

## Borgerinddragelse i udvikling og forvaltning af større naturområder – at informere eller involvere?

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

*Publication date:*  
2022

*Document Version*  
Andet version

*Citation for published version (APA):*  
Byrnak-Storm, N., Holm, J., & Grindsted, T. S. (2022). *Borgerinddragelse i udvikling og forvaltning af større naturområder – at informere eller involvere?* 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](mailto: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 – at informere eller involvere?

Nanna Byrnak-Storm, Jesper Holm og Thomas Skou Grindsted

UDKAST 10-05-22. Denne rapport er ved at blive fagfællebedømmelse. Den endelige version kommer medio 2022.



NORDEA  
FONDEN

Vi støtter gode liv

**RUC**

Roskilde Universitet

Udkast 2022





Denne rapport og review af borgerinddragelse i større naturområder og deres mulige effekter, er en del af forsknings- og udviklingsprojektet 'Nye Veje i Naturpark Åmosen'. Nye Veje ledes af lektor Thomas Skou Grindsted fra Roskilde Universitet og er finansieret af Nordea Fonden. Et af projektets formål er at inddrage borgere for at undersøge om og hvordan inddragelse kan bidrage til områdets udvikling, på en måde der tager afsæt i borgerne og uden at gå på kompromis med herlighedsværdierne. Vi ønsker at understøtte en udvikling baseret på frivillighed, hvor både frivillige foreninger, lodsejere, borgere og lokale erhvervsaktører finder fælles fodslag for Naturpark Åmosens udvikling. Dette review undersøger borgerinddragelse i større danske naturområder gennem de seneste 20 år, og ikke mindst i forbindelse med etablering af natur og nationalparker.

*Borgerinddragelse i udvikling og forvaltning af større naturområder – at informere eller involvere?*

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

Forsidefoto: Naturpark Åmosen

Fra forskningsprojektet 'Nye veje i Naturpark Åmosen'

Finansiering: Nordea Fonden



## INDHOLD

Introduktion.....	5
Disposition .....	6
Indledning.....	7
Borgerne i fokus i Naturparker og Nationalparker .....	7
Hvad er borgerinddragelse ift. natur?.....	9
Rapportens hovedkonklusioner.....	11
1. Forhistorien om borgerinddragelse i nationalparkerne og naturparkerne .....	14
1.1 De første pilotparker.....	14
1.2 Evalueringer af borgerinddragelse i de første pilotparker .....	16
1.3 Pilotprojekterne og borgerinddragelses evalueringer – 4 cases .....	17
1.3.1 Pilotprojektet om den Marine Nationalpark Læsø .....	18
1.3.2. Pilotprojektet om nationalpark Vadehavet.....	21
1.3.3 Evaluering af borgerinddragelsen i pilotprojekt Nationalpark Møn .....	24
1.3.4 Evalueringen af pilotprojekt for Nationalpark Åmosen-Tissø.....	26
1.4 Forskningen og fokus på borgerinddragelse i pilotparkerne og naturudvikling .....	31
1.5 Hovedkonklusioner fra pilotperioden.....	34
2. Review - Afgræsning og metode.....	36
2.1 Formål og hvor vi skal lede efter områder, hvor borgere kunne have en stemme ift. naturområder .....	36
2.2 Reviewtype, søgemetoder og analysestrategi .....	37
2.2.1 Søgning i databaser og faser.....	38
2.2.2 Snowball review .....	39
2.2.3. Organisations review .....	39
2.2.4 Netværksreview .....	40
2.3 Selektion og tematisering.....	41
2.4 Overvejelser og udfordringer.....	42
2.5 Afgræsning af litteratursøgningen og udvælgelseskriterier .....	43
3. Søgeresultater og fund.....	46
3.1 De generelle temaer og resultater fordelt på typer af review data.....	47
3.1.1 De søgeresultater, der rammer vores interesse stærkest.....	48
4. Tematiseret analyse af fund.....	51
4.1 Former for og forståelse af inddragelse.....	51
4.2 Effekter af borgerinddragelse .....	57



4.2.1 Værdi for den enkelte frivillige/borger og effekt for planprocesser i naturområder af borgerinddragelse .....	58
4.2.2 Værdi for og effekt på natur- og stedsudvikling .....	59
4.3 Planlæggernes/iværksætternes rolle .....	61
4.4 Evalueringsdesign og metode .....	63
5. Andre borgerinddragende tiltag – LUP og naturkommuner .....	66
6. Selvrapportering fra Natur- og Nationalparker om borgerinddragelse .....	70
6.1 Borgerinddragelsens institutionalisering i naturparker og nationalparker .....	70
6.2 Gennemgang af natur- og nationalparkeres selvrapportering af borger- og interessentinddragelse .....	71
6.2.1. Naturpark Åmosen .....	72
6.2.2. Nationalpark Kongernes Nordsjælland .....	74
6.2.3. Nationalpark Thy .....	75
6.2.4. Nationalpark Vadehavet .....	76
6.2.5 Nationalpark Mols Bjerge .....	77
6.2.6. Nationalpark Skjoldungernes Land .....	77
6.3. Fra borger- til lodsejerfokus .....	78
7. Fremadrettet – hvad kan vi lære for at gøre god borgerinddragelse? .....	80
7.1 Borgerinddragelse, governance og tværsektoriel planlægning kikker – Åmose casen .....	80
7.2. Lovende inddragelse og mulige effekter .....	82
7.3 Praksisområder/’stedsudvikling’ og borgerinddragelsesmetoder med størst succes i borgerinddragelse .....	83
7.4 Eftertanke om fejlkilder .....	84
7.5 Perspektivering .....	85
Litteratur .....	87
BILAG .....	91

## Introduktion

I et igangværende forsknings- og udviklingsprojekt *Nye Veje i Naturpark Åmosen* (2020-2023) undersøger vi forskellige veje til stedsudvikling med natur og landskab som afsæt. Vi har fokus på øget tilgængelighed til en bred vifte af righoldige naturområder med tilknyttede oplevelsesværdier for lokale borgere som for gæster. Som led heri afsøger vi, hvordan vi som forskere sammen med kommuner, parkledelse og lokale borgere og interessenter, kan sikre en bæredygtig stedsudvikling. Bæredygtig i den forstand, at den er lokalt forankret og retter sig mod flerfunktionel naturanvendelse, der sikrer adgang til natur-ro og ikke forringer biodiversitet, klimatilpasning/-afbødning. Derfor forsøger vi at inddrage lokale borgere til at præge Åmosen fremover i overensstemmelse med de lokale ønsker, praksisser og hverdagskultur (se Holm et.al, 2020). Vi er i den forbindelse interesserede i at lære af andre tiltag i Danmark, der er gennemført med succes i større naturområder, i og uden for natur- og nationalparker: Hvad kan vi herfra lære om, hvilke former for borgerinddragelse, der skaber mest indflydelse for de lokale på og med naturen - hvornår, hvor, hvordan og under hvilke omstændigheder?

Der foreligger nemlig som udgangspunkt ikke nogen systematisk opsamling over samlede erfaringer med de sidste 15 års parkhistorie, hvad angår borgerinddragelse i tilblivelse, drift og planlægning af national- eller naturparker. En inddragelse, som parkbestyrelserne ifølge lovtekster og kriterieforordninger er forpligtede på at gennemføre. I opstartsperioden med nationalpark pilotprojekter i 2004-2007, blev ellers gennemført en bred vifte af forsknings- og evalueringsprojekter omkring borgerinddragelse, som vi derfor særskilt skal komme ind på, da der her lægges grundstenene til de nuværende parker og måden borgerinddragelsen fik form. Som sagt foreligger der ikke siden eksplicitte evalueringer, så derfor søger vi med dette review at kompensere herfor ved at indhente senere erfaringer på tværs af alle de steder, hvor borgerinddragelse har været led i lokale naturtiltag og -anvendelse.

Udover at høste erfaringer til eget projekt, er målgruppen for denne rapport med inkluderende review de danske kommuner, parkledelser og parkråd, samt forvaltere af større naturrigholdige områder, der vil inddrage borgere på en måde, der gavner både natur og lokal kultur. Med etableringen af de kommende naturnationalparker, vil der ret sandsynligt dukke en øget interesse op igen for netop dette felt.

## Disposition

Vi gennemgår i **indledningen** vores interesseområde og tilgang til rapportens analyser, og hvilken form for inddragelse, vi har i fokus ift. naturområder, samt hvad der er baggrund, motivation og interesse for borgerinddragelse fra myndigheders og forskeres side ift. national- og naturparkerne. Det kan for eksempel konstateres, at der har været større politisk bevågenhed i selve opstarten af nationalparkerne efter at evaluere og eksperimentere med borgerinddragelse end i senere tid. Vi udreder derfor, hvorfor et bredere review har været nødvendigt, og hvilke praksisser og resultater vi har i fokus, når vi taler om inddragelse ift. natur, hvad vi særligt er interesseret i, og så giver vi hovedkonklusionen i resumé.

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. Pilot-park perioden lægger desuden grundstenene til senere lovgivning om nationalparker fra 2007 og retningslinjerne for naturparkerne siden 2012.

I **kapitel 2** 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 review, organisationsreview og ekspertreview bliver forklaret, samt vores brug af snowball og referencesøgning. Endelig udfolder vi vores brug af en hermeneutisk tilgang i såvel artikel- og rapport søgninger, og vi skitserer arbejdet med udvælgelse, selektion og tematisering. I **kapitel 3** præsenterer vi 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.

I **kapitel 4** bearbejder vi kernefundene inden for udvalgte kriterier og deler dem op i en række temaer for at kondensere, hvori resultaterne er at finde.



I **Kapitel 5** bevæger vi os lidt ind på naturkommuner og Lokale Udviklings Planer som områder for borgerinddragelse der rummer anden form for naturindflydelse

I **kapitel 6** gennemgår vi aktuelle lovende borgerinddragelser i parker, som vi opsporede ved interviews, screening af pionérkommuners parker og seneste parkplaner og årsberetninger.

I **kapitel 7** konkluderer vi med blik for, hvad praksis fremadrettet vil kunne lære.



Figur 1: Halleby å (Foto: Naturpark Åmosen)

## Indledning

### Borgerne i fokus i Naturparker og Nationalparker

Prioriteringen af borgerinddragelse bygger i dag på en udbredt konsensus om deliberativt demokrati og offentlig deliberation (Nielsen & Nielsen, 2006). Når større naturområder med naturadgang skal forvaltes og udvikles, må et levende hverdagsliv for nærtboende og gæster være afsættet for indflydelse på stedsudviklingen. 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 kriterie bestemmelser for Danske Naturparker fra 2013 (Friluftsrådet, 2013), fokus på borgerinddragelse i såvel for-analyser, i 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 (de såkaldte pilot-parker), men også i drift og udvikling; for under lovens krav om udarbejdelse af den tilbagevendende revision af en nationalparksplan, er det også et vilkår, at 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 for så vidt 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.)

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 altså skabt et tydeligt grundlag for, at de danske natur- og nationalparker skal etableres, afgrænses og drives ved kontinuerlige borgerinddragelse, så der må være al mulig god grund til, at parkbestyrelser, kommuner, Friluftsrådet og andre burde være interesserede i at gøre erfaringer herom kontinuerligt.



Figur 2: Vandring ved Naturpark Åmosen (foto: Naturpark Åmosen)

### Hvad er borgerinddragelse ift. natur?

Når vi taler om borgerinddragelse og forskellige typer heraf, findes der en række gradbøjninger og distinktioner i litteraturen: således Arnsteins berømte “stige” 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 og ikke blot symbolske tiltag, kan opstilles på følgende måde, idet vi oveni inddrager naturområder som praksisområde og fordanser til aktuel praksis:

- i. **Fuld kontrol** – eller selvbestemmelse over naturområder
- ii. Uddelegerede beføjelser (kan trækkes tilbage) - såsom naturfællede og naturlaug



- iii. **Partnerskab** – inddragelse, samskabelse eller medbestemmelse ml. borgere, myndigheder eller NGO om udvikling, drift/vedligeholdelse og forbedringer af parker, stier, grønninger mm.
- iv. **Delvis inddragelse** som konfliktafbødende tiltag – mediering for at dæmpe arealkonflikter mellem f.eks. jægere og ryttere m.m. *Eller* symbolsk inddragelse for at legitimere beslutninger
- v. **Høring** - fordrer fremlæggelser af kommune-lokal eller naturplaner mm. med ret til borgere at ytre sig derom – med eller uden bistået teknisk hjælp
- vi. **Information** – med forskellige mulige indsigelsesrettigheder, engagement mm. fra borgere når myndigheder eller lodsejere forestår naturtiltag af et vist forandringsomfang

Ud fra Arnstein (1969) hører reel borgerinddragelse til i den øverste ende, og vi anser heller ikke punkt IV, V og VI som relevante for denne undersøgelse, så det er uden for denne rapport og reviews scope (om end de heri oplistede praksisser også kan indgå som en del af de praksisser, der rummer inddragelsesformer fra i-iii, som vi leder efter). Men ellers er det ikke vores ærinde her at udvælge favoritter. I stedet har vi fokus på at undersøge, hvorvidt formen for inddragelse har haft betydning, ikke for borgernes tilfredshed, mentale sundhed eller dannelse, men for udviklingen af større naturområder.

