



NATUREN I NATIONALPARKERNE

ET CASESTUDIE OM NATURPLANLÆGNINGEN I NATIONALPARK SKJOLDUNGERNES LAND

Fag	
Vejleder	C. N. Glarborg
Tegn	160.000
Gruppe	A. O. Reinemo [66393], L. P. Eriksen [63965], L. Maagaard [66133] & N. J. L. Holmskov [63325]

Indholdsfortegnelse

Bilagsliste.....	3
Bilag 1: ”Interview med Søren Grøntved Christiansen”	3
Bilag 2: ”Interview med Claus Helweg Ovesen”	3
Bilag 3: ”Interview med Jens Peter Simonsen”	3
Bilag 4: ”Interview med Thomas Vestergaard-Nielsen”	3
Abstract	4
1 – Problemfelt	5
1.1 – Internationale standarder	5
1.2 – Nationalt niveau – Nationalparker i Danmark	6
1.3 – Ekspert kritik.....	8
1.4 – Forskningsrammen.....	8
1.5 – Problemformulering	9
1.6 – Arbejdsspørgsmål.....	9
2 – Besvarelsesstrategi	9
3 – Begrebsafklaring	11
4 – Introduktion	12
4.1 – Danske nationalparker.....	12
4.2 – Nationalparkloven	12
4.3 – International Union for Conservation of Nature	13
4.5 – Internationale Nationalparker	15
4.6 – Kritik af danske nationalparker	16
4.7 – Historisk introduktion af Skjoldungernes Land	17
4.8 – Om Nationalparken Skjoldungernes Land	17
4.9 – Nationalparkens sammensætning.....	18
5 – Teori.....	21
5.1 – Multi-level governance	21
5.2 – Den horisontale og vertikale dimension	22
5.3 – A Ladder of Citizen Participation af Sherry R. Arnstein.....	23
6 – Metode	25
6.1 – Semistrukturerede interviews	26
6.2 – Stakeholder-analyse	26
7 – Aktørkortlægning - Empiri.....	29

7.1 – Introduktion til casen.....	29
7.2 – Hvilke interviewpersoner har vi udvalgt?.....	29
7.3 – Ikke repræsenterede interesser.....	31
7.4 – Litteratur review	31
8 – Analyse	35
9 – Nationalparkens rammebetingelser	36
9.1 – Lovgivningsmæssige rammebetingelser	36
9.2 – Økonomiske rammebetingelser.....	38
9.3 – Geografiske rammebetingelser.....	39
9.4 – Politiske rammebetingelser.....	41
9.5 – Delkonklusion.....	43
10 – Interessefordeling i Nationalpark Skjoldungernes Land.....	45
10.1 – Magtfordelingen og kortlægningen af lokale stakeholders	46
10.2 – Organisationsprofiler over Skjoldungelandets bestyrelsesmedlemmer.....	47
10.3 – Interesseområdefordeling og betydning for arbejdet med naturen	50
10.4 – Delkonklusion	54
11 – Frivillighedens betydning for naturen	56
11.1 – Delkonklusion	60
12 – Nationalparker VS Naturnationalparkerne.....	61
Konklusion.....	64
Litteraturliste.....	66

Bilagliste

Bilag 1: "Interview med Søren Grøntved Christiansen"

Bilag 2: "Interview med Claus Helweg Ovesen"

Bilag 3: "Interview med Jens Peter Simonsen"

Bilag 4: "Interview med Thomas Vestergaard-Nielsen"

Abstract

In this paper, the circumstances of nature in the Danish national park “Skjoldungernes Land” are explored. This is primarily done through qualitative interviews, with actors deemed relevant for the case by their association to the parks board and council. This is done through an analysis in three parts, which explores respectively: The framework constituting Skjoldungernes Land, the composition of stakeholders in Skjoldungernes Land and the impact of volunteerism in nature development.

Firstly, the theory of Multi-level Governance is used to describe the various levels of decision-making that influence nature in the park. The second analysis is a stakeholder analysis of the relevant local actors and describes their varying degrees of interest and influence on nature in the park. The last analysis examine to what extent the role volunteerism has played in the park, specifically the landowners' decisions to participate in nature projects, or not. Here, Shelly Arnsteins theory A ladder of Citizen participation is used as a framework to describe the degree of “power” the private landowners have in relation to the nature conservation in the park. Lastly, the upcoming “nature-national parks” possibility of attaining a degree of nature conservation, that fulfill IUCN’ category II is discussed.

It is concluded, that working with nature in a Danish context is continually complex, due to both internal factors and constellations in and around the park. It is hard to imagine National Park Skjoldungernes Land attaining a degree of large, coherent nature of good quality.

1 – Problemfelt

Verdens skove er kilde til en række livsnødvendige fornødenheder, som vi mennesker er afhængige af, for at kunne eksistere, som eksempelvis ren luft, fødevarer, rent vand og meget mere. Dette livsgrundlag er mennesket på samme tid godt i gang med at fjerne gennem stigende skovrydning og –forringelse, der fører til tab af biodiversitet. Ifølge FN's Fødevarer- og Landbrugsorganisation (FAO) er der siden 1990 gået 420 millioner hektar skov tabt. Til trods for, at der i de sidste 5 år er sket et fald i skovrydning, ryddes der på verdensplan årligt 10 millioner hektar. Dette skyldes en øget befolkningsvækst samt rigere lande, der har skabt en øget efterspørgsel på kvalitetsfødevarer. Denne efterspørgsel har medført, at landbruget i dag står for den største del af skovrydning (FAO 2020). Skovrydning og tab af biodiversitet er ikke en ny og ukendt problematik på den globale scene. Siden industrialiseringens begyndelse er der sket en eksponentiel forandring i jordens klima, der har ført til mere regn, større vandstande, tørke, arters masseudryddelse med mere i så høj en fart, at eksperter mener, at der skal ske radikale ændringer i måden vi lever på, hvis ikke klimaforandringerne skal have fatale konsekvenser for millioner af mennesker (United Nations 2021).

1.1 – Internationale standarder

Siden vedtagelsen af Bern konventionen i FN, 1979, er der blevet vedtaget flere strategier og konventioner, der fokuserer på biodiversitet og økosystemer, heraf Biodiversitetskonventionen, 1992 (Miljøministeriet a u.å.). Bern Konventionen fokuserer på at; *"bevare vilde dyr og planter samt deres naturlige levesteder og beskytte de migrerende arter"*, og Biodiversitetskonventionen fokuserer på, at; *"bevare den biologiske mangfoldighed, fremme en bæredygtig udnyttelse af naturens ressourcer samt at sikre en rimelig og retfærdig fordeling af udbyttet ved at udnytte genetiske ressourcer"* (EUR-lex 2020; Miljøministeriet a u.å.). Begge har, og stander, stadig ramme for det internationale arbejde.

I 2001 forpligtede Danmark, sammen med 196 andre lande, sig til at bremse tabet af biodiversitet, og i stedet beskytte og forbedre de eksisterende økosystemer (DN & WWF 2020: 5). I 2010 kom det til udtryk i 20 internationale mål, der havde frist ved udgangen af 2020. Disse mål går også under betegnelsen Aichi-målene, som blev vedtaget i FN (Jazrawi 2020). Aichi-målene har fokus på:

"[...] at beskytte truede arter, stoppe ødelæggelsen af sårbar natur, og sikre bæredygtig udnyttelse af de levende ressourcer og økosystemerne, sikre genoprette ødelagte naturområder og økosystemer, samt afsætte finansiering til dette, dele viden og innovation og afskaffe skadelige subsidier og incitamentter i f.eks. afgifter, tilskudsordninger og lovgivning"

(DN & WWF 2020: 5)

Ifølge FAO anno 2020 faldt 18 procent svarende til 700 millioner hektar af verdens skove ind under de internationale etablerede “[...]protected areas such as national parks, conservation areas and game reserves (IUCN categories I-IV)” (FAO 2020). I Europa svarer det samlede areal af beskyttet skov til cirka 5 procent af det totale skovareal (FAO 2020). Heraf findes der både nationalparker som er, ”lykkes” og ”mislykkes”. Eksempelvis er Rumænien, af flere NGO’er, blevet kritiseret for at have mislykkedes med deres nationalparker. Rumæniens nationalparkerne består hovedsageligt set af 200.000 hektar udgøres af urørt skov, som danner levested for et rigt plante- og dyreliv (Euronature & Agent Green 2017: 1-2). Selvom Rumæniens nationalparker er placeret i bjergene og afsidesliggende, modsat de danske nationalparker, så har det ikke forhindret skovindustrien i at true naturgrundlaget. Mere end 10.000 hektar er blevet ødelagt inden for det seneste årti. Kritikken lyder på, at rammebetingelserne for naturbeskyttelse og -forbedring har været mangelfulde i forhold til manglende national støtte og indgriben, samt beskyttelsesprogrammer, der skulle have sikret skovene mod eksempelvis skovningsindustrien, og at nationalparkerne derfor ikke er beskyttet mod skovningsindustrien (Euronature & Agent Green 2017: 2).

Sammenlignet med Rumæniens kritiserede nationalparker ses Norges nationalparker derimod som succeser. En af årsagerne skyldes Norges tilgang til naturen. Norge oprettede sin første Nationalpark 53 år efter Europas første nationalpark blev etableret i Sverige i 1909 (Fauchald et al. 2014: 241). Siden da er de blevet set som et forbillede for nuværende og fremtidige nationalparker. Dette skyldes Norges udarbejdelse af beskyttelsesprogrammer med stærk kommunal og regional inddragelse. Det har ført til at 57 procent af Norges nationalparker i 2014 levede op til IUCN’s kategori 2 (Fauchald et al. 2014: 244). Med forbehold for, at alle nationalparker ikke har samme forudsætninger, giver et blik på de internationale indsatsen inden for arbejde med nationalparker en forståelse af, hvordan andre lande arbejder ud fra de samme definitioner. Eksempelvis er en af de største forskelle mellem nationalparker i Europa og USA, at amerikanske nationalparker oftest er statsejede, hvorimod de europæiske er præget af privatejede arealer (Brandt 2015: 1).

1.2 – Nationalt niveau – Nationalparker i Danmark

Ligesom i mange andre europæiske lande, er det svært at finde områder i Danmark, der er urørte af menneskelig aktivitet, hvilket gør, at det samlede naturgrundlag ikke er optimalt (Møller 2017: 6). I dag udgør skov 14,5 procent af de danske arealer, hvoraf landbruget optager 60,5 procent af arealanvendelsen ifølge Miljø- og Fødevareudvalget (Miljø- & Fødevareudvalget 2017: 4) Danmark har taget flere foranstaltninger for at sikre naturgrundlaget. Heraf lovgivningsmæssige tiltag såsom ”Naturbeskyttelsesloven, Jagt- og vildtforvaltningsloven, Miljøbeskyttelsesloven, Miljømålsloven,

Skovloven og Nationalparkloven” (Miljøministeriet b u.å.), der alle danner de overordnede lovgivningsmæssige rammer for naturbeskyttelsesindsatsen i Danmark. Som medlem af Biodiversitetskonventionen forpligter Danmark sig til at udarbejde en national biodiversitetsstrategi (Miljøministeriet a u.å.). Qua Danmarks tilslutning, arbejdes der med planlægningsrammer, der skal stoppe tabet af biologisk mangfoldighed og nedbrydelsen af økosystemer heraf deres arbejde med Aichi-målene. Kommunerne er centrale i implementeringen af Aichi-målene, qua deres ansvar for naturbeskyttelsesområdet (Miljøministeriet b u.å.).

”Ifølge Planloven skal kommuneplanerne indeholde retningslinjer for varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne, herunder beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser. Derudover skal de indeholde retningslinjer for varetagelsen og etablering af økologiske forbindelser”

(Miljøministeriet b u.å.)

Ansvarsfordelingen er kompleks, idet den falder hos flere aktører, og der ikke umiddelbart er én, som står med det overordnede ansvar (Ibid.).



Figur 1: Kulturlandskab i Skjoldungernes Land, (Egenproduktion 2021)

Som følge af Danmarks forpligtigelse, udpegede den daværende regering en række danske områder, som mulige nationalparker, hvilket i første omgang resulterede i nationalparksloven fra 2007. Nationalparkloven - lov om nationalparker skaber rammebetingelserne for de danske nationalparker, hvor arbejdet nationalparkerne skal udføre, bestemmes efter 10 kategorier (Nationalparkloven 2007: §1). I Danmark eksisterer fem nationalparker, hvoraf to findes på Sjælland: Nationalpark Skjoldungernes Land og Nationalpark Kongernes Nordsjælland. Hvoraf de sidste tre befinder sig i Jylland, Nationalpark Vadehavet, Nationalpark Mols Bjerge og Nationalpark Thy.

Til trods for de lovgivningsmæssige og planlægningsmæssige rammer for nationalparkernes virke, som samtidig understøtter Danmarks indsats mod tab af den biologiske mangfoldighed, og beskyttelse af vilde dyr og planter, har nationalparkerne ifølge flere eksperter langt fra lykkedes med dette.

1.3 – Ekspert kritik

For hvordan kan Danmark nogensinde være en naturbeskyttende nation, der skal sikre den sammenhængende natur og vores vilde og nu meget sårbare plante og dyreliv, når lovgivningen giver mulighed for jagt, beboelse, skov- og landbrug, i området? (Buk 2021). Det er tydeligt, at nationalparker også har en anden agenda ifølge Rigsrevisionen beretning fra 2013. Nationalparkerne har i lige så høj grad fokus på ”naturformidling, turisme og erhvervsudvikling” (Rigsrevision 2013).

Rigsrevisionen kritiserer 1) statsfinansiering, 2) arealanvendelsen og 3) frivillighed, der kræver lodsejers villighed til at deltage, for at kunne benytte deres privatejede landbrugsarealer til naturprojekter.

Selvom nationalparkerne fik den fornøden finansiering fra private og statslige fonde, havde projekter i hobevis, vil det næsten altid komme ned til villigheden hos lodsejernes, da de ikke er forpligtet til at deltage i projekterne. Frivillighed kræver lodsejernes villighed til at deltage, for at kunne benytte deres privatejede landbrugsarealer i nationalparken (Nationalparkloven 2017).

1.4 – Forskningsrammen

Vores fokus var fra projektets begyndelse på naturen, og hvordan Danmarks naturgrundlag kunne forbedres for eksempel igennem skabelsen af større natursammenhæng for at sikre spredningen af truede dyre- og plantearter. Vi så i begyndelsen benyttelses- og beskyttelsesdilemmaet som værende et muligt omdrejningspunkt for vores fremgang, men har senere i vores iterative proces valgt at afgrænse os fra dette og den generelle turisme i Nationalpark Skjoldungernes Land, samt uddannelses- og erhvervsfremmende indsatser og så videre. Vores projektförankring endte med at blive de planlægningsmæssige forhold omkring natur og naturforbedring af skov, åbne områder og lignende inden for Nationalpark Skjoldungernes Lands rammebetingelser.

Så for at forstå hvordan nationalparkerne bidrager til den danske naturforbedring, tager vi udgangspunkt i Nationalpark Skjoldungernes Land som case. Her undersøger vi, hvilke rammer nationalparken arbejder under, hvilke aktører og interesser, der er drivkræfter i nationalparken, og hvad frivillighed har af betydning for arbejdet med naturen i nationalparken. Disse undersøgelsesområder skal give en forståelse for, hvordan naturgrundlaget i Nationalpark Skjoldungernes Land kan forbedres ud fra de forudsætninger, der danner rammerne for parken. Heraf har vi snakket med flere informanter med

forskellige relationer til nationalparken og undersøgt de overordnede rammebetingelser, der skal ende ud i en stakeholderanalyse med visuelle modeller og figurer, som illustrerer kompleksiteten i nationalparkens organisering.

I nærværende rapport er der yderligere fokuseret på Nationalpark Skjoldungernes Land uden at sammenligne i større grad med de andre danske nationalparker. Da nationalparkerne er oprettet med formål om at showcase forskellige naturtyper, der kendetegner det danske landskab og har markant forskellige præmisser for dette arbejde, ville det være relevant at undersøge, hvorledes de andre nationalparker har arbejdet med naturen. Især den store forskel på naturgrundlaget, samt andelen af offentlige og private arealer må tænkes at udmunde forskelligartet. Derudover kunne forskelle i sammensætningen af nationalparksbestyrelser have været interessant at undersøge. Ligeledes ville et større fokus på, hvorledes der i udlandet arbejdes med natur i lande med mindre intensivt landbrug potentielt have givet anledning til at tænke i radikalt andre baner, end hvad der er muligt i en dansk kontekst. Dog havde disse fokuser resulteret i en markant anderledes rapport.

1.5 – Problemformulering

Hvordan kan organisationen Skjoldungernes Land forbedre naturgrundlaget i nationalparken?

1.6 – Arbejdsspørgsmål

- 1. Hvilke muligheder giver nationalparkens rammebetingelser for at forbedre naturen?**
- 2. Hvilke interessenter har mulighed for at påvirke og facilitere naturens udvikling i Nationalpark Skjoldungernes Land?**
- 3. Hvad betyder frivillighed og mængden af privatejede arealer for udviklingen af naturen i Nationalpark Skjoldungernes Land?**

2 – Besvarelsesstrategi

Dette afsnit har til formål kort at redegøre for, hvordan arbejdsspørgsmålene skal besvares med henblik på at besvare problemformuleringen: “Hvordan kan naturgrundlaget i Nationalpark Skjoldungernes Land forbedres?”.

Arbejdsspørgsmål 1

Første arbejdsspørgsmål har til formål at undersøge, hvilke muligheder rammerne for Nationalpark Skjoldungernes Land giver (eller ikke giver), for at forbedre naturen i området. Her tænkes der på rammebetingelser som eksempelvis de økonomiske, geografiske, lovgivningsmæssige og politiske. Dette undersøges med teoretisk grundlag i Multi-Level Governance.

Arbejdsspørgsmål 2

Andet arbejdsspørgsmål har til formål at undersøge, hvilke interessenter, der har mulighed for at påvirke og facilitere naturens udvikling i nationalparken. Dette undersøges gennem en stakeholderanalyse af de pågældende aktører, og inkluderer en analytisk gennemgang af den organisatoriske opbygning, samt de interessefællesskaber vi har identificeret på området.

Arbejdsspørgsmål 3

Tredje arbejdsspørgsmål har til formål at undersøge, hvad frivillighed og mængden af privatejede arealer betyder for udviklingen af naturen i Nationalpark Skjoldungernes Land. Frivillighed henviser til, at lodsejerne i området er involveret i nationalparken på frivillig basis, og at de derfor ikke kan “tvinges” til at være med i nationalparkens initiativer. Dette undersøges og analyseres gennem Shelly Arnsteins teori: A Ladder of Citizen Participation.

3 – Begrebsafklaring

Natur

Når der i projektet skrives om natur, er det et begreb, der anvendes i meget bred forstand. Det omhandler alt lige fra mindre naturprojekter på privatejede arealer til natur som ideal for nationalparker i Danmark. Når der i projektet nævnes “god natur” i relation til nationalparker, tænkes der god natur i forhold til International Union of Conservation’s (IUCN) definition af nationalparker, hvilket beskrives i afsnit 4.3. I projektet anses IUCN’s definition altså som idealet for naturen i nationalparker, da det oftest også er den definition, der anvendes som international standard.

Frivillighed

Vi nævner frivillighed gennemgående i rapporten, og derfor er det relevant kort at opsummere hvad der menes. Frivillighed i indeværende rapport drejer sig primært omkring lodsejernes deltagelse i Nationalpark Skjoldungernes Land. Deltagelse er således ikke påvirket af (mulige) restriktioner, eller et pres for at acceptere projekter på den pågældende grund. Men derimod lodsejere der ser en fordel i at indgå i et samarbejde, hvor de selv ser en mulighed, der kan være til gensidig gavn for dem og naturindsatsen. Dette emne udforskes især i analysedel 3. Der er således ikke tale om eksempelvis vores interviewpersoner, der arbejder frivilligt gennem deltagelse i nationalparkens bestyrelse.

