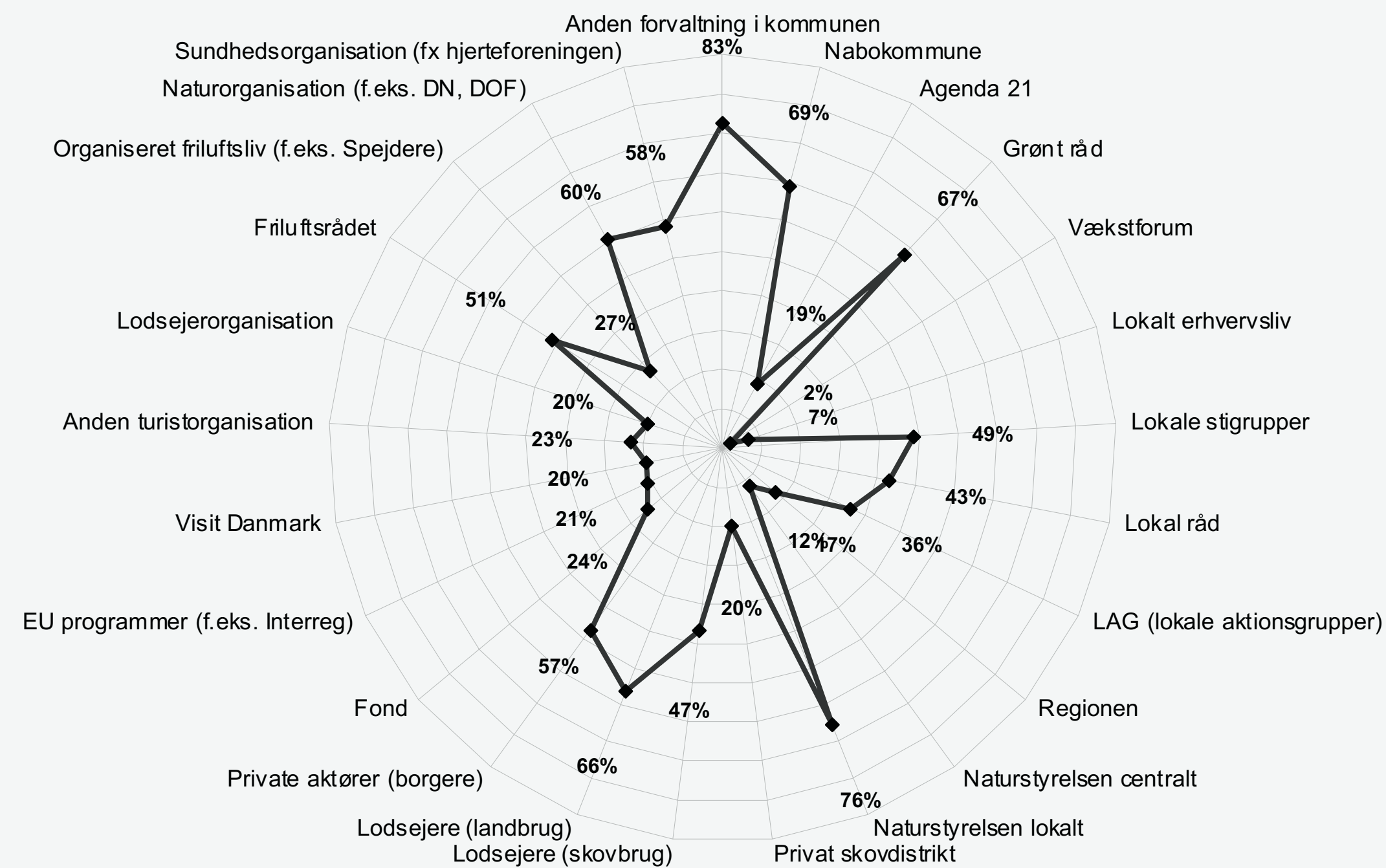
Skellingsted, NPÅ. Foto: Lisbeth Damgaard

3.3.3 Planlæggernes/iværksætternes rolle

Planlæggernes rolle, som myndighed, er ikke ekspliciteret og udfoldet tydeligt i alle fund. Til gengæld er artiklerne rige på erfaringer om, hvilke metoder og borgerinddragende aktiviteter, der er gjort brug af, og begrundelser herfor.

Både Olafsson (2020) og Gentin, Hunt & Herslund (2020) belyser den kommunale planlægnings roller. Således fremhæver Olafsson (2012), at borgerinddragelse i kommunernes stiplanlægning sker ved hjælp af partnerskaber. Hans undersøgelse viser, at kommunerne har op til 25 forskellige slags partnere involveret. Samlet set viser undersøgelsen at, der primært er tale om samarbejde med anden forvaltning i kommunen (83%), lokale afdelinger af Naturstyrelsen (Statsskovene) (76%), nabokommunen (69%) og lodsejere med landbrug (66%) (Olafsson, 2012, 2). Det fremgår således af undersøgelsen, at der er et inddragelseshierarki, hvor borgere som private aktører i praksis rangerer nederst. Dog indgår de som en del af partnerskabet i 57% af kommunerne. Dertil kommer de borgere, der f.eks. er organiseret i hhv. lokalråd og lokale stigrupper. Det lokale erhvervsliv og turisme er dog stort set fraværende i samarbejdet omkring stiplanlægning (Olafsson, figur 6).

Partnere i det kommunalestiplanlægning



Figur 6: Partnere i det kommunalestiplanlægning. Radardiagrammet viser, hvor stor en procentdel af kommunerne, som samarbejder med i alt 25 forskellige slags partnere. (kilde: Olafsson, 2012, s. 1, fig. 2)

Olafsson beskriver planlæggerens rolle som en balancegang, når der sker borgerinddragelse via øget selvbestemmelse, da det kræver, at "ønsket om lokale rekreative stier udtrykkes nedefra, og ikke ovenfra." (Olafsson, 2012, s. 2). Han pointerer, at stiplanlægning kræver samarbejde med mange forskellige parter, og oftest sker i takt med netværks- og partnerskabsorienterede aftaler indgås (Olafsson, 2012, s. 1). Planlæggerens rolle er medierende i både netværks- og partnerskabsorienteret planlægning. Undersøgelsen belyser dog ikke konkrete erfaringer med partnerskaberne og deres positive effekter, samt hvilken rolle planlæggeren spiller på mikroniveau (i parkbestyrelser, kommuner etc).

I artiklen "Frivillige viser vej" formidler Gentin et al. (2020, p. 20), at 70 % af de kommunale planlæggere på landsplan tager initiativ til at skabe grønt frivilligt engagement. Det sker f.eks. ved at identificere borgere, der har lyst til at engagere sig i forhold til et specifikt naturområde. Det gælder både for formelt organiserede foreninger og uorganiserede grupper af borgere, hvilket stiller relativt store krav til planlæggernes kommunikation og rammesætning af processen.

Gentin et al. (2019) evaluerer på planlæggerroller på mikroniveau ved Elmelyund skov projektet, og når vi sammenligner med Arnsteins deltagelsesstige, vurderer vi, at deltagelsesniveauerne knytter sig til Arnsteins (1969) tre øverste trin (jf. s. 12). I projektet om Skovrejsningen i Elmelund kan identificeres en kombination af tre forskellige funktioner, der knytter sig til inputfasen: 1) En processuel borgerinddragende planlægning (ønsker til skov og stier), 2) En overordnet stiplanlægning (baseret på GIS) og 3) Faglig sparring og detailplanlægning med inddragelse af landskabsarkitekter (afsætningspinde) (Gentin et al., 2019, s. 25).

Andersen, Poulsen & Siig (2020) beskriver, hvordan Viborg Kommunes planlæggere bad "Center for Adoptiv Forvaltning" på Århus Universitet om at facilitere et dialogforløb, der ønskedes afrapporteret. Forløbet endte med en deltager-rapport, skrevet af beboerrepræsentanterne selv. Imidlertid blev kommunens planlæggerrolle ikke belyst eksplicit. Dog fremgår det, at planrollen som facilitator har været med til at understøtte processen omkring udviklingen af en handleplan og været med til at bære forslagene ind i embedsværket (Andersen, Poulsen & Siig, 2020, 14; Viborg Kommune, 2021).

I projektet ved Lildstrand er planlæggerrollen at finde hos de tre forskere, baseret på partcipatoriske bidrag: at facilitere workshops, igangsætte borgerne via oplæg, dele erfaringer og sikre fastholdelse af de ideer, der kom på banen. Men deres rolle er også at invitere forskellige strategiske aktører som det regionale museum og Nationalpark Thy for at invitere til medejerskab (Bærenholdt, Fuglsang & Stiig, 2021, 172). Deltagelse af forskere bidrog bl.a. med nye ideer til området, og etablerede også netværk blandt forskellige aktører, og er et eksempel på hvordan planlægning kan være katalysatorer for processen og fremme samskabelse blandt de lokale (Bærenholdt, Fuglsang & Stiig, 2021, 177).

Planlæggeren står ifølge Primdahl, Folvig og Kristensen (2020) overfor et dilemma i forbindelse med at inddrage aktører. De beskriver, at på den ene side kan etableringen af samarbejdende processer medføre, at offentlige autoriteter må formindske kontrollen over processen og imødesee uforudsigelige resultater. På den anden side vil en top-down styret proces svække borgernes ejerskabsfølelse til processen og forhindre en forståelse af de underliggende problemstillinger i udarbejdelsen af en strategi eller plan (Primdahl, Folvig & Kristensen, 2020, 2).

3.3.4 Evalueringsdesign og metode

I følgende tematisering vil vi undersøge, hvilke metoder de forskellige evalueringer har gjort brug af, og hvad det betyder for resultaternes perspektiv.

Olafssons undersøgelse (2012) af borgerinddragelse og partnerskaber i Kommunernes stiplanlægning evaluerer på 89 Kommuners prioriteringer i sti-planlægning, med en svarprocent på 90 % af alle danske kommuner. Undersøgelse udgør dog ikke en evaluering af et projekt, men en evaluering af, hvordan stiplanlæggere i kommunerne prioriterer inddragelse. Frafaldet forklares primært med kommunernes størrelse: "De kommuner som ikke deltog i undersøgelsen, var enten meget små kommuner med begrænsede ressourcer eller så store at ingen enkelt planlægger følte sig i stand til at svare på vegne af hele organisationen." (Olafsson, 2012, 1). Spørgeskemaundersøgelsen er fulgt op med korte interviews, som evalueringen er baseret på. Artiklen bidrager med relevante kategorier og differentieringer af borgerinddragelse, som er repræsentativ for de danske kommuner.

Gentin, Hunt & Herslund (2020) har udelukkende gjort brug af kvantitativ metode i form af en spørgeskemaundersøgelse, som er sendt til de forvaltninger og afdelinger i Danmark, der har med natur- og parkforvaltninger at gøre. Spørgeskemaet er sendt til 16 enheder i Naturstyrelsen (med en svarprocent på 100 %) og 98 planlæggere/forvaltere i 98 kommuner (med en svarprocent på 91,6 %). I spørgeskemaet er der blandt andet spurgt til: 1) hvilken type frivillige planlæggere/forvaltere de samarbejder med, hvilke naturområder de frivillige er aktive i, og hvilke opgaver de frivillige er engagerede i. 2) Hvordan er samarbejdet opstået, hvordan understøttes samarbejdet med de frivillige, og hvordan er samarbejdet organiseret?

Naturområderne er dog ikke defineret yderligere f.eks. i forhold til §3 eller Natura 2000-områder, men der ses en særlig optagethed af bynære naturtyper som enkelttræer, idrætsanlæg, stisystemer, men også sø, vandløb, enge og heder (Gentin, Hunt & Herslund, 2020, 14). Ligeledes er der dog ikke eksplicit fokus på naturgenopretning- og udvikling. Fokus er på grønne frivillige, der inkluderer borgerengagement og samarbejde mellem borger, planlæggere og kommune.

Andersen, Poulsen & Siig (2020), Primdahl, Folvig og Kristensen (2020) og Bærenholdt, Fuglsang og Sundbo (2022) baserer deres evalueringer på kvalitative metoder.

Således er der i projektet omkring skovrejsning i Elmelund gjort brug af workshops, interviews og telefoninterviews (antal er dog ikke opgivet) til at få de forskellige partners erfaringer og vurderinger omkring partnerskabets effekt belyst (Gentin et al., 2019).

I landskabsstrategiplanlægningen har to af forfatterne til artiklen udført et fokusgruppeinterview to år efter udarbejdelsen af landskabsstrategien med fire borgere, samt tre kommunale planlæggere med forskellige former for ledelsesfunktioner (Primdahl, Folvig og Kristensen, 2020, 8). Formålet med fokusgruppeinterviewet var at undersøge, hvordan deltagerne havde oplevet processen og deres holdning til landskabsstrategien, hvilket de havde inkorporeret i rapporten som evaluering.

I deltagerrapporten om Hættemåger i Gartnerimosen, Viborg er først gjort brug af dokumentanalyse af drøftelserne på de tre værksteder (protokoller). Derefter har disse protokoller været brugt til første udkast af evalueringen, og efterfølgende er evalueringen blevet videreudviklet gennem et møde og en række mailudvekslinger med fire fra borgerrepræsentationen: *“Afslutningsvist er det reviderede rapportudkast, via Viborg Kommune, sendt ud til berørte borgere. Uagtet at deltagerne har haft lidt forskellige holdninger til de tematikker, der har været drøftet, står deltagerne samlet bag formuleringerne i denne rapport.”* (Andersen, Poulsen & Siig, 2020, 5).

I Bærenholdt, Fuglsang og Sundbo (2021, 170) gør de tre forfattere brug af data og observationer i et dybdegående casestudie, hvor empirien genereres ved participative observationer af borgerdrevet mobilisering og udvikling af lokalområdet gennem small-scale turisme, og de krav, det stiller til lokalsamfundet og naturen. Konkret er evalueringen genereret på baggrund af tre lokale workshops i Lildstrand. Workshops blev dokumenteret ved notetagning og en blanding af lyd og videooptagelser, hvor der også blev evalueret omkring forløbet. Dette blev sammenholdt med 7 interviews med repræsentanter fra forskellige grupper af lokalsamfundet samt udviklingsgruppens noter og rapporter (Bærenholdt, Fuglsang & Stiig, 2021, 172-173). De tre kvalitative evalueringer har særlig fokus på procesdimensionen af borgerinddragelse med afsæt i hhv. partnerskab og beboerperspektiver.