Af flere spirende borgerinddragelsesprocesser, der igennem tiden har vist at give indflydelse på lokal naturpleje og udvikling, har vi oplistet en mulig gruppe af fund, vi i denne rapport ville regne med at finde – blot for at antyde, at vi ikke er utopiske i vores afsæt og søger efter noget, der aldrig ville kunne realiseres:

- A. **Overdragelse af naturområde til selvstyrende organiseret fælled** eller laug, der selv i større eller mindre grad bestemmer, hvad arealet skal bruges til. Adgang til området sker med forskellige former for aftaler fra leje til frivillig brugsret.
- B. **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.
- C. **Inddragelse af borgere i plantilag** eller borgergrupper til at indgå i styringskæder 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; stipanlægning; planlægning af det åbne land, wayfinding etc. Kan være en mulighed i kommuneplantillæg, lokalplanlægning, i klimatilpasning

mm., hvor naturområder indgår, i Vandråd og vandløbsplanlægning, i råstofplanlægning, i skovrejsnings-planlægning, eller i kyst- havplanlægning.

- D. **Borgere i praksisfællesskaber** - borgere bliver praktisk inddraget i naturpleje, høslæt, frugtplukning, i bekæmpelse af invasive arter i artsoptællinger og i at opretholde genforvildning o. lign og foregår ofte foreningsdrevet.

## Rapportens hovedkonklusioner

- På trods af fordring om borgerinddragelse i nationalpark lov, og i præambel for naturparker, er der ikke gennemført systematisk evaluering af borgerinddragelsesaktiviteter siden 2006 i parkerne, hverken hvad angår borgerinddragelsens fysiske effekter, praktiske forandringer eller styrket samhørighed, konfliktmediering etc.
- 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.
- De bedste resultater, hvad natureffekt og indflydelse angår, 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.
- 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*.
- Der rapporteres om mange spirende seminarer, stormøder og workshops med borgerinddragelse. Rapporteringerne er karakteriseret ved fyldige idéinput, men jo længere processen skrider mod realiseringsfase og implementering (også i myndighedsbehandling), jo mindre (for at sige slet ikke), dokumenteres effekterne af borgerinddragelsesprocesser. Således er borgerinddragelse i danske natur- og nationalparker fortrinsvis på Arnsteins laveste trin.
- Det kan ikke findes offentligt tilgængelige afrapporterede eksempler på, at borgerinddragelsen har influeret på arealanvendelsen og den fysiske planlægning, hvad angår natur- og nationalparkernes formål at sikre fri naturdynamik, sammenhængende naturområder og styrket biodiversitet.
- 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, læring om planlægningens mange hensyn, som har været med til at understøtte implementering af natur- og nationalparker etc. Men det forbliver udokumenteret, hvordan forankring af såkaldt samlende og brobyggende kapital, også medfører nye materielle-rumlige-æstetiske forbedringer i natur- og nationalparkerne.

- Der foreligger ikke offentlig 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.
- 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, der evaluerer på effekterne af borgerinddragelse uden for borgere selv, hvad angår naturforvaltning, naturgenopretning eller ændringer i naturens sammensætning /udbredelse.
- Formudring af mange agendaer omkring naturgenopretning, naturoplevelser og – branding og involvering af flere regulerings- og planniveauer rundt omkring inddragelse i parkplanlægning, vanskeliggør reel inddragelse for borgere og lodsejere får let overført negative erfaringer med tidligere processer og kortslutter deltagelsen
- Udbredte fordomme om borgerens manglende indsigt, evne eller lyst til indflydelse bliver ikke afprøvet i evalueringer fra praksis omkring borgerinddragelse og natur. Det samme gælder fordomme om borgernes præferencer efter “folkelige” naturværdier eller given efter for urbaniserings- og underholdningsinteresser overfor naturens egenverdi.
- Fra de sidste 15-20 års praktiske studier, forskning og politiske offentlighed om planer og regulering, har vi set en stigende udelukkelse af borgerens indflydelse på naturen. Parallelt med en voksende interesse for naturen i befolkningen! Historisk er det gået fra endog meget stor interesse for borgernes demokratiske dannelse udi holdning, samtykke til og påvirkning af naturområdets udvikling i 2000-007. Derefter er “borgeren” sivet tyst ind som del af lodsejerfokus eller som deltager i interessegrupper og parkråd for til sidst helt af blive ekskluderet i de kommende naturnationalparker.





Figur 3: Fugledegård (foto: Jacob Nyborg Andreassen)

# 1. Forhistorien om borgerinddragelse i nationalparkerne og naturparkerne

## 1.1 De første pilotparker

I 1999 påpegede OECD i en analyse af dansk naturpolitik, at Danmark havde brug for bedre beskyttelse af den trængte natur, styrke biodiversiteten og levegrundlaget for sjældne og truede arter etc. 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 Wilhelm 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 regeringen igangsatte syv pilotpark-processer i 2003-2006, der med Friluftsrådets bidrag blev opgraderet til i alt ti områder, hvor organisering af lokale styre- og arbejdsgrupper med ekstern medvirken skulle gennemføre forundersøgelser for dannelse af nationalparker i hvert område (hvoraf nogle senere blev til naturparker). Disse pilot-parker blev således et første eksperimentarium for nye former for naturforvaltning med mere aktive roller for borgerne. Retningslinjerne for evaluering af selve processen med borgerinddragelse fulgte kriterier, som en centralt nedsat *National Følgegruppe* for nationalparker havde udarbejdet, da det skulle danne afsæt for forberedelse af den senere lovgivning. Til forberedelse af lovgivning rummede retningslinjerne for evaluering af pilotprojekterne derfor krav om evalueringer 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 retningslinjerne for håndtering af borgerinddragelse for fremtiden (foruden at klargøre,

hvilke omstændigheder og indhold en given dansk nationalpark kunne få - med tilladelse til beboelse, landbrug og anden erhverv, altså helt uden de internationale nationalparkeres sædvanlige restriktioner).

Selve borgerinddragelsens kickstart og forslag til organisering primært blev udført af Teknologirådet (Teknologirådet, 2006) og konsulenter i de enkelte pilotparker, og evalueringerne af borgerinddragelsen udført af rådgivende konsulenter og enkelte forskningscentre (se i vores referencer Kvistgaard Consult, 2005a, 2005b; Hansen, 2008; SDU, 2005; CLUF, 2005). Vi tegner et resumé af disse evalueringer som afsæt for reviewet nedenfor i 1.3.1.

Den sammenfattende evaluering af pilotprojekterne blev således det omfattende forarbejde, som kom til at stå bag fremtidens natur- og nationalparkprocesser (Skov- og naturstyrelsen, 2006); her blev sporene lagt til borgerinddragelsens retning op til nutidens 5 Nationalparker og 13 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. procedurespørgsmål (hvem, hvad, hvordan, 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

Under indtryk fra 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 borgerne reelt en indflydelse, og hvis ja, hvilke metoder og demokratiske deltagelsesformer var afsættet? Hvor bevæger det sig hen ift. ovenstående konfliktakser, og blev der tale om påvirkning af den lokale natur, og hvis ja i hvilken retning?

I rapportens review-del vil vi derfor undersøge, hvad der er sket efter opstarten af parkerne i Danmark i 2005-7, nærmere bestemt de sidste ti år i 2011-2022. Hvad er erfaringerne i de forrige ti års borgerinddragelse? Har borgerne haft indflydelse på naturudviklingen og hvordan? (kriterie 10 i naturparkloven §1). Reviewet undersøger



således borgerinddragelses-processers bidrag til naturområdets udvikling, hvilket i tilknytning til nationalparkerne særligt er i lovens ånd i forbindelse med de omtalte kriterier fra nationalparkloven, men også, i mindre udpræget grad, de kriterier som naturparkplanerne skal virke efter: 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).



Figur 4: Borgerarrangement (foto: Lena Thulstrup Jensen)

## 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 Statsskovdistrikter. Pilotparkprojekterne fra 2003 var altså ment som afprøvning af procedurer og principper for kommende borgerinddragelse. Ud

over procedure og principspørgsmål for deliberativ inddragelse afsøgte lokalbefolkningens *beredvillighed* til at ansøge om nationalpark status.

Teknologirådets afrapporteringer, konsulenternes evalueringsrapporter og en række forskningstilknyttede evalueringer i årene 2005-2006 udgjorde altså den primære og institutionaliserede evaluering. Der forekom ikke på forhånd anvisninger til, hvordan borgerinddragelsen skulle følge særskilte demokrati-forståelser, og derfor stod det frit for de enkelte pilotparkeres styregrupper og Teknologirådet at forestå processerne, der skulle sikre den folkelige 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 borgernes ønsker og ideer efterkommes<sup>1</sup>. Anderledes grundige er forskningsbidrag og evalueringerne dog fra SDU, KU, AAU, RUC og CLUF. I det følgende opsummerer vi evalueringerne af borgerinddragelsen i 4 af pilotprojekterne

### 1.3 Pilotprojekterne og borgerinddragelses evalueringer – 4 cases

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, såfremt der lokalt er gjort særlig indsats herfor.

---

<sup>1</sup> 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.

### 1.3.1 Pilotprojektet om den Marine Nationalpark Læsø

Borgerinddragelsesprocessen ved pilotprojekt Marine Nationalpark Læsø, som blev supportet af Friluftsrådet, bevidner offentlig deliberation og beslutningsdannelse, der faktisk førte til reelle, om end overraskende, resultater. Borgerinddragelsen blev evalueret af Center for Forskning og Udvikling i Landdistrikter (CLUF, 2005). De anfører, at Læsø pilot nationalpark 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 borgerne 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 styregruppe for opretholdelse af processen efter indgåelse af et kompromis om mindsket udstrækning ud i havet, med 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, 4 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 - havde 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 bestående af bl.a. en del 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 borgmester og kommunalbestyrelse lyttede til borgerne og nedlagde nationalparkforslaget.

Efterfølgende blev der via Naturstyrelsens indsats fundet et kompromis, der indebar at fortsætte pilotprojektet, hvis man tydeligt kunne skille data/undersøgelse mellem to 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 særskilt rapportering i arbejdsgruppen "Havet". Denne undergruppe fik tilført en del NGO-medlemmer uden for Læsø, 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 udenøns 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 endelige 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 folkeafstemning. Resultatet ved folkeafstemningen 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 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 jo 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 (åbne for alle lokale borgere – blev dog primært lokale professionelle interessenter). Naturstyrelsen og ministeren pålagde som modtræk en udvidet styregruppe med blågrønne interesseorganisationer udenfor Læsø - sikkert af gode marine-biologiske grunde 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 mindre parkafgrænsning, og efter påtvungen udvidet afgrænsning førte borgmesteren afholdelse af en folkeafstemning 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 pilotprojekt skulle foregå, fordi øjeblikks-løsninger og uventede begivenheder gjorde processen diffus og mistænkelig for de lokale.

### 1.3.2. Pilotprojektet om nationalpark Vadehavet

Borgerinddragelsen blev evalueret af Syddansk Universitet (SDU). Denne rapport går grundigt til værks metodisk<sup>2</sup>, 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 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 Vadehav pilotparkprocessen 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 – en konflikt, der 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 både anderledes konkrete med fordring om

---

<sup>2</sup> 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 dataindsamlingsmetoder 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 med 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.

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 derigennem frem til en konsensus om en tilslutning 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 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 den erhvervsøkonomiske side:

*"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. Dvs. 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 man ellers gjorde 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 repræsentation af især landbrugsorganisationer, grønne organisationer og en række rekreative organisationer og foreninger i området. Desuden kritiserer den, at Teknologirådet havde for lidt lokalkendskab og var for fjerne i deres virke, 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 opgradering på 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 Vadehavs pilotprojektet 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-uppet er baseret på funktionel repræsentation, 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 forsømte 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 borgeres interesser, end de der havde meldt sig til arbejdsgrupperne.

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 en detaljeret gennemgang af en lang række møde- og proces tekniske forhold til hjælp for kommende borgerinddragelsestiltag med fokus på sikring af vedvarende borgerengagement. Et par nedslag herfra er i Bilag 2.

### 1.3.3 Evaluering af borgerinddragelsen i pilotprojekt Nationalpark Møn

Kvistgaard Consult (2005a) stod for evalueringen på Møn, parallelt med og uafhængigt af et forskningsprojekt (Clausen, 2011) der afholdte workshops og tiltag med skoleklasser og borgere på Nyord, se afsnit 1.2. Rapporterne fra Kvistgaard evaluerede en række pilotprojekter, inkl. Åmosen, se 1.1.4. Rapporten 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 igen blev organiseret ved fire tematiske arbejdsgrupper, understøttet af en styregruppe med et sekretariat som tovholder for borgerinddragelsesprocesser i form af værksteder - her målrettet lodsejere, unge/børn og særlige grupper af borgere.

Her opstod borgerinddragelsesinitiativer, der rakte ud over dialoger, som f.eks. værksteds-forløb som ud i naturen arrangementer (Kvistgaard Consult, 2005a, 3). Der var på Møn tale om en særlig fremtrædende embedsmands (statsskovridder) rolle i en tidlig og mere grundig involvering af såvel borgere som embedsfolk (Hansen, 2012). Nedsættelse af de sædvanlige åbne arbejdsgrupper for borgerne i fire temaområder på Møn har været gennemført grundigt, hvilket 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 (som 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 arbejdsgruppedeltagere 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. På den ene side viser Clausen (2011), at fraværet af deltagelse afspejler mistillid til processen og til rammesætningen herfor. På den anden side fremhæver Hansen (2012) i stedet Møn, som en eksemplarisk case, der kan vise andre pilotprojekter vejen for en mere åben og deliberativ tilgang til lokale demokratisk beslutningsinteresse. Forskellene i disse evalueringer kan måske markeres, som hvorvidt der er 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).*

Der bliver lagt vægt på, at deltagerne opbygger kapacitet: der sker en læring, tilknytning, og endvidere også en forståelse af andre 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).*

Kvistgaard Consult eksemplificerer, at borgerinddragelse kan have en effekt, som er konfliktnedtrappende:

*“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).*

Her må det tilføjes, at det antagelig har gjort en forskel med den intensive aktionsforskningsindsats fra fire forskere, der involverede sig i de to lokalsamfund med en række demokratiske processer og tiltag (Hansen, 2012; Clausen, 2011). En proces, der resulterede i et forslag til en ny model for borgerinddragelse i naturforvaltningen - *menighedsrådsmodellen* - og desuden forslag til involvering af skoleklasser i inddragelses-processerne (Clausen, 2011)

Yderligere erfarer Kvistgaard, at borgerinddragelse bidrager 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).