4 – Introduktion

4.1 – Danske nationalparker

Allerede i 1960'erne blev der fra politisk side gjort flere forsøg på at indføre nationalparker i Danmark, hvilket mødte modstand fra Danmarks Naturfredningsforening (DN), der frygtede at naturen uden for nationalparkerne ville blive beskyttet i lavere grad (Stoltze 2018). Efter kritik fra OECD om Danmarks mangel på nationalparker, udkom der i 2001 en national, politisk bestilt, udredning, "En rig natur i et rigt samfund" af **Wilhelmudvalget**, som blandt andet anbefalede etableringen af nationalparker i Danmark (Wilhelmudvalget 2001: 7). Denne gang bakkede DN op om forslaget, da de mente, at den generelle beskyttelse af naturen var forbedret betydeligt (Stoltze 2018). Efter nogle års forberedelser vedtog Folketinget "Nationalparkloven" i 2007, som dannede grundlag for etableringen af de fem danske nationalparker: Nationalpark Thy, -Mols Bjerger, -Vadehavet, -Kongernes Nordsjælland og -Skjoldungernes Land. Arealmæssigt er Nationalpark Vadehavet med sine 1459 km² den største, hvor Nationalpark Skjoldungernes Land med sine 170 km² er den mindste (Danmarks Nationalparker a u.å.: 6-7). Det er værd at nævne, at der eksisterer yderligere to nationalparker, Rebild Nationalpark fra 1912 og Nationalparken Dybbøl Skanser fra 1924, der dog ikke kan sammenlignes med de fem andre, da de er meget ældre og derfor ikke er omfattet af Nationalparkloven (Danmarks Nationalparker b u.å.).

Som følge af Nationalparkloven er en nationalparkbestyrelse oprettet for hver nationalpark bestående af en bestyrelsesformand udpeget af miljøministeren og 6-12 bestyrelsesmedlemmer indstillet af 'berørte aktører'. Desuden er der på baggrund af bestyrelsens virke opsat et nationalparkråd for hver nationalpark, som er rådgivende for nationalparkbestyrelsen i sager af større betydning og principielle spørgsmål (Nationalparkloven 2007: § 16). Den daglige drift af nationalparkerne gennemføres af nationalparksekretariatene under ledelse af den siddende bestyrelsesformand for nationalparkbestyrelsen (Ibid.).

4.2 – Nationalparkloven

I 2007 vedtog Folketinget Nationalparkloven, hvis hovedformål, ifølge Rigsrevisionen, er at styrke og udvikle naturen (Statsrevisorerne 2013: 1). Nationalparkerne har ti formål i ikkeprioriteret rækkefølge:

- 1) *Skabe og sikre større sammenhængende naturområder og landskaber af national og international betydning,*
- 2) *Bevare og styrke naturens kvalitet og mangfoldighed,*
- 3) *Sikre kontinuitet og muligheder for fri dynamik i naturen,*
- 4) *Bevare og styrke de landskabelige og geologiske værdier,*

- 5) *Bevare og synliggøre de kulturhistoriske værdier og mangfoldigheden i kulturlandskabet,*
- 6) *Understøtte forskning og undervisning i områdernes værdier,*
- 7) *Fremme befolkningens muligheder for at bruge og opleve naturen og landskabet,*
- 8) *Styrke formidlingen af viden om områdernes værdier og udvikling,*
- 9) *Understøtte en udvikling til gavn for lokalsamfundet, herunder erhvervslivet, med respekt for beskyttelsesinteresserne og*
- 10) *Styrke bevidstheden om områdernes værdier gennem inddragelse af befolkningen i nationalparkers etablering og udvikling*

(Nationalparkloven 2007: § 1).

For at realisere formålene for nationalparkerne, er der oprettet en nationalparkfond for hver nationalpark, der alle modtager statslig finansiering i form af en årlig finanslovsbevilling, hvilket i 2013 var på 7,5 millioner kroner uafhængigt af nationalparkens størrelse og opgaveomfang. Udover den statslige bevilling, skal hver nationalpark finde ekstern finansiering til deres aktiviteter (Statsrevisorerne 2013: 1). Nationalparkfonden skal udarbejde en plan for etableringen og udviklingen af nationalparken, både som helhed og for de enkelte dele af parken, hvilket skal ske inden for en frist fastsat af Miljøministeren (Nationalparkloven 2007: § 17). Nationalparkplanen må ikke stride imod en række planlægningsområder som eksempelvis Natura2000, kommuneplaner og lokalplaner ved lov, samt råstofplaner efter råstofloven (Ibid.).

4.3 – International Union for Conservation of Nature

I dette projekt anvendes IUCN's kategorier for beskyttede naturområder som reference, når der henvises til eller skrives om, hvad det gode arbejde med naturforbedringer indebærer. Altså anses IUCN's kategorier som målestok for, hvor rig naturen er set ud fra flere forskellige parametre. Det skal nævnes, at der findes rigtig mange forskellige definitioner på, hvad god natur indebærer. Vi har valgt at læne os op ad IUCN's definitioner for beskyttede områder, idet det er den mest anvendte definition i forhold til beskyttede områder internationalt set. Natur er en kompleks størrelse med mange betydninger, hvorfor vi så det nødvendigt at arbejde ud fra en specifik definition.

IUCN inddeler beskyttede områder i syv kategorier: Ia) naturreservater, Ib) vildmarksområder, II) nationalparker, III) naturmonumenter, IV) habitat/artsforvaltningsområder, V) beskyttede landskaber og VI) beskyttede naturområder med ressourceudnyttelse. Naturreservater og vildmarksområder ligger øverst på listen og omhandler derfor de mest beskyttede områder, hvor beskyttede naturområder med

ressourceudnyttelse ligger nederst på listen, og derfor anses som de mindst beskyttede områder inden for IUCN's kategorier (IUCN u.å)

Naturreservater indebærer regionale, nationale eller globale enestående økosystemer og arter, hvis egenskaber og kvaliteter er dannet på baggrund af ikke-menneskelige kræfter, og som vil forværres eller forsvinde, hvis de udsættes for selv den mindste menneskelige påvirkning (Ibid.).

Vildmarksområder er store upåvirkede eller let påvirkede områder, der har til formål at bevare den naturlige karakter, og som beskyttes og forvaltes med henblik på at bevare den naturlige tilstand. Områderne er uforstyrrede af væsentlig menneskelig aktivitet herunder beboelse og infrastruktur (IUCN u.å).

Nationalparker er naturlige eller næsten naturlige områder, hvis formål er at beskytte økosystemer og arter, som er karakteristiske for området, og som også danner grundlag for miljømæssige og kulturelle kompatible områder som eksempelvis videnskab, uddannelse, rekreation og turisme (Ibid.).

Naturmonumenter er områder, der er afsat til at beskytte et specifikt naturmonument som eksempelvis bjerge, undersøiske grotter eller gamle lunde. Områderne er som regel ret små, og har oftest mange besøgende. Formålet med naturmonumenter er at beskytte enestående natur og deres tilknyttede biodiversitet (IUCN u.å.)

Habitat- og artsforvaltningsområder er beskyttede områder, der sigter efter at beskytte bestemte arter eller levesteder, hvor forvaltningen også afspejler denne prioritet. De fleste områder inden for denne kategori har behov for regelmæssige og aktive forvaltningsmæssige indgreb for at beskytte arter og opretholde levesteder – dog er dette ikke et krav inden for kategorien (Ibid.).

Beskyttede landskaber er områder, hvor samspillet mellem mennesker og natur har frembragt et område af særpræg med væsentlige økologiske, biologiske, kulturelle og æstetiske værdier. Formålet med områderne er at sikre integriteten i samspillet mellem mennesket og naturen, for at beskytte og opretholde disse værdier (IUCN u.å.).

Beskyttede naturområder med ressourceudnyttelse er områder, der har til formål at beskytte økosystemer og levesteder, samtidig med beskyttelse af kulturelle værdier og traditionelle naturforvaltningssystemer. Områderne er som regel store, hvor størstedelen af arealerne er i naturlige tilstande, men hvor der også er områder, der anvendes til ressourceudnyttelse som eksempelvis land- eller skovbrug (primært bæredygtig ressourceudnyttelse) (Ibid.).

4.5 – Internationale Nationalparker

Der er ingen forpligtigende internationale krav til, hvad nationalparker skal indeholde, eller hvordan de skal fungere. Dog anvender de fleste lande IUCN's definition, i planlægningen af deres nationalparker:

”Store, naturlige eller næsten naturlige områder reserveret til økologiske processer i stor skala. Områderne har i kraft af deres karakteristiske arter og økosystemer fundamental miljømæssig, kulturel, spirituel, videnskabelig, uddannelsesmæssig, rekreativ og turistmæssig betydning.”

(Stoltze 2018)

Nationalparker falder ind under IUCN's kategori to for beskyttede områder, hvilket er den næsthøjeste kategori inden for beskyttede områder. IUCN opstiller en række kriterier, der skal bidrage til det overordnede formål om beskyttelse af naturen og biodiversiteten i nationalparker. Eksempelvis skal nationalparkerne bidrage til beskyttelsen af økosystemers integritet og resiliens på lang sigt, beskytte naturligt hjemmehørende og truede arter samt forvalte naturen med henblik på turisme, uddannelse, kultur og rekreative formål, men uden det har negative konsekvenser for de biologiske og økologiske systemer, med mere (IUCN u.å.).

Der findes nationalparker og andre beskyttede områder i hele verden, hvor mange efterlever IUCN's kriterier for nationalparker. De områder, der er effektivt forvaltet med langsigtede positive effekter for mennesker og natur, kan blive certificeret og komme på IUCN's såkaldte “Grønne Liste”. Dette kræver, at området lever fuldstændigt op til IUCN's kriterier for nationalparker og måles på kvaliteten af beskyttelse af natur og effektiviteten af målrettede handlinger mod trusler (IUCN 2021). Danmark har endnu ikke nogen områder certificeret til at komme på listen – til sammenligning har Frankrig 22 områder på listen.

Schweiz er et godt eksempel på, hvordan man forvalter og driver en nationalpark, der både beskytter naturen, samtidig med at det bidrager til turismen. *Swiss National Park* (som også er på den grønne liste) er den ældste nationalpark i det centrale Europa. Den har et areal på 170 km² (hvilket er præcist det samme areal som Skjoldungernes Land), som dækker skov, enge, klipper og subalpine områder. Der er 100 kilometer vandrestier i nationalparken, som bliver besøgt af cirka 120.000 turister om året. Dog er parken kun tilgængelig for turister i sommermånederne og kun på gåben (det vil sige ingen cykler eller andre transportmidler) (Ibid.). I kraft af disse strenge regler, formår nationalparken at beskytte de naturlige processer og truede dyrearter, og lever derfor op til IUCN's kriterier for nationalparker. Dette er kun et eksempel på en nationalpark, der lever op til kriterierne, og der findes adskillige eksempler på andre nationalparker rundt omkring i Europa, der ligeledes lever op til disse kriterier.

4.6 – Kritik af danske nationalparker

Danmarks Nationalparklov har ligheder med IUCN's kriterier, men der er dog en række væsentlige forskelle. Eksempelvis er de ti formål i nationalparkloven opstillet i ikke-prioriteret rækkefølge, hvor formålet om at bevare og styrke naturens kvalitet og mangfoldighed er prioriteret på lige fod med at fremme befolkningens muligheder for at bruge og opleve naturen og landskabet, hvor IUCN prioriterer beskyttelse af natur over alt andet (Nationalparkloven 2007: § 1). Desuden medførte nationalparkloven ikke restriktioner på land- og skovbrug, jagt eller beboelse i områderne, hvilket strider imod IUCN's kriterie om store naturlige eller næsten naturlige områder til beskyttelse af økologiske processer (IUCN u.å.). Områder med land- og skovbrug (kulturlandskaber) passer i højere grad ind under IUCN's kategori seks over beskyttede områder, som er den laveste rangerede på listen – dog er der stadig kriterier i denne kategori, som danske nationalparker ikke lever op til endnu (Ibid.).

Siden Nationalparkloven kom til i 2007, har nationalparkerne været udsat for løbende kritik. I 2013 kom Rigsrevisionen med *"Beretning til Statsrevisorerne om etableringen af nationalparker i Danmark"* (Rigsrevision 2013), som konkluderede at der ikke er nogen garanti for, at etableringen af nationalparker bidrager til at styrke og udvikle naturen, idet de afhænger af samarbejde fra lokale lodsejere og ekstern finansiering til projekter (Rigsrevisionen 2013: 2). I forlængelse af denne kritik, opfordrede Rigsrevisionen Miljøministeriet til at "følge med i og op på nationalparkerne udvikling og resultater, så Miljøministeriet får et grundlag for at vurdere, om nationalparkerne på længere sigt kan bidrage til at opfylde nationalparklovens formål om at styrke og udvikle naturen, herunder skabe større og sammenhængende naturområder" (Ibid.). Rigsrevisionen konkluderede altså, at de danske nationalparker ikke levede op til formålene i nationalparkloven, og dermed anvendelsen af den statslige finansiering qua finansloven.

I juni 2021 blev Naturnationalparkloven vedtaget af Folketinget (Folketinget 2021), og understreger blandt andet at *"en naturnationalpark skal forvaltes med natur og biodiversitet som hovedhensyn, med henblik på at naturen i området så vidt muligt kan udvikle sig på egne præmisser"* (Folketinget 2021). Desuden skal naturnationalparkerne friholdes fra land- og skovbrug, medmindre det gennem særlige forvaltningstiltag gavner naturen og biodiversiteten. Derfor kan kravene for de nye naturnationalparker mest af alt sammenlignes med IUCN's krav til kategori to indenfor beskyttede områder - altså nationalparker (IUCN u.å.). Altinget bragte i 2021 et debatindlæg, der kritiserede både nationalparker og forslagene til de nye naturnationalparker. Nationalparkloven kritiseres for at have meget lille betydning for den reelle naturbeskyttelse, og at *"Danmark misbruger det 149 år gamle nationalpark-koncept, defineret af [IUCN]"* (Buk 2021). Endvidere kritiseres Naturstyrelsens kriterier for

udvælgelsen af nationalparker, da områder med store potentialer bliver fravalgt, og de udvalgte områder er for små. Debatindlægget afsluttes med en beskyldning om, at Danmark, der sigter efter at være en grøn stormagt, atter greenwasher nationalparkkonceptet, og snyder sig selv for ægte nationalparker med *“afvekslende habitater, levedygtige bestande og selvforvaltende, naturlige processer”* (Buk 2021).

4.7 – Historisk introduktion af Skjoldungernes Land

Skjoldungernes Land bygger på et gammelt islandsk sagn om Kong Skjold. Der er fundet flere historiske fortidsfund såsom kongehaller dateret tilbage til Jernalderen og Vikingetiden. Desuden er området præget af kulturhistoriske momenter som eksempelvis gravhøje, skibssætninger, klosterkirke ruiner, middelalderbyen, Sankt Hans, samt Roskilde Domkirke. Nationalparken har til formål at beskytte, samt sikre en bæredygtig udvikling af området. Dette gøres gennem fokus på *”natur, landskab, kulturhistorie, friluftsliv, formidling, undervisning, forskning, lokale fællesskaber, erhverv og turisme”* (Nationalpark Skjoldungernes Land 2019: 2). Roskilde Fjord var i Oldtiden et vigtigt område for transport og fiskeri. I dag findes der vandreruter langs fjorden med tilhørende shelterpladser, mountainbikeruter med mere. Området er også præget af Natura 2000 fredninger, der forpligter nationalparken (samt Naturstyrelsen og kommunerne) til at beskytte den fredede natur og dyrearter i de udvalgte områder. Desuden er området oplagt til at se på fugle, med op til 60.000 fugle i efteråret samt muligheden for at lystfiskeri (Nationalpark Skjoldungernes Land 2019: 3).

4.8 – Om Nationalparken Skjoldungernes Land

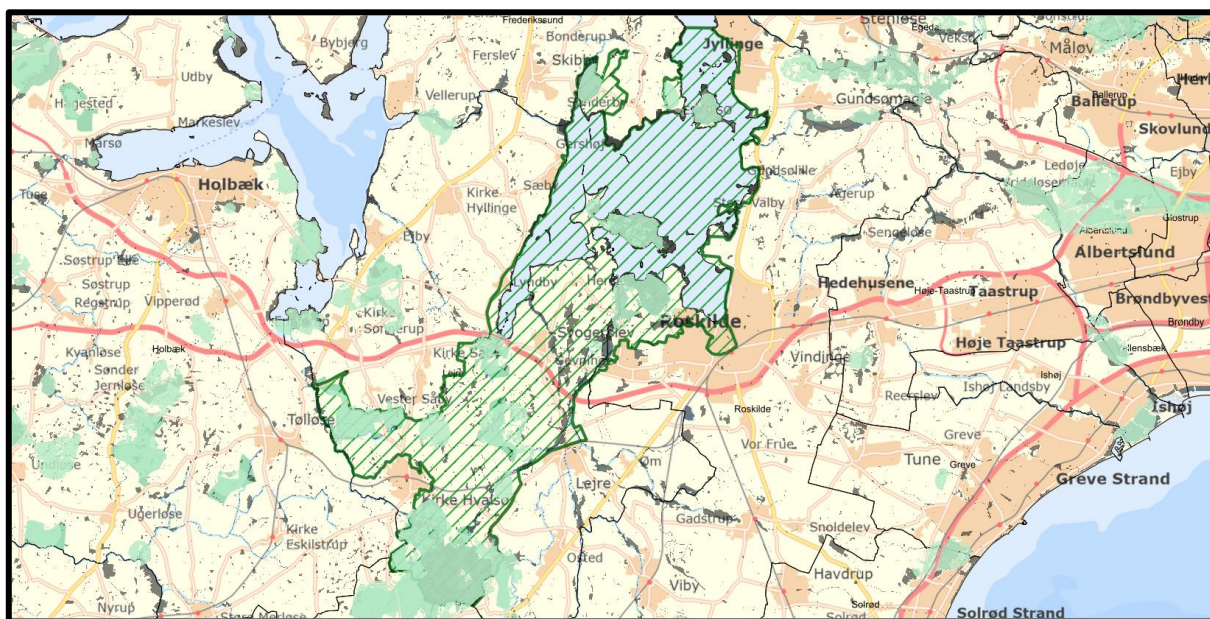
Skjoldungernes land er den nyeste nationalpark i Danmark med indvielse i 2015. Området strækker sig over 170 km² og består af både privatejede skove og statsskove, Boserup skovene, Roskilde Fjord, Bidstrup skovene og byder på natur, landbrug, kulturhistoriske områder og så videre. (Naturstyrelsen a u.å.). Området inkluderer arealer i Roskilde Kommune, Lejre Kommune og Frederikssund Kommune. Områdets 170 km² opgøres således: 108 km² landareal og 62km² fjordareal, hvoraf 65 km² er fredede arealer, 89 km² er Natura2000 områder og 87 km² er private arealer, og 171 fredede fortidsminder (Naturstyrelsen b u.å.). Ifølge Nationalparken Skjoldungernes Land ejer lodsejere 80 procent af landarealet (Naturstyrelsen 2016).

”Nationalpark Skjoldungernes Land er et stort sammenhængende landskab, der rummer alt, hvad man kan ønske sig af en nationalpark. Der er fjordlandskaber, som er et mekka for de mange fugle – ikke mindst havørne. Der er de store østdanske løvskove, de fredede herregårdslandskaber og ikke mindst de mange kulturelementer – bl.a. Roskilde Domkirke, som i forvejen er på UNESCOs Verdensarvsliste. Det er intet mindre end en perfekt kombination af natur, landskab og kultur, vi finder her. Og alt sammen sker med en lokal

opbakning, støtte og energi, jeg sjældent har set mage til, siger daværende miljøminister Kirsten Brosbøl”

(Naturstyrelsen 2015)

Nedenstående kort er Skjoldungernes Land, hvor nationalparkområdet er markeret med et grønt skraveret område (Naturstyrelsen 2018: 1):



Figur 2: Natur og Nationalpark Skjoldungernes Land, faciliteret af Miljøgis, (Egenproduktion 2022)

Som det ses på kortet, er der meget få grønskraverede områder, der indbefatter natur (de lysegrønne områder), og i højere grad hvide områder, der blandt andet indbefatter dyrkede arealer, og mindre bebyggelse. Ifølge den daværende Miljøminister Kirsten Brosbøl, er der i høj grad fokus på erhvervet: *”nationalparken vil søge at udnytte nationalparkens status til at promovere turistattraktioner, friluftsmuligheder og produkter fra fødevareproducenter, kunstnere og andre erhvervsdrivende i lokalområdet uden at det belaster den værdifulde natur”* (Naturstyrelsen 2015). Desuden er naturformidling og turisme en del af nationalparken. I Skjoldungernes findes der besøgssteder, museer, og 32 udflugtsmål i området, hvoraf flere af besøgsstederne er tilgængelige for kørestolsbrugere. Dette giver større mulighed for besøgende at benytte nationalparken (Nationalpark Skjoldungernes Land 2019: 8).