Det fremgår således af vores review, at selvom, der benyttes forskellige evalueringdesign er der begrænset fokus på den langsigtede betydning og effekt af indsatserne og aktiviteterne.

4. ANDRE BORGERINDDRAGENDE TILTAG – LUP OG NATURKOMMUNER

Organiserede sociale og fællesskabsrelaterede aktiviteter, baseret på borgerinddragelse, har som ovenfor vist, mulighed for at kunne danne udgangspunkt for stedsudvikling og en praksis, der også indtænker udvikling af naturværdier og landskabelige kvaliteter. Derfor har vi valgt at flytte perspektivet fra større naturområder som genstandsfelt til andre former for naturrelateret borgerinddragelse, der har udviklet sig i kommunerne, nemlig LUP, og så et relativt nyt fænomen, Naturkommuner, hvor Hjørring Kommune, som pionér, er mest relevant at afrapportere fra i denne kontekst. Vi har medtaget dem her som nyere former for alternative praksisser for borgernes involvering i naturtiltag der måske får en større rolle fremover.

4.1 Lokale Udviklingsprojekter

Der findes forskellige former for naturtiltag under de mange landdistriktsindsatser, hvoraf en stor del samledes under paraplyen Lokale Udviklingsprojekter eller -planer (LUP), der

fulgte kort efter kommunalreformen i 2007. Det er borgerforeninger, landsbyforeninger og -klynger, sogne og lokalråd, som typisk står bag LUP i landdistrikternes arbejde med især sociale og fællesskabsrelaterede tiltag – altid baseret på borgerinddragelse.

“LUP’en er borgernes egen plan, og den redegør for borgernes ønsker og intentioner for udviklingen af deres lokalområde. LUP’en er dermed et frivilligt og uformelt værktøj, der kan mere end blot at beskrive og styre en ønsket udvikling. LUP’en skal nemlig også kunne inspirere og mobilisere lokale kræfter til i fællesskab at løfte en strategisk og frivillig opgave. En vigtig forudsætning for mobiliseringsevnen er en inddragende og inspirerende proces.” (SDU, 2015).

Repræsentanterne for lokalsamfundsforeningerne blev i en spørgeskemaundersøgelse af CLUF ved SDU spurgt om deres arbejde med 14 forskellige overordnede emner i deres udviklings-tiltag, herunder i LUP (Thuesen, A. A., et. al. (2022). Her tonede

natur og friluftsliv frem som et af de tre emner, der arbejdes mest med. Blandt de emner, som respondenterne selv fremlægger, som noget de arbejder med, men som står uden for undersøgelsens kategorisering, er også naturrelaterede emner: rågeregulering, økologi, dyrelivet, oprensning af søer og strandrensning samt anden naturgenopretning, men også naturbaseret klimasikring. SDU-rapporterne angiver ikke, i hvilken grad LUP efter planerne foreligger føres ud i livet – og angiver heller ikke, om LUP har haft indflydelse på naturudviklingen.

4.2 Naturkommuner

Hjørring Kommune har udvist et ekstraordinært initiativ ved som kommune at inddrage borgere i gennemgribende naturtiltag for rewilding og øget biodiversitet i hele kommunens areal. Mobiliseringen af borgerne er gennemført siden 2019 i samarbejde mellem Kommunen, Danmarks Radio og Danmarks Naturfredningsforening (DN) under sloganet “Naturkommunen blomstrer vildt” i vidt forgrenede former og arenaer:

“Vi har aktiveret så mange borgere, virksomheder, institutioner og landbrug som muligt. De har deltaget med små og store projekter, mens kommunen har gået forrest og udlagt natur i rabatter, parker og flere store marker. Målinger fra før projektets start og nu viser tydelige resultater.”
(Hjørring Naturkommune, 2022).

Populariserede tv-programmer *Giv os Naturen tilbage*, med deltagelse af lokale ildsjæle, “bonderøven” Frank Erichsen, forsker Morten Molslaboratoriet og biolog fra Hjørring Kommunes, har motiveret til lokal mobilisering. Mobilisering af en række haveejere til at øge biodiversiteten i egne haver, kommunens gartnere oplært i at forvilde offentlige grønne områder og sikre biodiversiteten i rabatter, kommunens naturforvaltere tilskyndet til genforvildning af offentlige landbrugsarealer til ny naturfællede, og mobilisering af landmænd til at afsætte marginaljord og bræmmer til vild natur. Tiltagene dækker således nationalparklovens kriterier om sikring af fri naturdynamik, sammenhængende naturområder, bevaring og styrkelse af naturens mangfoldighed (kriterier 1-3). Inde i byen har det primært været formålet at øge antallet af de almindelige bestøvende insekter, som kan trives i bynære naturområder. Det er bl.a. gjort med såning af frøblandinger med vilde danske planter, ændret slåningspraksis på græsplæner eller ved anlæg af langt mere blomsterrige

Forvildet rabat i Hjørring (kilde: Hjørring Kommune, 2020)



haver. I de egentlige naturområder som Slettingen, Rubjerg Knude og Hjørring Bjerge har det tillige været målet af skabe levesteder for nogle af de sjældne arter, som har nogle af deres sidste danske levesteder i disse områder. Det er gjort gennem ophør af landbrugsdrift, høslæt og iværksættelse af græsning (Naturhistorisk museum, 2021).

I 2021 evaluerer Hjørring Kommune selv resultatet af indsatsen på denne måde:

“De 413 deltagere har udlagt ca. 896.000 m² natur. Det svarer til 90 hektar eller næsten 200 fodboldbaner. Derudover har de 12 udvalgte landmænd lovet at ville undersøge, om de kunne udlægge 3 % af deres agerjord. Det svarer til 790.000 m² (79 ha) Hjørring Kommune har gået forrest og har udlagt 50 ha som natur, hvor der før var intensivt landbrug. Det drejer sig om tidligere marker ved Rubjerg Knude, Slettingen, Vester Thirup og ikke mindst i Hjørring Bjerge. Mange kilometer rabatter bliver slået, så man tager hensyn til blomster og insekter. Så alt i alt er der blevet udlagt mindst 220 ha eller 2.200.000 m².” (Hjørring Kommune, 2020).

Naturhistorisk Museum Århus står for evaluering af udbyttet af naturindsatserne, og har i en afrapportering for perioden 2019-21 forskellige opgørelser over udviklingen i arter knyttet til de biotoper, der er sat ud. Næste i alle områder blev påvist fremgang for en lang række bestøvere såsom dagsommerfugle, flere arter og antal bier og fluer (Naturhistorisk museum, 2021).

Måden borgere og diverse institutioner og virksomheder er inddraget på er gennem store borgermøder, møder med virksomheder og institutioner og derpå uddelegerede praksisindsatser med tovholdere for nabokvarterers haver og rabatter, tovholdere for virksomheder med grønne områder, offentlige institutioner som skoler og kirker. Skolebørn er blevet aktiveret til at sprede vilde blomsterfrø på store omlagte markområder til genforvildning. En række store virksomheder er trukket med ind som igangsættere til at gøre græsgange vildere og en række lokale borgergrupper under landsbyråd, grundejerforeninger og borgerforeninger er blevet aktiveret til at omlægge haver og fællesarealer. Udover 12 landbrug, der deltog i et pilotprojekt, har over 70 landbrug tilmeldt sig med større eller mindre projekter i alt fra etablering af blomsterstriber til etablering af natur på store

arealer eller skovrejsning (Hjørring Kommune, 2020). Hjørring Kommune er også vært for Naturmødet hvert år og har lagt fundamentet for DN's kampagne for kommunernes naturpolitik – kaldet *naturkommuner*.

Vi kan ikke af materialerne se, hvorvidt borgerne uden for deres egne haver har haft indflydelse på de mange forskellige former for tiltag; såsom hvilke frø der udsås hvor, hvilken form for genforvildning hvor, hvilke typer rabatter eller domicil-haver, der er blevet skabt etc. Således virker inddragelsen mere til at være ren praksisbaseret inddragelse i forudbestemte naturpraksisser assisteret af biologer og naturvejledere – dog i et imponerende omfang og med genforvildning af store naturarealer til følge (Hjørring Kommune, 2020).

5. FREMADRETTET – HVAD KAN VI LÆRE FOR AT GØRE BORGERINDDRAGELSE BEDRE?

I dette kapitel konkluderer vi med særlig fokus på, hvad borgerinddragelse i praksis fremadrettet vil kunne lære af de fundne praksisresultater og evalueringer. Vi har her særligt blik for de eksisterende nationalparker, naturparker og de aktuelle politiske og praktiske indsatser med naturnationalparkerne.

5.1 Fra borger- til lodsejerfokus

På baggrund af vores analyse fremgår det, at der ikke er konsensus om, hvem borgeren er i parkplanlægningen, hvilket kan være et generelt problem i alle sammenhænge, hvor der kaldes på borgerinddragelse (Andersen, 2020). Lodsejerinddragelse i parkerne virker dog i dag til at være vægtet højere end borgerinddragelse, og lodsejere synes at bevæge sig højere på Arnsteins inddragelsesstige end andre aktører. Det bekræftes i omtalte interview med Westphalen fra Friluftsrådet og interview med projektmedarbejdere i hhv. Naturpark Nordals (Ebbe Enøe)

og Pilotpark Ringsted (Bodil Bojesen). Lodsejere får derfor reel mulighed for at deltage i vertikal politikdannelse omkring parkplaner og større driftsomlægninger, mens inddragelse af borgere sker horisontalt, og mest bliver at komme med forslag til afgrænsede områder.

Vi har registreret en tendens til, at borgerinddragelsen og borgerens input har størst indflydelse i forbindelse med etablering eller udvidelse af en natur- eller nationalpark. Så måske er inddragelse mest at forstå som en lodsejer-“konflikt-medierende” organisatorisk konstruktion i Arnsteins forstand. Natur- og nationalparkeres inddragelse er karakteriseret ved en formel og myndighedsinitieret inddragelsesmodel, og særligt for naturparkerne kan det spørges, om selve konstruktionen er en rigtig idé; den er designet for at skabe borgerinddragelse, men vores analyse viser, at i praksis lægges der vægt på lodsejerinddragelse.

5.2 Borgerinddragelse blokeres

Hvis vi ser på tværs af pilotperioden, senere fund og resultater fra natur- og nationalparkerne, virker det, på trods af alle storordene, ikke til at deliberativ naturudvikling og planlægning er noget, der er skabt solid mulighed eller tradition for i Danmark. Små lysglimt er opløftende, dem vender vi tilbage til. Parkernes pilotperiode viste en række lokale borgermobiliseringer, der ivrigt indoptog diskussioner om parkernes afgrænsning, og stillede en række ideer til naturadgang, rekreativ infrastruktur samt formidling til lokale og turister. Markante afvigelser fra hovedstrømningen i nogle få parker med særlig aktiv mobilisering af borgernes engagement i målrettede naturtiltag, viste, at Naturstyrelse, Statsskove og Minister satte blokering ind: Dér hvor modstanden voksede sig stærk mod etablering af park, dér hvor borgerne kom med ønsker til øget selvforvaltning af naturen, og dér, hvor der kom forslag til naturgenopretning. I Følgegruppens



*Fugledegaards marker v. Tissø oversvømmet, NPÅ.
Foto: Sofie Cold Ravnkilde*

sammenfatning af alle pilotprojektrapporterne, tillægges borgerinddragelse da heller ikke megen plads (Skov- & Naturstyrelsen, 2006).

5.3 Mangel på effektevalueringer

En række lovende undtagelser til hele periodens trend er dog fundet blandt enkelte danske naturparker borgerinddragelse af input til naturtiltag, samt i danske kommuners organisering af laugdannelse, naturpraksis om biodiversitet og genforvildning, i faglige arbejdsgrupper og udvikling af planer for og etablering af stier, og enkelte solstrålehistorier om indflydelse på skovrejsning.

Der findes mange teoretiske og beskrivende rapporter om borgerinddragelsens ideale udformning, pilotprojekter mm., som anpriser en række metoder og anvendelse af forskellige instanser og aktører. Det er dog lidt underligt, at der ikke er en større forsknings- eller myndighedsinteresse i at få en mere omfattende offentlig evaluering af disse lov- og konceptfastsatte borgerinddragelser i parkernes praksis. Hvad årsagerne til det er må stå hen i det uvisse.

Når vi taler om en mere banebrydende borgerinddragelse med mulighed for medbestemmelse i lokal naturforvaltning, taler vi om nye praksisser, der bryder med de ordinære systemer for

planlægning, forvaltning og naturpleje. I litteraturen gøres afgrænsede eksperimenter og der artikuleres nye paradigmer, forståelser af borgernes rolle ift. lokal natur, og ift. deliberativt demokratis muligheder og potentialer. Der har været behov for at justere begreber om borgerskab og demokrati, at bryde igennem fordomme om borgernes begrænsede naturforståelser over for eksperterens viden og om overhovedet at finde en radikal anden tilgang til løsning af biodiversitets- og klimakriserne. En stor indsats er gjort fra en række forskere og NGO'er i at forstå de skiftende vilkår og grundlag for borgerinddragelse.

Men igen: det er opmærksomhedsvækkende, at det er så begrænset et antal rapporter mm., der har beskæftiget sig med enten de positive eller manglende effekter af den faktiske praksis, der må have været til stede for naturen og relaterede effekter. Sådanne dokumentationer af positive effekter for natur, ejerskab og stedsudvikling, og barrierer for at realisere potentialerne ville være kærkomment også for naturnationalparkerne. Der er således begrænset forskning om samspillet mellem de tre dimensioner (borgerinddragelse, natur og effektevalueringer), mens litteratur om borgerinddragelse generelt er på flere hyldemeter (bilag 4).

5.4 Praksisområder og borgerinddragelsesmetoder med størst succes i borgerinddragelse

De områder, hvor borgernes indflydelse på lokal natur, kommer mest til syne er ved stiplanlægning og friluftaktiviteter i skov, og ved borgerhenvendelser, hvor borgere kontakter forvaltningen med spørgsmål, kritik og opmærksomhedspunkter, der journaliseres og fører til praksisændringer med frivillige, lokalråd m.m.