Ved Møn Nationalpark har borgerne haft en reel indflydelse på forslag til pilotpark ideen og dens afgrænsning (ikke noget om naturforslag):

*"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, er ikke naturindretningen mm., men alene pilotprocessen i sig selv. Denne effekt kobles op på fremtidige processer, hvor Kvistgaard beskriver, at en afledt effekt af følelsen af reel indflydelse er, at det også kan have betydning for borgernes involvering i en kommende nationalpark (Kvistgaard Consult, 2005a, 3). Der er i rapporten dog ikke dykket yderligere ned i, hvilken reel indflydelse, de få borgere har haft i processen, og ift. Møn er det i øvrigt først 17 år efter, at Ulvshale skov er udset til at blive en kommende Naturnationalpark (i år 2022), men nu i en proces uden borgerinddragelse!

#### 1.3.4 Evalueringen af pilotprojekt for Nationalpark Åmosen-Tissø

Kvistgaard Consults (2005b) evaluering af borgerinddragelsen i pilotprojekt **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 forundersøgelser bevilling, hvorefter Vestsjællands Amt og de daværende 9 kommuner i Åmosen-Tissø-bassinet 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. Selve pilotprojektets formelle del blev organiseret, som ved de fleste andre pilotprojekter - en styregruppe med amt, kommuner, museer, Friluftsråd og DN og 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 hvert fald i perioder knyttede sig til de højeste trin i Arnsteins (1969) inddragelsesmodel.

Arbejdsgrupperne fik 10-20 deltagere hver med en på forhånd udpeget formand og sekretær. Grupperne afholdt 4-6 møder hen over vinteren og frem til foråret 2005. Hvad borgerinddragelsen under pilotprojektet angår, anfører Kvistgaard igen, 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 Naturparken, 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).*

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 kom med 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 – 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 Åmose 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 med en lang række naturforslag, som styregruppen loyalt har opsummeret og videregivet – forslag, som går igen i en senere proces op til naturparketableringen i 2013 (derfor gengiver vi længere udpluk af forslag til naturtiltag oplistet fra den sammenfattende rapport i bilag 3).

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 (Foreningen)*. Af særlig betydning for dette område er nemlig, at størstedelen af jorden ejes af et stort antal private lodsejere, som ikke var med i styregruppen, men hvoriblandt der voksede en betydelig modstand mod etableringen af en naturpark:

*” 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 problem kompleks 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).*



Figur 5: Halleby å (kilde: Naturpark Åmosen)

Modstanden til parkudpegningen kobledes sig til et større naturgenopretningsprojekt, på skitseplanet 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 mål, sikring af kulturarv og sjældne naturtyper samt tilgængelighed for naturoplevelser (Miljøministeriet & Vestsjællands Amt, 2001). I vestlige del af Åmosen og lille Åmose ville man indgå frivillige aftaler, men i øst måtte statslig finansiering til for opstemning af Åmose å og en vandstandshævning 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 det grønne hjerte" som genkommende fokus, men også med genkomst af en del af tiltagene fra naturgenopretningsskitsen i naturpark planerne, fik flere sammenkoblet pilotprojektet for naturparkdannelsen med frednings- og naturgenopretningsinteresserne. Igen er vi i en tid, hvor der ikke er sket an afklaring



af de kommende parkdannelser retsvirkninger, så der opstod gennem forløbet 2001-6 en del forvirring om de to processers parallelle forløb med tiltagende modstand.<sup>3</sup>

Modstanderne 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 i alt 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 naturgenopretningen, som foreslået af Naturstyrelsen udmøntet i skitseprojekt af Cowi, (Cowi, 2006), fik tilslutning ved at blive sammenblandet med en naturparksdannelse. 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).

---

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

## 1.4 Forskningen og fokus på borgerinddragelse i pilotparkerne og naturudvikling

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 aktionsforskning omkring demokratisk dannelse på pilotpark Møn og Nyord (Clausen, 2011; Hansen, 2008). Med unge i fokus blev der her etableret en form for borgerdreven dagsorden-dannelse - omvendt deltagelse - også ved pilotparkprojektet på Møn (Agger og Aagaard Nielsen, 2007; Hansen 2008). 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. Disse studier og teoriinformerede refleksioner giver på mange måder svar på de udfordringer, som ovenstående pilotprojekt evalueringer afrapporterede. Men deres anbefalinger er 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). Vi er dog her imidlertid interesserede i at lære, hvor der empirisk har vist sig belæg for, at borgerinddragelse er lykkedes 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 så 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 i *Den Nationale Følgegruppe*, som stod for opsamling på alle evalueringerne af pilotforsøgene. 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 ekspertbaserede 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 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 om til naturområdet
- at give plads til gensidige forhandlinger mellem borgerne og afsøg udvikling af mulige "fælled" 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 og 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 naturligt nok 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, søger vi derfor i reviewdelen at (af)dække viden-hullet i den empiriske evalueringsforskning, hvad angår rapportering af borgerinddragelsens resultater i større naturområder.

I det efterfølgende review i kapitel 2 og 3 går vi derfor *ikke* 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 afprøver 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.<sup>4</sup>

### 1.5 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 middel aldrende mænd, samt borgere, der i forvejen er involverede i erhverv og i fritidsaktiviteter. Andre metoder end debat og studier vil kunne råde bod herpå.
- Outcome 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.
- På trods af en rig litteratur om borgerinddragelsesprocesser fra pilotperioden, er der konstateret en begrænset forskning og evaluering, der afspejler erfaring om *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

---

<sup>4</sup> En tredje måde at undersøge borgerinddragelsens effekter på, ud over et survey el. interviewes 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.



blevet klogere på, om benyttelse-beskyttelse balancen får en ny måde at bevæge sig på via borger-inddragelse.

- Der forekom i nogle områder en stærk modstand mod etablering af national- og naturparker, og i enkelte tilfælde blev borgerne (og andre steder lodsejerne) reelt hørt - og processen lukket ned. 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.
- Manglende afklaring af den reelle indflydelse borgerne ville kunne opnå, og hvilken indvirkning parkdannelse ville få for landbrug, naturbeskyttelse, fiskeri mm. gav en udbredt 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 selve den kommende model for danske nationalparker. Måske bortset fra negativt: at lokal natur som fokus for forandringer helt udeblev i lovgivning mm., hvilket måske er et resultat af, at det mange steder netop blev et stort konfliktfelt.



## 2. Review - Afgræsning og metode

### 2.1 Formål og hvor vi skal lede efter områder, hvor borgere kunne have en stemme ift. naturområder

Formålet med dette review er primært at undersøge forsknings- og praksisrapporterede erfaringer med borgerinddragelse i naturplanlægning. Om, og i så fald *hvordan* borgerinddragelsen har medført reel indflydelse på ændret naturudnyttelse.<sup>5</sup> Vi fokuserer således på de forhold, hvor en myndighed, natur- eller nationalpark eller NGO involverer borgere i planlægningen af naturområder, og i givet fald med hvilke effekter, borgeres engagement har været med til at forandre et naturområdes beskaffenhed, udvikling og anvendelse. Dermed frasorteres vi selvgroede borgerinitiativer, som ellers kunne være nok så interessant. Målet er 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.

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). Formålet er derfor også at identificere eksempler på borgerinkluderende praksisser, der har givet en positiv effekt for naturen, som har relevans for natur- og nationalparker, samt høste nye perspektiver og forslag til, hvordan borgerinkluderende praksisser på naturområdet kan fremme en positiv effekt for naturplanlægningen.

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:

naturplan, vandplan, råstofplan, 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 naturområdeudvikling, vil vores interesse for resultater af borgerinddragelsen derfor i princippet også kunne involvere nogle af disse planområder.

---

<sup>5</sup> 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

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

## 2.2 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 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 med det klassiske databasereview:

- Databasereview: Søgning i Scopus og Science Direct på videnskabelige peer-reviewed artikler samt google Scholar, med en søgestreng jf. Selektionskriterier i afsnit nedenfor. De identificerede artikler ses i excel ark bilag.
- Snow Ball reference review: Vi har endvidere 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 faner i bilag, så læseren kan delagtiggøres i vores vægtninger, refleksioner, sammenfatninger og konklusioner. Der er alene medtaget referencer, som er tilgængelige via nettet. Kædesøgninger, som indeværende review bygger på, er karakteriseret ved at være svære at gentage og ved ofte at nå langt omkring, hvilket gør det vigtigt at føre relevante referencer over i et referencehåndterings-system. Referencerne er indplaceret i det nævnte bilagsdokument, hvor de er blevet systematiseret på baggrund af en række spørgsmål til tekstens formål, tematik, organisering og resultater, samt forfatter, udgiver og årstal med et kort resume, for at få et hurtigt overblik over indhold og fokusområder i det udvalgte materiale. Ønskes et hurtigt overblik over litteraturen, skal vi derfor henvise til bilaget.

### 2.2.1 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. Efter vi tidligt erkendte at søgning, der alene omfatter forskningsbaseret litteratur om borgerinddragelse i natur- og nationalparker, er meget sparsom i Danmark, udvidede vi feltet til natur i almindelighed. 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 søgefunktioner. Endvidere er der 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).

### 2.2.2 Snowball review

Udgangspunktet i snowball reviewet (Greenhalgh & Peacock, 2005) <sup>11</sup> er at optrælle 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 søgestrengte blev tekstens referencelister scannet og nye referencer udvalgt, når referencerne blev skønnet relevante ud fra de parametricerede vurderingskriterier (1-3, 1§).

Derudover er der blevet søgt på organisationers hjemmesider for identifikation af faglitteratur. Til eksempel har vi via hjemmesider fra Naturstyrelsen, Naturvejlederordningen og Friluftsrådet.

### 2.2.3. Organisations review

Da vi ikke har identificeret omfattende følgeforskning på området, har vi foruden akademiske søgninger søgt på en række hjemmesider. Blandt andet har vi søgt på hjemmesider for Danmarks Naturfredningsforening, Naturstyrelsen og Friluftsrådet og på alle Natur- og Nationalparkeres hjemmesider. 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, er det paradoksalt nok også tilfældet, hvad angår litteratur om udbyttet af borgerinddragelsesprocesserne i de 5 Nationalparker og 15 Naturparker, og hvad angår eksplicite sammenfatninger af resultater af borgerinddragelse. Vi har derfor gennemgået alle national- og naturparkeres offentligt tilgængelige planer og årsrapporter, og afsøgt, hvad der ligger gemt af erfaringer i Natur- og Nationalparkeres (planer og årsrapporter), kommunernes (naturplaner og rapporter), Lokal Agenda 21, Lokale Udviklings Planers (LUP) egen-rapportering om tiltag ift. borgerinddragelse (se afsnit i indledningen om baggrunden herfor).

#### 2.2.4 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 interviewet (Buus et.al., 2008).

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

De personer vi har interviewet eller korresponderet pr. mail med er:

- Anni Borup, Forstfuldmægtig, Naturstyrelsen Fyn
- Sven-Åge Westphalen, konsulent, Friluftsrådet
- Eva Thørning Svendsen, Miljøstyrelsen, Skov & Naturstyrelsen
- 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 Egmos, RUC

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

- Lektor Michael Søgaard Jørgensen, AAU
- Lektor Finn Arler, AAU
- Professor Arne Remmen, AAU
- Professor 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

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





### 2.3 Selektion og tematisering

De fundne tekster og interviews, har vi som omtalt, indsat i et Excel ark, hvor vi først har inkluderet alle søgeresultater efter ovenstående søgestreng i forskellige tematiserede mapper. Alle søgeresultater er opgjort efter review kilder og metoder.

Herefter har vi udvalgt artikler mm. til hoveddokumentet ved at læse abstracts og resultater/konklusioner (jvf. bilag xx). Derfra har vi sorteret dem i **hovedkategorier**, og endelig udvalgt de fund, der dækker:

- 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.



**Fig 1: Inklusionskriterier for reviewet**

For hver af de tre hovedkategorier gælder desuden, at de undergår en tematisk analyse. Vi har før læsningerne af reviewmaterialet, identificeret fire temaer, vi finder afgørende for vores interesse i at forstå benyttede fremgangsmåder, deres baggrund og resultater:

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

Søgeprocessen kan beskrives som en tragt, hvor der indledningsvis søges efter positioner rettet mod naturpraksis, iagttagelser, 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 indfrie reviewets formål at lære af gode eksempler, der dækkede de tre inklusionskriterier (borgerinddragelse, empiriske erfaringer og evaluering samt naturområde).