4.9 – Nationalparkens sammensætning

Nationalparkens bestyrelsesmedlemsposter udfyldes af Miljøministeren på baggrund af udpegede kandidater fra de berørte organisationer, der er i den pågældende nationalpark, som nationalparkloven fremskriver skal have indflydelse på bestyrelsens sammensætning. Den nuværende bestyrelse består af følgende forskellige organisationer og foreninger:

”12 medlemmer indstillet af Roskilde Kommune, Lejre Kommune, Frederikssund Kommune, Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Foreningen af Lodsejere i Nationalpark Skjoldungelandet, Landbrug & Fødevarer, Dansk Skovforening, Kulturstyrelsen, VisitDenmark, Dansk Ornitologisk Forening og Naturstyrelsen”

(Naturstyrelsen 2015).

Udover de 12 medlemmer i bestyrelsen udpeger Miljøministeren også en bestyrelsesformand af ministeriets valg.

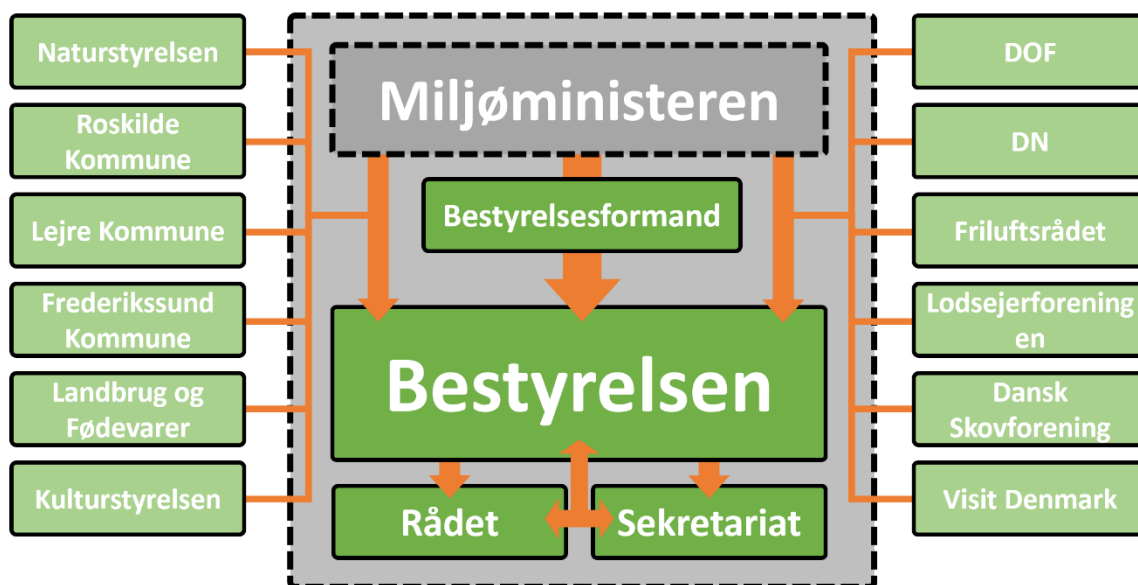
Lovtekst til forklaring af valg af medlemmer:

§ 12 Fonden ledes af en bestyrelse (nationalparkbestyrelsen), der udpeges af miljø- og fødevareministeren.

Stk. 2. Bestyrelsen skal bestå af en formand og 6-12 medlemmer udpeget efter indstilling fra berørte organisationer, kommuner og staten. Når nationalparkrådet er nedsat, tiltrædes bestyrelsen af 1 eller 2 medlemmer udpeget af miljø- og fødevareministeren efter indstilling fra nationalparkrådet.

(Nationalparkloven 2007: §12)

Vi har forsøgt at visualisere, hvordan nationalparkens bestyrelse sammensættes, samt hvordan relationen mellem bestyrelsen, nationalparkrådet og sekretariatet er:

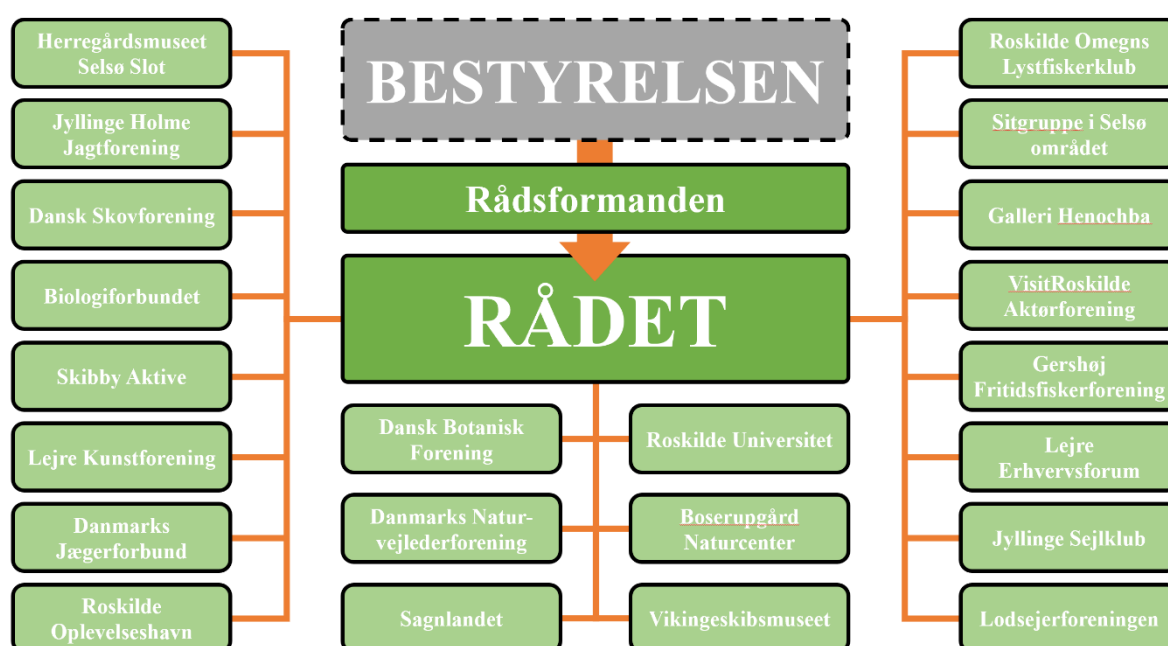


Figur 3: Nationalparkbestyrelsens organisationsstruktur, (Egenproduktion 2022)

Miljøministeren har i alle henseender den sidste beslutning i forhold til, hvem der udpeges til bestyrelsesposterne i den siddende bestyrelse. Valget træffes ud fra et antal individer, som ’berørte interessenter’ har indstillet som kandidater til posten. De berørte interessenter kan variere i forhold til

hvilke organisationer, der er i den pågældende nationalpark og antallet af medlemmer i bestyrelsen af en nationalpark kan variere fra 6-12 personer. I vores model, vil det fremgå hvilken organisation, der har udpeget det pågældende medlem, for at danne et billede af, hvilke interesser, der er repræsenteret i nationalparkens bestyrelse (Naturstyrelsen c u.å.)

En af de første opgaver nationalparkbestyrelsen har, ved bestyrelsens konstituering, er udpegnings af et nationalparkråd, der skal bistå bestyrelsen med viden indenfor forskellige fokusområder, som bestyrelsen vurderer, er vigtig for at understøtte nationalparkens arbejde. Rådsmedlemmerne skal dog stadig indsættes af Miljøministeren, der derfor har den sidste beslutning i forhold til rådets sammensætning. Det nuværende nationalparkråd ser ud som følgende:



Figur 4: Nationalparkrådets organisationsstruktur, (Egenproduktion 2022)

Figur 4 illustrerer, hvordan sammensætningen kan ses repræsenteret på nuværende tidspunkt. De viste organisationer har ret til at indstille en eller flere repræsentanter, der udvælges på baggrund af nedenstående lovtekst:

Stk. 2. Nationalparkbestyrelsen beslutter sammensætningen af rådet og nedsætter det for en periode, der svarer til bestyrelsens funktionsperiode.

Stk. 3. Rådets medlemmer udpeges efter indstilling fra berørte myndigheder og fra interesse- og erhvervsorganisationer, erhvervsliv og foreninger med interesse i nationalparken. Endvidere kan der udpeges særligt sagkyndige medlemmer m.v.

(Nationalparkloven 2007: § 16)

5 – Teori

De to valgte teorier, Multi-level Governance (MLG) og A Ladder of citizen participation, bidrager som fortolkningsramme i henholdsvis første og tredje delanalyse. Vi benytter teoriene for at basere vores analyser på et grundlag, der sætter vores indsamlede empiri i system. MLG benyttes for at undersøge, på hvilket niveau de for nationalparken relevante beslutninger træffes, og hvor en eventuel forbedrende indsats kan implementeres. Dette komplementeres af Arnsteins teori, der i højere grad benyttes til et specifikt forhold i Nationalpark Skjoldungernes Land. Vi benytter Arnstein for at kunne beskrive forskellige grader af borgerinddragelse, og se hvor højt eller lavt den opnåede grad af frivillighed rangerer.

5.1 – *Multi-level governance*

Dette afsnit vil kort redegøre for Multi-level Governance teorien. MLG bruges i projektet til at undersøge, hvorledes de forskellige aktører, påvirker naturen og naturudviklingen i Nationalpark Skjoldungernes Land på forskellige niveauer, eller internt påvirker på samme niveau. Der tages primært udgangspunkt i udlægningen af MLG som præsenteret af Bulkeley & Kern 2006 med danske oversættelser fra Holm et al. 2014.

Teorien om MLG berører det komplekse sammenspil, der eksisterer mellem aktører på forskellige organisatoriske niveauer. Teorien blev udviklet til at redegøre for den forskydning af magt, der især har gjort sig gældende for den europæiske integration i EU, hvor magten har forskudt sig fra nationalstaten opad til EU, og nedad til kommunerne. Her er Multi-level Governance afgørende, hvis man vil undersøge hvorledes overordnede målsætninger, fastsat i EU, bliver udført i kommunerne og dermed kommer til udtryk i praksis. I EU opereres der efter det såkaldte nærhedsprincip, som dækker over, at beslutninger taget i EU gerne skal ligge så tæt på de berørte borgere som muligt (Folketingets EU-oplysning 2021). Dette sker med grundlag i, at visse beslutninger kræver lokalt kendskab for succesfuld implementering. Heroverfor kan den fælles ramme for lovgivningen, der gives gennem medlemskab EU, give større handlekraft overfor eksempelvis store private virksomheder, der havde været svære at lovgive overfor som enkelt nationalstat.

Indenfor MLG inddeles aktørerne i forskellige niveauer, alt efter hvilken arena de optræder i. Der beskæftiges både med offentlige og private aktører og relationerne mellem disse. Der kan dog godt være sammenhæng mellem interessenter, der optræder på mere end ét niveau. Eksempelvis optræder Danmarks Naturfredningsforening både på nationalt niveau, hvor hovedkontoret gennem politisk arbejde forsøger at præge lovgivning. Derudover i kraft af lokalforeninger, der agerer lokalt med

indgående kendskab til de gældende forhold, som det eksempelvis er tilfældet med nationalparkerne. MLG indebærer altså, at politisk handling sker på mange forskellige niveauer med forskelligartede aktører (Bulkeley & Kern 2009: 311):

Det internationale niveau. Her befinder FN's verdensmål, IUCN og lignende aktører sig.

Overstatslige, eller det Europæiske niveau, hvor beslutninger tages af medlemslandene imellem. Her er eksempelvis EU's biodiversitetsstrategi relevant for planlægningen af naturen i Danmark.

Nationalt niveau. Her er det Folketinget, der tager beslutninger og i nogle tilfælde bestemmer, hvordan Danmark har tænkt sig at arbejde mod at opnå de mål, EU har vedtaget. I indeværende opgave er det altså den danske lovgivning omkring nationalparkerne, der gør sig gældende.

Det lokale niveau her er det kommunerne, der er den instans, der er tættest på borgerne. Det er også her lokale foreninger opererer - det kunne være den lokale forening af DN, der samarbejder med Vikingeskibsmuseet omkring formidling af livet på fjorden eller en sammenslutning af lokale erhvervsdrivende med tilknytning til Nationalparken (Bulkeley & Kern 2009: 331). Man kunne argumentere for, at vores stakeholderanalyse i dybden undersøger dynamikkerne på dette niveau.

5.2 – Den horisontale og vertikale dimension

Indenfor MLG er der to forskellige dimensioner, aktørerne på de førnævnte niveauer bevæger sig indenfor: Den horisontale og den vertikale dimension.

Den vertikale dimension dækker over de relationer, der sker mellem aktører på forskellige niveauer- eksempelvis fra en international instans som FN, til en overstatslig som EU, til de enkelte medlemslandes nationale regering, og ned til den lokale kommune (Bache et al. 2016: 487). Nogenlunde det samme kunne siges om eksempelvis DN's mere løse sammensætning, der går fra et hovedkontor til de frivilligt drevne lokalafdelinger, hvor der ikke altid er overensstemmelse i holdning. Der kan således både ses på *bottom up* eller *top down* processer i et MLG-perspektiv (Holm et al. 2014: 306).

Den horisontale dimension udgøres derimod af aktører, der agerer på samme niveau. Det kunne eksempelvis være Lejre-, Frederikssund- eller Roskilde Kommune, der kommunikerer med lokale afdelinger af interesseorganisationer og lodsejere på lokalt plan. Her er det de interne relationer der er i fokus (Bache et al. 2016: 487).

5.3 – A Ladder of Citizen Participation af Sherry R. Arnstein

Nationalparkerne bygger på flere rammebetingelser som eksempelvis frivillighed, økonomi og lovgivning, som alle påvirker arbejdet med naturen i nationalparken. Princippet om frivillighed bygger på, at lodsejerne deltager på frivillig basis. Qua dette genstandsfelt ses teorien Ladder of Citizen Participation som relevant i undersøgelsen af, hvordan nationalparkerne arbejder med frivillighed, og dermed også hvordan lodsejere, private naturfonde, godser og så videre inddrages i skabelsen af mere natur i Skjoldungernes Land, samt de barrierer og muligheder det skaber. Teorien vil blive redegjort for gennem brug af eksempler og fiktive scenarier, der relaterer sig til casen. Ikke alle trin vil være lige relevante for projektets analyse (nogle vil ikke blive anvendt senere), men alle trin vil alligevel beskrives, for at give en bedre forståelse for, hvordan modellen hænger sammen.

Som tekstens og teoriens navn antyder, handler den om borgerinddragelse der er kategoriseret i 8 trin.

Trin 1: Manipulation handler om, hvordan de ”magtfulde”/ressourcestærke går ind og ”uddanner” borgerne. Her ses hverken gensidig dialog eller inddragelse i planlægningen. I dette tilfælde ville det eksempelvis være, hvis regeringen kun informerede borgerne i Lejre, Frederikssund og Roskilde Kommune, DN, Naturstyrelsen og andre relevante aktører, om planlægningen af nationalparken, men ikke inddrogede dem yderligere, eller undgik at gå i detaljer med projektet. **Trin 2: Therapy** handler om, hvordan terapi benyttes til at ændre en persons værdier, frygt, adfærd og så videre, i stedet for at ændre de omstændigheder, der knytter sig til dem. Både trin 1 og 2 har ingen form for inddragelse, som Arnstein kalder for Nonparticipation (Arnstein 2019: 26-27).

Hvoraf Arnstein kategoriserer trin 3-5 som havende en grad af symbolsk inddragelse. Dette kan eksempelvis være lovgivning som Offentlighedsloven, der giver borgere mulighed for at komme med indsigelser eller ændringsforslag, som forvalterne af projektet (eksempelvis nationalparken) ikke nødvendigvis skal inddrage i den yderligere planlægning. Det kan derfor diskuteres, hvorvidt der er tale om symbolsk inddragelse snarere end reel indflydelse **Trin 3: Informing**, handler om; ”*Informing Citizens of their rights, responsibilities and options*” (Ibid.: 27). Dette trin har i højere grad fokus på legitimeringen af borgerinddragelse. Informering af rettigheder, ansvar og muligheder ser Arnstein som en envejskommunikation til borgerne, der oftest foregår i slutningen af planlægningsfasen og giver derfor borgerne lidt eller ingen mulighed for at bidrage. Eksempelvis hvis nationalparken planlagde at lave lukkede indhegninger med vilde dyr, og først inddrogede nationalparkens brugere meget sent i planlægningsfasen. Hvis Naturstyrelsen ikke åbnede op for en dialog med feedback og muligheden for forhandling, fordi nu var projektet ved de sidste faser, og næsten klar til vedtagelse og implementering, men stadig legitimere projektet blandt brugere og andre interessenter. **Trin 4:**

Consultation omhandler inddragelse af borgernes meninger gennem kvalitative metodetilgange, som eksempelvis spørgeskemaer, beboermøder, workshops og så videre. Arnstein opfatter stadig denne form for borgerinddragelse som symbolsk, da borgerne ikke er sikret, at deres bekymringer og andet bliver taget til efterretning, hvis de ikke støttes op af andre værktøjer. Hvis Naturstyrelsen eksempelvis udfører spørgeskema efter spørgeskema hos lodsejerne, om deres oplevelse af samarbejdet med nationalparkens bestyrelse og sekretariat, men aldrig følger op på dem. **Trin 5: Placation** *“It is at this level that citizens begin to have some degree of influence though tokenism is still apparent”* (Arnstein 2019: 29). Her er der tale om langt større inddragelse, gennem eksempelvis inklusion af brugere eller organisationer i en bestyrelse. Her kunne det være inddragelsen af nationalparkrådet i forbindelse med projekter, hvor bestyrelsen har den reelle beslutningsmagt, men ikke benytter deres faglige viden. Eller en situation, hvor Nationalparken ikke orienterer borgeren, om dennes muligheder for at have medbestemmelse. Længere oppe på stigen ses **Trin 6: Partnership**, *“[...] negotiation between citizens and powerholders. They agree to share planning and decision-making responsibilities”* (Arnstein 2019: 31). På dette trin, har de inddragede parter fået del i ‘magten’ (shared power) og inddrages i langt højere grad i de foregående faser. Eksempelvis at bestyrelsen inddrager rådet bestående af flere faglige organisationer og foreninger i deres beslutnings- og implementeringsprocesser, men at det stadig er bestyrelsen, der i sidste ende har den afgørende beslutningsmagt. **Trin 7: Delegated power**; *“[...] citizens achieving dominant decision-making authority over a particular plan or program”* (Arnstein 2019: 31). På trin 7 kan inddragede aktører opnå mere indflydelse gennem forhandlinger med de offentlige myndigheder. Her er der en højere grad af indflydelse med reelt ansvar for et planlægningsområde. Hvis nationalparkrådet eksempelvis får ansvaret for udarbejdelsen af Nationalparkplanen for Skjoldungernes Land. **Trin 8: Citizen Control**, får de inddragede aktører fuldt ud ansvar for udarbejdelse af planer eller retningslinjer. Desuden har de muligheden for at forhandle rammebetingelser. Trin 6-8 bliver af Arnstein kategoriseret som ‘Degrees of citizenship’, hvor de inddragede aktører har en større og reel indflydelse og magt i beslutningsprocesserne. På disse trin er der tale om mere end bare symbolsk inddragelse.

Ifølge teorien, vil inddragede aktører aldrig få fuld kontrol eller magt, da endelige beslutninger i vores eksempel, altid vil være op til nationalparkens siddende bestyrelse eller sekretariats beslutning hvorvidt en projektidé skal tages videre (Arnstein 2019: 32).