Vi har på tværs af ovenstående områder kunne opspore, de former for borgerinvolvering, som ser ud til at være mest lovende. Forudsætningen for borgerinvolvering er dialogskabende processer, der inviterer borgere til hhv. yderligere dialog, ejerskab og medbestemmelse. I de fundne artikler ses en differentieret forståelse af, hvad borgerinddragelse indebærer både på kommune- og styrelsesniveau. Evalueringerne viser, at både borgermøder og orienteringer til fremtidsværksteder kan være egnede til at kvalificere inputfasen, men at de i forhold til den videre planlægningsproces har begrænset effekt, med mindre de følges op af etablering af partnerskaber, der kan virke igennem alle faser (fra input-, design- til thought-put fasernes medskabelse og redesign), – ligesom faglige definerede arbejdsgrupper og lokalråd under de rette forhold har mulighed

for at bidrage aktivt ift. deliberativt demokratis muligheder over en længere periode. Der er ikke belæg for at vurdere, hvilke potentialer, der ligger i borgerinddragelse i form af bottom up initiativer, hvor borgere fx indsender ideer, kritik etc. Vi erfarer også at det er klogt t lade borgere gå til og fra i alle dele af processen fra plan-idé til gennemførelse og vedligeholdelse,

5.5 Eksemplarisk problemcase – Naturpark Åmosen

Det historiske borgerforløb i Naturpark Åmosen er på mange måder eksemplarisk i forhold til borgerinddragelsens funktion og planprocessernes kompleksitet. Vi har, som tidligere beskrevet, interesse i dette, da vi i skrivende stund (sommeren 2022) er i færd med diverse inddragelsestiltag. Vi trækker her tråde tilbage til pilotparkperioden i afsnit 1.1.4 dels for at klarlægge forløbets betydning for senere lokale inddragelsesprocesser, dels for at belyse den læring, der ligger i forløbet.

Som beskrevet (kap. 1.), resulterede den stigende opmærksomhed mod biodiversitet og naturgenopretning op til starten af 2000'erne, i et politisk formuleret behov for større indsats. I Åmosen udviklede det sig til en række parallelle forløb mellem naturparksdannelse og naturgenopretning.

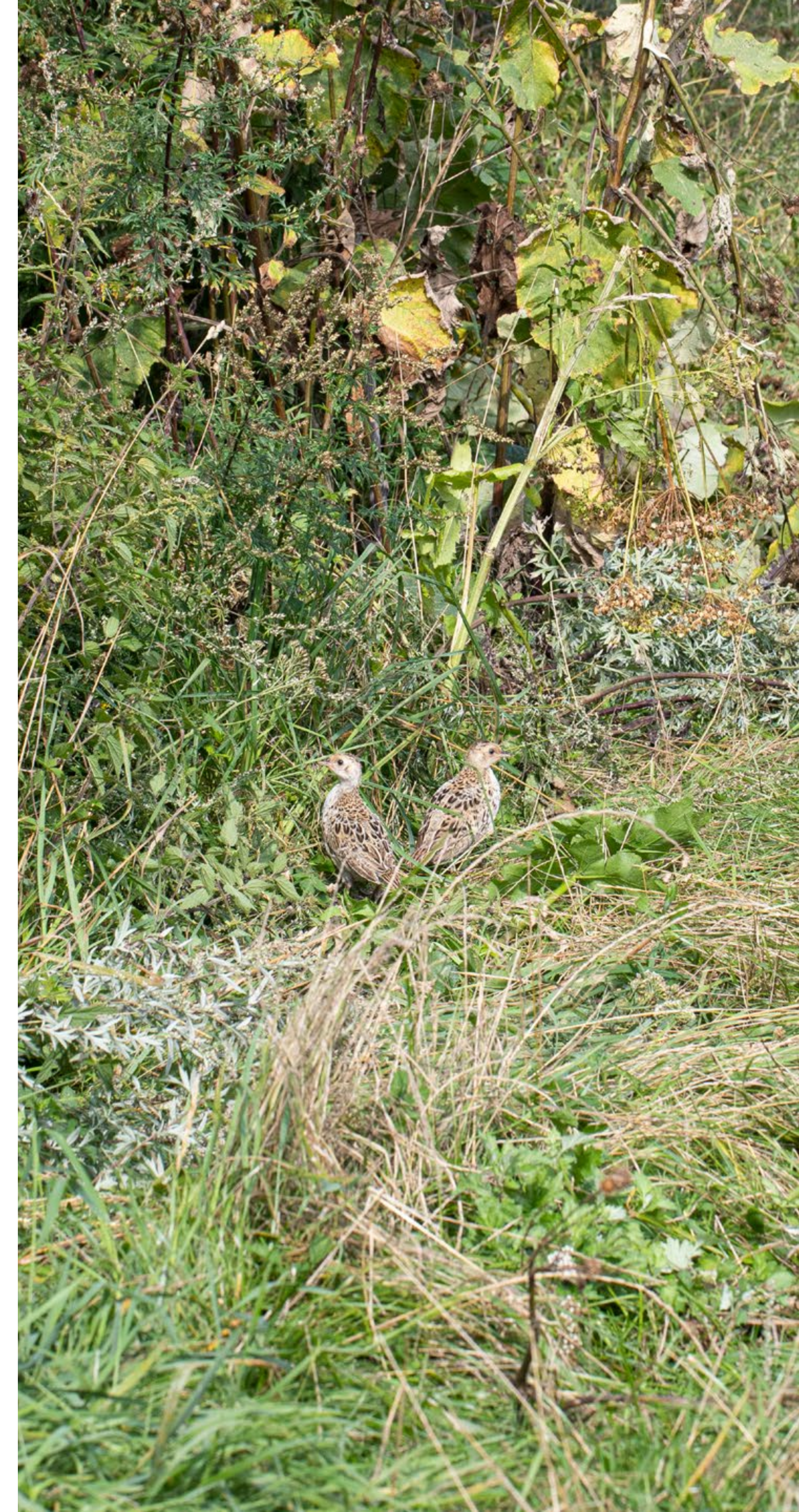
Myndighedsforløbet omkring naturgenopretning i Åmosen med tilhørende rapporter 2001-2006 fra myndigheder, eksperter og konsulenter (se f.eks. Miljøministeriet, 2006) pegede på behovet for en række omfattende tiltag i fredning, vådgøring og naturpleje. Skov og Naturstyrelsen udarbejdede et ca. 5 mil. kr. statsligt skitseprojekt for vådgøring af ca. 6000 ha i Store Åmose (Cowi, 2006). Parallelt hermed foregik den lokalt initierede pilotperiode om naturpark via Friluftsrådet, med omfattende inddragelsesprocesser (se afsnit 1.3.1 hvor arbejdet med borgernes ønsker til naturen og myndighedernes planer for naturgenopretning er refereret). Disse processer er som omtalt placeret sjældent højt på Arnsteins inddragelsesstige.

De to perioder omkring hhv. nationalpark (2003-5) og naturparkdannelse (2012-14) i Åmosen er en af de mest omfattende inddragelsesprocesser for et større naturområde, vi har identificeret. Men pilotperioden for nationalparkdannelse formåede på tragisk vis ikke i tilstrækkelig grad at adskille de to forløb ml. naturgenopretning og parkdannelse. Tragisk, fordi borgere og lodsejere jo forventede at en parkdannelse ville kunne få effekter for den lokale natur, hvilket jo senere viste sig ikke at blive en forudsætning eller krav i lovgivning og forordning om naturparker. Inddragelsesprocesserne i Åmosen formåede heller ikke at håndtere forholdet mellem lodsejerinddragelse og borgerinddragelse på en konfliktmedierende måde. Styregruppen

for det statslige forløb omkring naturgenopretning i 1999-2005 bestod mestendels af statsansatte, mens en Følgegruppe herfor havde et mindretal af lokale lodsejere som boede i Åmosen. De dannede "Foreningen til bevarelse af naturen i østlige Åmose", som valgte at træde ud af følgegruppen juni 2006. Processen blev præget af mistillid hos lodsejere pga. manglede indflydelse, dårlig information og manglende tid.

Angst for krav i kommende Nationalpark lovgivning blev flettet sammen med planerne for tiltag i naturgenopretning. Store borgermøder i sportshaller med op til 500 mennesker skabte negativ stemning og naturgenopretningsprojektet blev talt ned. Således lobbyede borgergruppen "Bevarelse af Østre Åmose" succesfuldt folketingspolitikere i valgkredsen og naturgenopretningsprojektet med 180 millioner afsat på finansloven, 2006, blev derfor aldrig vedtaget. Der kunne ikke opnås flertal for projektet i folketinget, pga. af lokal modstand, og samtidig blev den selvinitierede pilotperiode for nationalparkdannelsen kortsluttet.

Styregruppen for pilotprojektet for dannelse af nationalpark valgte herefter at opgive arbejdet med at blive nationalpark og i stedet fortsatte dele af aktørkredsen et arbejde på at blive naturpark baseret på frivillighed. Det lykkedes og naturparken opnåede i 2014 som den første at få tildelt mærket "Danske Naturparker." Mærkningen krævede et Naturparkråd, der i dag består af 23





Skellingsted, NPÅ. Foto: Lisbeth Damgaard

lokale repræsentanter og skal stå for udarbejdelse af en naturparkplan hvert 4. år. Borgerinddragelsen i tilknytning til naturparkplan 2013 – 2018, blev pga. begrænset ressourcer udarbejdet af en lille kerne af frivillige og i løbende dialog med kommuner og med enkelte informationsmøder. Naturparkplan 2018 – 2022 er blevet skabt gennem en proces på et år hvor råd, bestyrelse og kommuner har kommet med input via workshops mm.

Det var således staten, der trods ønske om pilotprojekter og lokal medindflydelse der selv satte en effektiv stopper for inddragelsesprocessen ved sammenblanding af planprocesser for naturgenopretning og pilotpark forløb. Tilbage står, at spørgsmål om naturgenopretning og vådgøring har været tabubelagt lokalt sidenhen, også den dag i dag. Fejl i relations-, tillids- og inddragelsesopbygning har splittet lokalsamfundet mere end samlet. Det er bl.a. forholdet mellem lodsejerinddragelse og

borgerinddragelse der har lidt skår, hvilket den dag i dag resulterer i at borgere og lodsejere stiller sig mistroiske, på baggrund af deres tidligere erfaring med mangel på transparens, information og reel inddragelse (Holm, Cold-Ravnkilde and Grindsted, 2020). Den lokale skepsis var velbegrunderet, ikke mindst på grund af at de to parallelle forløb blev sammenblandet, og at den daværende regering havde offentlig erhvervelse af (dele) af arealet på tapetet i pilotårene (anonymt interview).

Informationshus ved Fugledegård
(kilde: Naturpark Åmosen)

I dag er bevågenheden igen forstærket med klimaagendaens udtagning af lavbundslande samt Kattegatforbindelsens mulige linjeføring gennem Åmosen. Regeringen afsatte 600 mio. i 2020 til naturgenopretning i lavbundslande med mere end 6% organiske materiale (Miljøministeriet 2020). Imens er der i den politiske proces om Kattegatforbindelsen (med øget klimetryk), et scenarie for linjeføring der gennemløber Åmosen (Vejdirektoratet, 2020), hvilket kun medfører fornyet lokal mistro og skepsis til inddragelse.



5.6 Aktualitet og perspektivering

I de senere år har interessekonflikter mellem lodsejeres naturudnyttelse og parkers natur opmærksomhed været berørt fra forskellige sider ift. nationalparkerne, og en kritisk evaluering af Rigsrevisionen i 2013 gav denne kommentar ift. naturparkgrundlagets fundats:

“De danske nationalparker har ikke alene til formål at styrke og udvikle naturen, men skal også opfylde andre formål, fx naturformidling, turisme og erhvervsudvikling. Derudover er nationalparkerne afhængige af, at lokale lodsejere vil samarbejde, og at nationalparkerne kan rejse ekstern finansiering. Der er således ingen garanti for, at etableringen af nationalparker bidrager til at styrke og udvikle naturen.” (Rigsrevisionen, 2013).

“Vi har udtalt kritik af, at de faglige og styrkelsesmæssige rammer for nationalparkerne ikke er tilstrækkelige til at sikre, at de på længere sigt både styrker og udvikler naturen. Og det skulle miljøministeriet have haft styr på allerede dengang den første nationalpark i Thy blev oprettet.”
(Rigsrevisor Christian Jensen til DR 20.12.2013)

Rigsrevisionen vurderede med andre ord, at de mange sammenfildrede interesser etablerede et myndighedsvakuum omkring nationalparkerne og blokerede for at gøre en forskel for naturdynamik, biodiversitet og sammenhængende naturkorridorer. Det var jo ellers en central del af afsættet i OECD's

forslag fra 1999 om større sammenhængende naturområder, Wilhelmudvalgets opfølgning i 2000 og regeringens naturplan fra 2002 (se indledningen). Det er således nærliggende at konkludere, at det organisatoriske set-up og myndighedsvakuum er den egentlige årsag til manglende eksempler på effekter af borgerinddragelse, snarere end, at det er borgerinddragelsen i sig selv der ikke har været godt nok gennemført. Borgerinddragelsen var som omtalt i sin tid forstået som afgørende for at legitimere, sikre ejerskab og engagement i parkerne. Men i dag bliver denne kritik af manglende naturpolitiske resultater let omsat til, at borgerinddragelsen i sig selv bidrager til udvaskning af de ellers internationalt gældende forskrifter for nationalparkeres naturbeskyttelse og ringe effekt for



Maglehøj, NPÅ. Foto: Lisbeth Damgaard

biodiversiteten. Det skønt, at det allerede i en ekspertrapport i 2005 blev kortlagt, at de udpegede pilotområder ikke repræsenterede biologisk stor artsrigdom (Petersen, 2005).