#### 2.4 Overvejelser og udfordringer

Udvælgelsen af materiale er sket gennem en løbende afgrænsning af feltet, hvor målet har været at søge efter borgerinddragelse og indflydelse på parker og større naturområder. Det kan som omtalt i indledningsafsnittet: *Hvad er borgerinddragelse ift. natur?* - rumme community-relaterede og lignende indsatser for, med og af borgere, der involverer større naturområder, om det så er blågrønne øer, fællede, natur- og nationalparker, eller skov- og kystområder. Reviewet tager udgangspunkt i den afrapporterede praksis, vi har kunne opspore over de seneste ti år, så litteratur fundet i reviewet er derfor afgrænset til udgivelse 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, så en række positive resultater af borgerinvolvering i naturpleje etc., risikerer ikke at blive indfanget på den konto.

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), hvor det viser sig været vanskeligt at finde de ord, som førte til den litteratur, vi ønskede at finde.
- Kendskab og motivation til at hjælpe; når vi spørger via mails, så er de fleste brugbare svar fra danske 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. Det har ikke været muligt at arbejde med citationssøgning, som ellers normalt er en metode til at sikre, at litteraturen ikke udelukkende er for tilbageskuende. Dette skyldes især, at flere fund har karakter af at være erfaringsopsamlinger og notater snarere end peer reviewede forskningsartikler.

## 2.5 Afgrænsning af litteratursøgningen og udvælgelseskriterier

Reviewet ønsker at udpege og gøre erfaringsopsamlinger fra forskningslitteratur og praksisundersøgelser i Danmark. Det være sig rapporter, artikler eller på anden måde dokumenteret praksis, hvor vi har identificeret eksemplariske cases, hvad angår indflydelse og ændring/tiltag i natur/landskab. Vi afgrænser os til artikler på dansk eller engelsk.

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

sammensætning/udbredelse. Endvidere 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), der 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.

Som udgangspunkt har borgere pr. definition en begrænset indflydelse på, hvordan et konkret naturområde skal bruges, da det bestemmes af andres praksis, som også er meddefinerende for dagsordenen. Derfor er det netop interessant, hvordan og med hvilken effekt *borgeren* inviteres ind i processen. Grunden til at vi har fravalgt gruppen af lodsejere er således, 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 medbestemmelsesret, 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, og fordi indeværende projekt selv har som mål at etablere lokale eller tematiske naturbrugslaug. Målgruppen for borgerdelen i de projekter/tiltag, der her medtages, er ideelt set borgere i lokalområderne i eller i oplandet af større naturområde (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 – og ikke i deres øvrige professionelle rolle i vidensproduktion m.m.



### 3. Søgeresultater og fund

Vores litteratursøgning har som allerede omtalt kun ført til enkelte officielle evalueringer af selve borgerinddragelsesprocessens resultater i årene efter pilotparkperioden og nationalparkernes dannelse og senere i ordningen om Naturparker. Vi har med andre ord, siden opstartsperioden - lidt overraskende - ikke kunnet identificere systematiske evalueringer af erfaringer med borgerinddragelser i de 5 Nationalparker og 13 Danske Naturparker over de sidste 10 år.

For denne rapports reviewdel betyder ovenstående, at vi for at undersøge om/hvordan **borgerne har haft indflydelse på naturudviklingen de sidste 10 år**, metodisk måtte åbne søgefeltet. Det skete blandt andet ved undersøgelse af parkernes årsrapporter og parkplaner mm., interview med centrale aktører, og udvidelse til at omfatte større naturområder. Enkelte parker har i årsrapporter og parkplaner således berettet om borgerinddragelsens form og praksis (se kapitel 5). Vi er også nødt til at søge viden i et bredere felt end parkområder for reelt at få viden om, og hvordan borgerinddragelse kan have fået en betydning for den lokale natur.

Søgeresultaterne for den videnskabelige litteratur er baseret på systematisk review i databaser, snowball samt netværksreview (jf. 2.2) Screening af teksterne er foregået i flere runder af søgninger på databaser, samt input fra centrale forskere og videns instanser. Disse screeningsfund viser en varieret og bred type af praksisser:

- mere teoretisk orienterede studier i demokrati,
- deliberative metoder for borgerinddragelse,
- nationale tiltag med forsøg på uddelegeringer af magt, samt
- konkrete borgerinddragende løsninger af lokale naturproblemer etc.

Det samlede antal søgeresultater og de typer, de kan opdeles i, er i nedenstående skema placeret i et overordnede overblik over al litteratur fra screeningen, førend vi går i gang med en tematiseret analyse af vores fund. I nedenstående tabel opgør vi de generelle søgeresultater efter skala og niveau: Det første niveau rummer almene studier (overordnet), næste er indsatser rapporteret på særlige praksis områder, og så specifikke evalueringer af lokale, konkrete tid-og-sted indsatser (helt tæt på cases i praksis).



## Typer af afrapportering for borgerinddragende naturtiltag/naturpraksis i reviewet

Overordnet	Særlige praksis områder	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- naturbevaring 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

### 3.1 De generelle temaer og resultater fordelt på typer af review data

- 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? Partecipatorisk 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 organisering 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 landskabsrelationer - 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 friluftsp projekter med evalueringer af borgeres brug af naturen, men uden at fokusere på borgerinddragende processer (fx). Omvendt har vi fundet en del eksempler på rapporter, der belyser borgerinddragende naturpraksisser (se kap 5), men som ikke har den evaluerende dimension, om hvorvidt der kom noget praktisk ud af det. Altså på lige fod med pilotprojektevalueringerne.

Vi henviser til vores review-skema, hvor alle vores fund er oplyst med kort indhold-abstracts fordelt over de forskellige typer af review-data, (hvorfra har vi hentet informationerne), vi har benyttet os af.

### 3.1.1 De søgeresultater, der rammer vores interesse stærkest

Ud fra søgekriterier og vores samlede sæt af tekster har vi udvalgt seks spændende forskningsbaserede undersøgelser omkring lokalsamfundsinddragelse i naturområder, som er inden for inklusionskriterierne for dette review (jf. Fig. 1). Vi vil først kort præsentere disse fund i kronologisk rækkefølge efter udgivelse, for derefter at analysere teksterne tematisk. En af de seks undersøgelser (Gentin et al., 2020) omhandler eksplicit natur- og nationalparker.

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). **Deltagerrapport: Hættemåger i Gartnerimosen, Viborg**. Viborg Kommune, Århus Universitet.

Deltagerrapporten 'Hættemåger i Gartnerimosen', Viborg bygger på beboerinvolvering i perioden juni til oktober 2019, som er sket i forbindelse med håndtering af støjgener fra måger. Målgruppen var beboere omkring Gartnerimosen i Viborg og målet var, at udvide handlerummet for borgerne, så de kunne finde hensynsfulde veje at mindske vandforurening og støj fra meget store fuglepopulationer - særligt metoder til at reducere støjgener fra måger, der særligt er 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. Dette bliver udført på baggrund af Kommunernes og Naturstyrelsens erfaringer.

Grøn frivillighed hører ifølge Hunt et al (2020) inden under begrebet 'active citizenship', 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 på bl.a. 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 Northern 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 nord Mors, 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. Endvidere 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 resiliens og 'geo-social position' som teoretisk ramme, en case ved Lildstrand med fokus på borgerdrevet turismeudvikling. Bærenholdt, Fuglsang og Sundbo præsenterer først et kort litteraturreview 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-out-fasen som i udførelses- og implementeringsfasen.



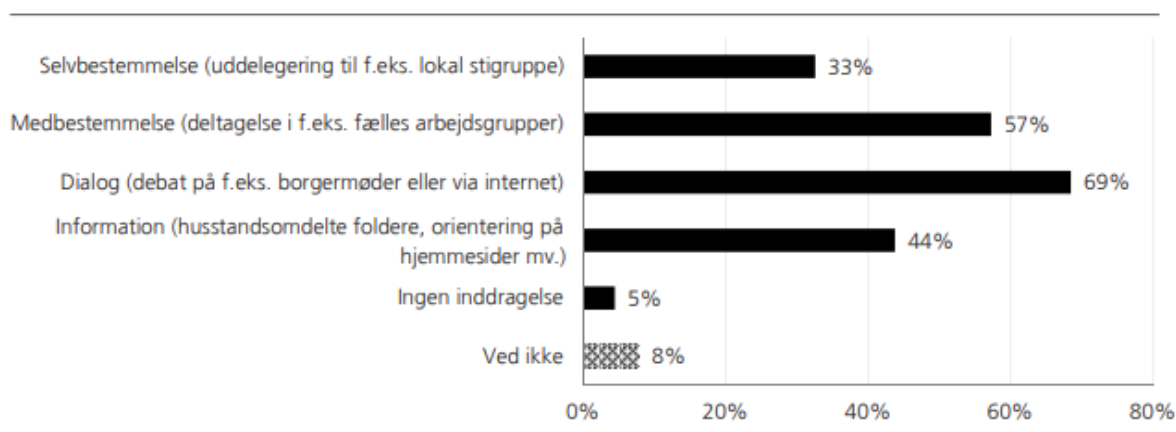
## 4. Tematiseret analyse af fund

I det følgende præsenteres hovedpointerne fra den tematiske analyse i de ovenstående fund (afsnit 3.1.1.) Selvom litteraturen har forskellige metoder, formål og genstandsfelt, kondenseres erfaringer med borgerinddragelse ved hjælp af nedenstående tematikker:

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

### 4.1 Former for og forståelse af inddragelse

I følgende afsnit tematiseres forståelser og former af inddragelse (f), der kommer til syne i de seks udvalgte artikler og rapporter. Desuden trækkes på Arnsteins (1969) deltagelsesstige for at identificere, hvornår i processen inddragelse finder sted (input-fasen, design- og through-out-fasen eller udførelses- og implementeringsfasen) samt, om borgerinddragelse forekommer som udvikling af et produkt eller af en proces, da det også er centralt i forståelsen af borgerinddragelse (Agger, Thortzen & Rosenberg,



Figur 1. Forskellige former for borgerinddragelse i den rekreative stiplanlægning. Diagrammet viser procentdelen af kommuner, som praktiserer de forskellige former.

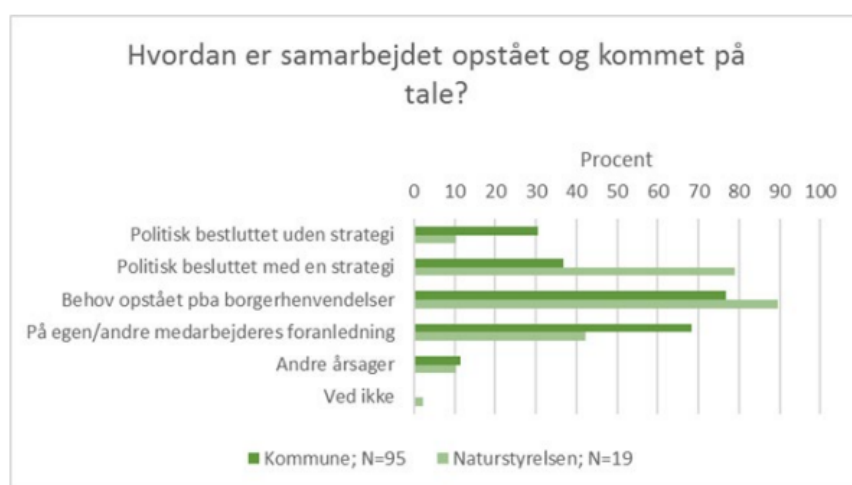
Olafsson (2012) ser på rekreativ stiplanlægning og opdeler borgerinddragelse, parallelt med Arnstein (1969) i fem kategorier: **selvbestemmelse** (uddelegering til f.eks. lokal stigruppe), **medbestemmelse** (f.eks. Fællesarbejdsgrupper), **dialog** (debat på f.eks. borgermøder eller via internet), **information** (husstandsomdelte 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 (Olafsson, 2012, fig.1), og han konkluderer, at "arbejdet med rekreative stier i kommuner i høj grad kan karakteriseres som samarbejds- og "bottom-up planlægning." (Olafsson, 2012, 2)

Hvor Olafsson (2012) bruger termen "borgerinddragelse", fremlægger Gentin, Hunt & Herslund (2020) begrebet "den grønne frivillighed". De frivilliges opgaver strækker sig fra drift, anlægsopgaver, udvikling af grønne områder, innovation, for 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 benytter, er Gentin, Hunt & Herslund optaget af magt og dagsordensættende funktioner, hvilket de analyserer med udgangspunkt i spørgsmål som: "**Hvordan er samarbejdet opstået og kommet på tale?**", og 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 medarbejders foranledning og 5**



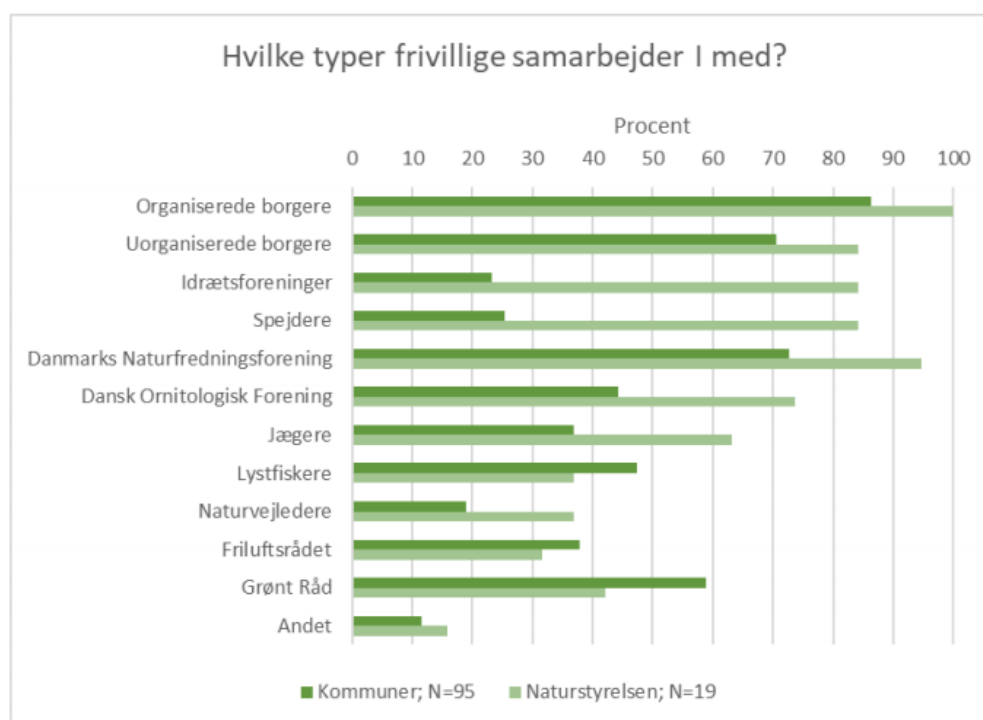
**andre årsager.** De finder, at der i hhv. 76 og 89 procent i hhv. Kommunerne og Naturstyrelsen er opstået projekter i input fasen på baggrund af borgerhenvendelser, og hvor borgere indsender kritik og ideer, som journaliseres og som ifølge forfatterne fungerer som rene bottom up processer (jf. Arnsteins 2 nederste trin). Hvor Olafsson (2012) beskriver inddragelsen af borgerne som "borgerinddragelse", fremlægger Gentin, Hunt og Herslund (2020) begrebet "den grønne frivillighed". De frivilliges opgaver strækker sig fra drift, anlægsopgaver, udvikling af grønne områder, innovation, for at skabe fællesskaber i naturen og inddragelse af andre borgere (citizen Science) (Gentin, Hunt og Herslund 2020, 15).