6 – Metode

Grundlaget for dette projekt startede gennem en interesse for Sankt Hans området, og om hvordan en række aktører havde tænkt sig at arbejde konkret med planlægningen af naturen i samme område. Tidligere i år foretog vi et feltstudie på Bornholm, hvor vi undersøgte naturgenopretningsprojektet **Ekkodalens Moser**. Her fandt vi et godt eksempel på god natur og god planlægning i samarbejdet mellem flere relevante aktører, men vi stødte også på åbenlyse problematikker i forhold til lodsejerne og opkøbet af jorden i oplandet til Ekkodalen. Vi startede derfor dette projekt med en antagelse om, at vi ville støde på lignende eller åbenlyse problematikker i forhold til planlægningen af naturen i Sankt Hans området. Dette var dog ikke tilfældet, og vi undersøgte derfor feltet nærmere, og stødte i den forbindelse på kritikken af de danske nationalparker. Derfor gik vi fra at have en specifik interesse for Sankt Hans området, til at udvide det til hele Nationalpark Skjoldungernes Land, med en undren om, hvorfor Danmark har nationalparker, og hvad det er, de bidrager med i forhold til den danske natur. På dette tidspunkt i processen, var vi stadig forudindtaget om, at årsagen til at der ikke findes mere natur i området, var grundet lodsejerne og deres uvilje til at sælge jord eller omlægge deres drift til mere bæredygtige alternativer. Her tænkes der på natur i forhold til IUCN's kategori 2 inden for beskyttede områder. Dog viste denne problematik sig ikke åbenlyst i vores empiriindsamling, og vores fordomme og forklaringsmønster blev anfægtet og fordrejet (Olsen 2015: 63). Vores erkendelsesmål endte derfor med at have en mere eksplorativ karakter, hvor vi kendte nogle af de relevante forhold, men så det nødvendige i at skabe en anderledes forståelse af spørgsmålet om naturen i nationalparken, da kompleksiteten af problemet om manglende natur i Danmark er større end først antaget (Ibid.). Denne kompleksitet kan føres videre til projektets analysestrategi. I første omgang havde vores tilgang en induktiv karakter, idet vi antog, at der var en åbenlys sammenhæng mellem mangel på natur og lodsejerne. Da spørgsmålet om naturen viste sig at være mere komplekst, fik projektet en mere abduktiv karakter, og vi var nødsaget til at gå bag om fænomenet, og undersøge de underliggende mekanismer, der forårsager den manglende natur (dette kunne eksempelvis være nationalparkens rammebetingelser) (Pedersen 2015: 116). Den induktive tilgang handler i høj grad om de konklusioner, der kan drages på baggrund af generaliseringer, hvor målet med dette projekt ikke nødvendigvis er at komme med en entydig konklusion, men snarere at komme med en ny forståelse af naturen i Nationalpark Skjoldungernes Land qua den abduktive tilgang (Olsen 2015: 53). For at opnå denne forståelse eller ”åbenbaring”, har vi foretaget semistrukturerede interviews, med formålet om at danne det bedst mulige empiriske grundlag for projektets analyse og ”endelige” konklusion.

6.1 – Semistrukturerede interviews

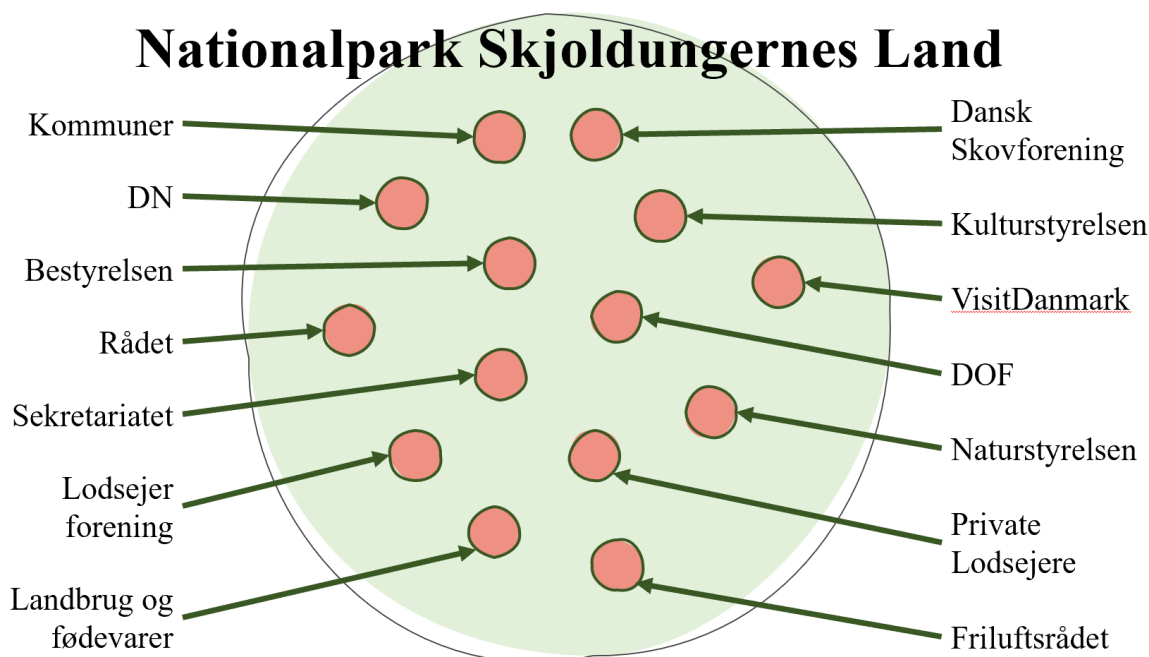
Der er i dette projekt anvendt den kvalitative semistrukturerede interviewmetode til indsamling af empirisk materiale, med formål om at opnå en bedre forståelse af projektets emnefelt. Der er på forhånd udarbejdet interviewguides rettet mod de specifikke informanter, med henblik på at opnå dybdegående indsigt i deres viden og erfaringer, der vedrører nationalparker, naturnationalparker og Nationalpark Skjoldungernes Land. Via interviewguiden er det på forhånd bestemt, hvad der ønskes viden om, men den semistrukturerede interviewmetode lægger samtidigt op til, at der skal være åbenhed for nye temaer og erkendelser til videre undersøgelse (Kristensen 2010: 282). De foretagne interviews har derfor båret præg af både sonderende og dybdegående elementer. De sonderende elementer indbefatter viden, der ikke har været muligt at erhverve på anden vis (eksempelvis informantens personlige erfaringer med Nationalpark Skjoldungernes Land), hvor de dybdegående elementer har åbnet op for nye forståelser af de i forvejen identificerede emner qua interviewguiden (Ibid.). Interviewene, der er optaget med samtykke, er efterfølgende blevet transskriberet.

6.2 – Stakeholder-analyse

I dette projekt anvendes stakeholder-analyse til at give en forståelse af Nationalpark Skjoldungernes Land, der indbefatter de aktører og interesser, som driver naturforbedringerne. Stakeholder-analysen tager udgangspunkt i rapporten *“Multi-stakeholder management: Tools for Stakeholder Analysis: 10 building blocks for designing participatory systems of cooperation”* af Dr. Zimmerman og Dr. Maenling (2007). Teksten præsenterer ti trin eller metoder til alt fra at kunne identificere nøgleaktører til at kunne identificere handlemuligheder blandt aktørerne (GTZ 2007: 11). I dette projekt anvendes de mest relevante dele af de ti trin som metodiske værktøjer, hvoraf andre er fravalgt som eksempelvis trin, der har til formål at identificere adfærdsmønstre, grad af tillid, marginaliserede aktører samt kønsroller og lighed, hvilket ikke findes relevant for besvarelsen af problemformuleringen. Sammenlignet med de anvendte teorier, hvor MLG belyser rammebetingelserne for især de politiske dynamikker på forskellige niveauer, og Arnsteins teori belyser niveauet af borgerinddragelse i en specifik case, så komplimenterer stakeholder-analysen ved at belyse de interne konstellationer i bestyrelsen.

Stakeholder-analyse kan anvendes i mange forskellige henseender og vil typisk være knyttet til en specifik case. De individer, institutioner og organisationer, der er involveret i planlægningen og/eller implementeringen af casen, vil oftest have forskellige typer af ressourcer, muligheder, mål, som er afhængige af deres individuelle agendaer og interesser (Ibid.: 45). Man kunne eksempelvis forestille sig, at Danmarks Naturfredningsforening har andre interesser og mål, end den private lodsejer har.

Aktører vil oftest se verden baseret på egne livsverdener, erfaringer, forventninger og perspektiver, og det kan derfor ikke antages at de problemstillinger, der adresseres inden for den specifikke case, er blevet objektivt identificeret (GTZ 2007: 45).



Figur 5: Aktørkortlægning over lokalt berørte aktører i Nationalpark Skjoldungernes Land, (Egenproduktion 2022)

I **Figur 5** er nøgleaktørerne med relation til projektets problemfelt blevet identificeret gennem **Stakeholder Mapping**. Nøgleaktører er de aktører, der er relevante for Nationalpark Skjoldungernes Land, og som ofte vil have indflydelse på deltagelsen og inddragelsen af andre aktører. Nøgleaktører identificeres ud fra en række kernefunktioner som eksempelvis ressourcer, forbindelser med mere (Ibid.: 12) - altså aktører, der på den ene eller anden måde spiller en vigtig rolle for nationalparken og dennes funktion. Nationalparkbestyrelsen er et eksempel på en nøgleaktør, idet de er med til at beslutte hvilke projekter, der skal være i nationalparken, og hvilken retning denne skal udvikles i. Teksten introducerer begreberne **Stakeholder Profiles** og **Strategic Option** (GTZ 2007: 16). Aktørernes profil er med til at bestemme, hvilke strategiske muligheder de har for at agere i forhold til genstandsfeltet. Et eksempel kunne være Dansk Ornitologisk Forening (DOF), som er en frivillig organisation bestående af fugleentusiaster, hvoraf foreningen sidder med i nationalparkrådet grundet deres anerkendte ekspertise. Denne position og profil giver foreningen strategisk mulighed for at præge naturforbedringen ved at rådføre bestyrelsen, sekretariatet og lodsejerne til, hvordan mulige projekter kan forbedre forholdene for fuglelivet. I analysedel 2 vil **Figur 5** anvendes som grundlag til en analyse og vurdering af aktørernes strategiske muligheder i forhold til naturen i nationalparken. Det kan eksempelvis omhandle, hvilke relationer mellem aktørerne, der skal styrkes eller ændres, for at

skabe en ændring for naturen (Ibid.: 16). Her kunne der eksempelvis kigges på forholdet mellem nationalparken og de private lodsejere.

Metoden præsenterer begrebet **Power** og **Power Ressources**. Her beskrives power både som værende et undertrykkende værktøj i form af 'violence' (GTZ 2007: 20), men også i forbindelse med aktørers 'magtressourcer' (GTZ 2007: 25). Aktørers faglige baggrund eller opnåede informationsniveau er med til at danne grundlag for aktørernes tilgængelige magtressourcer, som kan styrke eller svække deres handlemuligheder i en given sammenhæng. Eksempelvis sidder sekretariatet, qua deres samarbejde med lodsejere, i besiddelse af mere information sammenlignet med andre organisationer i forhold til samarbejds muligheder og er dermed sikret et større vidensgrundlag i forhandlingssituationer. Hvoraf tre faktorer som **Legitim Magt**, **Organisatoriske Strukturer** og **Kultur** kan påvirke aktørernes anvendelse af deres magt (eller position) i eksempelvis en beslutningsproces om, hvorvidt et projekt er bedre end et andet. Desuden kan en sådan kortlægning af aktørernes magt og den generelle organisationsmagt give en forståelse af de interne magtrelationer, og de muligheder og barrierer de skaber (GTZ 2007: 25).

I projektets analyse vil vi lave en kortlægning af de tidligere identificerede aktørers interesser og handlerum, **Figur 10**, som bygger på **Figur 5**. Det gøres via en beskrivelse af aktørernes interesser i forhold til Nationalpark Skjoldungernes Land, og deres potentielle begrænsninger og handlemuligheder i relation til naturen (Ibid.: 26). Dette gøres blandt andet for at kunne besvare arbejds spørgsmål 2: **"Hvilke interessenter har mulighed for at påvirke og facilitere naturens udvikling i Nationalparken Skjoldungernes Land?"**

I analysen vil vi undersøge potentielle konflikter (begrænsninger) i relation til aktører, der ikke nødvendigvis er åbenlyse set udefra, men som kan have en påvirkning på, hvordan der arbejdes med natur i nationalparken. Disse begrænsninger kan deles op i tre kategorier: **Manglende Viden**, **Manglende Ressourcer** og **Manglende Vilje**.

Manglende viden refererer til, når en aktør mangler viden om fordelene ved de potentielle ændringer, hvordan de skal opnås og deres rolle i processen. Dette kan eksempelvis være, hvis nationalparksekretariatet mangler faglig viden om implementeringen af et naturprojekt.

Manglende ressourcer indebærer, at en aktør mangler de materielle ressourcer eller evner, der er nødvendige for ændringen - dette kan eksempelvis være manglende økonomiske ressourcer, som er nødvendige for de fleste naturprojekter.

Manglende vilje refererer til en aktørs manglende politiske vilje til at støtte op om ændringer grundet institutionelle, ideologiske eller personlige årsager (Ibid.: 27).

7 – Aktørkortlægning - Empiri

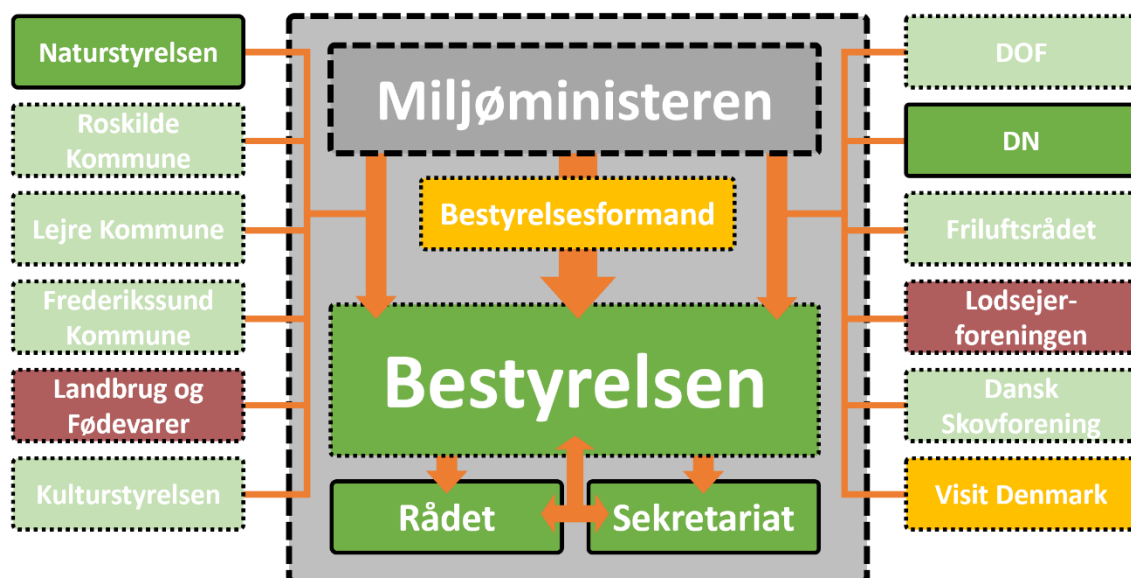
7.1 – Introduktion til casen

Den primære empiriindsamling består af interviews med personer, der på forskellig vis har tilknytning til Nationalpark Skjoldungernes Land. Herunder repræsentanter fra de forskellige dele af organisationen. Derudover har flere af interviewpersonerne en faglighed, der strækker sig ud over deres rolle og involvering i Skjoldungernes Land. Dette trækkes der også løbende på i opgaven, hvor det ligeledes har dannet baggrund for den videre afsøgning af feltet, hvilket gøres med henblik på at få indsigt i arbejdet i nationalparken, samt de dynamikker, der er på spil i planlægningen, som ikke fremgår af de tilgængelige dokumenter. Empiriindsamlingen består hovedsageligt af ekspertinterviews, hvoraf sekundær empiri, som lovgivning og planlægningsdokumenter for området, vil understøtte den primære empiri. Derudover benyttes skriftlig kritik af både nationalparkernes naturindsats samt rigsrevisionens kritik af nationalparklovgivningen.

7.2 – Hvilke interviewpersoner har vi udvalgt?

Vi har i projektet valgt at foretage ekspertinterviews med en række interessenter, der har en relation til eller viden om Nationalpark Skjoldungernes Land, og det område nationalparken opererer under. I dette afsnit fremhæves både de respondenter, vi har interviewet for at få indgående viden omkring Skjoldungernes Land fra forskellige perspektiver, men også de aktører, vi har igangværende kommunikation med, eller som vi endnu ikke proces- og vidensmæssigt er nået til at inddrage i vores projekt.

På nedenstående **Figur 6** ses en oversigt over hvilke organisationer, vores interviewpersoner har en relation til, uden det nødvendigvis betyder, at personerne repræsenterer disses interesser direkte. Dette er qua Nationalparkloven, der siger, at organisationerne kan indstille personer til deres poster i nationalparken, men det vil altid i sidste ende være Miljøministeren, der træffer beslutningen om, hvem der indstilles til bestyrelses- eller rådsposten. De mørkegrønne felter repræsenterer vores respondenter. De gule felter er aktører vi er i dialog med, men som endnu ikke har stillet op til et interview. De røde felter er de aktører vi gerne vil inddrage i fremtiden, for at danne et mere nuanceret billede over frivilligheds-begrebet samt inddragelsen af de private lodsejere i projekterne i Skjoldungernes Land. Idet vi er i tvivl om, hvorvidt bestyrelsesformanden qua hans stilling kan repræsentere lodsejernes holdninger i forhold til arbejdet med frivillighedsprincippet og eventuel afgivning af jord.



Figur 6: Respondenter med relation til Nationalparken, (Egenproduktion 2022)

De respondenter vi har interviewet, samt den viden disse har bidraget med er følgende:

Søren Grøntved Christiansen; indgår som repræsentant fra DN, og sidder udpeget af DN i Nationalpark Skjoldungernes Lands bestyrelse. Interviewet med Grøntved Christiansen bidrager med indsigt i det interne arbejde og dynamikker i bestyrelsen, samt hvorledes bestyrelsesmedlemmerne ser nationalparkens rolle. Derudover var dette interview det første foretagne, hvorfor det qua vores iterative arbejde også bidrog til at indsnævre fokus, samt gav overblik over visse aspekter af casen (Bilag 1).

Claus Helweg Ovesen; fra Dansk Botanisk Forening sidder i Nationalparkrådet, og er ligeledes uddannet biolog. Helweg Ovesen har bidraget med generel indsigt i nationalparkens arbejde, og de naturvidenskabelige aspekter af de tiltag der foretages. Derudover uddybes aspektet omkring frivillighed i dette interview, og fokus på dette intensiveres (Bilag 2).

Jens Peter Simonsen; er Skovrider for Naturstyrelsen Midtjylland, hvilket er det område Skjoldungernes Land ligger i, sidder også i bestyrelsen for nationalparken. Da Naturstyrelsen er den instans, der bestyrer mange af de danske naturarealer, har han derudover også en stor generel viden på naturområdet i Danmark. Derudover talte vi også videre ind i frivillighed, samt naturnationalparkerne, der netop ønskes oprettet på statsejede arealer - det vil altså primært sige arealer, der allerede forvaltes af Naturstyrelsen (Bilag 3).

Thomas Vestergaard-Nielsen; er projektkonsulent i sekretariatet, samt uddannet Forstkandidat og bidrager med indsigt i deres arbejde i Nationalpark Skjoldungernes Land. Da sekretariatet er det organ,

der skal føre nationalparksplanerne ud i livet og også står for at tage kontakt til lodsejerne i forhold til frivillige projekter, er det ligeledes her viden om dette indhentes (Bilag 4).