Det er derfor også betegnende, at Folketingets vedtagelse af Lov om Naturnationalparker juni 2021, på forhånd har lagt snittet i afvejningen mellem de forskellige interesser, uden der indgår nogen form for demokratisk fundering i form af borgerdeltagelse i udpegning af områder i processen (Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, 2021). Naturnationalparker har et ædelt formål; at sikre øget biodiversitet og mere uberørt natur i danske parker:

“(...) styrkeområdernes natur og biodiversitet ved etablering af større sammenhængende naturområder, hvor naturen kan udvikle sig på egne præmisser, og hvor der kan udsættes store planteædere, der kan udføre en vigtig økosystemfunktion. Der tilstræbes derved så vidt muligt naturlige økosystemer. Parkerne skal samtidig give mere spændende naturoplevelser og mulighed for mere friluftsliv og øget turisme.” (Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, 2021)

Borgerinddragelse er blevet til “berørt offentlighed,” som kan varetages af natur NGO’er, på lige fod med myndigheder og lodsejere, der kan komme ind efter statslig udpegning af et område for en kommende naturnationalpark. Det hedder i loven derom:

“Inddragelse af den berørte offentlighed, berørte myndigheder og berørte lodsejere i den videre proces, efter naturnationalparkens etablering.” (ibid)

Loven nævner således heller ikke borgerinddragelse i udformning af forvaltningsplanen for naturområdets udvikling. I betragtning af, hvor stor en offentlig kritisk diskussion denne lov har vakt, virker det ikke til, at suspendering af borgerinddragelsen i naturnationalparkerne gør borgernes deltagelse mindre vigtig. Der er i stedet mobiliseret en aggressiv modoffentlighed mod naturnationalparkerne med kritik af indhegning trivslen for udsatte dyr og hæmning af borgernes bevægelsesfrihed. Vi er tilbage til starten af år 2000, hvor der rejstes kritik af borgerinddragelsen fra grønne NGO’er for at udvande naturbeskyttelsesfokus, og kritik fra grupperinger på sociale medier af ekspertledet politisk hård naturpolitik.

Problemerne med lokalt ejerskab og engagement forsvinder ikke ved at udelade borgerinddragelse; en re-aktualisering af nødvendigheden af borgerinddragelse ift. de nye naturnationalparker kom således til orde på høring d. 6.4.22 i Folketinget, hvor der blev



fremlagt bekymring for polariserende debatter om indretning og lokalisering af de kommende parker (Altinget, 7.4.2021). Borgerinddragelse blev her trukket frem som nødvendig, og vil nok blive fundet frem igen for med tiden at sikre opbakning og varetage divergerende interesser til de nye 15 naturnationalparker.

Som vores demokrati-historie har vist er almeninteressen ofte i stand til at vise mere langsigtet bæredygtige udviklingsveje for naturforvaltningen og samfund. På den konto vil det være gavnligt at finde nye veje til borgerinddragelse end, hvad vores traditionelle repræsentative demokrati tilbyder, eller hvad høringsperioder bibringer: En borgerinddragelse, der bygger på nye former for materiel naturpraksis og praksisviden som grundlag for beskyttelse af biodiversitet, klimatilpasning, og landskabsudvikling.

Langdysse i Vinskoven, NPÅ. Foto: Lisbeth Damgaard



Naturpark Amager. Foto Norrøn

LITTERATUR

Agger, P., & Nielsen, K. Aa. (2007) **Planlægning og selvforvaltning i et aktionsforsknings-perspektiv**. I Jensen, A., Andersen, J., Hansen, O. E., & Nielsen, K. A. (red.) *Planlægning – en tværfaglig lærebog*. Roskilde Universitetsforlag

Agger, A., Thortzen, A. & Rosenberg, C. (2018). **Hvilken værdi skaber vi med samskabelse og hvordan kan den måles og dokumenteres?** Professionshøjskolen Absalon.

Altinget (7.4.22). **Aktører opfordrer til bedre debat om naturnationalparker: "Vi er bekymrede for stigende splittelse i befolkningen**. [Aktører opfordrer til bedre debat om naturnationalparker: "Vi er bekymrede for stigende splittelse i befolkningen– Altinget: Miljø](#)

Andel (2018). **Naturpark Amager: Hovedlinjer fra interessent- og borgerdialog i efteråret 2017**. 07.04-18. https://naturparkamager.dk/media/229960/naturparkamager_afrapportering_17012018.pdf

Andersen, N. Å. (2020). **Vi tror, at vi har borgeren til fælles**. I Chefer sætter borgeren først. Ni inspirerende blikke på at sætte borgeren først. Væksthus for Ledelse 2020

Andersen, R. D., Poulsen, D. & Siig, P. (2020). **Deltagerrapport: Hættemåger i Gartnerimosen, Viborg**. Viborg Kommune, Århus Universitet.

Arnstein, S. (1969), **A Ladder of Citizen Participation**. I Journal of the American Planning Association.

Bloch-Poulsen, J., Kristiansen, M., & Jørgensen, M. S. (2016). **Participation og eksklusion i aktionsforskning: oplæg til dialog**. I A. Bilfeldt, I. Jensen, & J. Andersen (red.), Social eksklusion, læring og forandring (1 udg., s. 42-57). Aalborg Universitetsforlag. Serie om lærings-, forandrings- og organisationsudviklingsprocesser Nr. 7 [http://vbn.aau.dk/da/publications/social-eksklusion-laering-og-forandring\(0cef930c-f504-4b4e-b5b5-9cb19517c6c3\).html](http://vbn.aau.dk/da/publications/social-eksklusion-laering-og-forandring(0cef930c-f504-4b4e-b5b5-9cb19517c6c3).html)

Boell, S. K., & Cecez-Kecmanovic, D. (2010). **Literature Reviews and the Hermeneutic Circle**. Australian Academic & Research Libraries, 41, 129-144.

Buus, N. Tingleff, E.B., Rosen, C.B, & Kristiansen, H.M.(2008): **Litteratursøgning i praksis– begreber, strategier og modeller**. *Sygeplejersken nr.10* <https://dsr.dk/sygeplejersken/arkiv/sy-nr-2008-10/litteratursogning-i-praksis-begreber-strategier-og-modeller>

Bærenholdt, J. O., Fuglsang, L., & Sundbo, J. (2021). **A coalition for 'small tourism' in marginal place: Configuring a geo-social position.** *Journal of Rural Studies*.

Clausen, L. T. (2011). **At gribe muligheden for forandring,** Phd-afhandling, Roskilde Universitet.

CLUF (2005). Center for Forskning Udvikling i Landdistrikter. **Evaluering af borgerinddragelsen i Marin naturpark Læssø – en pagt med naturen.** Esbjerg

Conley, A. & Moote, M. A. 2003. **Evaluating collaborative natural resource management.** *Society & Natural Resources* 16, 371-386.

Cowi (2006). **Odsherred Statsskovdistrikt – Naturgenopretning i Åmosen.** Skitseprojekt

Ditlevsen, S. E., & Thuesen, A. A. (2015). **Drejebog Lokale udviklingsplaner i landdistrikter.** Syddansk Universitet. <https://portal.findresearcher.sdu.dk/en/publications/drejebogfor-lokale-udviklingsplaner-i-landdistrikterne>

Enøe, E., S. A. (2022). **Interview om Nordals Naturpark.** Internt dokument. Foretaget d. 28.04.2022.

Ebbesen, E. R. & J. Holm (2019). **Literature Review on Urban Eco-Tourism,** RUC INUT paper.

Fenger, P. H. (2018). **Festivalen som prototype. Co-design af en geopark.** PhD Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering.

Fenger, P. H. (2022). **Interview om Odsherred Geopark.** Internt dokument. Foretaget d. 10.01.22.

Foreningen (2003). Foreningen til bevarelse af naturen i den østlige del af Åmosen (2003) **Situationsanalyse for den østlige del af Åmosen** <https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/Situationsanalyse.pdf>

Friluftsrådet (2013). **Inddragelse og Frivillighed – før, under og efter.** <https://friluftsradet.dk/sites/friluftsradet.dk/files/media/document/Faktaark%20-%20inddragelse%20og%20frivillighed%20i%20Danske%20Naturparker%201.0.pdf>

Friluftsrådet (2021). **De 10 kriterier for danske naturparker.** <https://dansenaturparker.dk/sites/friluftsradet.dk/files/media/document/Faktark%20-%20De%2010%20kriterier%20for%20Danske%20Naturparker.pdf>

Gentin, S., Hunt, J. B., & Herslund, L. (2020). **Frivillige viser vej – Resultaterne fra en national spørgeskemaundersøgelse om grønne frivillige i natur- og parkforvaltning.** IGN Rapport, oktober 2020. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, Frederiksberg. 53 s. ill.

Gentin, S., Kristensen, L. S., Sørensen, E. M., & Nielsen, A. B. (2019). **Elmelund Skov – Skovrejsning gennem partnerskaber.** (1 udg.) Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. IGN Rapport. (Herefter omtalt som Gentin et al (2019)).

Greenhalgh, T., & Peacock, R. (2005). **Effectiveness and efficiency of search methods in systematic reviews of complex evidence: audit of primary sources.** *BMJ (Clinical research ed.)*, 331(7524), 1064–1065. <https://doi.org/10.1136/bmj.38636.593461.68>

Hansen, H.P. (2012). **Løftet om et naturpolitisk nybrud:** nationalparkprocessen og naturforvaltningens legitimitetskrise. I Keld Bucieck (red.): **Kritiske perspektiver på national- og naturparker.** Frederiksberg: Frydenlund Academic,

Hansen, H.P. (2007). **Arven fra Vadehavet.** I J. Holm et. al. (red.) Økologisk modernisering på dansk. Frydenlund

Hansen, E., & Olsen, H.J. (2021). **Stedsfællesskab: Nøglen til vækst og stolthed i Kyst Danmark.** Eskild Hansen Forlag

Hansen, H. P (2008). **Demokrati og Naturforvaltning: en kritisk sociologisk-historisk analyse af nationalparkudviklingen i Danmark.** Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet.

Hansen, K. (2006). **Naturgenopretning i den østlige del af Store Åmose.** Afsluttende rapport og anbefalinger fra følgegruppe, nedsat af Skov- og naturstyrelsen samt Kulturarvstyrelsen. Stenlille https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/Foelgegrupperap_Web.pdf

Hassenforder, E., Pittock, J., Barreteau, O., Daniell, K.A. & Ferrand, N. (2016). **The MEPPP Framework: A Framework for Monitoring and Evaluating Participatory Planning Processes.** *Environmental Management*, 57, 79-96

Hawboernes forening (2021). **Masterplan Lildstrand 2018-2025.** Visioner og målsætninger. Version 8.0, januar 2022 (Version 1.0 udkom april 2018). https://hawboerne.dk/uf/130000_139999/134475/9c88839c432bb7018d6bd82567facbfb.pdf

Hjørring Kommune (2020). **Naturkommunen efter 1½ år.** http://naturkommunen.dk/wp-content/uploads/2020/11/Statusrapport_Naturkommunen-efter-1%C2%BDaar.pdf

Holm, J., S. Cold-Ravnkilde & T. Skou Grindsted (2020). **Borgernes Stemme: Udfordringer og ønsker til fremtidens naturpark,** RUC, Center for Natur- og Nationalparkforskning. <https://forskning.ruc.dk/en/publications/borgernes-stemme-udfordringer-og-%C3%B8nsker-til-fremtidens-naturpark->

Jensen, C. & Jørgensen A. M. (2005). **Borgerinddragelsen i Pilotprojekt Nationalpark Vadehavet.** Syddansk Universitet <http://docplayer.dk/107514244-Borgerinddragelsen-i-pilotprojekt-nationalpark-vadehavet-charlotte-jensen-og-anne-mette-joergensen-syddansk-universitet.html>

Jensen, C., & Jørgensen, A. M. (2005). **Borgerinddragelsen i Pilotprojekt Nationalpark Vadehavet.** Rapport for Pilotprojekt Nationalpark Vadehavet. Syddansk universitet.

Kongernes Nordsjælland (2020). **Nationalparkplan 2020-2026).** <https://nationalparkkongernesnordsjaelland.dk/udvikling-og-samarbejde/nationalparkplan/>

Kristensen, C. J. & Hussain, M. A. (2017). **Metoder i samfundsvidenskaberne.** 1. udgave 2016. Frederiksberg C: Samfundslitteratur.

Kristensen, L. S, Primdahl, J., & Vejre, H. (2015). **Dialogbaseret planlægning i det åbne land: om strategier for kulturlandskabets fremtid.** 1 udg. Forlaget Bogværket.

Kvistgaard Consult (2005a). **Evaluering af borgerinddragelsen i pilotprojektet Nationalpark Møn.** Endelig rapport.

Kvistgaard Consult (2005b). **Naturpark Åmosen-Tissø Specialrapport: Evaluering af borgerinddragelsen for Friluftsrådet af Kvistgaard Consult.** Special rapport.

LBK nr. 1202 af 28/09/2016) **Lovbekendtgørelse om nationalparker.**

Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse (2021) + lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven [Lov nr. 1177 af 08-06-2021](#))

Lov om Nationalparker (2006) Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 24. maj 2007 <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200613L00131>

Löfgren, K. & Agger, A. (2021). **Evaluating the Democratic Quality of Local Democratic Practices:** Sampling Seven Frameworks. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(3/4), 87-106. <https://ojs.ub.gu.se/index.php/sjpa/article/view/5348/4090>

Miljøministeriet, Skov- og naturstyrelsen og Vestsjællands Amt (2001). **Åmosen- Vestsjællands Grønne Hjerte.** <https://docplayer.dk/8731705-Aamosen-vestsjaellands-groenne-hjerte.html>

Nationalpark Mols Bjerge (2018). Nationalparkplan 2018-2024. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjtm8SJwsb3AhWERVEDHXGmB->

[GAQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fnationalparkmolsbjergedk%2Fmedia%2F246525%2Fbilag-1-nationalparkplan.pdf&usg=AOvVaw1bxVhoSBpq6ZQCxzQLtVHX](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwilndSkw8b3AhU8Q_EDHQMPCuwQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fnationalparkmolsbjergedk%2Fmedia%2F246525%2Fbilag-1-nationalparkplan.pdf&usg=AOvVaw1bxVhoSBpq6ZQCxzQLtVHX)

Nationalpark Skjoldungernes Land (2017). Nationalparkplan 2017-2023. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwilndSkw8b3AhU8Q_EDHQMPCuwQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fnational-parkskjoldungernesland.dk%2Fmedia%2F212237%2Fnational-parkplan_web.pdf&usg=AOvVaw0daH6gBxa_-cK8-NLaQdtE

Nationalpark Thy, 2020). Årsberetning fra Nationalpark Thy. <https://nationalparkthy.dk/media/291377/npt-aarsberetning-2020-web.pdf>

Naturhistorisk Museum (2021). Optællinger af vilde bier, sommerfugle og svirreflugter på udvalgte arealer i Hjørring Kommune 2019-20. <https://naturkommunen.dk/wp-content/uploads/2020/09/Undersoegelse-af-insekter-afrapportering-Naturkommunen-blomstrer-vildt.pdf>

Naturparkplan naturpark Åmosen, 2013 https://issuu.com/naturparkaamosen/docs/naturparkplan_for_naturpark_aamosen/85

Nielsen, K.Aa. og B.S. Nielsen (2007) Demokrati og naturbeskyttelse. Dannelse af borgerfællesskaber gennem social læring – med Møn som eksempel. Frydenlund

Nielsen, K.Aa. og B.S. Nielsen (2006). Planlægning og selvforvaltning i et aktionsforskningsperspektiv. I Jensen, A., Andersen, J., Hansen, O. E., & Nielsen, K. A. (red.) Planlægning – en tværfaglig lærebog. Roskilde Universitetsforlag

Olafsson, A. S (2012). Borgerinddragelse og partnerskaber i kommunernes stiplanlægning i Skov og Landskab, Videnblad.