**Figur 3.5:** Overblik over, hvordan samarbejdet er opstået mellem planlæggerne/forvalterne i kommunerne/Naturstyrelsens enheder og de grønne frivillige. Bemærk: Det har været muligt at sætte flere krydser, hvorfor svarene summerer til over 100 procent.

I stedet for kategoriseringen ud fra et planlæggerperspektiv, som Olafsson benytter, er Gentin, Hunt og Herslund (2020) optaget af magt og dagsordensættende funktioner, hvilket de analyserer med udgangspunkt i spørgsmål som: "**Hvordan er samarbejdet opstået og kommet på tale?**", og differentierer svarende 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 (jf. fig.3.5), og hvor borgere indsender kritik og ideer, som journaliseres, og som ifølge forfatterne fungerer som rene bottom up processer.

Endvidere præsenteres også former for inddragelse ift., hvilke typer frivillige, som der bliver samarbejdet med i planlægningen (fig. 3.6, bidragets egen nummerering).



**Figur 3.6:** Oversigt over, hvilke forskellige typer frivillige planlæggerne/forvalterne samarbejder med i hhv. kommunerne og Naturstyrelsens enheder. (Bemærk, at det har været muligt at sætte flere krydser, ligesom den ene kategori heller ikke udelukker den anden.)

Særligt interessant i forhold til Åmoseprojektet er, at borgerinddragelsen i Kommunerne og hos Naturstyrelsen ikke kun består af borgere, der er organiseret i foreninger, men også består af borgere, der ikke er organiserede. I 71 % af kommunerne samarbejdes der således med borgere, der ikke er organiserede, og hos Naturstyrelsen ligger dette tal på 85 procentpoint (og dermed en eller anden grad af ønske om dialog jf. Arnstein trin 3).

Både Olafsson (2012) og Gentin, Hunt & Herslund (2020) har fokus på, hvor stor en andel af Kommunerne, der 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 former for borgerinddragelse og metoder anvendt heri.

Gentil 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; 9 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 (og Arnstein trin 4) 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 besluttet 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 organisationer 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)*

Også projektet i den nordlige del af Mors er 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, offentlige møder knyttet til inputfasen (Primdahl, Folvig & Kristensen, 2020, 6, fig. 1), og de fremhæver, at det har været med til at udforme landskabsstrategien for Mors (Primdahl, Folvig & Kristensen, 2020, 11). Borgerinddragelsen er sket i form af møder, som er faciliteret af kommunen, herunder workshops.

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

arbejds møder/fremtidsværksteder organiseret som hhv. kritikworkshop, forskningsværksted og løsningsværksted og relaterer sig til inputs 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 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, som også er det borgerinddragende niveau, som også var det mest udbredte praktiserende i den kvantitative undersøgelse af Olafsson (2012).

Endelig belyser Bærenholdt, Fuglsang & Stiig (2021), hvordan en forening af aktører ved Lildstrand, gennem fællesskabende aktiviteter mellem lokale borgere og ‘second homers’ og og udvikling af ‘small turisme’ aktiviteter kan være med til at fremme og revitalisere et lokalsamfund, der ellers var præget af befolkningstab, faldende relativ indkomst og begrænsede sociale aktiviteter (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 bliver forståelsen af inddragelse her baseret på Arnsteins øverste del af stigen, hvor borgerne får medbestemmelse (Ainstein, 1969).

Selvom artiklen belyser casen som værende bottom-up proces, som beskrevet i ovenstående, bliver der alligevel beskrevet, at

*“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 som tentions and very little interaction between the yeararound inhabitants and the secon-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 dvs. borgerinddragelse på input siden, det som Gentin, Hunt og Herslund (2020) omtaler som ‘behov opstået på baggrund af

borgerhenvendelse'. Men det Olafsson kalder 'selvbestemmelse' (2012), som er i tråd med Arnsteins øverste trin, er ikke så udbredt.

Til gengæld ses der i alle undersøgelser en række eksempler fra flere forvaltningenheder på brug af dialogskabende processer, der inviterer borgere til hhv. yderligere dialog, ejerskab og medbestemmelse. Eller sagt på en anden måde, at øget ejerskab, kendskab mv., ofte søges styrket gennem metoder, der knytter sig til de nederste trin i Arnsteins model.

I de relativt få fundne videnskabelige artikler ses en differentieret forståelse af, hvad borgerinddragelse indebærer. Her anføres, hvordan praksis er forskellig i forvaltningerne både på kommune- og styrelsesniveau samt i hvilke metoder, der tages i anvendelse. **Forståelsen** af inddragelse dækker over forskellig praksis; fra borgermøder og orienteringer til fremtidsværksteder med fokus på inputsfasen til etablering af partnerskaber, der virker i både input, design- og thought-out fasen ligesom faglige definerede arbejdsgrupper kan forholde sig aktivt over en længere periode til udviklingen. Endvidere er der en forståelse af borgerinddragelse som bottom up initiativer, hvor borgere fx indsender ideer, kritik etc., som journaliseres i forvaltningen.

Endelig ses at borgerinddragelse primært er rettet mod *den indledende del af processen*, fx at gøre en bredere kreds af borgere "bekendte med et projekt". Når borgerinddragelse som i tilfældet med skovudviklingen i Elmelund (Gentin et al., 2019), udvikling af stier (Olafsson 2012), udvikling af landsskabsstrategier for Mors (Primdahl, Folvig og Kristensen 2020) og grønne frivilliges bidrag til natur og parkforvaltning kommunalt (Gentin, Hunt & Herslund, 2020) ses borgerinddragelsen rettet mod selve stedsudviklingen i praksis.

#### 4.2 Effekter af borgerinddragelse

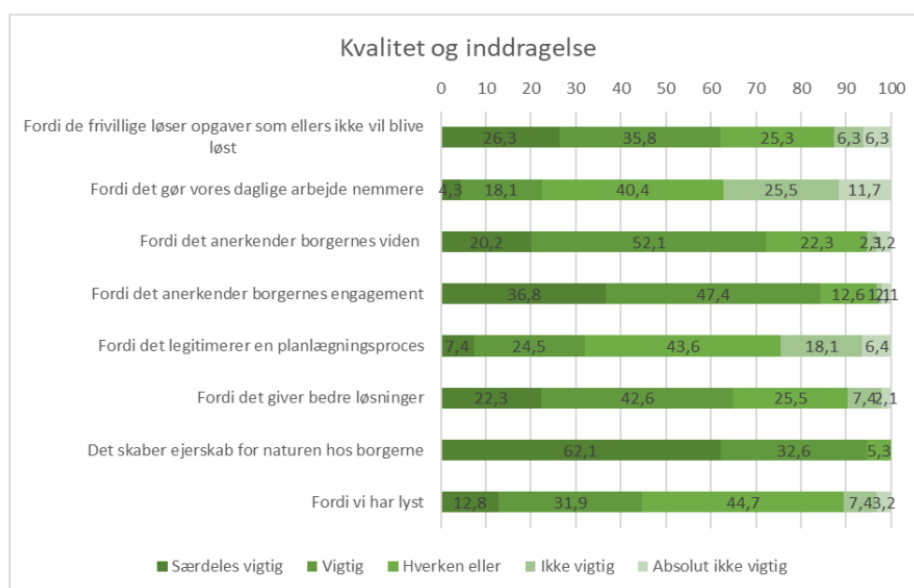
På tværs af de 6 fund peges der på flere forskellige former for effekter af borgerinddragelserne. Gentin, Hunt & Herslund (2020) differentierer for eksempel mellem positive effekter ift., hvad frivilligheden bidrager med som *værdi for den enkelte frivillige selv og effekten af det frivillige arbejde for stedsudvikling og den fysiske planlægning*, herunder naturudnyttelse, landskabssammensætning og naturindretning, samt i forhold til selve processen og hvad det betyder for projektet. 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). På hvilken måde, at det giver bedre løsninger, vil i de følgende afsnit blive præsenteret.

#### 4.2.1 Værdi for den enkelte frivillige/borger og effekt for planprocesser i naturområder af borgerinddragelse

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). Endvidere beskriver Olafsson (2012), at *"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 i forhold til de enkelte borgere og sagen.

Ud over, at processen ifølge Olafsson (2012) bliver fremmet pga. borgerinddragelse, så henviser Gentin, Hunt & Herslund (2020) også til, at der bliver løst opgaver, som ellers ikke ville være blevet løst: *"(...) involvering af grønne frivillige en vej til at anerkende borgernes viden og engagement, skabe ejerskab til naturen og sikre bedre løsninger."* (Gentin, Hunt & Herslund, 2020, 24). En afledt effekt af dette er, at der skabes bedre adgang og mere natur gennem det, som Gentin, Hunt og Herslund kalder grøn frivillighed (ibid, 38). Der gives dog ikke eksempler på, hvori disse gevinster består.



Figur 3.9: Kommunernes svar på spørgsmålet om, hvorfor grønne frivillige involveres. Grundene relaterer sig til kvalitet og inddragelse. (N=88)



I forlængelse heraf kan nævnes et beboerbaseret projekt, som Viborg Kommune igangsatte for at undersøge problemet og udvikle mulige løsninger til hættemågekoloni (Andersen, Poulsen & Siig, 2019, 3). Her bidrog arbejdet til, at beboerrepræsentanter kom med løsningsforslag i form af oplæg, der blev fremsendt til det Grønne Råd og Klima- og Miljøudvalget i Viborg Kommune med opfordring om samarbejde om udarbejdelse af en handlingsplan (Andersen, Poulsen & Siig, 2020, 14).

Udover, at borgerinddragelse fremmer og har positive effekter på processen, så beskriver Gentin et al (2019), at det også vil fremme en forståelse blandt borgerne af, at der er mange interesser, som skal tilgodeses i en planlægningsproces, hvilket vil kunne afbøde konflikter i planlægningen af Naturområder og samtidigt være en læringsproces for borgere (Gentin et al., 2019, 45).

Men borgerinddragelsesprocessen kan også bidrage med at skabe fokus på ønske om at fremme etableringen af øget selvforvaltning. Ideerne og forhåbningerne til denne selvforvaltningsform, hvor borgere og kommuner ville få udstrakt selvstyre på naturforvaltningsområdet, opstod i de forudgående års debatter i pilotprojektperioden, i politiske udspil og faglige indlæg (Hansen, 2007). Det blev dog ikke realiseret i lovgivningen om nationalparker og kom heller ikke frem i den samlede afrapportering fra pilotprojekterne.

#### 4.2.2 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 Elmelund Skovrejsning haft en tydelig indflydelse på stedsudvikling ift. naturindretning og landskabssammensætning. Betydningen af temadage og workshops har været, 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 1.5). Ved at borgere satte spørgsmålstejn til afgrænsningen af området på landskabsstrategien, prægede borgerinddragelsen ikke kun processen men satte tydelige ændringer i projektets landskabsstrategi og har fået udvidet strategien til også skulle inkludere området fra Nord Mors til Sundby. I første omgang fik borgernes spørgsmål ikke konsekvenser for den kommunale planlægning, men ideen blev modnet, og senere blev strategien udviklet (Primdahl, Folvig & Kristensen, 2020, 7).

Borgerinddragelsen ved Gartnerimosen (Viborg Søndersø) resulterede i, at Kommunen vedtog at gennemføre et naturgenopretningsprojekt, der indfrie såvel borgernes ønsker om mindre støj fra hættemågerne, som et ønske om bedre vandkvalitet. Dvs. processen fik skabt en bevægelse i en ellers fastlåst situation, hvorefter en balance mellem natur- og borgerhensyn blev etableret (Viborg Kommune, 2021).