7.3 – Ikke repræsenterede interessenter

Yderligere har vi forsøgt at komme i kontakt med Visit Roskilde, for at høre hvilken rolle de oplever naturen og nationalparken spiller i forbindelse med turismen i området. De henviste os til sekretariatet i Skjoldungernes Land.

Vi kontaktede også den danske afdeling af IPBES, der tidligere har rejst kritik af nationalparkerne, hvilket vi gerne ville have uddybet. Dog har vi ikke modtaget noget svar fra dem.

Desuden har vi taget kontakt til nationalparkens bestyrelsesformand Lars Vedsmand, idet han er udpeget af Miljøministeren, men også fordi han udover at være bestyrelsesformand også repræsenterer lodsejerne i området. Heraf ville vi spørge ind til hans rolle som formand, de interne strukturer i bestyrelsen og nationalparken, samt inddragelsen af lodsejerne og deres holdning til nationalparken. Vi fik kontakt, men det lykkedes ikke at finde et tidspunkt, der passede alle parter.

Det havde selvfølgelig været relevant for vores projekt, hvis det var lykket os at få kontakt til en eller flere af de benævnte lodsejere, enten som havde deltaget i et frivilligt projekt, eller som ikke havde lyst til dette, for at få deres perspektiv på processerne omkring nationalparkerne og samarbejdet med nationalparkbestyrelsen og sekretariatet.

Derudover kunne en større inddragelse af de kommunale aktører have bidraget med en yderligere forståelse for både opfattelsen af Nationalparken hos andre aktører i området, samt dens eventuelle betydning i deres arbejde med naturen.

7.4 – Litteratur review

I dette afsnit vil vi kort redegøre for den eksisterende videnskabelige litteratur på området, dels for at beskrive hvori vores undersøgelse bidrager til at udfylde et videnshul, og dels for at vise hvad der ellers skrives på området. Dette er sket ved at lave søgninger på Google Scholar og i det Kongelige Biblioteks online database. Vores genstandsfelt her er indsnævret til at omhandle *naturen* i nationalparkerne, samt især naturen i Nationalpark Skjoldungernes Land. Derfor er undersøgelser, der primært omhandler kulturelle, undervisningsmæssige eller andre parametre ikke medtaget. De væsentligste forskningsartikler, der vurderes til at være mest relevante og af højest kvalitet vil kort blive redegjort for, med henblik på at give læser en forståelse for den eksisterende litteratur på området.

En søgning på ”Nationalpark Skjoldungernes Land” indhenter 22 resultater på kb.dk, og 17 på Google Scholar. Her er studenterrapporter ekskluderet. I mange af disse hits er Skjoldungernes Land ikke

omdrejningspunktet, da der er tale om en kort reference, eller et citat. Herunder har vi redegjort kort for de vigtigste undersøgelser:

En undersøgelse er ”*Geologi og landskaber i Nationalpark Skjoldungernes Land*” fra 2017, af Michael Houmark-Nielsen., v Statens Naturhistoriske Museum. Artiklen gennemgår landskabets dannelse og historie over de seneste 25.000 år, og især hvorledes den seneste istid påvirkede landskabet. Heraf udspringer mange af områdets landskabsmæssige herlighedsværdier, der beskrives i artiklen (Houmark-Nielsen 2017: 1).

Et netop overstået pilotprojekt, foretaget af forskere fra SDU, har faciliteret workshops omhandlende udviklingsprocesser for bæredygtig turisme i danske nationalparker og naturområder, herunder Skjoldungernes Land (Liburd et al 2021: 4). I sammendraget ”*Bæredygtig turisme i Nationalpark Skjoldungernes land*” sammensluttet resultaterne for pilotundersøgelsen. Til disse workshops var der inviteret aktører med forskellige syn på parken, der sammen skulle tale om, hvordan turismen bør se ud i 2050. Heraf kom en række råd til den videre proces, som nationalparken kunne tage med i den videre udvikling af turismen (Ibid.: 5).

I projektet ”*Definitionsramme for bynær økoturisme*”, af Jesper Holm og Berit Charlotte Kaae, opstilles et koncept og design for bæredygtig turisme i bynære naturområder (Holm & Kaae 2017: 5). Her er særligt afsnittet ”*2.6 Den danske nationalparks- og naturnationalparkspolitik*” (Holm & Kaae 2017: 48) relevant, hvori den første nationalparkpolitik opsummeres således:

”Den førte nationalparkspolitik har med andre ord alene dannelse af professionelle og frivillige communities som konsekvens, og et potentiale for en lokale og NGO offentligheds bevågenhed for skabelse af forskellige former for friluftsliv og bæredygtig turisme, således som udkastet til Skjoldungelandets Handleplan rummer (uden konkrete udmøntninger heraf).”

(Holm & Kaae 2017: 50)

Et kandidatspeciale fra Geografi og Geoinformatik på KU, ”*Metastyring af styringsnetværk i nationalparker*” (Frandsen 2016) omhandler metanetværksstyring ved oprettelsen af Skjoldungernes Land. Det undersøges, hvordan der ud fra den diffuse Nationalparkslovgivning samles netværk på forskellig vis, med forskellige grader af succes, i de forskellige nationalparker (Frandsen 2016: 4). Det konkluderes, at frivillighedsprincippet og den lokale opbakning er afgørende for at sikre projektets succes, især i forhold til nøgleaktører, og at det i Nationalpark Skjoldungernes Land er lykket i rimelig grad, sammenlignet med andre nationalparker (Ibid.: 75.). Den væsentligste måde, hvorpå vores projekt

adskiller sig fra denne rapport, er gennem vores fokus på naturen og dennes udviklingsmuligheder qua rammebetingelserne.

En søgning på ”Nationalpark Danmark natur” resulterer i 62 resultater på kb.dk, og 630 på Google Scholar. Søger man udelukkende på Nationalpark Danmark er resultatet 304 på kb.dk og 748 på Google Scholar. Her er det igen værd at pointere, at der kort redegøres for de mest relevante resultater, der vurderes til at være tættest på vores emne ”Naturen i Nationalparkerne”.



Figur 7: Løvskov i Nationalpark Skjoldungernes Land, (Egenproduktion 2021)

”Where are the wilder parts of anthropogenic landscapes? A mapping case study for Denmark” undersøger via GIS, hvor de relativt vilde arealer i Danmark er, og sammenligner placeringen af nationalparker og Natura 2000 områder (Müller et al 2015: 90). De finder at der for nationalparkerne ikke nødvendigvis er høj overensstemmelse mellem nationalparker og høj naturkvalitet – blandt andet i Skjoldungernes Land (Müller et al 2015: 96), hvor naturkvaliteten ligger tæt på, hvad de definerer som landsgennemsnittet (Müller et al 2015: 96), mens natura 2000 områderne mere klart stemmer overens med områder med høj naturkvalitet (ibid.)

”A quantitative analysis of biodiversity and the recreational value of potential national parks in Denmark” undersøger hvorledes (på det tidspunkt) mulige nationalparker i Danmark kunne bidrage effektivt til at øge biodiversiteten, set på områderne som et netværk for en række arter (Larsen et al 2008: 685). Derudover undersøges der for synergi mellem konserverede arter, og værdi for rekreative værdier. Det konkluderes, at de på daværende tidspunkt syv pilotprojekter ikke ville være specielt effektive til at bevare de identificerede arter, og at der var andre muligheder for mere effektive netværk med dette formål (Larsen et al. 2008: 686). Dog konkluderes det også, at der er et potentiale i de større sammenhængende arealer, så længe småbiotoper også beskyttes (Larsen et al. 2008: 693).

Samlet set viser vores litteratur-review, at naturen i nationalparkerne i forskningsmæssigt øjemed ikke kan siges at belyst i en sådan grad, at det overstiger behovet for viden. Selvom det ovenstående på ingen måde er en udtømmelig liste over eksisterende forskning, eksemplificerer det alligevel det tættest relaterede forskning. Indeværende projektrapport skiller sig ud ved, udover at undersøge en mere etableret nationalpark end tidligere undersøgt, udelukkende at beskæftige sig med naturen, og især ved at have fokus på planlægning.

8 – Analyse

De kommende tre analyseafsnit, opdelt efter vores arbejdsspørgsmål, leder mod at besvare vores overordnede problemformulering. Genstandsfeltet for analysen er naturen i nationalparken, og hvordan forskellige forhold påvirker planlægningen og arbejdet med denne. Som tidligere nævnt anvender vi i projektet IUCN's definition af nationalparker, når der tales om god natur og naturen som ideal. Analysen vil tage udgangspunkt i den primære og sekundære empiri, stakeholder-analyse samt teoriene Multi-level Governance og Arnsteins Ladder of Participation.

9 – Nationalparkens rammebetingelser

Dette afsnit har til formål at besvare arbejdsopgavens spørgsmål:

Hvilke muligheder giver nationalparkens rammebetingelser for at forbedre naturen?

Dette gøres ud fra en række rammebetingelser identificeret på baggrund af den primære og sekundære empiri, og som har relevans for naturen i Nationalpark Skjoldungernes Land. Rammebetingelserne omhandler lovgivningsmæssige, økonomiske, geografiske samt politiske forhold. Da genstandsfeltet i projektet er naturen i nationalparken, har vi fravalgt en række rammebetingelser, som på andre måder kan have indflydelse på udviklingen i nationalparken som eksempelvis kulturelle og sociale rammebetingelser. Multi-level Governance anvendes i afsnittet til at beskrive især de politiske rammebetingelser ud fra et teoretisk perspektiv.

9.1 – Lovgivningsmæssige rammebetingelser

Nationalparkloven danner grundlag for, hvordan en nationalpark fungerer, og hvad der er muligt eller ikke er muligt inden for parkens rammer. Som tidligere nævnt er nationalparkloven bygget op om ti formål i ikke prioriteret rækkefølge. Disse omhandler alt fra at skabe store, sammenhængende naturområder og fremme befolkningens muligheder for at bruge naturen til at understøtte udviklingen af erhvervslivet til gavn for lokalsamfundet. Så på trods af at nationalparker, internationalt set, typisk er dannet med formål om at gavne naturen, er dette ikke tilfældet i dansk kontekst, hvor turisme, erhvervsliv og friluftsliv er prioriteret på samme niveau som naturen qua nationalparkloven. Dette er Jens Peter Simonsen enig i: *“Nationalparkerne er ikke sat i verden for at gøre naturen bedre. De er også sat i verden for at gøre naturen bedre.”* (Bilag 3: 2). I den forbindelse mener han, at den tidligere omtalte kritik af nationalparkerne vedrørende manglende, natur ikke er berettiget, idet naturen aldrig har været hovedformålet med oprettelsen af nationalparkerne. Derimod mener han, at der skal rettes kritik mod nationalparkloven, og ikke den enkelte nationalpark (Bilag 3: 2). Derfra kan man diskutere, om der er behov for at nationalparkloven revideres, så naturværdierne prioriteres mere og i højere grad beskyttes juridisk set. I den forbindelse anbefaler Rigsrevisionen (se afsnit 4.6), at Miljøministeriet fremover skal understøtte nationalparkerne mere, så de i højere grad har ressourcer til at styrke og udvikle naturen. På den måde behøver Nationalparkloven ikke ændres, da andre love, eksempelvis

Naturbeskyttelsesloven eller Skovloven, vil supplere arbejdet med naturforbedringerne qua Miljøministeriets egne rammebetingelser (Rigsrevisionen 2013: 1).

Som tidligere nævnt udpeges nationalparkbestyrelsen (se afsnit 4.9) af Miljøministeren på baggrund af indstilling fra berørte organisationer, kommuner og Staten (Nationalparkloven 2007: § 12). Nationalparkloven dikterer ikke, hvordan bestyrelsen skal opbygges, og hvilke interesser der skal varetages eller prioriteres, men blot at berørte interesser skal inddrages. Da bestyrelsen blev nedsat, var det en lokal lodsejer, der blev udpeget som formand. I den forbindelse nævner Claus Helweg Ovesen at: “[...] det betyder at bestyrelsen træder med forsigtighed. Men også stadigvæk så der er et positivt forhold til lodsejerne” (Bilag 2: 10). Helweg Ovesen mener altså, at formanden blev udpeget i virke af sin position som lodsejer, hvilket gjorde at de andre lodsejere var mere positivt indstillede overfor overgangen til nationalparken. Han mener desuden, at formanden har gjort det rigtig godt, og at nationalparkens forhold til lodsejerne har været udmærket, men at det godt kan gå lidt langsomt i forhold til naturfremdriften på grund af de splittede interesser (Ibid.). Der er heller ingen krav fra lovgivningens side til, hvilke interesser de andre bestyrelsesmedlemmer skal varetage eller repræsentere. Søren Grøntved Christiansen mener at fordelingen af forskellige interesser i både bestyrelsen og sekretariatet er en smule skæv. Som han ser det, er det i høj grad repræsentanter fra skovbruget, landbruget og selve lodsejerne, der sidder i bestyrelsen og sekretariatet, og i mindre grad ornitologer, biologer og andre repræsentanter for natur- og dyrelivet, der har indflydelse (Bilag 1: 10). Denne strukturelle opbygning af organisationen og potentielle skævvridning af interesser, kan derfor have indflydelse på nationalparkens rammebetingelser for at arbejde med naturen. Dette betyder ikke, at lodsejere og repræsentanter fra landbrug og skovbrug ikke ønsker at forbedre naturen, men blot at de højst sandsynligt også har andre interesser i nationalparken som eksempelvis økonomiske eller erhvervsmæssige.

Nationalparken har flere muligheder i relation til naturen beskrevet i Nationalparkloven i form af virkemidler. Disse virkemidler omfatter metoder eller muligheder, der kan medvirke til at realisere nationalparkplanen, men ingen af dem er opsat som lovmæssige krav nationalparkerne skal overholde. Nationalparkfonden har eksempelvis mulighed for at indgå aftaler om naturbevaring, naturpleje, drift og naturgenopretning (Nationalparkloven 2007: § 14) – dog indebærer dette frivillige aftaler, hvilket betyder, at det enten skal ske gennem aftale med private lodsejere eller gennem aftale med eksempelvis Naturstyrelsen på statsejede arealer. Nationalparkloven lægger altså ikke direkte op til, at nationalparkerne skal arbejde intensivt med naturen, men den udelukker det heller ikke. Mange af paragrafferne i loven henviser til naturen eller anvender naturen som eksempel i forhold til, hvordan nationalparkfonden, -sekretariatet, -rådet og -bestyrelsen bør arbejde med planlægningen af

nationalparken. Dog er der ingen steder i loven, der siger at naturen juridisk set skal prioriteres eller arbejdes med på en specifik måde (udover at planlægningen ikke må modarbejde allerede eksisterende nationale eller internationale planer og strategier).

9.2 – Økonomiske rammebetingelser

Økonomien spiller i de fleste projekter en vigtig rolle, og dette gælder selvsagt også i nationalparkerne. Alle nationalparkerne får hvert år en bevilling fra finansloven. I 2020 lå bevillingen på 9,3 millioner kroner, men dette varierer fra år til år (Nationalpark Skjoldungernes Land a 2020: 36) Ifølge Jens Peter Simonsen, udgør finanslovsbevillingen nogle år under halvdelen af nationalparkens budget, hvilket betyder at nationalparkerne er afhængige af eksterne fondsmidler. Han mener, at især brandingværdien i at være én ud af fem nationalparker kan være med til at gøre det attraktivt for fonde at støtte projekter i nationalparken, og det er især her, at der kan hentes store beløb til konkrete projekter (Bilag 3: 6-7). Dog kan pengene også komme andre steder fra - eksempelvis fra kommunerne, eller som ved et stenrevsprojekt, nationalparken står for i Roskilde fjord, hvor regeringen har afsat 10 millioner kroner (Bilag 4: 7). Her er det igen tydeligt, qua MLG, at nationalparken ikke opererer i et tomrum, men interagerer med forskellige aktører både i den horisontale- og vertikale dimension.

Nationalpark Skjoldungernes Land har en målsætning om, at 40 procent af deres budget skal bruges på naturen. Denne målsætning kommer blandt andet som resultat af Rigsrevisionens kritik om manglende naturindhold. Selvom det udadtil virker som en skæv fordeling at afsætte flere økonomiske midler til ét formål, når der også skal tages hensyn til andre formål, er mange af formålene, som eksempelvis uddannelse, turisme og friluftsliv, afhængige af naturen. Der kan også være mange forskellige måder at udregne de økonomiske omkostninger af naturtiltag på; eksempelvis tælles de løntimer, en medarbejder bruger på et naturprojekt med i projektets omkostninger (Bilag 4: 7). Generelt går en meget stor andel af budgettet til lønninger, og i 2020 udgjorde lønninger alene 5,6 millioner kroner, ud af bruttoudgifter på 12,29 millioner kroner. Nationalpark Skjoldungernes Land er altså økonomisk afhængig af de eksterne midler, for at dække udgifterne (Nationalpark Skjoldungernes Land a 2020: 36). Dertil formoder vi, at formidling eksempelvis kan være meget afhængig af naturvejledere og dertilhørende lønninger.

Jens Peter Simonsen nævner, at der har været en uklarhed i reglerne i forhold til, hvad Nationalparken må yde støtte til, og at denne uklarhed har været en begrænsning. Han påpeger, at i og med naturen er noget af det, der har det sværest i Skjoldungernes Land, giver det mening at have målsætningen om de 40 procent til naturen, men at der også skal identificeres projekter med substans (Bilag 3: 6). Ellers “[...] kunne [der] være en risiko for, at det hele ville gå op i hjemmesider og reklamer og farvestrålende

informationsmagasiner, og naturvejledning for den sags skyld [...]” (Bilag 3: 6). Dermed forholder han sig også kritisk til, om pengene rent faktisk bruges på projekter, der gør en forskel for den reelle naturkvalitet i området, hvilket må antages at være formålet med målsætningen. Thomas fremhæver den tidlige formidlingsindsats, hvor det var vigtigt at udbrede kendskabet til parken, og hvad det for lodsejerne ville sige at være i en nationalpark (Bilag 4: 7).

Med det øgede politiske fokus der er på klima, biodiversitet og natur kunne det potentielt være en mulighed for lodsejere, at der bliver “dyrket natur” på deres arealer i stedet for afgrøder som en form for alternativ økonomi, hvor der gives arealstøtte til udlagte arealer. Dette kunne eksempelvis være en mulighed for de lavbundsarealer, der bliver gjort mindre profitable, når landbrugsstøtten ændres (Bilag 3: 14). På nuværende tidspunkt er det dog fortsat en forudsætning, at der arbejdes i et område med produktion, hvor det især er en bæredygtig økonomi, der er i centrum for den enkelte landmand:

“Selvfølgelig er der nogle, som har købt nogle ejendomme dyrt og som lever af at producere, og som også har det for øje, at der er en økonomi, der skal være bæredygtig og hænge sammen, for at de fortsat kan være på ejendommen. Men inden for den ramme, er der en stor interesse for at lave naturprojekter.”

(Bilag 4: 2)

Derfor spiller lodsejernes økonomiske interesser også på sin vis en stor rolle for arbejdet med naturen i Skjoldungernes Land, da det er disse økonomiske interesser, naturprojekterne skal “konkurrere” med. Eftersom 80 procent af arealet i nationalparken er ejet af private aktører, er det også her der er størst mulighed for at gøre en forskel for naturen indenfor budgetrammen (Ibid.).