Ovesen, C. H., & Schaumburg, K. (red.) (2009). Naturpark Åmosen (NPÅ)– kultur og natur: projekt på Roskilde Universitet 2007-2009. Roskilde Universitet.

Petersen, A. H et.al. (2005). **Naturværdier i Danske Nationalparker: En kvantitativ analyse af den biologiske mangfoldighed i potentielle danske nationalparker.** Center for makroøkologi, Københavns Universitet. https://macroecology.ku.dk/pdf-files/naturvrdier_i_nationalparker.pdf

Skov- og Naturstyrelsen (2006). **Rapport fra Den Nationale Følgegruppe vedr. nationalparker 2006**. Sidst tilgået d. 09.05.2022 <https://www2.skovognatur.dk/udgivelser/2006/87-7279-706-1/html/helepubl.htm>

Pressemeddelelse (22.10.2006). **Følgegruppen til Naturgenopretning i den Østlige del af Store Åmose**. <https://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/naturprojekter/aamosen/pressemeddelelse221006/>

Primdahl, J., Folvig, S., & Kristensen, L. S (2020). **Landscape Strategy-Making and Collaborating: The Hills of Northern Mors, Denmark; A Case of Changing Focus and Scale**. Land, 9(6), [189].

Reenberg, A. (2004). **Nationalparker – natur- og kulturlandskabelige begrundelser**. I Reenberg, A., Agger, P., Christensen & Aaby, B. (red) (2004) Wilhelm+3. Status-konference 2004. Nationalparker – Hvad nu? Nationalrådet.

Rigsrevisionen (2013). **Beretning om etableringen af nationalparker i Danmark** <https://www.ft.dk/statsrevisor/20131/beretning/sb6/bilag/1/1316491/index.htm>

Skov- & Naturstyrelsen og Kulturarvstyrelsen, (2006) **Naturgenopretning i den østlige del af Store Åmose**. Red. Kjeld H. Hansen.

Styregruppe for Åmosen-Tissø (2005). **Forslag til Naturpark Åmosen-Tissø**. Sammenfattende rapport.

Thuesen, A. A., et. al. (2022). **Lokale med på råd og borgere i forening- Kortlægning af lokalsamfundsforeningers udbredelse, karakteristika, aktiviteter og samarbejde**. Center for Landdistriktsforskning, CLF REPORT 80/2022

Teknologirådet (2006). [Fra rådet til tinget nr. 217 Borgernes nationalparker](#), 27. Marts.

Vadehavet (2020). **Vadehavets vagerlaug**. <https://nationalparkvadehavet.dk/udvikling-og-samarbejde/projekter/vadehavets-vagerlaug/>

Vejre, H. og B. Serup (2015) **Planlægning af naturparker i Danmark**. I L. Krstensen J.Primdahl & H. Vejre (red.) *Dialogbaseret planlægning i det åbne land*. Bogværket

Vestsjællands Amt & Skov, & Naturstyrelsen (1998). **Idéskitse. Skitse til natur- og kulturforvætningsplan for Halleby Å-Åmosesystemet**. Vestsjællands Amt & Skov og naturstyrelsen

Viborg Kommune (2021). **Referat. 6. Forslag til opfølgning i forbindelse med gener fra hættemågekoloni i Søndre Mose**. <https://viborg.dk/demokrati-og-indflydelse/dagsordener-og-referater/klima-og-miljoevalget/2021-09-16-12-00-2242/>

Westphalen, S. (2021). **Interview om Friluftsrådets rolle v. naturparker**. Internt dokument. Foretaget d. 20.05.2021.

Østerby, A. S. F., Holm, J., Olesen, B. R., & Sørensen, H., (2016), **Bæredygtig Inklusion: review af praksiserfaringer i Skandinavien**. Roskilde Universitet.

BILAGSOVERSIGT

Bilag 1

Pilotprojekt Møn – borgernes indspil til naturtiltag..... 81

Bilag 2

SDU's fremadrettede anbefalinger til møde- og proces tekniske tiltag ift. borgerinddragelse med fokus på sikring af vedvarende engagement..... 81

Bilag 3

Pilotprojekt Åmosen – borgernes ideer til naturtiltag..... 82

Bilag 4

Reviewskema – litteratur..... 83

Bilag 5

Oversigt over selvrapporteringer i natur- og nationalparker..... 91



Naturpark Amager. Foto Norrøn

BILAG 1

Pilotprojekt Møn – borgernes indspil til naturtiltag

“[...] fremme produktionen og markedsføringen af egnsspecifikke produkter såsom marsklam, ost og mælk. [...] tænke nyt inden for fiskeriet, anlægge anløbsbroer til fritidssejlere, oprette videnscentre eller skabe offentlige stisystemer til glæde for både lokale borgere og de turister, der gæster området. [...] ideer til naturgenopretning, forbud mod at opstille store reklameskilte, hoppepuder eller andet, der skæmmer landskabet, samt en række måder, hvorpå fremtidens landbrugsdrift kan tænkes at drage nytte af et øget fokus på naturværdierne i området (egnsspecifikke produkter, får og kvæg til naturpleje, heste til turistbrug mv.). [...] genåbning af visse tidligere rettigheder for lokalbefolkningen.” [til jagt, fiskeri og sejlads]. [...] iværksætterordninger, netværk til fremme af lokale produkter, bedre infrastruktur, offentlig adgang langs diger, etablering af 'spor' i landskabet og opstilling af elektroniske informations standere. [...] Den helt overskyggende fremtidsvision i alle fire arbejdsgrupper var ønsket om en eller anden form for lokal selvforvaltning. I alle grupper arbejdede borgerne med modeller for selvforvaltning, der i stor detaljeringsgrad beskrev spørgsmål om organisatorisk og geografisk placering, administrativt personale, politisk struktur, størrelse og finansiering (SDU, 2005, s.62-65, vores understregning)

BILAG 2

SDU's fremadrettede anbefalinger til møde- og proces tekniske tiltag ift. borgerinddragelse med fokus på sikring af vedvarende engagement

1 Indflydelse og transparens

- vigtigt at sikre at borgeren oplever at kunne få indflydelse på råderummet i en nationalpark, og ikke omgået af samtidige tiltag fra regioner og kommuner eller omgået af afsluttende sammenfatninger uden borgernes aktive medvirken heri
- at sikre transparens ved tydeliggørelse af konflikter i diskussioner og i referater,
- give mere plads til borgerdrevne tiltag og selvstyring overfor statslig styring.

- at sikre sig mod meget traditionelle stormøder med top-down styring

2 Skepsis overfor processen og dens resultat

- Skab tillid om intentionen med borgerinddragelsen
- Skab større vished om projektets konsekvenser

3 For skæv rekruttering, kan modarbejdes ved

- => Målrettede og opsøgende aktiviteter
- => Inddrage allerede aktive i fortsat rekruttering af nye borgere
- => Flere alternative, gerne kropslige aktiviteter
- => Synergi mellem forskellige metoder og grupper

(Kilde SDU, 2005)

BILAG 3

Pilotprojekt Åmosen – borgernes ideer til naturtiltag

- Etablering af blågrøn korridor i og udenfor til andre områder med bl.a naturskov,
- Nye spredningskorridorer for plante- og dyrelivet i form af grøfter, levende hegn og sammenhængende skovbælter
- Våde enge efter vandstandshævning og mindsket dræn i Store Åmose
- Græsningsenge med højt dyretryk, høslet og udvidelse af overdrevsarealer
- Nye vildtremiser med egnens træer
- Flere småøer etableres i Tissø
- Øge bestanden af kronstyr og dannelse af flere skjul til odder
- Etablering af bufferzoner omkring Åmosen for at tilbageholde næringsalte
- Retablering af gl. vejbeplantninger og plantning af enkeltstående træer
- Naturforbedringer af de gamle slambassiner ved Gørlev sukkerfabrik
- Tilgrænsende områder tilbydes nye naturprojekter som begrænsning af afvanding, genskabelse af enge og slyngede åløb, vandløbsforbedringer, beplantning af åbred,
- Tilgrænsende skov- og landbrugsarealer tilbydes projekter om forbedrede økologiske forbindelser i form af naturvenlig landbrugsdrift, vedvarende græsningsarealer, styrket naturindhold i skove, genskabelse af småmoser, vandhuller, læhegn etc.

Styregruppen for Åmose-Tissø, 2005 s. 26-39):

BILAG 4

Reviewskema – litteratur

Underkategori (alfabetiseret)	Navn	Land	Type	Formål	Resume	Resultater	Reference	Årstal
Aktionsforskning	5. Forandringer i et aktionsforskningsperspektiv.	Danmark	Videnskabelig litteratur	Undersøge, hvordan borgerne i højere grad kan involveres og ansvarliggøres i forvaltningen af den natur, som de selv er en del af i hverdagen.	Gennemgår temaerne: *forandring mellem aktion og forskning *Kritisk-utopisk aktionsforskning i naturforvaltningen *forandringens udfordringer *forsker eller konsulent? * Normativitet og magt * spredningsidealet *Sårbarhedsproblematikken * aktionsforskningens potentialer	"Med introduktionen af den kritisk-utopiske aktionsforskning på naturforvaltningsområdet har hensigten været at undersøge, hvordan borgerne i højere grad kan involveres og ansvarliggøres i forvaltningen af den natur, som de selv er en del af i hverdagen. Udviklingen af 'det fælles' har været og er central i denne sammenhæng og peger på behovet for fornyelsen af fællesskaber og livsorienteringer bygget op omkring en ansvarliggørelse i forhold til de fælles livsanliggender – fx en naturressource som luft, vand eller jord. Denne normative hensigt er baseret på en dybere samfundsmæssig analyse af både den eksisterende forvaltnings og planlægnings svigtende sociopolitiske legitimitet og behovet for at skabe nogle alternative og bæredygtige løsninger til de natur- og miljømæssige udfordringer. Samtidigt har introduktionen også givet anledning til en begrebsudvikling. Begrebet 'omvendt deltagelse' er et eksempel herpå og beskriver, som tidligere nævnt, en demokratisk proces, som har afsæt i menneskers hverdagsliv. I modsætning til de fleste institutionaliserede deltagelsesmetoder, som er rettet mod særlige interessegrupper, også kaldet 'stakeholders', hvor borgerne i bedste fald inviteres til at kommentere på allerede udarbejdede planudkast, er det i den 'omvendte participation' borgerne selv, som, med afsæt i egen viden, erfaringer og værdier, skaber en dagsorden, som eksperter og planlæggere inviteres til at tage stilling til. Der er således tale om en fundamental ændring af rammerne for deltagelsen, hvorved deltagelsesprocessen så at sige vendes på hovedet."	"Clausen, Petersen & Nielsen i Bilfeldt, A., Jørgensen, M. S., Andersen, J., & Perry, K. A. (red.) (2018). Den ufærdige fremtid - Aktionsforskningens potentialer og udfordringer. (Open Access udgave udg.) Aalborg Universitetsforlag. Serie om lærings-, forandrings- og organisationsudviklingsprocesser https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/286621905/Den_uf_rdige_fremtid_online_2.pdf kap 5 (især s. 105) i Antologi"	2018
Aktionsforskning	7. Particinatorisk GIS, planlægning og aktionsforskning i lokalsamfund.	Danmark		GIS som particinatorisk dataindsamlingsmetode.	"I dette kapitel diskuteres, hvordan brugen af Geografiske Informationssystemer (GIS) kan indgå i aktionsforskning i lokalsamfund, og vi diskuterer ligeledes, hvordan indsigter fra aktionsforskningen kan bidrage til udviklingen af disse redskaber i planlægning for lokalsamfundsudvikling."	Particinatorisk bottom-up planlægning kræver blandt andet particinatoriske planredskaber, og i samarbejde med de involverede sociale aktører i lokalområdet, samt andre relevante aktører, er det formålet at undersøge, hvilke udfordringer/muligheder anvendelsen af GIS giver i sådanne konkrete lokalsamfundscases. Adgangen til og kapaciteten til at bruge og udnytte værktøjer som particinatorisk GIS giver mulighed for at samle, kortlægge, analysere og visualisere både eksisterende og mulige (utopiske) fremtidsscenerier. Disse redskaber kan således anvendes både for at fremme lokale interesser og i forhold til at informere og kontekstualisere disse interesser i nationalt, regionalt og globalt perspektiv. Et hovedbudskab i dette kapitel har været, at der ligger store muligheder i anvendelsen af geografiske informationssystemer til udvikling af bæredygtige erhverv, især når det kommer til at kombinere forskellige former for viden, fx lokal og traditionel viden omkring natur og socialt liv, med andre former for ekspertkundskab. Samtidigt ligger der også store udfordringer i anvendelsen af GIS, som det er nødvendigt at være opmærksom på, og som kræver større opmærksomhed i planlægningsregi, end de hidtil har fået. Particinatorisk aktionsforskning kan bidrage til forståelsen af disse udfordringer, og hvordan de kan imødegås gennem particinatoriske dataindsamlingsmetoder. Det andet centrale budskab har været, at det er vigtigt, at man som aktionsforsker er bevidst om, at man også selv har og er en 'partinteresse' i et udviklingsforløb, som klart vil indvirke på, hvilke informationer og hvilke interesser man har adgang til, ikke mindst når projekter begynder at udvikle sig dertil, at der skal tages beslutning om retninger og hvor et projekt eller initiativ skal bevæge sig hen.	Hovgaard, G & Bogadóttir, R. i https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/286621905/Den_uf_rdige_fremtid_online_2.pdf Kap 7 i Antologi	2018