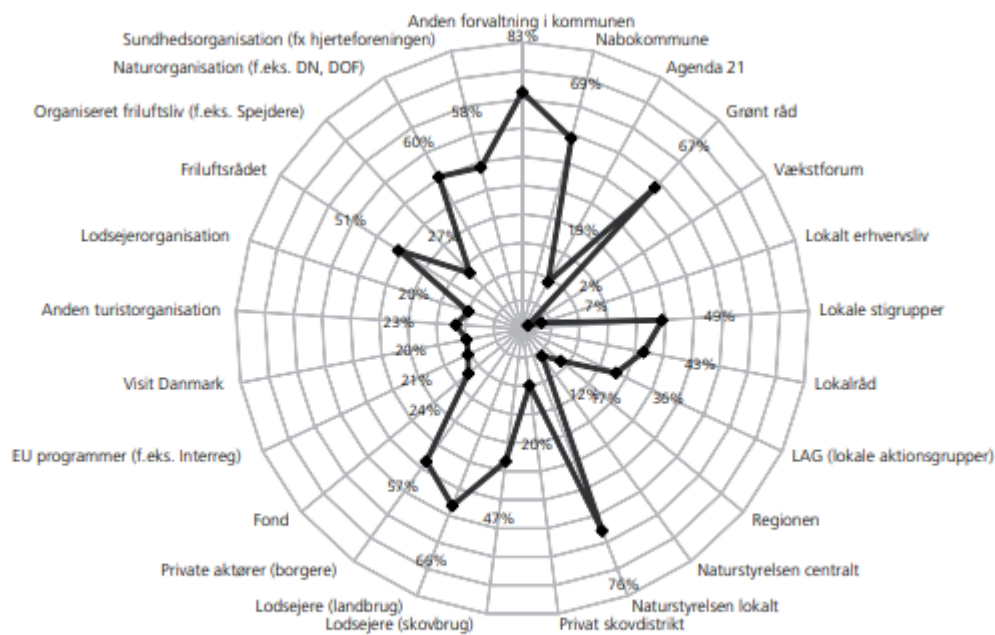
Ved Lild Strand kan borgerinddragelsen også få potentiel indflydelse på naturudstrækningen. Koalitionen af borgere førte til nye designs for small-tourism, en masterplan for udvikling af Lild (Hawboernes forening, 2022) og planer for udvikling af den geografiske afgrænsning for Nationalpark Thy til at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

Vi må konstatere, at reviewmaterialet ikke behandler, om og hvordan borgerinddragelse har bidraget med effekter for naturen. Det vil sig bidraget i forhold til naturbevaring, -genopretning og styrket naturdynamik eller været med til at skabe sammenhængende naturområder i et større naturområde (jf. kriterie 1-3 i Lov om nationalparker). Snarere har vores fund berettet om evalueringer på inddragelse af rekreativ karakter og facilitering, som f.eks. stiforløb mv. i naturen (jf. kriterie 4 og 7), men også om et naturområde skal indgå i en mærkning som natur- eller nationalpark, i stedet for 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 eller Lild Strand.

### 4.3 Planlæggernes/iværksætternes rolle

På baggrund af ovenstående tematisering af forskellige former for borgerinddragelse er det relevant at belyse forvaltningsenhedernes og planlæggernes rolle. Planlæggernes rolle, som myndighed, er ikke ekspliciteret og udfoldet tydeligt i alle fund. Til gengæld er artiklerne rige på erfaringer og fortællinger om, hvilke metoder og borgerinddragende aktiviteter, der er gjort brug af, rationaler og begrundelser herfor. På den baggrund finder vi, at det er muligt at fortolke, hvilken funktion planlæggerne har haft for at understøtte proces, strategi og handlingsplan i det borgerinddragende arbejde.

Både Olafsson (2020) og Gentin, Hunt & Herslund (2020) belyser den kommunal planlægnings roller. Således fremhæver Olafsson (2012), at borgerinddragelse i kommunernes stiplanlægning sker ved hjælp af partnerskaber. Deres undersøgelse på tværs af landets kommuner viser, at kommunerne har op til 25 forskellige slags partnere involveret. Samlet set viser den kvantitative undersøgelse 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). Borgere som private aktører indgår som en aktiv del af partnerskabet i 57% af kommunerne. Dertil kommer de borgere, der f.eks. er organiseret i hhv. lokalråd og lokale stiggrupper. Det lokale erhvervsliv og turisme er dog stort set fraværende i samarbejdet omkring stiplanlægning (Olafsson, figur 2). Olafsson beskriver planlæggerens rolle som en balancegang, når der sker borgerinddragelse via 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 sker i takt med netværks- og partnerskabsorienteret aftaler (Olafsson, 2012, s. 1). Planlæggerens rolle har været at fungere som mediator i både netværks- og partnerskabsorienteret planlægning. Den kvantitative undersøgelse belyser dog ikke, hvordan de konkrete erfaringer med partnerskaberne er udmøntet og dens positive effekter, samt hvilken rolle planlæggeren spiller på mikroniveau og i praksis, eller hvor planlæggerne er placeret (parkbestyrelser, kommuner eller andet sted).



Figur 2. Partnere i den kommunale stiplanlægning. Radar-diagrammet viser hvor stor en procentdel af kommunerne, som samarbejder med i alt 25 forskellige slags partnere.

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

Gentin et al. (2019) evaluerer derimod på mikroniveau og giver nogle konkrete eksempler på planlæggerrollen. Ved at sammenligne med Arnsteins deltagelsesstige, er planlægningen knyttet til de øverste tre trin (Arnstein, 1969). I projektet om Skovrejsningen i Elmelund kan identificeres tre grundlæggende forskellige funktioner, der knytter sig til inputfasen og som kombineres: 1) En processuel borgerinddragende planlægning (ønsker til skov og stier), 2) En overordnet stiplanlægning (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 har bedt center for Adoptiv Forvaltning på Århus Universitet om at facilitere et dialogforløb, og rapporten er en deltagerrapport skrevet af beboerrepræsentanter,

som konsekvens heraf bliver planlæggerrollen ikke belyst. Dog fremgår det implicit, at ikke kun rollen som facilitator, men også at understøtte processen omkring udviklingen af en handleplan herunder tydeliggørelse af alternative scenarier er væsentlig for at finde en legitim miljøpolitisk løsning (Andersen, Poulsen & Siig, 2020, 14; Viborg Kommune, 2021).

Også i projektet ved Lild Strand er planlæggerrollen, hos de tre forskere, baseret på partcipatorisk bidrag, der går fra at facilitere workshops, igangsætte via oplæg og erfaringer og fastholdt 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). Og endvidere er en planlæggerrolle for forskerne at stå til rådighed for mails og opkald til sparring ift. Nye ideer til området, men også at være talerør over for forskellige aktører. Planlæggerne/forskerne har haft den funktion at fungere som katalysatorer i processen, og er et eksempel på samskabelse blandt de lokale, brobyggende undersøgelser og praksis (Bærenholdt, Fuglsang & Stiig, 2021, 177).

Planlæggeren står ifølge Primdahl, Folvig og Kristensen (2020) overfor et paradoks 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, der ligger i udarbejdelsen af en strategi eller plan (Primdahl, Folvig & Kristensen, 2020, 2).

#### 4.4 Evalueringsdesign og metode

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

*Borgerinddragelse og partnerskaber i Kommunernes stiplanlægning (2020)* evaluerer på 89 Kommuners prioriteringer i borgerinddragelse i sti-planlægning, hvilket svarer til en svarprocent på 90 % af alle danske Kommuner. Frafaldet forklares primært med Kommunernes størrelse: *"De ti 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). Der er endvidere gjort brug af mixed methods (Kristensen & Hussain, 2017,

301), med brug af kvantitative metode i form af spørgeskemaundersøgelser. Denne er blevet fulgt op af telefoniske samtaler, hvor der også er udført korte interviews, som evalueringen er baseret på. Dermed er denne undersøgelse ikke en evaluering af et projekt, men en evaluering af, hvordan stiplanlæggere i kommunerne prioriterer inddragelse. Selvom det er en evaluering på to sider, bidrager artiklen med nogle 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 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: 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. I stedet er fokus på bynære naturtyper som enkelttræer, idrætsanlæg, stisystemer, men også sø, vandløb, enge og heder (Gentin, Hunt & Herslund, 2020, 14). Der er dog ikke eksplicit fokus på naturgenopretning. Endvidere er fokus 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 partnerskabet 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, der har været med i processen på forskellige tidspunkter samt tre kommunale planlæggere med forskellige former for ledelsesfunktioner (Primdahl, Folvig og



Kristensen, 2020, 8). Formålet med fokusgruppeinterviewet var at undersøge, hvordan de deltagende har oplevet processen og deres holdning til landskabsstrategien, hvilket de har inkorporeret i rapporten som evaluering.

Endvidere bliver der i deltagerrapporten omkring Hættemåger i Gartnerimosen, Viborg både gjort brug af dokumentanalyse af den skriftlige dokumentation af drøftelserne på de tre værksteder (protokoller). Herefter har disse 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 sig 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 Lild Strand. Workshop var dokumenteret ved notetagning og en blanding af lyd og videoptagelser, 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, at selvom de forskellige evalueringer af borgerinddragelse benytter sig af forskellige evalueringsdesign baseret på såvel kvalitative som kvantitative metoder i form af spørgeskemaer osv., er der begrænset fokus på den langsigtede betydning og effekt af indsatserne og aktiviteterne.

## 5. Andre borgerinddragende tiltag – LUP og naturkommuner

Vi har også ulejligen os med at se på andre former for borgerinddragelse, der har udviklet sig i landkommunerne, nemlig LUP, og så et nyt fænomen, Naturkommuner, som DN støtter, og hvor Hjørring Kommune, som pionér, er mest relevant at afrapportere fra i denne kontekst. Vi har medtaget dem her som mulige nye praksisser for borgernes involvering i naturtiltag fremover, selvom de i mindre skala end i vores hovedsigte: større naturarealer.

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 arbejdede med 14 forskellige overordnede emner i deres udviklingstiltag, 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 uden for undersøgelsens kategorisering, er også naturrelaterede: rågeregulering, økologi, dyrelivet, oprensning af søer og strandrensning samt anden naturgenopretning, men også naturbaseret klimasikring. Men SDU-rapporterne angiver ikke, i hvilken grad LUP efter planerne foreligger føres ud i livet – heller ikke på naturområdet.

Et eksempel på en LUP er Lihme Sogn, som har aktiveret borgere i byen med at indgå i udarbejdelsen og fremlægge visioner for Lihmes fremtid. De har gjort brug af borgerinddragende metoder som visions-, idé- og konceptworkshops. Med afsæt heri blev der dannet en kerne- og styregruppe, og efterfølgende er der blevet faciliteret en

detaljeworkshop, hvor der blev tilrettet og udarbejdet et udkast til en Handleplan for Lihme. Kerne- og styregruppen har bl.a. prioriteret specifikke udviklingsprojekter inden for temaerne 1) opholdspladser, 2) kulturelle og særlige boligsociale foranstaltninger og 3) særlige trafikale foranstaltninger (Skive Kommune, 2012, 4-5 og 14-17).

**Hjørring naturkommune** viser et ekstraordinært aktiv fra kommunernes side udi mobilisering af inddragede borgere og andre i naturtiltag for rewilding og øget biodiversitet. Mobiliseringen af borgerne er gennemført under sloganet Naturkommunen blomstrer vildt i vidt forgrenede former og arenaer siden 2019:

*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).*

Gennem Bonderøvens figur er det dokumenteret i meget populære tv-programmer med titlen *Giv os Naturen tilbage: her ses mobilisering af en række haveejere til at øge biodiversiteten i egne haver*, kommunens gartnere oplæres i at forvilde offentlige grønne områder og sikre biodiversiteten i rabatter, kommunen har genforvildet offentlige landbrugsarealer til ny naturfællede, og endelige er gjort tiltag i mobilisering af landmænd til at afsætte marginaljord og bræmmer til vild natur. 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 udsåning af frøblandinger med vilde danske planter, ændret slåningspraksis på græsplæner eller ved anlæg af langt mere blomsterrige 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 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> (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 m<sup>2</sup> (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 virker til at være gennem store borgermøder, møder med virksomheder og institutioner og derpå uddelegerede praksisindsatser med tovholdere for nabokvarterers haver og rabatter, virksomheders 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).

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 – men altså i et imponerende stort omfang og med et meget stort naturareal, dog ikke samlet (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.



## 6. Selvrapportering fra Natur- og Nationalparker om borgerinddragelse

Vi har indtil nu gennemgået pilotparkernes historie ift. borgerinddragelse i årene 2003-6 og gennemført et review i databaser over publicerede artikler og evalueringer af borgerinddragelse og naturområder. Men, som omtalt i kapitel 2, har vi været nødt til at supplere litteratur reviewet med organisations- og ekspertinterviews for at få et mere nuanceret billede. Herfra dukkede inddragelsestiltag op i såvel nye pilotparker som i eksisterende national- og naturparker, vi måtte eftersøge. Vi har ikke gjort deciderede fund, der dækker alle de tre søgekriterier. Dog findes en række særskilte resultater af betydning for at få et bredere billede af borgerinddragelse ift. parkerne. Vi har hertil læst samtlige hjemmesider for både national- og naturparker 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, i hvilke dele af praksis inddragelsen er foregået, samt mulige effekter af inddragelsen, og om borgerne har fået indflydelse på parkernes eller naturområdernes indretning, udvikling og anvendelse. 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.