9.3 – Geografiske rammebetingelser

Geografiske rammebetingelser kan have stor indflydelse på Nationalpark Skjoldungernes Lands muligheder for at arbejde med naturen. Først og fremmest er cirka 80 procent af landarealet i nationalparken privatejet, hvilket kan komplicere naturforvaltningsmulighederne (Bilag 4: 4). Som tidligere nævnt er det nemmere at lave projekter på statsejede arealer, da der ikke skal kompenseres arealmæssigt eller økonomisk til private lodsejere. Selvom det er mindre kompliceret at gennemføre projekter på statsejede arealer, betyder det ikke, at det er nemt. Jens Peter Simonsen nævner, at det er udfordrende at skabe sammenhængende natur, til trods for at der i Bistrupskovene er over 1000 hektar statsejet skov, på grund af de mange forskellige interesser, der er tilknyttet området som eksempelvis friluftsliv, løb, mountainbiking og så videre. (Bilag 3: 9). Netop disse store sammenhængende naturområder er relevante at fokusere på, idet det er et af formålene med nationalparkerne qua Nationalparkloven (Nationalparkloven 2007: § 1). Hvorvidt det overhovedet er muligt at skabe store

sammenhængende naturområder i et forholdsvist lille og intenst dyrket område som Nationalpark Skjoldungernes Land, eller Danmark generelt, må fremtiden vise. Ifølge Claus Helweg Ovesen er det kun muligt at skabe plads til mere natur, hvis en del af landbruget tages ud af drift (Bilag 2: 9). I den forbindelse nævner han desuden, at landbruget er en betydelig årsag til, at naturen i nationalparken er af ringe kvalitet grundet udvaskning af kvælstof (Ibid.: 3, 4). Denne udfordring har andre danske nationalparker ikke i lige så høj grad. Eksempelvis er størstedelen af arealet i Nationalpark Thy statsejet, hvilket betyder at der ikke er lige så stor en andel af landbrug som er tilfældet i Skjoldungernes Land (Bilag 4: 11). Dog er der grundlæggende forskel på de danske nationalparker, da de ifølge §2 stk. 3 i Nationalparkloven skal repræsentere forskellige danske landskabstyper (Nationalparkloven 2007: § 2). Her er Skjoldungernes Land repræsentant for det klassiske danske kulturlandskab med landbrug og landsbyer. I forbindelse med de store sammenhængende naturområder nævner Søren Grøntved Christiansen, at det kan være en udfordring eller en stopklods for mange projekter, at der oftest skal involveres en del lodsejere (Bilag 1: 12). Det er ifølge ham også en af årsagerne til, at de nye naturnationalparker udelukkende planlægges på statsejede arealer, idet man undgår potentielle konflikter med private lodsejere (Ibid.: 3). Simonsen nævner, at disse konflikter ikke kun omhandler økonomisk kompensation, i forhold til projekter på privatejet jord, men i lige så høj grad lodsejernes følelser omkring deres jord. Mange lodsejere ejer jord på grund af herlighedsværdi og ejerglæde, og kan ofte være bekymrede for offentlig adgang til deres jord (Bilag 3: 4). Man kunne forestille sig, at det bliver en del nemmere og mere effektivt at planlægge natur i de nye naturnationalparker, både fordi det er statsejede arealer, men også fordi naturen er hovedformålet med oprettelsen i modsætning til nationalparker, hvor naturen kun er en del af formålet. Det er dog vigtigt at understrege, at der har været gennemført mange projekter til gavn for naturen og specifikke arter i nationalparken, men at det ifølge Claus Helweg Ovesen har været "lidt arealmæssigt beskedne ting" (Bilag 2: 4).

Der kan argumenteres for, at Danmark som udgangspunkt ikke har de samme forudsætninger for at have nationalparker, der lever op til de internationale standarder (eksempelvis IUCN), som andre lande har. Danmark er det mest opdyrkede land i Europa, og et af de mest opdyrkede lande i verden (Møller 2017). Det betyder også, at Danmark helt selvfølgelig ikke har den samme plads til natur som andre lande har. Claus Helweg Ovesen sætter spørgsmålstegn ved, om der overhovedet kan eksistere store sammenhængende naturområder i et relativt lille land som Danmark (Bilag 2: 2). Søren Grøntved Christiansen mener, at der sagtens kan laves nationalparker i Danmark, der lever op til de internationale standarder. Disse ville være en del mindre end de nuværende nationalparker, men modsat ville naturkvaliteten være en del højere (Bilag 1: 5).

9.4 – Politiske rammebetingelser

Som tidligere nævnt, var OECD's kritik af Danmarks manglende nationalparker stærkt medvirkende til, at disse blev oprettet i første omgang. Dette viser, hvordan internationalt pres rykker nedad i den vertikale dimension og kan påvirke national lovgivning. Nationalparkloven blev vedtaget ved et bredt politisk flertal, bortset fra Enhedslisten, netop fordi Enhedslisten ikke mente, at definitionen levede op til de internationale standarder for nationalparker (Miljø- og Planlægningsudvalget 2007). Fra Miljøministeriet blev der udpeget en række område, hvor der skulle udarbejdes et pilotprojekt i lokale styregrupper. Hermed udstikkes der fra statsligt niveau en målsætning videre nedad i en vertikal retning, der skal løses lokalt, via horisontal koordination. Styregrupperne for disse pilotprojekter, hvoraf flere organisationer senere har fået plads i nationalparkbestyrelserne eller -rådene, har overtaget den videre proces for at sikre den lokale forankring. Dette går igen i det senere arbejde i Nationalpark Skjoldungernes land, hvor det i starten var sekretariatet, der skulle henvende sig til lodsejere med idéer til projekter, hvor det i dag snarere er den anden vej rundt. Det har det mere udbredte kendskab til nationalparkens formål hjulpet på. Fra de almene borgere var fra start en masse lokale idéer til konkrete projekter, som sekretariatet kunne danne grundlag for sekretariatets videre arbejde (Bilag 4: 3). Her har almindelige borgers idéer altså mulighed for at påvirke udviklingen i nationalparken, selvom det i sagens natur er op til lodsejerne at indgå i projekterne frivilligt.



Figur 8: Ferskvandssø i Nationalpark Skjoldungernes Land, (Egenproduktion 2021)

Hvis nationalparken opkøber land, skal dette som udgangspunkt overgå til enten Miljøministeriet eller kommunerne (Nationalparkloven 2007: §15), hvilket skal sikre, at der ikke er unødvendigt overlap mellem de forskellige myndigheder i nationalparken. At det er op til kommunerne eller Naturstyrelsen at indgå som lodsejere, kan også være med til at holde de løbende omkostninger nede for

nationalparken, hvis disse overtager driften af nye naturområder. Dette sørger også for, at der i den horisontale dimension er en klar rollefordeling og tydeliggør nationalparkens rolle overfor de andre aktører. Der kan allerede ses forskel på, hvilke formål Naturstyrelsen og kommunerne varetager og driver naturpolitik på; kommunerne har mange flere parametre at tage hensyn til og skabe samspil mellem, og står i større grad direkte til ansvar overfor borgerne. Rollefordelingen er ifølge Thomas Vestergaard-Nielsen noget, der er opmærksomhed på, *“at det er vores opgave at supplere de indsatser, der er i forvejen.”* (Bilag 4: 11). Ligesom nationalparken positionerer sig som værende et ekstra tilbud for lodsejerne, er det samme gældende i forhold til de offentlige instanser. Her kunne man dog overveje, hvor meget denne supplerende rolle i virkeligheden gør af forskel udover de penge, der er tildelt nationalparkerne. Hvis disse blev givet direkte ud i kommunerne eller til Naturstyrelsen, hvorledes ville dette resultere i en markant anderledes indsats?

I de oprindelige styregrupper var der generelt en bred enighed om, at der var positiv lokal opbakning til alle de syv foreslåede nationalparker, samt de tre såkaldte undersøgelsesområder, hvoraf et var Skjoldungernes Land. Undtagelsen/reservationer i den lokale opbakning kommer, i alle tilfælde, primært fra det lokale landbrug (Pilotprojektprojekt Nationalpark Møn 2005: 91, Styregruppen 2005:5, Styregruppen for Pilotprojekt Nationalpark Mols Bjerge 2005: 7, Styregruppen for Pilotprojekt Nationalpark Kongernes Nordsjælland 2005: 4). Kritikken, der går igen, er usikkerheden omkring landbrugets fremtidige rammevilkår i tilfælde af oprettelsen en nationalpark. Derfor fremhæves frivillighedsbaseret deltagelse samt fuld økonomisk compensation i styregruppernes anbefalinger. Vi formoder, at dette hænger sammen med, at styregrupperne er nedsat og er kommet med deres oplæg, inden Nationalparkloven blev vedtaget. Det fremgår tilsyneladende, at der generelt set var uklarhed omkring opgaven vedrørende pilotprojekterne; der henvises til det oprindelige oplæg som *“et blankt stykke papir”* (Lille Vildmoserådet 2005: 109). Desuden skabte manglende rammebetingelser frustration og manglende tilslutningsvilje i det lokale landbrug, der ikke vidste, hvad en nationalpark ville have af betydning for deres erhverv (Pilotprojekt Nationalpark Møn 2005: 91). Dette indikerer, som tidligere kritik af nationalparkerne også har lydt på, at processen omkring nationalparkernes tilblivelse er gået stærkt. Det havde nok været enklere for de lokale processer i de oprindelige styregrupper, hvis Nationalparkloven var vedtaget inden styregruppemøderne. Dette afspejles også i den tidligere nævnte indsats i Skjoldungernes Land med at udbrede kendskabet til nationalparken. Det formodes, at hvis landbruget fra begyndelsen af var blevet introduceret til meningen med nationalparker, og givet vished omkring projektets betydning for deres erhverv, kunne det muligvis have manet tvivlen til jorden tidligere. Den vertikale proces, hvor international kritik munder ud i national lovgivning, har altså skabt problemer i den lokale kontekst. Dette kunne tilskrives et politisk

ønske om hurtigt at levere et politisk resultat. Når dette politiske ønske skynder på processen, kan resultatet altså være lokal modstand. Thomas Vestergaard-Nielsen nævner, i konteksten af konkrete projekter i Skjoldungernes Land, at et princip de arbejder med er, at den første der bliver præsenteret for en projektidé, er den pågældende lodsejer. Dette opfattes som essentielt for at respektere den private ejendomsret, hvilket er et vigtigt, tillidsskabende og psykologisk element mellem sekretariatet og den enkelte lodsejer (Bilag 4: 4). Hvis den pågældende lodsejer ikke er interesseret, på det pågældende tidspunkt, kan man lægge projektet i skuffen til en anden gang. Det er vigtigt at acceptere et nej, og desuden er der mange andre mulige projekter at tage op i stedet (Bilag 4: 4-5). Igen viser dette behovet for en høj grad af lokal forankring og respekt. Det er svært at gå ind til disse projekter med for stærk vilje, da dette potentielt kan skabe modstand. At aktørerne har et lokalt kendskab, samt en forståelse og mulighed for at takke og acceptere et nej, muliggør videre arbejde. Hvis der derimod var stor politisk vilje, og der blev lagt pres på nationalparken for at udføre et bestemt projekt uden lodsejernes vilje - i ekstremer via ekspropriering - kunne det besværliggøre, ikke bare det konkrete projekt, men også det fremtidige arbejde i nationalparken. Ekspropriering er højst sandsynligt ikke et værktøj, der arbejdes med, da dette ville skabe så stor uvilje, at det ville være svært at lave noget som helst på frivillig basis. Her kan man så notere sig, at der i sager om vejanlæg og lignende kan eksproprieres, men at det samme er utænkeligt til fordel for naturen. Den horisontale integration i lokalområdet, hvor der er gensidig respekt for hinanden, er et vigtigt element for arbejdet med naturen. Derfor er der i Nationalpark Skjoldungernes Land også oprettet et konfliktråd, der kan være med til at løse eventuelle konflikter, der kunne opstå, særligt mellem brugere eller mellem brugere og lodsejere i forhold til færdsel (Nationalpark Skjoldungernes Land b 2020).

9.5 – Delkonklusion

Dette afsnit har haft til formål at besvare arbejdsspørgsmålet: **Hvilke muligheder giver nationalparkens rammebetingelser for at forbedre naturen?** Med udgangspunkt i analysen af de lovgivningsmæssige, økonomiske, geografiske og politiske forhold, kan det udledes, at rammebetingelserne ikke danner det mest optimale grundlag for naturforbedringer i Nationalpark Skjoldungernes Land. Nationalparkloven dikterer ikke entydigt, hvordan der skal arbejdes med naturen, og sætter ikke krav til højere beskyttelse af naturen end resten af landet. Til gengæld sættes der omvendt heller ikke begrænsninger for, hvor meget der arbejdes med naturen, som afspejles i 40 procents målsætningen. Dog er nationalparker i Danmark som udgangspunkt ikke oprettet udelukkende for naturens skyld – hvilket kan rejse en del kritik i forhold til de internationale standarder for arbejde med naturen i nationalparker. De økonomiske rammebetingelser danner heller ikke det bedste grundlag for naturforbedringer, idet nationalparkens midler er begrænsede. Dog har Nationalpark Skjoldungernes

Land en målsætning om at bruge 40 procent af deres midler på naturen, hvilket ingen andre nationalparker har som ambition. De geografiske rammebetingelser kan på nogle punkter agere stopklods for arbejdet med naturen. Først og fremmest er størstedelen af nationalparken privatejet, hvilket begrænser mængden af områder, hvor nationalparken frit kan lave naturprojekter. Dernæst er en stor del af nationalparken (og Danmark generelt) opdyrket, hvilket påvirker naturkvaliteten negativt. Dog mener flere af respondenterne, at der er potentiale for at skabe god natur i nationalparken, det bliver bare på nuværende tidspunkt ikke i den størrelsesorden, som efterspørges i nationalparkloven. Hele beslutningen om at Danmark skulle have nationalparker, kunne på nogle punkter virke forhastet, og det blev som udgangspunkt ikke forklaret ordentligt for de lokale aktører, hvilket i opstartsfasen skabte modstand. Dog er aktørerne (herunder lodsejerne) senere blevet mere positive overfor nationalparken, hvilket muligvis på sigt kan komme naturen og specifikke naturprojekter til gode.

10 – Interessefordeling i Nationalpark Skjoldungernes Land

I dette analyseafsnit vil vi ud fra behandling af vores empiri analysere hvilke interessenter i og omkring nationalparken, der har størst mulighed for at påvirke og facilitere naturens udvikling i nationalparken. Vi vil analysere på fordelingen af interesseområder i den organisatoriske opbygning og derigennem besvare arbejdsspørgsmål 2:

Hvilke interessenter har mulighed for at påvirke og facilitere naturens udvikling i Nationalpark Skjoldungernes Land?

Vi har valgt at lade os inspirere af metoden Multi-stakeholderanalyse, idet vi hovedsageligt fokuserer på lokale aktører, der i forvejen er en del af nationalparken og dennes rammer, i stedet for at forsøge at klarlægge alle de interesser, der kan være i nationalparken, som regionale, nationale, brugere og andre med interesse for anvendelse.

Nationalparkens bestyrelsesmedlemmer, der er indstillet af 'berørte' organisationer i nationalparkens område, er med til at stemme om potentielle projekter. Alle bestyrelsesmedlemmer er derfor aktører, der repræsenterer offentlige eller private interesser i området, hvorimod sekretariatet står for det praktiske og dermed ses som en samlet enhed. Nationalparkrådet sammensættes på baggrund af bestyrelsens indstillinger og giver i deres funktion faglig sparring til bestyrelsen og sekretariatet. Rådet optræder dermed ikke som beslutningstagere, men kan i sin sammenslætning supplere til det vidensgrundlag, nationalparkens bestyrelse og sekretariat kan træffe beslutninger ud fra.



Figur 9: Nationalparkens kerneopbygning, (Egenproduktion 2022)

10.1 – Magtfordelingen og kortlægningen af lokale stakeholders

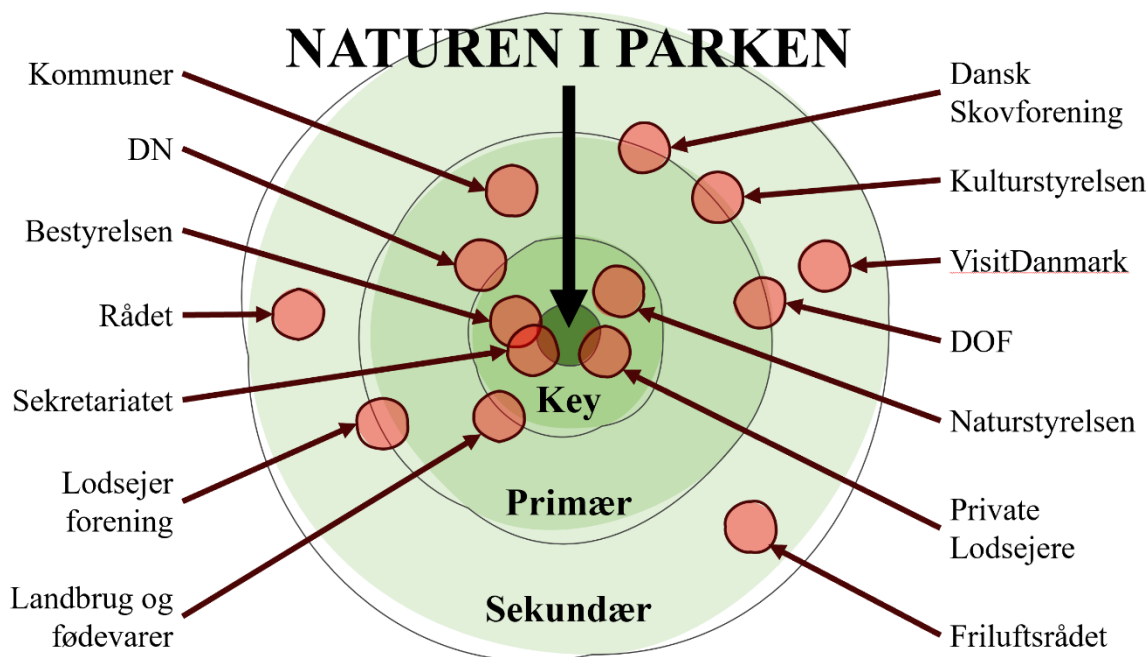
Ud fra arbejdet i vores aktørkortlægning og på baggrund af vores primære og sekundære empiri om vores aktører, har vi udviklet nedenstående **Figur 10**, der tager udgangspunkt i organisationsmodellerne fra redegørelsen (se afsnit 4.9). Modellen kortlægger aktørernes muligheder for at påvirke naturens udvikling og er derfor sat ind i modellens genstandsfelt (**Objective**). **Key Stakeholders** (nøgleaktører) er i modellen karakteriseret som aktører med stor mulighed for at påvirke genstandsfeltet. Eksempelvis er private lodsejere en nøgleaktør grundet deres fysiske ressourcer i form af deres ejendomme, der giver dem en fordel og en stor magt i de frivillige rammebetingelser for aftaler - eller 'handler', der indgås om naturprojekter på lodsejerens ejendom:

"Da man lavede bestyrelsen, var der en ganske prominent lodsejer, som man gjorde til formand for bestyrelsen. Og det betyder at bestyrelsen træder med forsigtighed. Men også stadigvæk så der er et positivt forhold til lodsejerne. Og det kan jo påkalde utålmodighed hos os, som gerne vil have at naturfremdriften foregår hurtigere. Men hvis man pludselig havde en situation, hvor der var en masse lodsejere, der var meget gale på nationalparken, det ville være helt umuligt at arbejde så. Danmark er jo et land, hvor den private ejendomsret stadig gælder. Så jeg vil sige, at det kunne gå hurtigere, men der er langsomme fremskridt, og forholdet til lodsejerne er alt i alt udmærket."

(Bilag 22: 10-11)

Vi vurderer desuden nøgleaktører til at bestå af interessenterne: Naturstyrelsen, Sekretariatet og Bestyrelsen. De **Primære Stakeholders** er interessenter, der har mindre magt end nøgleaktører og derfor ikke har samme magtressourcer eller er begrænset af lovgivningsmæssige rammer. Eksempelvis er de berørte kommuner primære aktører, da de gennem udarbejdelse af handleplaner, lokalplaner og helhedsplaner kan præge planlægningen af naturen og derudover skal godkende de store projekter, der foretages indenfor deres lovhjemmel. Kommunens arbejde med naturen kan desuden været begrænset, ligesom det var tilfældet for nationalparken, af hensynet til frivillighed samt kommunens yderligere ønske om respekt for erhvervslivets interesser. Dette bunder i nationalparklovens tilblivelse, hvor lodsejere var bekymret for mulige konsekvenser nationalparken måtte have (Bilag 3: 13). Det vurderes dermed også, at kommunen er interesseret i at holde sig på god fod med nationalparkens lodsejere, formodentlig i økonomiske og erhvervsmæssig regi inden for kommunens grænser. De primære aktører består af: Kommunerne Roskilde, Lejre og Frederikssund, DN og Landbrug & Fødevarer. Den yderste cirkel består af de aktører, som har lidt eller ingen magt qua manglende økonomiske ressourcer eller deres relation til organisationen. Eksempelvis har rådet ingen magt, fordi de har til formål at yde faglig sparring til sekretariatet, bestyrelsen og lodsejerne ved idéfasen og planlægningen, men ikke har indflydelse på selve beslutningstagen (Bilag 2: 11). De **Sekundære Stakeholders** består af:

Friluftsrådet, Lodsejer Foreningen, Dansk Skovforening, Kulturstyrelsen, VisitDanmark og DOF. Vi har dog i **Figur 10** placeret henholdsvis Lodsejer Foreningen, Dansk Skovforening, Kulturstyrelsen og DOF mellem den sekundære og den primære stakeholder cirkel, da de hører til de sekundære stakeholder, men har en større magtpåvirkning qua den viden, de besidder, eller på baggrund af et samarbejde med stakeholders i de indre kredse.