Reviewskema – litteratur

Underkategori (alfabetiseret)	Navn	Land	Type	Formål	Resume	Resultater	Reference	Årstal
Aktionsforskning	Deltagerrapport: HÆTTEMÅGER I GARTNERIMOLEN, VIBORG	Danmark	Deltagerrapport.	Denne rapport er et resultat af et dialogforløb med borgere omkring Gartnerimosen. Forløbet har været faciliteret under ledelse af seniorforsker Hans Peter Hansen, Center for Adaptiv Naturforvaltning, Aarhus Universitet. Deltagerreporten udtrykker udelukkende de medvirkende borgeres overvejelser, analyser og konklusioner, og ikke Aarhus Universitets.	Denne rapport er et oplæg til et samarbejde med Viborg Kommune, og eventuelt andre aktører, med henblik på at finde løsninger på de to overordnede problemstillinger omkring Gartnerimosen: støjpåvirkningen fra hættemågekolonien, samt den forringede naturkvalitet. Inddragelsen af borgerne er sket på baggrund af en skriftlig invitation udsendt af Viborg Kommune. De borgere som efterfølgende deltog i hele eller dele af arbejdet, var dem, som havde muligheden og som oplever sig støjpåvirket af hættemågerne. Der har i alt været afholdt tre møder, henholdsvis den 20. juni, 17. september og 31. oktober. Projektprocessen har været en komprimeret udgave af den såkaldte kritisk-utopiske dialogproces. Denne indebærer gennemførelsen af et antal såkaldte værksteder (workshops), hvor deltagerne sammen med en facilitator formulerer henholdsvis deres kritik og deres visioner i forhold til en given tematik som er koblet til deres konkrete hverdagsliv. – I dette projekt er problemstillingen støjen fra hættemågekolonien, samt den dårlige vandkvalitet. Konsekvenserne af støjen og vandkvaliteten påvirker både direkte og indirekte borgernes hverdagsliv. – Kritikken og visionerne bliver efterfølgende afsættet for en udviklingen af en fælles lærerproces og forståelsesramme, samt for afsøgningen af nogle fælles handle- og realiseringsmuligheder. Antallet af værksteder varierer alt efter behov og muligheder, men fælles for metoden er, at den altid starter med et informationsmøde, hvor deltagerne introduceres til processen og indbydes til at være en del af det videre forløb. Herefter udfoldes problematikken via en såkaldt kritikfase, hvor deltagerne med egne ord formulerer kritikken. Efter kritikfasen følger utopifasen, hvor deltagerne opfordres til at vende problematikken på hovedet og, uden bindinger, formulere deres vision(er) for fremtiden. Herefter arbejdes der, med afsæt i visionerne, hen imod en realisering, ved at man i fællesskab forsøger at blive klogere på problematikken og handlemuligheder. Dette sker på såkaldte forskningsværksteder, hvor deltagerne møder eksperter, med henblik på at få besvaret opståede spørgsmål.	Ofte forløber en kritisk-utopisk dialogproces over flere måneder, nogle gange over flere år. Det har ikke været tilfældet i dette arbejde, da problemstillingen er relativt afgrænset, og da deltagerne ønskede hurtigst muligt at få løsninger på bordet. Selve værkstedarbejdet blev således kondenseret ned til tre værksteder med et opfølgende ekstramøde med en arbejdsgruppe bestående af fire beboerrepræsentanter fra projektet, for at færdiggøre dette dokument. Herunder følger en beskrivelse af de tre værksteder. På mødet med deltagerne blev det aftalt at rapporten skulle fremsendes til det Grønne Råd og Klima- og Miljøudvalget i Viborg Kommune, med opfordring til et fælles møde. På et sådant møde kunne deltagerne i projektet præsentere rapporten, sammen med en opfordring til et samarbejde om udarbejdelsen af en handlingsplan.	Beboerrepræsentanterne Rikard Drejer Andersen, Dorthe Poulsen og Poul Siig efter udkast fra Gwen Fox og Hans Peter Hansen.	2020
Deltagelse af interessenter	"App giver muligheder for naturoplevelser: Borgerinddragelse sikrer kvaliteten"	Danmark	Artikel på hjemmeside.	Beskrive effekten af app som værktøj til formidling af ruter og til borgerinddragelse.	"I Silkeborg Kommune har man udviklet en app, der indeholder gå- og løberuter i områdets skønne natur. Men app'en kan mere end det. Den indeholder også oplysninger om bl.a. bademuligheder, udendørs fitnessredskaber, udsigtspunkter og bålpladser undervejs på ruterne. Derved håber kommunen at gøre det nemmere for alle borgere at bruge naturen og således øge sundhed og livskvalitet."	"Særligt behovet for flere og bedre gå- og løberuter gik igen i de mange henvendelser. Det behov har vi siden testet og undersøgt nærmere ved en brugerworkshop, der bl.a. afslørede, at borgerne efterspørger en digital løsning, der skaber overblik over de eksisterende muligheder for at gå og løbe i kommunen. Under arbejdet med app'en har kommunen holdt møder og workshops med to forskellige grupper: En gruppe bestående af borgere, der for nyligt er flyttet til byen samt en gruppe bestående af repræsentanter for foreninger bl.a. vandrelaug og løbeklubber. Det samarbejde har givet værdifuldt input, understreger Anders Chr. Larsen. Borgere og foreningslivet har bl.a. påpeget, at de gerne vil vide, om en rute er barnevognsvenlig, hvor lang den er, og om der er mulighed for at bade, og hvor der er borde og stole, hvis man skal spise frokost, siger han."	Scou, I. A. (2017) VPT – Viden på tværs https://vpt.dk/kultur-og-idraet/app-giver-muligheder-naturoplevelser-borgerinddragelse-sikrer-kvaliteten	2017

BILAG 4b

Reviewskema – litteratur

Underkategori (alfabetiseret)	Navn	Land	Type	Formål	Resume	Resultater	Reference	Årstal
Deltagelse af interessenter	Borgerinddragelse og partnerskaber i kommunernes stiplanlægning.	Danmark	Videnblade Planlægning og friluftsliv.	"Belyse omfanget og typer af borgerinddragelse og partnerskaber, så rapporten kan inspirere den fremtidige stiplanlægning i kommunerne."	"Der er øget fokus på samarbejds- og "bottom-up" planlægning i kommunerne. Rekreativ stiplanlægning i kommunerne er generelt karakteriseret af mange forskellige former for samarbejde. Men hvor udbredt er borgerinddragelse og forskellige former for partnerskaber i rekreativ stiplanlægning? Og er der uudnyttede potentialer i forhold til mulige partnere i stiplanlægningen? Dette Videnblad belyser omfanget og typen af borgerinddragelse samt kommunalt samarbejde med i alt 25 forskellige partnere."	"Resultaterne af omfanget af borgerinddragelse og partnerskaber dokumenterer, at arbejdet med rekreative stier i kommunerne i høj grad kan karakteriseres som samarbejds- og "bottom-up" planlægning. Der udarbejdes stadig i stort omfang formelle planer og strategier for området, og alle kommuner har da også i henhold til planloven indarbejdet rekreative stier i deres kommuneplaner. Men udbygningen og realiseringen af det rekreative stinetværk er i høj grad netværksstyret, delvis som en konsekvens af planområdets status som "en kan og ikke en skal opgave" med en relativ lav prioritering af kommunale midler til følge."	Olafsson, A. S. i Skov og Landskab https://www.videnomfriluftsliv.dk/sites/default/files/pdf/Pdf-filer/videnbladborgerinddragelseogpartnerskaberikommunesstiplanlaegning06_01_74.pdf	2012
Deltagelse af interessenter	"Devolving power from the state: local initiatives for nature protection and recreation in Sweden(Article) (Open Access)."	Sverige	Videnskabelig litteratur.	Undersøge virkningen af LONA (the Local Nature Conservation Programme).	Quests for devolving more power to local actors for nature protection stem from both international and national policies. Also, there is a growing recognition of the need for local governments to promote green infrastructure for citizens to recreate and learn about their environment. Starting in 2004, the Swedish government has allocated special funding towards these goals through the Local Nature Conservation Programme (LONA). Virtually all Swedish municipalities have received such funding in pursuit of facilitating wide access to nature and promoting recreational activities, including the protection of nature areas, creating pathways, information devices, and promoting these areas among new societal groups to enjoy. This study presents the results of ten years of experience with LONA.	A survey with respondents from 191 municipalities and 20 county administrations, together with 20 key informant interviews, show that the programme has been a success in several respects. Not only have most municipalities created a wealth of new ways to engage local organisations and citizens in nature conservation and recreation, but they have also broadened the ways they think about how nature is important to their constituencies. Due to innovative ways to count voluntary work as local matching of funding, smaller and less resourceful municipalities have also become engaged. Still, the local needs for further initiatives are deemed considerable. State support coupled with knowledge sharing is important to show policy priority to such bottom-up initiatives.	"Eckerberg, K., Bjärstig, T., Miljand, M., & Mancheva, I. Department of Political Science, Umeå University, Umeå, Sweden <a <="" a="" href="https://www-scopus-com.ep.fjernadgang.kb.dk/record/display.uri?eid=2-s2.0-85084809761&origin=resultslist&sort=plf-f&rc=s&nlo=&nlr=&nls=&sid=-02b361381503e49cbc1472449251d-8c3&sot=b&sdt=cl&cluster=scoaffilcountry%2c%22Germany%22%2ct%2c%22Norway%22%2ct%2c%22Sweden%22%2ct&sl=199&s=TITLE-ABS-KEY%28%28citizen+science+OR+citizen+participation%29+AND+%28Nature+OR+Naturepark+OR+Nationalpark+OR+Landscape+OR+Community%29+AND+%28Tourism+OR+Nature+development+OR+citizen+mapping+OR+citizen+access%29%29&relpos=1&citeCnt=0&searchTerm=">	2020

Reviewskema – litteratur

Underkategori (alfabetiseret)	Navn	Land	Type	Formål	Resume	Resultater	Reference	Årstal
Deltagelse af interessenter.	NATURPARK ÅMOSEN-TISSØ SPECIALRAPPORT	Danmark	Evaluering	"Det overordnede formål med evalueringen er at kortlægge, dels hvilke borgerinddragelsesmetoder og strategier, der har været anvendt i Åmosen - Tissø, dels at vurdere i hvilken grad borgerne har haft indflydelse på projektet. Herudover analyserer evalueringen effekter af borgerinddragelsen. Evalueringen har desuden til formål at vurdere, hvorvidt de involverede borgere har anset borgerinddragelsen som værende værdifuld. Endelig fremsættes en række konklusioner og udfordringer, specielt i relation til forhold, der er med til at fremme eller hæmme borgerinddragelsen. Evalueringen har med andre ord mere specifikt til formål at undersøge følgende aspekter: • Hvilken indflydelse har de lokale borgere haft? • Hvordan har denne indflydelse påvirket resultatet af pilotprojektet? • Hvordan har borgerne fået indflydelse og følt ejerskab både i selve processen og i forhold til slutproduktet? • I hvor høj grad har borgerne selv oplevet at have haft indflydelse på processen og det endelige resultat?"	"Nærværende rapport er opdelt som følger: I kapitel 2 præsenteres nogle nøgletal for pilotprojektet Åmosen - Tissø. Kapitel 3 er selve evalueringen og udgør den væsentligste del af denne evaluerrings-rapport. I kapitlet bliver evalueringsspørgsmålene besvaret ved gennemgang af evalueringskriterierne. Resultaterne fra kapitel 3 anvendes i kapitel 4 til at udlede konklusioner samt til at påpege fremtidige udfordringer. En kort beskrivelse af de regionale forhold kan findes i bilag 1"	Der er taget ganske få og traditionelle initiativer til at inddrage de lokale borgere i arbejdet om en eventuel naturpark. Om disse initiativer har været af et tilstrækkeligt omfang, kan altid diskuteres. Blandt andet kan der peges på, at det for flere af arbejdsgrupperne synes at gælde, at den borgerinddragelse, der rækker videre ud end til blot de borgere, som deltager i selve arbejdsgruppernes arbejde, ikke er blevet tilkendt megen fokus. Det kan i den forbindelse anføres, at det ikke har været et krav til arbejdsgruppernes rapporter, at de skulle indeholde en redegørelse for eller en dokumentation af, hvilke initiativer der er taget i forhold til borgerinddragelse. En sådan redegørelse kunne også med stor gevinst indeholde en vurdering af, hvilke eventuelle effekter borgerinddragelsen har haft på arbejdsgruppens endelige anbefalinger. Evaluator er opmærksom på, at undersøgelsesprojektet ikke har været i gang i så lang tid, hvilket selvfølgelig besværliggør et bredt borgerinddragelsesforløb, hvorfor en smal model kan synes rigtig. Når dette er sagt, så synes det ærgerligt, at der ikke er blevet gjort mere, eksempelvis kunne det afsluttende seminar have været åbent for alle borgere. Arbejdsgrupperne har stået helt centralt i projektets borgerinddragelsesstrategi og har været åbne for alle. En sådan prioritering ser i al overvejende grad ud til at være fornuftig – også selvom modellen indeholder flere vanskeligheder, herunder at den primært har tiltrukket borgere, der har repræsenteret en forening eller organisation i lokal området. Med andre ord 'tordenskjoldssoldater'. Indtrykket af arbejdet i grupperne er endvidere, at processen har været præget af tidspresset, men det til trods har forløbet i overvejende grad været konstruktiv og velkvalificeret. Processen har dog favoriseret de veluddannede og de personer, der har et fagligt kendskab til den tematik, der arbejdes med i de enkelte arbejdsgrupper. Derved er de 'almindelige borgere' i et mindre omfang blevet inddraget og det ser ligeledes ud til, at de skeptiske over for en naturpark ikke er blevet tiltrukket af den valgte model. Arbejdsgruppernes arbejde har medført, at der er blev skabt en høj grad af medejerskab blandt de aktive borgere og flertallet af de aktive fremførere, at forløbet har været med til at give dem et bedre videngrundlag rent fagligt. En bedre forståelse for de øvrige deltageres holdninger og synspunkter synes desuden at være en gennemgående effekt af arbejdet. *positive sideeffekter -> der er skabt nye kontaktflader og netværk blandt de involverede borgere. Tre af de fire arbejdsgrupper har endvidere besluttet sig for at fortsætte arbejdet, hvilket formodentlig hænger sammen med, at det personlige udbytte af arbejdet for de involverede har været høj. Formidlingsmæssigt har man fra projektets side forsøgt at anvende et antal informationskanaler – pressemeddelelser, lokale aviser samt hjemmesiden - og ad den vej informere omkring projektet til borgerne. Projektet har endvidere været omtalt i flere af de landsdækkende aviser. Potentielt har man derfor haft muligheden for at nå en bred målgruppe i forhold til de forskellige mediers opland. Alligevel må formidlingssiden nok anføres som værende en mindre akilleshæl for projektet. Dette er fuldt ud erkendt fra projektets side og der er allerede sat initiativer i gang i den forbindelse. I et bagudrettet lys kan det anføres, at en mere offensiv formidling og synliggørelse af projektet sikkert ville have resulteret i, at flere havde meldt sig til arbejdsgrupperne. Om ikke andet ville kendskabet til projektet formodentlig have været bedre. Fremadrettet bør det overvejes om ikke der skal bringes flere strenge i spil, så en bredere målgruppe – herunder børn – inddrages eller orienteres omkring projektet. Synliggørelsen i forhold til det nationalpolitiske niveau synes imidlertid at være lykket i tilfredsstillende grad, hvilket bl.a. kom frem under valgkampen. Overordnet set kan der peges på en tilfredshed med sekretariatet og med den assistance denne har ydet både til styregruppen og til arbejdsgrupperne. Samtidig vurderes det, at samarbejdet på det enkelte organisatoriske niveau har fungeret godt, dog er der blevet efterspurgt mere koordination mellem arbejdsgrupperne og styregruppen, eventuel i form af et koordineringsudvalg. Den valgte model har medført, at der foreligger en klar kompetence fordeling mellem sekretariatet, styregruppen og arbejdsgrupperne. Organiseringen har endvidere medført, at der i arbejdsgrupperne har været vidde rammer for arbejdet og kommissoriet for de enkelte grupper er ikke blevet opfattet som værende snærende. I styregruppen kan der ligeledes spores tilfredshed med den valgte organisationsform.	"Evaluering af borgerinddragelsen foretaget for Friluftsrådet af Kvistgaard Consult http://naturparkaamosen.dk/wp-content/uploads/Borgerinddragelse.pdf "	2005
Deltagelse af interessenter.	Teknologirådets Folketingshøring om multifunktionalitet i det danske landskab 7 april 2016.	Danmark		Undersøge hvad befolkningens prioriteringer skal være i udviklingen af landskaber.	Artiklen præsenterer bla. borgernes holdning til, om der skal være mere sammenhængende natur, offentlig adgang i private skove og retten til fri adgang.	Ud fra 246 personer svarede 51 % nej til, at offentligheden skulle have adgang til private skove, 70 % af 143 svarede at der skulle være mere sammenhængende natur og 55% ud af 244 personer svarede, at der generelt burde være mere fri adgang til landbrugsområder, private skove, kyst- og naturområder.	Teknologirådet https://tekno.dk/app/uploads/2016/04/H%C3%B8ringsmateriale-til-udskrivning.pdf	