### 6.1 Borgerinddragelsens institutionalisering i naturparker og nationalparker

Vi vil starte med at resumere, hvad den ansvarlige for mærkningsordningen Danske Naturparker, Sven-Åge Westphalen, fortalte os i et interview om hans rådgivning og viden om måder borgerinddragelsen foregår på ift. naturparker. Sven-Åge Westphalen fra Friluftsrådet er projektleder for mærkningsordningen Danske Naturparker og har løbende dialog med specielt kommuner bag kommende naturparker om borgerinddragelse og interessant involvering. Han rådgiver om, hvordan de skal fortolke de kriterier, der er for at lave borgerinddragelse – den formelle del, og hvordan man gør det i praksis, hvor han ofte henviser til erfaringer fra etableringen af nuværende naturparker. Hans viden er derfor vigtig for at hjælpe os med at forstå praksis på området, der ud over de formelle krav i høj grad er afhængig af en udviklet kultur, som stabiliserer praksis på tværs af landet. Altså en viden bagom rapporter og evalueringer.



Ifølge Westphalens 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. I opstart og i pilotprocessen sker der tydeligvis brede indkaldelser af alle borgere til møder om ønsker og ideer for lokalområdets omstilling til en naturpark. Her kontaktes nøglepersoner først i 1-til-1 samtaler for dernæst at finde en måde, man vil indkalde bredere grupper som landsbyer og foreninger, for endelig evt. at indkalde 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 så derefter gennem etableringen af Naturparksråd, hvor friluftslivsforeninger, turismeerhverv, foreninger, lodsejere og andre interessenter indgår, og dette råd fungerer som sparringspartner for parkbestyrelsen. Det betyder, at der sker et skifte fra mere direkte demokrati til et funktionelt/repræsentativt demokrati. Det er foreningerne og lodsejerne, der er stærkest i indflydelse og skal borgere opnå indflydelse, skal de organisere sig.

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. Vi kan markere det som, at der politisk er sket et skifte fra et deliberativt til et funktionelt demokrati.

## 6.2 Gennemgang af natur- og nationalparkeres selvrapportering 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 resultat-opgørelser. I stedet fokuseres på interviews med nøglepersoner, gennemgang og analyse af alle parkers selvrapportering på hjemmesider, parkplaner, årsrapporter og redegørelser siden 2015. Ud af 5 nationalparker og 14 naturparker, kan vi finde afrapportering af inddragelsesprocesser af relevans for os her i to naturparker (Naturpark Amager og Naturpark Åmosen) og fem nationalparker (Kongernes Nordsjælland, Nationalpark Thy, Mols Bjerger, Vadehavet og Skjoldungernes Land). Fælles for disse gælder, at natur- og nationalparkeres

inddragelsesprocesser primært knytter sig til information, høring, og ideer i inputfasen.

### 6.2.1. Naturpark Åmosen

Naturpark Åmosen udarbejdede den første Naturparkplan i 2012-18, der bygger på afgrænsning og ideer til tiltag fra borgerinddragelsen fra 2005. Det virker til, at det er myndigheds- og NGO-repræsentanter, der overtog borgernes rolle i den nystartede naturpark i selve driften. I tråd med Westphalens ovenstående beretning, synes det 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. Et idékatalog til naturtiltag fra den første Naturparkplan 2012-18 indhentet på borgermøder, arbejdsgruppers virke og borgercafé på vikingemarked 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 til tiltag, som bevidner, 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. Kanouudlejning 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.*

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. Her naturparkplanens gengivelse af nogle af flere naturforslag (Naturpark Åmosen, 2012), som planen anfører som retningsgivende for naturparken.

I den nyeste naturparkplan er interessen for borgerinddragelse og betydningen for naturen dog helt reduceret. Det må antages at have medført en vis resignation i lokalbefolkningen oven på de historiske erfaringer fra pilotperioden.

<b>Natur</b>			
<b>Forslag</b>	<b>Konkretisering/Hvad skal der til</b>	<b>Eventuelle forbehold</b>	<b>Andet</b>
Øresø Mølle Genskabe mølledam – <b>Prioriteret af gruppen</b>	Tekniske og biologiske undersøgelser for sikre den bedste og mest naturvenlige løsning. Anlæg af stemmeværk og fiskepassage. Fremskaffe økonomiske midler	Ejerens accept. Hensyn til kulturarv i forbindelse med eksisterende rester 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 – <b>Prioriteret af gruppen</b>	Der skal skaffes arealer af tilstrækkelig størrelse. De behøver dog ikke at ligge samlet. Der skal etableres de nødvendige hegn. Organisering af tilsyn, pasning og slagtning. Der skal tilskudsføres 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 – <b>Prioriteret af gruppen</b>	Tilstrækkelig store arealer. Tilstrækkelig hegning. Tilsyn med dyrenes tilstand og overvågning af antal, sygdom mv. Der kan indgås aftale med lokal landmand. Der skal være sikkerhed for at arealerne ikke ændrer status. Derfor behov for opkøb af arealer. Helst statslige opkøb. Mulighederne for offentlig færdsel 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. Sydlangeland 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 i 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 et normalt arbejde. Erfaring fra Ballerup Kommune. Henvielse til Rikke Sønder fra Gefion som skulle have erfaring med græsningslav.		
Udsætning af bæver, ulve og odder (andre dyr ?...)			

Figur 6: Borgernes forslag til Naturpark Åmosen (kilde: Naturpark Åmosen)

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 den første planperiode kom der mange eksempler på, hvordan partnerskabet bag Naturpark Amager har inddraget borgere og interessenter i udviklingen af Naturparken. 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, såsom 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. Men 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 4 interessentmøder og et enkelt borgermøde med 150 deltagere – "herunder en række af de interessenter, der deltog i interessentmøderne." om hvilke aktiviteter de kommende hovedindgange og blå støttepunkter skal skabe rammerne for og hvilke kvaliteter de skal have. Dialogprocessen er blevet faciliteret af ANDEL.

Borgernes temaer:

*"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 benytte og beskytte 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 - og der ses ikke tegn på ønsker til naturens udvikling i parken.

### 6.2.2. Nationalpark Kongernes Nordsjælland

Borgerinddragelsen i Kongernes Nordsjælland er i afrapportering karakteriseret ved input og høringsfasen. I 2019 gennemførtes en idéfase hvor borger og samarbejdspartnere indsendte ideer og forslag til planperioden 2020-2026. Der er afholdt informationsmøder for lodsejere og andre interesserede. Desuden har der løbende været drøftelser med berørte lodsejere. Således blev nogle af de 400 indslag

og 67 høringssvar, indarbejdet i naturparkplanen, mens gennemførelses- og etableringsfasen ikke fremhæves på hjemmeside, årsrapporter eller naturparkplan. De mange forslag vidner om lokalt engagement og opbakning, men 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).

### 6.2.3. Nationalpark Thy

I årene omkring etableringen var ca. 250 mennesker involveret i arbejdsgrupper, der kortlagde muligheder og begrænsninger for en nationalpark i Thy. Sidenhen er der indkommet borgerforslag, som kan ses på hjemmesiden, og der er afrapporteret evaluering af indsatser (Nationalpark Thy, 2020). Borgerinddragelse nævnes to steder. Dels at borgere kan indsende ideer, input og bemærkninger i høringsfasen, som har mulighed for at blive materialiseret i Nationalparkplanen. Samt, i overensstemmelse med lov om nationalparker (se indledningen), at input via Nationalparkplanen videregives til Naturstyrelsen, som står for Thy's driftsplaner, således at borgere også af den vej inddrages i udvikling af områdeplanerne. Her taler vi om de to første inddragelsestrin jf. Arnstein.

Den anden og væsentligste 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). Tillige er det tidligere hønsehus bl.a. omdannet til et attraktivt madpakkehus. Eksemplet bevidner, at borgerinddragelse kan have økonomisk 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 borgerinddragelsesaktivitet (Nationalparkgruppen 2020), hvilket vi kort har berørt i kapitel 5. Af Friluftsrådets rapport (2020) ses desuden, at nationalparken her en kernegruppe på ca. 25 personer, der er med til at drifte besøgscentret i åbningstiden. Ligeledes findes ca. 50 stivogtere.

#### 6.2.4. Nationalpark Vadehavet

For Vadehavet er rapportering som i Kongernes Nordsjælland at være karakteriseret ved informationsformidling til borgere til brug for idé-, høring- og inputfasen. Således belyser nationalparken 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 høringssvar."* (Vadehavet, 2020). Flere af disse 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 aktionsgruppe (LUP) i Tønder deltager aktivt i nationalparken, bl.a. i forbindelse med dyrskuer og havnefester langs vadehavet, marathon og sportsevents. Dette gælder også Vadehavets vagerlaug, hvor nationalparksekretariatet understøtter aktiviteterne økonomisk for afmærkning og sikring af maritime friluftsmuligheder (Vadehavet 2020). Nationalparken forventer at have ca. 100 nationalparkambassadører og nævnes aktive i forhold til events så som temadage, nationalparkdagen, forskningsdagen etc. Den eventprægede inddragelse synes først og fremmest at have fokus for Vadehavet, og falder sådan set udenfor kriterierne i dette review.

I parkplanen nævnes, at *"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"*. Hvilken type inddragelse forgår ikke af materialet, eller om der er frivillige laug eller anden form for inddragelse i forbindelse med etablering og vedligehold af ruter og stier nævnes ikke. Det synes således, som om at inddragelsen først og fremmest skal legitimere nationalparkens arbejde, snare end at borgere skal bidrage til at gennemføre og etablere rekreativ infrastruktur i nationalparken.



### 6.2.5 Nationalpark Mols Bjerge

Som for de øvrige nationalparker betoner Mols bjerge også en myndighedsbetjent offentlighedsfase, hvor nationalparkplan (2018-2024) indhenter forslag fra borgere og herefter kommer i høring. Borgere har således haft mulighed for at komme med input og forslag til planen, samt at der har været offentlig debat om planens indhold gennem 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 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 offentlig tilgængelige materiale omhandler således alene input fasen og bevæger sig på et informativt stadie jf. Arnstein.

Af friluftrådets rapport (2020) kan ses, at Mols Bjerge har en venneforening, Nationalparkens Venner, og at den forventes at bidrage med at løse opgaver i nationalparken. Det gælder for eksempel et hold af frivillige skovhjælpere, som laver vedligeholdelse på offentlige stier. Beskrivelsen synes som et institutionaliseret set up, idet en række udviklingshæmmede 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.

### 6.2.6. Nationalpark Skjoldungernes Land

Skjoldungernes Land synes i deres selvrapportering (parkplan, årsrapport) at læne sit tæt op ad Mols Bjerge og Kongernes Nordsjælland i deres inddragelsesmodel. Inddragelse i afreporteringen synes at være et institutionelt myndigheds-setup, 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 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.

### 6.3. Fra borger- til lodsejerfokus

Lodsejerinddragelse i parkerne virker 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 ovennævnte interview med Westphalen fra Friluftsrådet og interview med projektmedarbejdere i hhv pilot-naturpark Nordals (Ebbe Enøe) og pilotpark Ringsted (Bodil Bojesen). Lodsejere får derfor reel mulighed for at deltage i politikdannelse omkring parkplaner og større driftsomlægninger, mens inddragelse af borgere mest bliver at komme med forslag til publikumsadgang. Der er måske ikke konsensus om hvem borgeren er i parkplanlægningen, hvilket kn være et generelt problem i alle sammenhænge hvor der kaldes på borgerinddragelse (Andersen, 2020). Tendensen virker 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 lodsejere "konfliktmedierende" organisatorisk konstruktion i Arnsteins forstand? Natur- og nationalparkeres inddragelse er karakteriseret ved en formel og myndighedsinitieret inddragelsesmodel, og særlig for naturparkerne kan det spørges om selve konstruktionen er rigtig idé; den er designet for at skabe borgerinddragelse, men i praksis lægges vægt på lodsejerinddragelse. 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 (kriterie 3), er i fokus om end konkrete effekter af inddragelsen sjældent afrapporteres.



## 7. Fremadrettet – hvad kan vi lære for at gøre god borgerinddragelse?

### 7. 1 Borgerinddragelse, governance og tværsektoriel planlægning kikker – Åmose casen

Hvis vi ser på tværs af pilotperioden, senere fund og resultater 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. Pilotperioden viste en række lokale borgermobiliseringer, der ivrigt indtog diskussioner om parkernes afgrænsning i arealer, og stillede en række ideer til naturadgang samt formidling for lokale og turister. Markante afvigelser fra hovedstrømningen 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 sammenfatning af alle pilot-projekt rapporter, tillægges borgerinddragelse da heller ikke megen plads (Skov- & Naturstyrelsen, 2006).

Det historiske borgerforløb i Åmosen er eksemplarisk i forhold til borgerinddragelsens funktion og planprocessernes kompleksitet. 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 (1.1.4), resulterer den stigende opmærksomhed mod biodiversitet og naturgenopretning op til starten af 2000'erne, i et politisk formuleret behov for større indsats. I Åmosen udvikler det sig til en række parallelle forløb mellem naturparksdannelse og naturgenopretning.

Myndighedsforløbet omkring naturgenopretning i Åmosen med tilhørende rapporter 2001-2006 (se f.eks. Miljøministeriet, 2006) peger på behovet for en række omfattende tiltag i fredning, vådgøring og naturpleje, og Skov og Naturstyrelsen udarbejdede et ca. 5 mil. kr. statsligt skitseprojekt for vådgøring af ca. 6000 ha i Store Åmose (Cowi, 2006). Parallelt foregår den lokalt initierede pilotperiode om naturpark via Friluftsrådet, med omfattende inddragelsesprocesser (se afsnit 1.4.1 og rapporter om naturgenopretning refereret i afsnittet). Disse processer er placeret højt på Arnsteins inddragelsesstige. Processen med pilotparker er som for de øvrige pilotprojekter en brik i nationalparklovens tilblivelse.