Figur 10: Interesséfelter i forhold til rapportens genstandsfelt, (Egenproduktion 2022)

Modellen er en afgrænset kortlægning af de lokale magtrelationer for Skjoldungernes Land, og vi er opmærksomme på udefrakommende faktorer som eksempelvis regionale, nationale og internationale retningslinjer og politiske udspil, der kan påvirke de lokale handlemuligheder. Eksempelvis ordninger om udtagelse af lavbundsgrunde til naturskabelse med økonomiske kompensationsmuligheder, der potentielt kunne øge lodsejernes incitament for deltagelse i naturprojekter.

10.2 – Organisationsprofiler over Skjoldungelandets bestyrelsesmedlemmer

Understående organisationsprofiler præsenterer kort de organisationer, som har indstillet bestyrelsesmedlemmerne til nationalparkens bestyrelse. Profilerne afspejler derfor ikke de siddende bestyrelsesmedlemmers private interesser, men er i stedet fokuseret på de interesser, de indstillende organisationer har, da vi vurderer, at disse organisationer må have en interesse i, at deres medlemmer varetager deres interesseområder i nationalparken.

Organisationsprofilerne benyttes derfra til at klarlægge fordelingen af de interessefællesskaber, der er repræsenteret i bestyrelsen; erhverv, natur, turisme og andet, med henblik på at forstå nationalparkens interne forudsætninger og handlemuligheder i forhold til udviklingen af naturen i nationalparken, og

hvilke interesser der reelt kan påvirke beslutningsgrundlaget og ikke mindst rådgivningsgrundlaget i nationalparken.

Bestyrelsen i Nationalpark Skjoldungernes Land består på nuværende tidspunkt af 12 medlemmer, og én formand henholdsvis (Naturstyrelsen c u.å.):

Tre repræsentanter fra kommunerne i nationalparken, henholdsvis Roskilde, Lejre og Frederikssund: Borgmestrene repræsenterer den enkelte kommunes og dermed også deres borgeres interesser i nationalparkbestyrelsen. Kommunen opererer indenfor de samme fysiske rammer som nationalparken og kan qua dette bidrage til efterlevelse af lovmæssige rammer, som beslutninger, der er naturlige i forbindelse med forvaltningen af nationalparken, for eksempel landzone tilladelser, byggetilladelser og lignende. Derudover formoder vi, at kommunen har en interesse i, at nationalparkens udvikling sker i overensstemmelse med egne målsætninger, visioner og planer indenfor kommunens rammer. Det er muligt at dette kan lede til en vis konflikt, da kommunerne potentielt opererer inden for forskellige rammer og målsætninger.

Én repræsentant udpeget af Danmarks Naturfredningsforening: Som den største natur- og miljøorganisation i Danmark, ligger deres fokus på naturen og naturforvaltning (DN a u.å.). Udover at stå for oprettelsen af fredningssager, har de lokale afdelinger fingeren på pulsen i mange forskellige naturprojekter og dermed også de lokale nationalparker (DN b u.å.). DN's arbejde må antages at være i naturens interesse, og nationalparker skal ifølge DN fokusere på at fremme naturen og være til glæde for både dyr og mennesker. DN må derfor siges, at være fortaler for oprettelsen af større sammenhængende naturarealer og flere nationalparker (DN b u.å.).

Én repræsentant udpeget af Friluftsrådet: Friluftsrådet repræsenterer de mange aktive brugere af naturoplevelserne i Skjoldungernes Land: mountainbikere, roklubber, outdoor aktiviteter og så videre. Det formodes derfor at deres fokusområde er at fremme det lokale friluftsliv. Deres vision for de kommende nationalparker er, at det bliver et område både for naturen og friluftslivet, ligesom nationalparken nuværende funktion (Friluftsrådet u.å.).

Én repræsentant udpeget af Foreningen af Lodsejere i Nationalpark Skjoldungernes Land (Lodsejerforeningen): Lodsejerne spiller en essentiel rolle i nationalparkerne, da de ejer 80 procent af nationalparkens areal. Derfor, er det på mange af deres arealer, at frivillige naturtiltag ville kunne foretages for at forbedre det samlede naturgrundlag og skabe sammenhængende natur i nationalparken (Lodsejerforening a u.å.). Lodsejerne består primært af landmænd og skovejere, og deres interessefelt er derfor at sikre, at der ikke tages beslutninger for udviklingen i området, som

potentielt kan have negative konsekvenser for landbrugs- eller skovdriften. Desuden fokuserer de på, at hensynet til naturen skal prioriteres før offentlighedens adgang (Lodsejerforeningen a u.å.). Lodsejerforeningen repræsenterer ikke alle lodsejerne i nationalparken, da medlemmerne i foreningen skal have et landbrugsareal på mindst 5 hektar for at kunne indlemmes (Lodsejerforeningen b u.å.).

Én repræsentant udpeget af Landbrug & Fødevarer: Landbrug & Fødevarer er landbrugets interesseorganisation, som repræsenterer alle lodsejere, der fører landbrug. Da 80 procent af arealet i nationalparken er ejet af private aktører (Landbrug & Fødevarer u.å.), vurderes inddragelsen af interesseorganisationen i bestyrelsen yderligere som en repræsentation af de private lodsejere og deres erhvervsinteresser.

Én repræsentant udpeget af Dansk Skovforening: Foreningen er skovejernes brancheforening, og de varetager de danske skovejeres erhvervsinteresser som repræsenterer 30 procent af skovarealet i nationalparken (Nationalpark Skjoldungernes Land 2017: 35). Råderetten over egen skov benævnes af Dansk Skovforening som værende et stort fokuspunkt på hjemmesiden (Dansk Skovforening u.å.), og det antages at inddragelsen af Dansk Skovforening, skal ses som bindeleddet mellem nationalparken og de lokale skovejere.

Én repræsentant udpeget af Kulturstyrelsen: Kulturstyrelsen hører under Kulturministeriet og varetager dermed statens og regeringens målsætninger indenfor kulturområdet. Det vurderes dermed, at Kulturstyrelsen sidder med som varetager af de kulturhistoriske værdier og kulturarven, som nationalparken består af eller gemmer på; eksempelvis arkæologiske fund, gravhøje og så videre. Denne varetagelse formodes at være relevant for nationalparkens markedsføring af områdets kulturskatte og planlægningen af området (Kulturministeriet u.å.).

Én repræsentant udpeget af turistorganisationen VisitDenmark: VisitDenmark arbejder med videreformidling og turisme lokalt og nationalt. Vi vurderer at VisitDenmark repræsenteres, da de gennem deres faglige område har kendskab til turisternes interesser og behov, samt at de kan bidrage med markedsføring af danske turistattraktioner såsom Nationalpark Skjoldungernes Land. VisitDenmark har desuden som funktion og dermed interesse i at formidle nationalparken til både danske og udenlandske turister (VisitDenmark a u.å., VisitDenmark b u.å.).

Én repræsentant udpeget af Dansk Ornitologisk Forening (DOF): DOF er en sammenslutning af fugleentusiaster, både uddannede og fritidsornitologer, og har derfor fuglene og disses livsvilkår i fokus. DOF besidder stor faglig indsigt i fugle, og er fortalere for fuglenes vilkår i området, og må derfor siges, at have fokus på naturen i nationalparken (DOF u.å.).

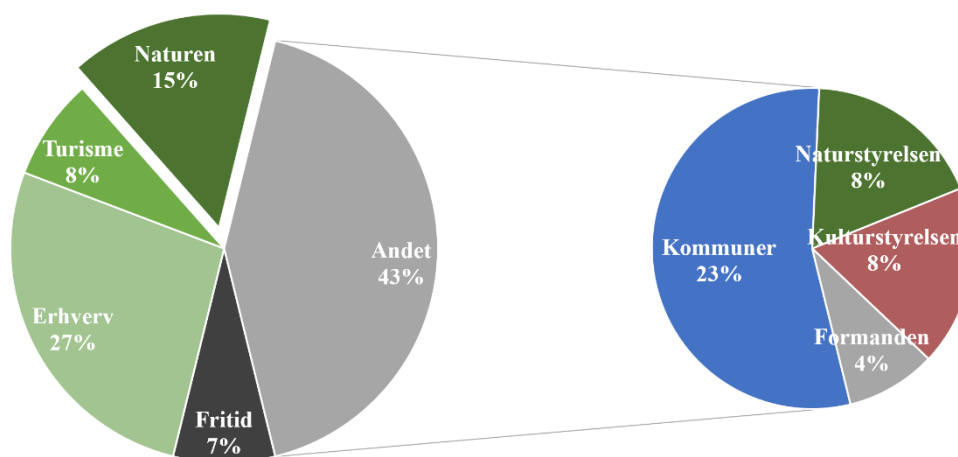
Én repræsentant udpeget af Naturstyrelsen: Naturstyrelsen er som organisation fokuseret mod naturbevarelse og naturskabelse. I nationalparken bidrager Naturstyrelsen med drift og facilitering af de statsejede naturarealer, og er samtidig den største enkeltstående lodsejer i nationalparkbestyrelsen. Nationalparkloven §15 dikterer, at når areal erhverves af nationalparkfonden, overdrages dette til Miljøministeriet (Nationalparkloven 2007: § 15), som Naturstyrelsen hører ind under, eller den pågældende kommune (Naturstyrelsen c u.å.).

Én Bestyrelsesformand udpeget af Miljøministeren: Den siddende Bestyrelsesformand er lodsejer i Nationalparken, Lars Vedsmand (Naturstyrelsen 2019). Bestyrelsesformandens rolle er at udarbejde dagsordener for de årlige bestyrelsesmøder, som vedkommende også står for at indkalde. Derudover er vedkommendes opgaver; den daglige drift af nationalparken, budgetforslag, vedtage planer med en værdi på op til 200.000 kr. i samråd med nationalparkchefen og dermed uden om den resterende bestyrelse. Samtidig er formandens stemme afgørende ved stemmelighed. Desuden formoder vi, at Lars Vedsmand ud over at repræsentere Miljøministeriet også kunne have lodsejernes erhvervsmæssige interesser in mente, da han selv er lodsejer og er det bestyrelsesmedlem lodsejerne kan komme til med bekymringer i Nationalpark Skjoldungernes Land (Nationalpark Skjoldungernes Land u.å.: 1-4). Dog kan han i hans virke som bestyrelsesformand ikke nedprioriterer de andre formål på bekostning af erhvervs- og landbrugsinteresser, da dette ville gøre ham inhabil.

10.3 – Interesseområdefordeling og betydning for arbejdet med naturen

I forbindelse med vores videnssøgning, foretagne interviews og analysen af rammebetingelserne, har vi undret os meget over det formål nationalparkerne ifølge nationalparkloven er oprettet med, samt hvordan sammensætningen af henholdsvis rådet og bestyrelsen understøtter disse formål. Vi besluttede os derfor, på baggrund af ovenstående organisationsprofiler, for at forsøge at kategorisere de medlemmer, der er i henholdsvis bestyrelsen og rådet, for at danne os et overblik over de reelle interesser, der repræsenteres. Overordnet set, er interesseområderne fastlagt ud fra de indstillede organisationer, men da bestyrelsesformanden både er lodsejer og samtidig skal varetage Miljøministeriets interesser, har vi vurderet, at han placeres 50 procent ved de offentlige instanser i kategorien 'andet' og 50 procent i feltet erhverv.

For nationalparkens bestyrelse, ser sammensætningen derfor ud som følgende:

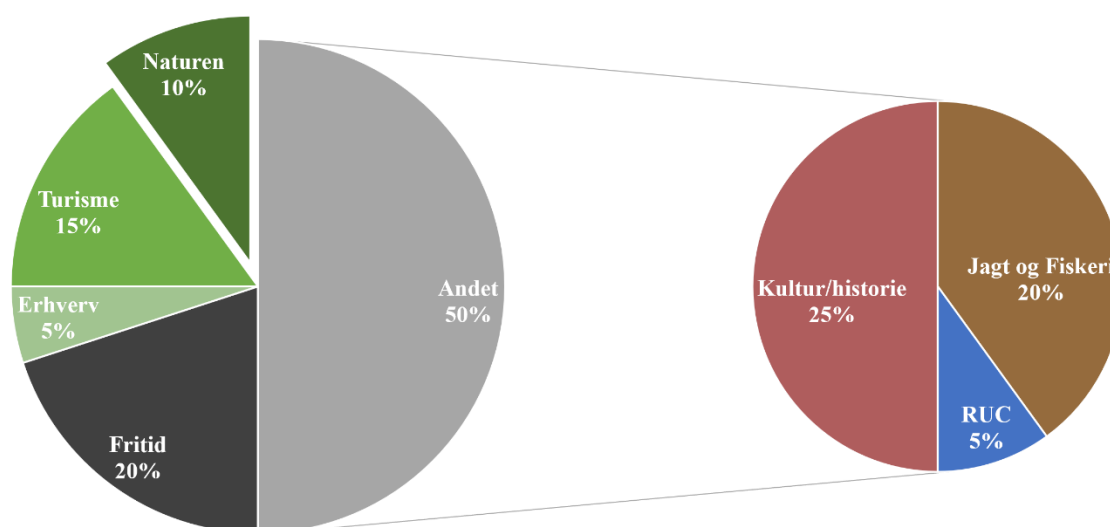


Figur 11: *Interessesfællesskaber i nationalparkbestyrelsen, (Egenproduktion 2022)*

Figur 11 viser tydeligt, at erhvervs interesser repræsenteres i højere grad end henholdsvis naturen og turisme, selvom disse tre kategorier vægtes på lige fod i nationalparklovens formål. Vi forholder os kritiske overfor denne ulige fordeling af interessevaretagelsen i nationalparksbestyrelsen. På baggrund af denne undren for bestyrelsens sammensætning skabtes en nysgerrighed, om hvorvidt rådet i samme grad var opdelt i lignende interessesfællesskaber. Eller om rådet måske i højere grad bestod af naturfaglige rådsmedlemmer, der eventuelt kunne vejlede bestyrelsesmedlemmerne i beslutningsprocesser og selve planlægningsprocessen af nationalparkens natur, eftersom dette ses som et af nationalparkens hovedformål og samtidig optræder som en af visionerne i nationalparkplanen (Nationalpark Skjoldungernes Land 2017: 23).

Nationalparkrådets sammensætning introduceres i redegørelsen (se afsnit 4.9), og ud fra de repræsenterede interesser i rådet, vurderer vi nationalparkrådets sammensætning til at være fordelt som ses på **Figur 12**.

Endnu engang fremgår det af vores model, at rådet er sammensat med et fokusområde, der går langt forbi naturen. Faktisk er naturen i mindre grad repræsenteret i nationalparkrådet end var tilfældet i bestyrelsen, hvorimod kultur, fritid samt jagt og fiskeri tilsammen fylder 65 procent af det sammensatte råd, der ellers skulle bidrage med viden, der kunne understøtte nationalparkens formål i den fremtidige udvikling af parkens areal. Der er en uoverensstemmelse mellem hvor meget turisme, erhverv, fritid og



Figur 12: Interessesfællesskaber i nationalparkrådet, (Egenproduktion 2022)

andet fylder i nationalparkloven sammenlignet med de interessesfællesskaber, der kommer til udtryk i analysen. Nærstuderer vi §2 i nationalparkloven, kan vi tilmed se, at udpegelsen af et område til nationalpark i høj grad er afhængig af den naturkvalitet, området indeholder, samt det særpræg naturen i området repræsenterer:

§ 2

*Miljø- og fødevarerministeren kan oprette en nationalpark, hvis området har **national eller international betydning på grund af de naturmæssige og landskabelige værdier i området**, og hvis oprettelsen giver mulighed for på kortere eller længere sigt at opfylde lovens formål.*

(Nationalparkloven 2007: § 2)

Det virker derfor meget kritisk for nationalparkens virke i forhold til arbejdet med naturen, at nationalparkens vigtigste instansers sammensætning ikke afspejler den sammensætning, som Nationalparkloven lader til at lægge op til. Når grundlaget for udvælgelse af områderne er naturen, ville vi argumentere for, at naturen burde prioriteres i samme, hvis ikke højere grad, end for eksempel de kulturhistoriske og friluftsmæssige værdier eller de erhvervsinteresser, der ligger indenfor parkens rammer. Ud fra nationale og internationale rammebetingelser for natur i nationalparker indgår ordet 'Erhverv' eller lignende begreber slet ikke i disse definitioner af naturen i nationalparkerne, selvom erhvervet og dets interesser alligevel spiller en væsentlig rolle:

“Nationalparkerne er ikke sat i verden for naturen [...]. Den [Nationalparkloven red.] rummer jo muligheden for at gøre noget for naturen. Den rummer ikke nogen særlig beskyttelse. Der er udtrykkeligt sagt i bemærkningerne, at lovgivningen omkring naturbeskyttelse ikke er anderledes inde i nationalparken end den er udenfor”.

(Bilag 3: 2)

Denne skævvridning af interessefællesskaber er ifølge Søren Grøntved Christiansen også gældende i Sekretariatet, hvor kun to ansatte har naturvidenskabelig baggrund, mens de øvrige ansatte har hovedfokus på naturformidling og vejledning (Bilag 1: 11). Dette afspejler godt, hvor hovedfokus i sekretariatet ligger, og den brede vifte af arbejdsopgaver der foreligger. Nationalparkgrænserne er desuden et godt eksempel på, hvor der i udarbejdelsen af nationalparken er blevet taget nogle valg og indgået kompromisser. Ifølge Grøntved Christiansen er der flere steder blevet fastsat grænser, som ikke har noget med naturen at gøre. Her nævner han et område ved Frederiksborgvej, hvor en tank og rækkehuse er kommet med i nationalparken, mens skrænter og strandenge, der ellers var interessant natur, ikke er medtaget (Bilag 1: 22).

Den nuværende struktur i parkerne sikrer samarbejde med lodsejerne, og skal ses som et grundlag for videre arbejde med naturen, fordi det danske areal er så intensivt dyrket. Thomas Vestergaard-Nielsen mener, at den danske tilgang til arbejdet indenfor nationalparkernes rammer er tilpasset meget godt til det udgangspunkt vi har, hvor man kunne ønske sig, at naturen i de danske nationalparker kom på samme niveau som i for eksempel Sverige. Men når grundlaget, som Vestergaard-Nielsen fortæller, er så anderledes i forhold til naturens kvalitet og ejerforholdet af arealet, er man bare nødt til at arbejde ud fra de rammer der er, og håbe på at det tætte samarbejde med lodsejerne og den deraf følgende sammensætning af henholdsvis nationalparkbestyrelsen og -rådet, kan lede til, at der i fremtiden kan arbejdes i højere grad med at sikre naturkvaliteten. Vestergaard-Nielsen fremhæver samtidig at arbejdet med at skabe mere sammenhængende natur tager lang tid, og han håber at se resultater inden for 10-20 år (Bilag 4: 16).

“Vi har bestemt en god relation til lodsejerne nu, men sådan har det ikke været hele tiden, der var en meget lang periode, hvor man undersøgte mulighederne for, og om der overhovedet skulle være en nationalpark, og der var stor modstand fra lodsejernes side. Der var en stor bekymring for, hvad ville det betyde. [...] mange lodsejere fandt ud af, at det at være i en nationalpark, det var i virkeligheden et ekstra tilbud. Det var et tilbud, som man ikke får på den anden side af grænsen. Man kan altid sige nej. Så når det bliver sagt tilstrækkelig mange gange, at det her det i virkeligheden er en ekstra mulighed, så er stemningen faktisk vendt 180 grader, sådan at der i dag er en rigtig god stemning.