Reviewskema – litteratur

Underkategori (alfabetiseret)	Navn	Land	Type	Formål	Resume	Resultater	Reference	Årstal
Deltagelse af interessenter.	Elmelund Skov - Skovrejsning gennem partnerskaber.	Danmark	Rapport	"Denne rapport beskriver denne nye måde at rejse skov på – fra partnerskabet bag skovrejsningen, finansieringen af skovrejsningen, jordfordelingen, designprocessen af skoven til borgerinddragelse og partnerskaberne om friluftsfaciliteterne."	Rapporten præsenterer borgerinddragelse og partnerskab i Elmelund Skov i Odense.	"Naturstyrelsen Fyn og Odense Kommune har været meget åbne i planlægningsprocessen og iværksat mange initiativer for at give borgerne og brugerne muligheder for at engagere sig i processen og skabe kendskab til området, men det tager tid at skabe steder, som de lokale borgere knytter sig til. Det er gennem oplevelser, at områder skifter karakter fra "område" til "sted" – et sted man er knyttet til og har et forhold til. Elmelund Skov har allerede nu flere kvaliteter i form af udsigter, forskellige naturtyper, et varierende terræn og en række friluftsfaciliteter og mange borgere bruger allerede skoven til den daglige motion i form af en løbe-, cykel- eller gåture. Dog vurderer Odense Kommune og Naturstyrelsen Fyn, at besøgstallet i hele skoven stadig er forholdsvis lavt, men i fortsat vækst og med stadig flere faste brugere; et indtryk der bakkes op af Friluftsrådet – undtagelsen er dog den hegnede hundeskov. Her har tællere ved indgangen vist, at der var over 30.000 besøge i 2016. At skabe en rigtig skovfølelse tager årtier og mange af Odenses borgere kører stadig til Langesø får at en "rigtig" skovoplevelse. Alligevel viser projektet, at gennemtænkt planlægning og design kan skabe rammer for friluftsliv og naturoplevelser allerede i skovens første spæde år. Og det at se en skov vokse op er en oplevelse i sig selv."	"Gentin, S., Kristensen, L. S., Sørensen, E. M., & Nielsen, A. B. (2019). Elmelund Skov - Skovrejsning gennem partnerskaber. (1 udg.) Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. IGN Rapport Link: https://static-curis.ku.dk/portal/files/237323482/Elmelund_SKov_Skovrejsning_gennem_partnerskaber.pdf "	2019
Deltagelse af interessenter.	Evaluering af borgerinddragelsen i pilotprojektet Nationalpark Møn – Endelig rapport.	Danmark	Evaluering	"Det overordnede formål med evalueringen er at kortlægge, dels hvilke borgerinddragelsesmetoder og strategier, der har været anvendt på Møn, dels at vurdere i hvilken grad borgerne har haft indflydelse på pilotprojektet. Herudover analyserer evalueringen effekter af borgerinddragelsen. Evalueringen har desuden til formål at vurdere, hvorvidt de involverede borgere har anset borgerinddragelsen som værende værdifuld. Endelig fremsættes en række konklusioner vedr. den specifikke proces til borgerinddragelse på Møn, ligesom der opstilles et antal anbefalinger vedr. en fremtidig borgerinddragelse."	Der er iværksat en bred vifte af borgerinddragelsesinitiativer med henblik på at informere om projektet og inddrage borger i processen. Endvidere har deltagerne også arbejdet i arbejdsgrupper og fremtidsværksteder. I rapporten bliver der evalueret på de forskellige metoder og udfordringerne herved.	"Samlet set vurderes initiativerne at være relevante med henblik på at inddrage en bred kreds af borgere i projektet og skabe diskussion om projektet. Initiativerne har ligeledes bidraget væsentligt til pilotprojektets målopfyldelse, dels gennem det projektgrundlag, som arbejdsgrupperapporterne de lokalegruppers rapporter udgør, dels til at bidrage til den nationale proces. Der vurderes ligeledes at være skabt et ejerskab for ideen blandt deltagerne i arbejdsgrupperne og værkstederne, men for nogle grupper er levedygtigheden af dette ejerskab dog forbundet med visse præmisser, som skal opfyldes via den nationale proces. Det er karakteristisk for værkstedsforløbet, at deltagelsen var høj ved fremtidsværkstederne, men i takt med at detaljeringsgraden steg, er flere faldet fra, således at det også her kun er ildsjælene, som er tilbage. Værkstedsforløbet har dog bidraget til, at en større andel har haft mulighed for at bidrage med ideer og visioner, men sammensætningen af deltagerne i værkstedsforløbet ligner tilsyneladende arbejdsgrupperne, hvad angår alder og køn."	Kvistgaard Consult under Danmarksnationalparker.dk https://danmarksnationalparker.dk/media/nst/93254/050628_Evaluering_af_borgerinddragelse.pdf	2005

Reviewskema – litteratur

Underkategori (alfabetiseret)	Navn	Land	Type	Formål	Resume	Resultater	Reference	Årstal
Deltagelse af interessenter.	Frivillige viser vej – Resultater fra en national spørgeskemaundersøgelse om grønne frivillige i natur- og parkforvaltning.	Danmark	Rapport	Rapporten indeholder resultaterne af en spørgeskemaundersøgelse om frivilligt engagement i park- og naturforvaltningen i Danmark. Spørgeskemaundersøgelsen er grundlaget for en kortlægning af det frivillige engagement i kommuner og Naturstyrelsens enheder.	For at kunne give det bedste billede af den grønne frivillighed i park- og naturforvaltningen i Danmark har de bedt de medarbejdere i hhv. Naturstyrelsen og kommunerne, der i deres daglige arbejde har mest kontakt med grønne frivillige, om at svare på spørgeskemaet. De har kun sendt spørgeskemaet til de forvaltninger og afdelinger, som har direkte med natur- og parkforvaltningerne at gøre. Spørgeskemaet, kan ses i appendiks bagerst i rapporten, og berører følgende temaer: 1) Hvilken type frivillige planlæggere/forvaltere samarbejder med, hvilke naturområder de frivillige er aktive i, og hvilke opgaver de frivillige er engagerede i? 2) Hvordan er samarbejdet opstået, hvordan understøttes samarbejdet med de frivillige, og hvordan er samarbejdet organiseret? 3) Hvilke fordele og ulemper er der ved at engagere frivillige? 4) Eksempler på gode og/eller udfordrende samarbejder?	Resultaterne har vist et meget mangfoldigt billede af den grønne frivillighed i hhv. kommunerne og Naturstyrelsens enheder: Planlæggerne/forvalterne samarbejder med en lang række forskellige grønne frivillige (både uorganiserede og organiserede grupper), og de opgaver, som de frivillige er engagerede i, spænder fra drift og anlægsprojekter til indsamling af naturrelateret data. Grønne frivillige er engagerede i en lang række forskellige naturområder fra byparker til mere landlige områder og arealer, hvor de fx plejer heder eller bidrager med afgræsning af fælleder. Resultaterne viser, at grønne frivilliges engagement er størst uden for byerne. Planlæggerne/forvalterne har en lang række grunde til at involvere og engagere grønne frivillige, og langt de fleste grunde til at involvere relaterer sig til at øge borgernes interesse og ejerskab for naturen. Selvom en af de største udfordringer ved at engagere grønne frivillige er tidsmangel, viser resultaterne, at planlæggerne/forvalterne i kommunerne og i Naturstyrelsens enheder lægger megen energi i at gøre samarbejdet så succesfuldt som muligt. Det sker fx ved at facilitere processen, deltage i møder med de grønne frivillige eller ved at se på arealerne sammen med de grønne frivillige.	Gentin, S., Hunt, J. B., & Herslund, L. B. (2020). Frivillige viser vej: Resultater fra en national spørgeskemaundersøgelse om grønne frivillige i natur- og parkforvaltning. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet.	2020
Forskellige målgruppers landskabsrelationer.	"Holdninger og ønsker til Danmarks natur"	Danmark	Videnskabelig litteratur	Belyse Danskeres holdning til naturen i DK, tilliden til naturpolitiske aktører og beslutningsprocesser.	"Rapporten belyser befolkningens holdninger og ønsker til naturen i Danmark (1200 besvarelser landsdækkende). Endvidere belyses naturens anvendelse og betydning for befolkningen, deres vurdering af en række miljø- og naturproblemer og deres ønsker til ændringer. Ligeledes belyser undersøgelsen, hvorfra folk får viden om naturen og deres tillid til en række naturpolitiske aktører, samt oplevelsen af og interessen for indflydelse på beslutningsprocesser omkring naturforhold. Undersøgelsen belyser således danskernes holdninger til en række aktuelle og konkrete spørgsmål på den naturpolitiske dagsorden."	" Naturen er vigtig for rekreativ udfoldelse. Naturbesøg er populære, omfatter mange forskellige aktiviteter, og er især motiveret af ønsker om naturoplevelse, fred og ro, styrkelse af familiens sociale bånd og i mindre grad af ønsket om motion og social stimulering. Naturen opleves meget forskelligt – bl.a. gennem sanserne og ved at give indsigt i naturens dynamik samt mulighed for refleksion, som et rum for socialt samvær, som et spisekammer og et sted for fysisk udfoldelse, som et refugium samt som et sted for religiøs refleksion. Naturen har ligeledes forskellig betydning i hverdagslivet. Også barndommens natur spiller i høj grad en rolle for folk, bl.a. som referenceramme og som erfaringer, de viderebringer til de næste generationer. Naturen spiller således en vigtig rolle i socialiseringsprocesser. Folk er både lokalt og på landsplan specielt interesserede i etablering af flere cykelstier, skove, andre naturområder samt flere økologiske landbrug, mens de især ønsker at undgå flere store produktionslandbrug. Folk synes især, at politikerne, forbrugere og natur- og miljøorganisationer kan bidrage til at løse problemer på naturområdet i Danmark, men ser også i høj grad sig selv som bidragsydere. Knap fire ud af fem synes, at naturbeskyttelse bør være en overordnet politisk målsætning, mens knap hver tredje mener, at andre samfundsproblemer er vigtigere end beskyttelse af naturen. To tredjedele ønsker, at Danmark skal være et foregangsland på naturområdet i Europa, mens godt hver fjerde mener, at Danmark allerede gør mere, end der kan forlanges. Undersøgelsens samlede resultater viser, at udfordringerne for naturforvaltningen fremover – set med befolkningens øjne – peger i retning af 1) en højere prioritering af naturområdet, 2) en øget borgerinddragelse, samt 3) en bedre og mere troværdig vidensformidling fra bl.a. myndighedernes og politikernes side."	Kaee, Berit C. & Lene Møller Madsen.	2003