Pilotperioden i Åmosen er en af de mest omfattende inddragelsesprocesser for et større naturområde, vi har identificeret, men formåede ikke i tilstrækkelig grad at adskille de to forløb, samt håndtere forholdet mellem lodsejerinddragelse og borgerinddragelse. Styregruppen for det statslige forløb omkring naturgenopretning bestod mestendels af statsansatte. Følgegruppen havde et mindretal af lokale lodsejere som boede i Åmosen, "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 Nationalpark lovgivning blev flettet sammen med 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" folketingspolitikere i valgkredsen. Naturgenopretningsprojektet afsat med 180 millioner 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 kortsluttet.

Styregruppen for pilotpark arbejdet valgte herefter at opgive arbejdet med at blive nationalpark og i stedet arbejde på at blive naturpark baseret på frivillighed. Det efterfølgende arbejde siden pilotparkprojektets forlis med naturparkplan 2013 – 2018, blev pga. begrænset ressourcer udarbejdet af en lille kerne af frivillige og i løbende dialog med kommuner. Enkelte informationsmøder blev afholdt. Naturparken opnåede i 2014 som den første naturpark at få tildelt mærket "Danske Naturparker". Mærkningen krævede et Naturparkråd. Naturparkrådet består i dag af 23 lokale repræsentanter. Naturpark plan 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 også satte en effektiv stopper for inddragelsesprocessen ved sammenblanding af planprocesser 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 velbegrundet, 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).

I dag er bevågenheden igen forstærket med klimaagendaens bevågenhed samt Kattegatforbindelsens mulige linjeføring gennem Åmosen. Regeringen har for eksempel afsat 600 mio. (2020-2020) til naturgenopretning i lavbundsjord med mere end 6% organiske materiale (Miljøministeriet 2020). Imens er der i den politiske proces om Kattegatforbindelsen (med øget

klimatryk), et scenarie for linjeføring der gennemløber Åmosen (Vejdirektoratet, 2020), hvilket kun medfører fornyet lokal mistro og skepsis til inddragelse.

## 7.2. Lovende inddragelse og mulige effekter

En række rigtig lovende undtagelser til hele periodens trend er dog fundet blandt danske kommuner omkring laugdannelse, naturpraksis i 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 forfattere, der arbejder med landskabsplanlægning og deliberativt demokrati, naturfællede og metoder i dyb involvering, som kan pege på fremtidige indfrielse af de så vidt udfoldede skildringer af potentialerne herfor, som litteraturen viser.

Der findes virkelig mange teoretiske og beskrivende rapporter og akademisk litteratur omkring borgerinddragelsens ideale udformning, pilotprojekter mm., som har lovende anprisninger ud fra en meget bred række af anskuelser, metoder og anvendelse af forskellige instanser og aktører til aktivering heraf. 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 grundig borgerinddragelse med mulighed for medbestemmelse i en lokaliseret naturforvaltning, taler vi om nye praksisser, der bryder med de ordinære systemer for planlægning, forvaltning, naturpleje og anden praksis. Der kan det ikke undre, at der ikke foreligger så megen erfaring, al den stund at institutionerne og forvaltningerne ikke reelt har lagt om mod et deliberativt demokrati. I litteraturen, der abonnerer på sådanne demokrati-ideal, gøres i stedet afgrænsede eksperimenter og 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 borgeres 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 også gjort fra en række forskere og NGO'er i at forstå de skiftende vilkår for lokalsamfund, bønder og turister i brug af lokal natur og



ændrede landskaber, biotoper og økosystemer, som skifter med udviklingen, og som vi må forstå for at kunne sætte sig ind i vilkårene og grundlaget for borgerinddragelse. Men igen: det er virkelig 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, vil jo ellers kunne tjene de mange videnskabs-, forvaltnings- og politiske instanser, der lovpriser borgerinddragelse med lige netop sådanne argumenter. Der er virkelig en begrænset forskning om samspillet mellem de tre dimensioner (borgerinddragelse, natur og effektevalueringer), mens litteratur om borgerinddragelse generelt er på flere hyldemeter. Vi henviser til bilag over reviewets samtlige fund sat i skema.

### 7.3 Praksisområder/’stedsudvikling’ 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, men også for borgerhenvendelser, hvor borgere tager kontakt til forvaltningen med spørgsmål, kritik og opmærksomhedspunkter, der journaliseres eller tager kontakt til andre frivillige, lokalråd m.m.

En vurdering af de metoder, der virker til at give bedst borgerindflydelse, afhænger nødvendigvis af formålet. Hvis borgerinddragelse er rettet mod at gøre en bredere kreds af borgere, bekendte med og engagerede i projektet, kan møder, workshops og lignende aktiviteter være relevante. Er målet derimod at styrke og kvalificere civilsamfundets bidrag til stedsudvikling, er deltagelse i arbejdsgrupper, partnerskaber og laug brugbare.

Vi har på tværs af ovenstående områder kunne opspore, de former for borgerinvolvering, som har 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-out fasernes medskabe 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 og derigennem bidrage til en emergerende udvikling med demokratisk dialog og bane vej til politiske forandringer. 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.

Jensen & Jørgensen (2005) anfører, at god borgerinddragelse betyder, at det sikres, at

- der opstår en bred offentlig debat
- en bred kreds af borgere deltager i projektets aktiviteter
- der er en rimelig fordeling mht. køn, alder, erhverv og geografiske områder
- der ikke er for mange, der falder fra
- borgerne føler, at der er rum for dialog
- borgerne føler, at det er muligt at få indflydelse, og
- processen fører til en øget følelse af medejerskab til området (Jensen & Jørgensen, 2005)

#### 7.4 Eftertanke om fejlkilder

Vi har i dette review haft god effekt ved at benytte sneboldsmetoden, hvorved vi retrospektivt finder, at hvis vi havde tilføjet 'frivillige' og 'samskabelse' i vores søgestreng, muligvis kunne have fundet flere artikler og mere viden i andre faser end inputfasen.

Vi har søgt og 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.

Selvom vores systematiske afgrænsning af søgeord og – felt er udgangspunktet for en forholdsvis bred, men også konsekvent søgning efter resultater, viste det sig i praksis let at blive et for snævert søgefelt, da der kun findes et begrænset antal afrapporterede praksiserfaringer på området – i hvert fald ikke praksisser, som er offentligt tilgængelige eller kendte af de eksperter og informanter, vi kommer i kontakt

med. Vi har således kunne opspore erfaringer af rapporteret i Lokale Udviklingsprojekter om borgernes inddragelse i bl.a. naturområder, og i årsrapporter fra parkernes bestyrelse med brug af begrebet frivillige - så ligger der måske kim gemt til indhøstning af sådanne tiltag med borgerinddragelse (Friluftsrådet, 2013). Vi har foretaget visse stikprøver men ikke gennemført en systematisk gennemgang af alle af rapporteringerne. Der kan sikkert findes andre begrundelser bag manglende forskningsevaluering eller af rapportering. Blandt andet kan der have været gennemført en række borgerinddragende processer alligevel, som blot ikke er af rapporterede, 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 af rapportere eller fokusere særskilt på borgernes interesser.

### 7.5 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 ikke gør den forskel for naturens velbefindende og biodiversitet, som var en del af afsættet i OECD's forslag fra 1999, Wilhelmudvalgets opfølgning i 2000 og regeringens naturplan fra 2002 om etablering af større sammenhængende naturområder (se indledningen). 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 bidrager til denne udvaskning af de ellers internationalt gældende forskrifter for Nationalparkeres naturbeskyttelse, men også for naturparkernes ringe effekt for 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 nu for alvor sikre øget biodiversitet og mere uberørt natur i danske parker, for de skal

*"(...)styrke områdernes 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)

Men borgerinddragelse er blevet til "berørt offentlighed", som derfor legitimt kan varetages af natur NGO'er, på lige fod med myndigheder og lodsejere, der kan komme ind efter statslig udpegning af en naturnationalpark. Det hedder i loven derom:

*"Inddragelse af den berørte offentlighed, berørte myndigheder og berørte lodsejere i den videre proces, herunder efter naturnationalparkens etablering."*  
(ibid)

Loven nævner således heller ikke borgerinddragelse i udformning af den forvaltningsplan, der reelt udmønter 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. Men vi er tilbage til starten af år 2000, hvor der rejstes kritik af borgerinddragelsen fra grønne NGO'er og centrale naturbeskyttelses myndigheder for at udvande naturbeskyttelsesfokus.

Men problemerne med lokalt ejerskab og engagement forsvinder ikke; en reaktualisering af nødvendig 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 omkring indretning og lokalisering af de kommende parker (Altinget, 7.4.2021). Borgerinddragelse blev her trukket frem som nødvendig, men hvad lokal inddragelse blev forstået som, var dog fra Altingets reportage uklart - om det rummede mere og andet lokale interessegrupper fra DN, Jægerforbund, lodsejere etc.

Måske vil eftersøgningen af de positive veje, som vi her har beskæftiget os med, hvorigennem borgerinddragelsen kan give gode tiltag til naturudvikling, kapacitetsopbygning, synlighed og ejerskab til parker, blive fundet frem igen for med tiden at sikre opbakning til de kontroversielle, men lovende nye 15 naturnationalparker.

## Litteratur

- Agger, P., & Nielsen, K. Aa. (2007) **Planlægning og selvforvaltning i et aktionsforskningsperspektiv**. 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\\_17012\\_018.pdf](https://naturparkamager.dk/media/229960/naturparkamager_afrapportering_17012_018.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
- Cowi (2006). **Odsherred Statsskovdistrikt - Naturgenopretning i Åmosen.** Skitseprojekt
- Ditlevsen, S. E., & Thuesen, A. A. (2015). **Drejebog Lokale udviklingsplaner i landdistrikter.** Syddansk Universitet. [http://static.sdu.dk/mediafiles/F/D/1/%7BFD1EC35E-D0C5-4E4D-8D85-BB5334BF9B90%7DDrejebog\\_LUP\\_Landdistrikterne\\_150515%20.pdf](http://static.sdu.dk/mediafiles/F/D/1/%7BFD1EC35E-D0C5-4E4D-8D85-BB5334BF9B90%7DDrejebog_LUP_Landdistrikterne_150515%20.pdf)
- 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.
- 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://danskenaturparker.dk/sites/friluftsradet.dk/files/media/document/Faktaark%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 Kystdanmark.** 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](https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/Foelgegrupperap_Web.pdf)
- 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\\_139999/134475/1053f9e93a018326cbec0734714d452e.pdf](https://hawboerne.dk/uf/130000_139999/134475/1053f9e93a018326cbec0734714d452e.pdf)
- Hjørring Kommune (2020). **Naturkommunen efter 1½ år.** [http://naturkommunen.dk/wp-content/uploads/2020/11/Statusrapport\\_Naturkommunen-efter-1%C2%BDaar.pdf](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](#)
- Jensen, C. & Jørgensen A. M. (2005). **Borgerinddragelsen i Pilotprojekt Nationalpark Vadehavet**. Syddansk Universitet  
<https://danmarksnationalparker.dk/media/nst/93231/VadehavetBorgerinddragelse.pdf>
- 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>
- 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=2ahUKEwjtm8SJwsb3AhWERvEDHXGmBGAQFnoECAIQAAQ&url=https%3A%2F%2Fnationalparkmolsbjerger.dk%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%2Fnationalparkskjoldungernesland.dk%2Fmedia%2F212237%2Fnationalparkplan\\_web.pdf&usg=AOvVaw0daH6gBxa\\_cK8-NLaQdtE](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwilndSkw8b3AhU8Q_EDHQMPCuwQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fnationalparkskjoldungernesland.dk%2Fmedia%2F212237%2Fnationalparkplan_web.pdf&usg=AOvVaw0daH6gBxa_cK8-NLaQdtE)
- Nationalpark Thy, (2020). **Årsberetning fra Nationalparkfind Thy**.  
<https://nationalparkthy.dk/media/291377/npt-aarsberetning-2020-web.pdf>
- Naturhistorisk Museum (2021). **Optællinger af vilde bier, sommerfugle og svirrefluer på udvalgte arealer i Hjørring Kommune 2019-20**. <https://naturkommunen.dk/wp-content/uploads/2020/09/Undersoegelse-af-insekter-afrapportering-Naturkommunen-blomstrer-vildt.pdf>
- Nielsen og 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](https://macroecology.ku.dk/pdf-files/naturvrdier_i_nationalparker.pdf)
- 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.
- 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>
- 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 kulturforvtningsplan 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-miljoudvalget/2021-09-16-12-00-2242/#6-forslag-til-opflgning-i-forbindelse-med-gener-fra-httemgekoloni-i-sndre-mose-bevillingssag>
- Østerby, A. S. F., Holm, J., Olesen, B. R., & Sørensen, H., (2016), **Bæredygtig Inklusion: review af praksiserfaringer i Skandinavien.** Roskilde Universitet.

## BILAG

### 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 digerne, 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. borgerind-dragelse med fokus på sikring af vedvarende engagement (Kilde SDU, 2005)

#### 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

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

### Bilag 3

#### Pilotprojekt Åmosen - borgernes ideer til naturtiltag - Styregruppen for Åmose-Tissø, 2005 s. 26-39):

- *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 overdrevarsarealer*
- *Nye vildtremiser med egnens træer*
- *Flere småøer etableres i Tissø*
- *Øge bestanden af krondyr og dannelse af flere skjul til odder*
- *Etablering af bufferzoner omkring Åmosen for at tilbageholde næringssalte*
- *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.*