Reviewskema – litteratur

Underkategori (alfabetiseret)	Navn	Land	Type	Formål	Resume	Resultater	Reference	Årstal
Laug	Case A: Markvildtslav som inddragende forvaltningsprincip	Danmark	Kapitel i Faglitterær bog	Formålet er at belyse, hvordan markvildtslav kan være et inddragende forvaltningsprincip	Dette case fremhæver særligt to aspekter fra arbejdet i et konkret markvildtslav i Nr. Vium i Vestjylland: adaptiv forvaltning som princip og lokal forankring som forudsætning. I dette kapitel bliver følgende beskrevet: *Kollektiv og adaptiv forvaltning af hare og agerhøne * Markvildtlavene som projekt * lokal forankring * Frivillige mellem det fælles og det private	Den lokale forankring sikres gennem en udtalt grad af frivillighed, som indlejres i allerede eksisterende sociale netværk. Den drives frem af ildsjæle, som ideelt set både har viljen, evnerne og tiden til at investere ressourcer i projektet. Markvildtlavene forsøger ikke at ændre hverken lovgivningen eller forvaltningspraksis. Tilgængelighed tilbyder ressourcer i form af viden og en samlende fortælling. Denne case viser, at det er muligt at aktivere grupper af lodsejere og andre natur- og jagtinteresserede i kollektiv forvaltning, der bygger på et koncept om adaptiv forvaltning. Et lavbureaukratisk forvaltnings system er blevet skabt.	I Kristensen, L. S., Primdahl, J. & Møller, K. H. (2019). Fremtidens landskaber – visioner og planer for det åbne land.	2019
Laug	Kogræsse og naturplejeforeninger	Danmark	Hjemmeside	Vise resultatet af kogræsse og naturplejeforeninger i Århus	DN Aarhus hjælper interesserede borgere med at etablere frivillige kogræsser- og naturplejeforeninger	Gennem borgernes aktive engagement i konkrete, naturbevarende projekter, styrkes den folkelige bevidsthed om naturens generelle tilbagegang, og hvad vi som individer kan gøre for at bidrage til dens fornyede fremgang.	DN Århus https://aarhus.dn.dk/vi-arbejder-med/naturpleje/kograesser-og-naturplejeforeninger/	Sidst tilgået 2021
Organisering af naturparker, beskyttede områder eller nationalparker	The national park process in Denmark: a network governance approach to democratize nature policy-making?	Danmark	Videnskabelig litteratur	Undersøger påvirkningen af netværksstyring	Kapitlet undersøger dels påvirkningen af netværksstyring i NPP, om NPP kan bidrage med nye muligheder (både involvere og empower) for deltagelse (case m. 'Kongernes Nordsjælland'), samt diskuterer demokratiske aspekter forbundet med NPP.	Netværksstyring kan, ud fra et repræsentativt demokratisk perspektiv, underminere beslutningskompetencer og ud fra et deliberativt demokratisk perspektiv få flere interessenter til at deltage og empower dem. NPP øger mulighed for deltagelse hos interessenter, dog med samme målgruppe som uden NPP med overvægt af deltagere, der er ældre, veluddannede og NGO-medlemmer. Ved NPP blev naturpolitikken introduceret som værende på lokalt niveau. Dette vil medføre mere benyttelse af naturen (recreation, rural og turist-udvikling og landbrug). På den anden side vil decentralisering af naturpolitikken også medfører mere lige og aktiv deltagelse, end hvis det havde været på nationalt niveau.	"Boon, Tove E; Iben Nathan & Dorthe H Lund. I Environmental Governance, 2012-08-31."	2012
Organisering af naturparker, beskyttede områder eller nationalparker.	Case A: Udvikling af Viborg Naturpark - Visionen om 'Det grønne Ø'	Danmark	Fagligt litteratur i bog	Formålet med dette kapitel er at forklare om Viborg Kommunes håndtering af udvikling af Viborg Naturpark	I kapitlet bliver følgende emner beskrevet: * Fra grøn kvadrat til naturpark * Landbrug, jagt og mountainbike * Samskabelse som styrende princip * Strategi, handleplan og forvaltningsprincip * udfordringer med naturparkkonceptet * For bred kommunal rammesætning? eller lige det, der skal til for samskabe?	I projektet har der været fokus på inddragelse og samskabelse, hvilket har betydet at mange mennesker har været involveret og mange ønsker at blive hørt og inddraget i proces og strategi. En bred strategi giver mulighed for ildsjæle i området og deres forslag. Samskabelse fungerer, men det tager tid og kan skabe uventede ideer og initiativer.	Lund, D. H., Primdahl, J., & Hortnun, H. D. I Kristensen, L. S., Primdahl, J. & Møller, K. H. (2019). Fremtidens landskaber – visioner og planer for det åbne land.	2019
	Landscape Strategy-Making and Collaboration: The Hills of Northern Mors, Denmark; A Case of Changing Focus and Scale.	Denmark	rapport i tidskrift	This paper focuses on a three-year rural landscape strategy-making process, which was driven by a Danish municipality and involved a large number of stakeholders. The project was part of an action research program aimed at developing new approaches to collaborative landscape planning. Gaining experiences with such approaches was part of this aim.	During the course of the project, the focus and scale of the strategy changed significantly. The process developed in interesting ways in respect to three dimensions of collaborative landscape planning: collaboration, scale, and public goods. After a brief review of the three dimensions and their links to landscape planning, the case story is unfolded in three sections: (1) The planning process, (2) the process outcome (the strategy), and (3) the aftermath in terms of critical reflections from participating planners and local stakeholders. The process and outcome of the landscape strategy-making process is discussed in the context of collaboration, scale, and public goods, including a brief outline of the lessons learned.	"In conclusion, we consider the presented case study to be an example of the usefulness of a landscape strategy-making approach for dealing with key issues in most land use and spatial planning contexts, i.e., collaboration, scale, and public goods. We also see the case as an illustrative example of the significance of scale and of finding the right match between the size of the area and provision of the public goods in question. The strategy for the Hills of Northern Mors has a fair chance to become both a successful frame for future projects aiming at protecting, managing, and enhancing landscapes values and an example to be followed by other collaborative planning projects. However, in hindsight, it was no doubt a failure from a democratic-collaborative viewpoint as the change in focus and scale was not really discussed openly.		

Reviewskema – litteratur

Underkategori (alfabetiseret)	Navn	Land	Type	Formål	Resume	Resultater	Reference	Årstal
"	Primdal, J., Folvig, S., & Kristensen, L. S (2020). Landscape Stragegy-Making and Collaborating: The Hills of Nothern Mors, Denmark; A Case of Changing Focus and Scale. Land, 9(6), [189].	2020						
Deltagelse af interessenter	Frivillige viser vej - casestudie om frivillige i naturforvaltningen	Danmark	Rapport	Ud fra tre casestudier fra tre kommuner undersøges deres forskellige tilgange til grønne frivillige		Rapporten præsenterer følgende punkter, som forvaltere/planlægger kan lære noget af fra casene: * lokal kan og vil arbejde med ordentligt grej * det giver mening at arbejde med irekte relationer mellem borgere og ansatte *frivillige, der vil naturen, kan udvises stor tillid * du kan sætte arealer fri og se, hvad det lokale engagement byder på. *hvis du vil noget nyt, så tag fat i de stærke lokale kræfter og indgå i en åben og nysgerrig dialog med de frivillige om deres ideer til det pågældende areal.		
	A Coalition for 'small tourism' in marginal place: Configuring a geo-spatial position	Danmark	Rapport	Formålet med rapporten er dels at lave litteratur review over forholdet mellem lokale og secon-homers, og derefter med case i Lildstrand analysere mobilisering af 'small' tourism og	Rapporten er opdelt først i et kort litteraturstudie, derefter præsentation af case ved Lildstrand og udvikling af small-tourism. Herefter beskriver de, hvordan borgere mobiliserer forskellige bottum-up initiativer ved udvikling af 'small tourism', hvor de undersøger betydningen af engagement, og hvordan en fælles vision bliver udviklet.	Lokalsamfundet ved Lild har stort engagement til udvikling af small-tourism og de har udført både masterplan Lildstrand 2030, design til small-tourism og plan om, at Lildstrand bliver inkluderet i Nationalpark Thy	Bærenholdt, J. O., Fuglsang, L., & Sundbo, J. (2021). A coalition for 'small tourism' in marginal place: Configuring a geo-social position. Journal of Rural Studies.	

BILAG 4h

BILAG 5

Oversigt over selvrapporteringer i natur- og nationalparker

Implementering	Effekt af borgerinddragelse	Samlet vurdering	Link til naturpark plan
	Der står ikke, hvilke af de forslag, der bliver angivet, der har haft en fysisk ændring	Afrapporteringen viser alle de ideer, som i rapporten bliver evalueret	https://naturparkamager.dk/media/229960/naturparkamager_afrapportering_17012018.pdf
		Hverken naturparkplan eller rapporter at finde på hjemmeside	
		Hjemmeside under opbygning: Hverken naturparkplan eller rapporter at finde på hjemmeside	
x	"tæt samarbejde med frivillige – Det har bl.a. været om drift af nye faciliteter og formidling af Naturpark Randers Fjord. Men også unge højskoleelever har stået for design. "	I handleplan benævnes det kort, at der har været borgermøde m. 250 pers. – udviklet tæt samarbejde med uorganiserede frivillige (Fjordfolket) s. 12	https://www.naturparkrandersfjord.dk/media/1164/naturparkplan-randers-fjord-vedtaget-september-2017_med-bilag-ilovepdf-compressed.pdf
		Under opbygning – ikke evalueret	
		Der er ikke nogen rapporter at opspore	
		Plan til 2024 – uden borgerinddragelse, og viser endnu kun versioner og ikke evalueringer	https://www.epaper.dk/vardekommune/plankulturogtechnik/naturparkplan/
		Plan fra 2018-2022 evaluerer	http://ipaper.ipapercms.dk/fredericiakommune/naturmilj/naturpark-lillebaelt1/plan-for-naturpark-lillebaelt-2018-22/?Page=14
		Meget nyt projekt, så der er ikke opbygget hjemmeside	
		Der forekommer hverken søgefunktion på hjemmesiden, og der ligger ikke nogen rapporter	
		Der er ikke rapporter at finde på hjemmesiden (udover rapport fra 2005 fra Kvistgaard fundet andet sted)	
		Der er ikke en hjemmeside (men rapport i Fremtidens landskaber)	
		I Naturparkplanen bliver borgerinddragelsen kun beskrevet ved lodsejerinddragelse	https://docplayer.dk/68644068-Naturparkplan-for-naturpark-nakskov-fjord.html
		Hverken naturparkplan eller rapporter at finde på hjemmeside	

BILAG 5a

Oversigt over selvrapporteringer i natur- og nationalparker

Implementering	Effekt af borgerinddragelse	Samlet vurdering	Link til naturpark plan	Materiale i naturparkplan	Link til årsrapport	Materiale i årsrapport	Andre links
	Effekt, primært naturparkplan	Input og høring	https://nationalparkkongernesnordsjaelland.dk/udvikling-og-samarbejde/nationalparkplan/	Borgerinddragelse Nationalparkfonden gennemførte i foråret 2019 en idéfase, hvor borgere og samarbejdspartnere fik mulighed for at indsende forslag til nationalparkens arbejde i planperioden 2020-2026. Nationalparkfonden modtog i idéfasen over 400 ideer og forslag. Dette vidner om et stort lokalt engagement i at udvikle nationalparken. Forslagene er værdifulde bidrag til nationalparkfondens beslutninger om, hvilke indsatser, der skal prioriteres i planperioden. Det er ikke alle ideer, der kan føres ud i livet, men nationalparkfonden er overbevist om, at engagementet vil bestå i arbejdet med at gennemføre de indsatser, som er udvalgt i denne planperiode.			https://nationalparkkongernesnordsjaelland.dk/media/278044/nationalpark-plan-2020-2026-for-nationalpark-kongernes-nordsjaelland.pdf
(x)	"Frivillighedsopgaver: x. naturplejearrangementer, sommerleje for studerende, vidensleje, stivogtere, naturens besøgsvenner, turguider og værter på Stenbjerg Landingsplads og i fyrmesterboligen på Lodbjerg Fyr s. 41-42"	Indkomne borgerforslag, input og høring, kommende naturparkplan 2022-2028 ingenting om borgerinddragelse, indsendte forslag kan ses på hjemmeside	https://nationalparkthy.dk/media/279599/redegoerelse-og-evaluering_21072020.pdf	"Naturstyrelsen Thy tilrettelægger efter inddragelse af borgere og interessenter driften i konkrete driftsplaner for hvert enkelt område." Kommende plan 2022-2028, ingenting om borgerinddragelse.			https://friluftsradaet.dk/sites/friluftsradaet.dk/media/document/Frivillighedsopgaver_2020.pdf https://nationalparkthy.dk/media/279598/ideoplans.pdf
x	Over 40 frivillige, der beskæftiger sig med en bred vifte af opgaver spændende fra naturpleje, over friluftopgaver til formidling s. 30 Nationalparken vil tilbyde uddannelse med frivillige, men Nationalparkplanen beskriver ikke, hvad der helt konkret er kommet ud af det. + Årsberetning viser, hvad der er sket med konkrete frivillige, og hvad de har opnået.						
	Ideer der blev udvalgt til indsatser i planen.	Input	https://nationalparkskjoldungernesland.dk/media/212237/nationalparkplan_web.pdf	"I foråret 2016 gennemførte bestyrelsen en idéfase, hvor idéer og forslag til nationalparkplanen blev indkaldt via avisannoncer, pressemeddelelse, borgermøde og foldere på biblioteker mv. Idéfasen resulterede i en imponerende samling af tanker, ønsker og drømme for nationalparkens fremtidige virke, udmøntet i 430 idéer og forslag fra 80 personer, foreninger, institutioner og kommuner. Herudover kom en række idéer i høringsperioden. Planen tager udgangspunkt i disse forslag og idéer. I nogle tilfælde er det blevet til konkrete indsatser i planen; i andre tilfælde beskriver planen en ramme, som gør det muligt at gennemføre en række andre indsatser. Helt nye forslag til indsatser vil også kunne komme i spil." (s. 112)	https://nationalparkskjoldungernesland.dk/om-nationalpark-skjoldungernesland/plan-beretninger-og-rapporter/	https://nationalparkskjoldungernesland.dk/media/290808/aarsberetning2020.pdf	
(x)	"Resultatet af den offentlige proces med borgermøder, workshops, mails til skoler osv. var ganske overvældende. Vi modtog næsten 800 ideer og forslag, samt 22 høringssvar"	c	https://nationalparkvadehavet.dk/media/245554/npv-plan-2019-2024-screen.pdf	"sammen med kommunerne, borgerne, Naturstyrelsen og mange andre at etablere en række infosteder, ruter og stier, som skal være en grundsten i formidlingen af nationalparken og verdensarven" Nationalpark Vadehavet vil sammen med kommunerne fortsat understøtte mulighederne for aktive, maritime friluftsmuligheder igennem Vadehavets Vagerlaug, både ved at være sekretariat for vagerlaget og ved at give direkte økonomiske bidrag til opretholdelse af afmærkningen."			https://nationalparkvadehavet.dk/media/138-charlotte-jensen-borgere-og-lokal-sammenkraft-i-vadehavsomraadet.pdf

BILAG 5b



På rundvisning ved lokale guider i Reerslev