(Bilag 4: 1-2)

Ud fra denne forståelse, er nationalparkens bestyrelses- og rådssammensætning mere forståelig, da det lader til, at den – måske – skævvredne sammensætning, i virkeligheden kan sikre, at nationalparkernes opstartsfase bliver så gnidningsfri som muligt. Når vi på få år kan se, at lodsejerne inden for nationalparkens rammer, har ændret mening omkring nationalparken fra at være fuldstændig imod den,

til at støtte op om, og selv komme med idéer til projekter, må det kunne betegnes som en succesfuld opstart. Eftersom de fysiske rammebetingelser udgøres af 80 procent privatejet areal, og fordi Nationalpark Skjoldungernes Land skal repræsentere det særegne kulturhistoriske landskab, må bestyrelsen og rådets sammensætning også afspejle dette, for at skabe de bedste forudsætninger for samarbejde med netop de private aktører.

Ifølge Vestergaard-Nielsen var valget af en lodsejer til bestyrelsesformand desuden et bevidst valg, om at give lodsejerne en følelse af at blive repræsenteret højt oppe i organisationshierarkiet og med mulighed for at sparring og rådgivning ved opståede bekymringer (Ibid.). Vestergaard-Nielsen fortsætter:

Der har ikke været en sådan kontrovers – tør jeg godt sige – mellem lodsejere og os som sekretariat. Der har været en gensidig tillid, som ligesom har været bygget op over nogle år. Og den tillid er altafgørende for, at der kan blive et godt samarbejde, at man stoler på hinanden og at man forstår, at det er frivillighedens vej, der er vores vej”.

(Bilag 4: 1-2)

Bestyrelsesmedlemmer og rådsmedlemmer må højst sidde i to perioder qua Nationalparkloven. Det betyder at størstedelen af bestyrelsen og rådet bliver erstattet af nye medlemmer inden udgangen af 2023, hvor de første to perioder udløber. Dette kunne facilitere en bestyrelsessammensætning - og dermed rådssammensætning, der på sigt ville bestå af flere fagpersoner, der kunne støtte op om arbejdet med naturen i nationalparken. Dertil kan nationalparkerne bidrage med intensivt arbejde til forbedring af den natur, der i forvejen findes på statslige arealer:

“Det er også meningen, at vi skal lykkes med nogle store projekter. Vi har gennemført mange små projekter. Og jeg synes jo, at man skal have lidt tålmodighed med os lidt endnu, og så tror jeg på, at de store projekter nok skal komme. Stenrevsprojektet som jeg nævnte, er et godt eksempel på et større projekt, dem skal vi have nogle flere af, så det ikke kun bliver nålestik, men det også bliver noget, der reelt giver mere sammenhængende natur og større sammenhængende naturområder, det er ligesom det, det hele udspringer af, at det er vigtigt at skabe. Så jeg synes også det er fair at have forventninger til, at det vil vi også præstere på et eller andet tidspunkt i de kommende år”

(Bilag 4: 14).

10.4 – Delkonklusion

Ud fra vores analyse af de involverede aktører i beslutningsprocesser om naturens udvikling og dennes forvaltning i nationalparken, vurderer vi på nuværende tidspunkt, at lodsejerne sidder med en stor del af magten. Dette udledes på baggrund af, at lodsejerne både er 'nøgleaktører' i beslutninger om arealanvendelsen, fordi lodsejerne ejer 80 procent af det samlede landareal i nationalparken, men

samtidig også er repræsenteret igennem deres erhvervsinteresser og organisationer med cirka 27 procent i bestyrelsen.

Vi ser derimod i forbindelse med sammensætningen af nationalparkrådet, at lodsejernes interesser her kun er repræsenteret med cirka 5 procent, men i forhold til den magtfordeling der er, inden for nationalparkens rammer, har dette ikke den store betydning i forhold til endelige beslutninger vedrørende naturen i nationalparken. Sammensætningen af rådet og bestyrelsen afspejler at arbejdet indenfor nationalparken på nuværende tidspunkt er mest fokuseret på fritid, turisme og erhverv, som alle er drager nytte af naturens ressourcer uden at bidrage til en sammenhængende natur, der ellers er et af de store formål for nationalparkerne i Danmark.

Vi kan også konkludere, at sammensætningen af både rådet og bestyrelsen afspejler den nuværende opstartsfase for Nationalpark Skjoldungernes Land, da arbejdet inden for rammerne er afhængige af private lodsejeres jord, og det derfor er vigtigt at Nationalparken får opbygget en god relation med disse, så den fremadrettede udvikling bliver mere gnidningsfri for alle parter.

Eftersom at lovgivningen ikke entydigt dikterer præcis, hvordan nationalparkerne skal arbejde med naturen (se delkonklusion i afsnit 9.5), er de interesser der er repræsenteret i bestyrelsen og rådet ikke nødvendigvis sammensat efter de lovgivningsmæssige formål for arbejdet med naturen, i højere grad end de andre lovgivningsmæssige formål for nationalparkerne. Dette giver Miljøministeriet mulighed for at sammensætte den siddende bestyrelse, råd og sekretariat, så de ikke behøver at prioritere naturen.

11 – Frivillighedens betydning for naturen

Dette afsnit har til formål at besvare vores tredje arbejds spørgsmål:

Hvad betyder frivillighed og mængden af privatejede arealer for udviklingen af naturen i Nationalpark Skjoldungernes Land?

Dette gøres blandt andet via et teoretisk afsæt i Shelly Arnsteins teori “*A ladder of Citizen participation*”, der benyttes til at vurdere, hvorvidt arbejdet i Nationalpark Skjoldungernes Land reelt kan siges at være baseret på borgerinddragelse og frivillig deltagelse, eller om dette i højere grad er et retorisk greb.

Som tidligere nævnt i projektrapporten, spiller frivillighed en stor rolle i arbejdet med naturen i Nationalpark Skjoldungernes Land. Frivillighed er en præmis i Nationalparkloven, hvilket danner en væsentlig ramme omkring nationalparkens arbejde med naturen. Flere af vores respondenter omtaler dog dette som en meget grundlæggende præmis for arbejdet med naturen i Danmark generelt (Bilag 4: 4). Derfor er det også givent, at dette også gør sig gældende i nationalparkerne; der skulle ske en fundamental ændring i det danske samfund, hvis hensynet til den private ejendomsret skulle frafalde i sådan en grad, at man gennemførte projekter på private ejendomme uden lodsejerens samtykke. Da der hverken ikke er loft i nationalparkens budget til at opkøbe jord, eller at dette ses som en attraktiv løsning, arbejdes der i stedet med frivilligt indgåede projekter på lodsejeres, typisk landmænds, grunde. Derudover kommer det faktum, som Thomas Vestergaard-Nielsen fremhæver; at Skjoldungernes Land ligger i et meget attraktivt område, hvor der er rift om jorden, som yderligere gør dette besværligt (Bilag 4: 8). Desuden skal nationalparkerne overdrage eventuelt opkøbt jord til enten Naturstyrelsen eller kommunerne efter udførelsen af et naturprojekt. Det samme gør sig ikke gældende for de private fonde, hvor der er mulighed for at komme op i størrelsen og opkøbe land – som Den Danske Naturfond for nyligt har gjort i Bistrupskovene (Bilag 4: 8). Dog nævner Søren Grøntved Christiansen at prisen også kan risikere at gå op, når der vises interesse for opkøb. Disse faktorer gør opkøb af jord vanskelig (Bilag 1: 8). Her kunne der potentielt skabes synergi mellem de offentligt ejede naturarealer og de private, hvor handlingsrummet for graden af beskyttelse er større. Dette viser også det givende ved offentligt-private samarbejder, at der kan arbejdes på forskellig vis på både lokalt og nationalt niveau. Desuden påpeger flere af interviewpersonerne, at visse lodsejere agerer efter det grundlæggende princip, at der skal overleveres lige så meget (eller mere jord til næste generation (Bilag 1: 8; Bilag 4: 8). Derfor er

opkøb af jord ikke et værktøj, der arbejdes med eller anvendes, hvor der i stedet må tænkes i andre baner. Derfor må der tænkes i, hvorledes samarbejdet med nationalparken kan være gensidigt gavnligt for lodsejeren. Her er der mulighed for at differentiere i landbruget, således der ikke kun er tale om produktionslandbrug, men en form for værdisætning af naturen, hvor lodsejeren bliver økonomisk kompenseret for at drive natur. Med den eksisterende økonomi, og måske også det politiske landskab, er det dog svært at forestille sig. Derfor fokuserer nationalparken også på et stort antal mindre projekter, som er billigere, og hvor nationalparken ikke skal bidrage med kontinuerlig arealmæssig støtte. Der arbejdes i højere grad på løsninger, hvor nationalparken eksempelvis betaler for en indhegning, hvor lodsejeren kan have kreaturer gående. Disse mere permanente projekter, hvor der ikke bindes en kontinuerlig ydelse i budgettet, er altså at foretrække, indenfor nationalparkens nuværende rammer (Bilag 2: 7).



Figur 13: Korerup Å i Nationalpark Skjoldungernes Land, (Egenproduktion 2021)

Forudsætningen omkring frivillighed gør netop forholdet til lodsejerne essentielt for nationalparken. Hvis der skal være mulighed for at gøre en forskel for naturen, er der nødt til at være en positiv relation til lodsejerne i området; ellers bliver det svært med midler bundet til et område, der som nævnt er 80 procent privatejet. I processen op til oprettelsen af Nationalpark Skjoldungernes Land, var der ligefrem modvilje blandt den lokale lodsejerforening (Bilag 3: 3). Som tidligere nævnt, kan dette delvis tilskrives manglende information omkring, hvad den endelige lovgivning ville indeholde og have af betydning for landbrugets fremtid i området. Som erhvervsdrivende er landmændene afhængige af, hvad de kan producere på deres arealer og var derfor bekymrede for restriktioner (Bilag 3:4). Denne skepsis er blevet vendt til en relation, hvor lodsejerne nu er positivt stemte over at være i en nationalpark - eller i hvert fald ved, at de ikke er tvungne til at forholde sig til dette faktum. Dette eksemplificeres af Thomas

Vestergaard-Nielsen der nævner, at sekretariatet initialt aktivt skulle henvende sig til lodsejere vedrørende idéer til projekter, hvor det nu i højere grad er omvendt (Bilag 4: 3). Dette indikerer, udover en holdningsændring, en form for overdragelse af magt til lodsejerne. Hvis der, også fra Nationalparkens side, er en bevidsthed omkring, eller konsensus om, at initiativerne skal komme fra lodsejernes side, er det også i højere grad disse der former nationalparken. Vestergaard-Nielsen nævner dog også, at de på nuværende tidspunkt kan imødekomme de idéer, de får ind fra lodsejerne, men at han godt kunne ønske sig flere forslag. Indenfor deres økonomiske ramme er det imponerende, at de kan imødekomme alle ønskerne, især når de samtidig ikke opnår målsætningen om 40 procent budgetteret til arbejde med naturen. Dette kunne også indikere, at der måske ikke er tale om så mange, eller i hvert fald hovedsageligt mindre projekter. Vestergaard-Nielsen så gerne, at antallet af projektforslag kom op på et niveau, hvor man også kunne tage hensyn (prioritere) i forhold til kvaliteten af projekterne (Bilag 4: 17).

Dette kan stilles overfor den almene borgers mulighed for at have indflydelse på Nationalparken. Thomas Vestergaard-Nielsen nævner, at i starten da de efterspurgte idéer og forslag til Skjoldungernes land, modtog de næsten 500 idéer. Disse går så videre til bestyrelsen, der kan vælge mellem projektidéerne i forhold til, hvad de finder relevante (Bilag 4: 3). Ifølge Arnstein svarer dette til fjerde trin, nemlig consultation. Selvom borgerne spørges ind til forslag og idéer, er der ingen garanti for at disse benyttes - hvilket i værste fald gør inddragelsen symbolsk. Den almene borgers mulighed for at have indflydelse på, hvad der sker i Nationalpark Skjoldungernes Land, sker formodentligt primært gennem repræsentanterne for de forskellige kommuner i bestyrelsen. Sammenlignet med lodsejerne, der både tilhører det største interessefælleskab i bestyrelsen og samtidig har råderetten over egne arealer, har de almene borgere meget begrænsede handlemuligheder.

Endnu en ting, der styrker forholdet mellem Skjoldungernes land og lodsejerne, er udpegelsen af en lodsejer som formand for bestyrelsen (Bilag 3: 3). Man kan spekulere i, hvorvidt dette faktum afhjælper en nervøsitet eller tvivl omkring, hvor omfattende nationalparkens projekters påvirkning på landbruget ville være.

Lodsejernes rolle er udfordrende at placere præcist, hvis man følger Arnsteins teori. Dette skyldes blandt andet, at deres rolle har ændret sig i løbet af processen fra nationalparkens tilblivelse til i dag; fra de statsligt nedsatte styregrupper, som kan anses som *consultation*, i og med at lodsejerne i styregruppen var imod nationalparken, som alligevel blev vedtaget, til at lodsejerne i dag er repræsenteret i bestyrelsen (som er med til at lave nationalparkplanen), og at de bliver lyttet til, hvis de kommer med forslag til konkrete projekter. Som nævnt i afsnit 11 bliver disse forslag ofte implementeret. Dette vil

sige at lodsejerne i høj grad har direkte “magt” over, hvilke naturprojekter der gennemføres i nationalparken, hvis de altså vælger at deltage. Derfor kan man argumentere for, at lodsejere der vælger at tage initiativ til et projekt på deres grund (eller afviser forslag til projekter), har opnået en form for *citizen control* over Nationalpark Skjoldungernes Land. Dog har den enkelte lodsejer stort set ingen indflydelse på projekter, der foregår i de 20 procent statsejede arealer, hvilke giver flere handlemuligheder for sekretariatet. Når lodsejerne involverer sig, alt efter om det er indirekte gennem repræsentation i bestyrelsen, eller direkte i forhold til projekter på deres egen grund, er det svært ensidigt at placere dem på stigen.

Sammenlignet med naturorganisationerne og naturinteressenterne, har lodsejerne et meget stort handlingsrum, også i den politiske proces, der udspiller sig internt i Nationalpark Skjoldungernes Land. Men det er svært definitivt at afgøre, hvilken forskel det havde gjort for naturen, hvis naturinteressenterne i højere grad var repræsenteret i bestyrelsen. Det havde muligvis givet større mulighed for at præge naturen i nationalparkplanen, men der ville også være risiko for at fremmedgøre lodsejerne eller øge deres utryghed i forhold til at deltage i nationalparkens projekter.

Som tidligere nævnt er et af formålene med nationalparker at skabe store og sammenhængende naturområder. Størstedelen - 80 procent – af nationalparken er privatejet, hvor landbrug optager en stor del af arealet, hvilket betyder, at kun cirka 20 procent er statsejet. Dette vanskeliggør muligheden for at opfylde dette formål, idet det er svært eller næsten umuligt, at finde områder der er sammenhængende, og som ikke er forstyrret af landbrug. Ifølge Claus Helweg Ovesen kan der kun skabes store sammenhængende naturområder, hvis en del af landbruget tages ud af drift og forvaltes sammen med nogle andre naturarealer (Bilag 2: 9). Som det ser ud lige nu, vil det være udfordrende at få mange lodsejere til at omlægge deres drift til natur, således man kunne opnå disse sammenhængende naturområder. Fordi frivillighed er givet ved lov, kan lodsejerne selv beslutte, om det er noget, de vil være med til. Man kunne forestille sig, at de fleste lodsejere (især dem der tjener penge på deres jord) ville prioritere det økonomiske aspekt af deres ejendom frem for at fremme naturen, da mange af dem lever af deres drift. Derfor har de gennemførte naturprojekter i nationalparken oftest været af beskeden arealmæssig karakter (Bilag 2: 4). Man kan ikke betænke landmændene i at prioritere deres erhverv og levebrød højere end specifikke naturprojekter, men samtidig er frivillighed en åbenlys årsag til, at der ikke findes mere natur i nationalparkerne (natur i forhold til IUCN's definition af nationalparker som beskrevet i afsnit 4.3).

11.1 – Delkonklusion

I ovenstående afsnit har vi undersøgt de privatejede arealers og frivillighedens indflydelse på udviklingen af naturen i Nationalpark Skjoldungernes Land. Vi kan konkludere, at andelen af privat ejerskab i området har afgørende betydning for udviklingen og arbejdet med naturen. De private lodsejere, der for de flestes vedkomne driver landbrug, har stor indflydelse både indirekte politisk gennem deres repræsentanternes involvering i nationalparksbestyrelsen, men også gennem ejerskabet af de fysiske lokationer, hvor det eventuelle arbejde med naturen kunne gennemføres. I forlængelse af dette, kan man sige, at lodsejerne har bestemmelsesret over 80 procent af nationalparken. Skjoldungernes Land er muligvis gået over til en forudsætning om, at lade lodsejerne komme til dem, hvilket også lægger initiativet på deres banehalvdel. Samlet set gør dette, at handlerummet for Nationalpark Skjoldungernes Land må ses som værende ret begrænset, i forhold til at lave naturprojekter. Dette kunne også være med til at forklare, hvorfor det har været svært for dem at opnå målsætningen om de 40 procent af budgettet til naturarbejde. Som tidligere nævnt er danske nationalparker en kompleks størrelse, hvilket også kan siges om niveauet af borgerinddragelse (med særligt henblik på lodsejerne). Vi forholder os primært til lodsejernes mulighed for at deltage, og dermed deres niveau af inddragelse. Lodsejernes rolle i relation til nationalparken har skiftet karakter, hvor de i starten havde begrænset indflydelse til nu at have afgørende indflydelse på, hvilke projekter der gennemføres i nationalparken (når det kommer til de privatejede arealer). Derfor må vi konkludere, at frivilligheden spiller en helt afgørende rolle for udviklingsmulighederne på naturområdet i Nationalpark Skjoldungernes Land.

12 – Nationalparker VS Naturnationalparkerne

I dette afsnit vil vi diskutere, hvorvidt de nye naturnationalparker kommer til at efterleve IUCN's definition af nationalparker i højere grad end de nuværende danske nationalparker.

I analysen af nationalparkens rammebetingelser, beskrev vi de muligheder rammebetingelserne gav for arbejdet med naturen i Nationalpark Skjoldungernes Land. Naturnationalparkerne får som udgangspunkt nogle helt andre rammebetingelser, hvilket på mange punkter er positivt. Først og fremmest kommer naturnationalparkerne udelukkende til at ligge på statsejede arealer (Bilag 1: 7). Som tidligere nævnt betyder frivillighed meget i relation til arbejdet med naturen i nationalparken, i forhold til den store andel af privatejet landareal. I nationalparkerne er der risiko for, at lodsejerne bremser eller siger nej til specifikke projekter, hvis det på den ene eller anden måde har en påvirkning på dem, deres økonomi, deres jord eller noget helt fjerde. Denne udfordring kommer man ikke til at støde på i naturnationalparkerne, hvilket muligvis også er en af årsagerne til, hvorfor det hele skal være statsejet. På den måde er omfanget af nøgleaktører også indsnævret sammenlignet med nationalparker, hvilket kan give flere handlemuligheder i forhold til naturprojekter og potentielt mere effektivitet i forhold til at få gennemført naturprojekter. Der er desuden heller intet landbrug i områderne, hvilket som udgangspunkt danner et bedre grundlag for naturkvaliteten, idet jorden hverken er dyrket, pløjet, gødet eller sprøjtet. Dog kan der stadig være næringspåvirkning fra de omkringliggende områder, hvis der er dyrket jord i nærheden. Dette påvirker i høj grad de nuværende nationalparker, hvor naturkvaliteten ikke er god nok (både i forbindelse med landbrug og skovbrug) (Bilag 1: 20).

Naturnationalparkerne kommer på mange måder til at leve bedre op til IUCN's kategori 2 inden for beskyttede områder - altså nationalparker. I modsætning til de nuværende danske nationalparker, er naturnationalparkerens eneste formål at forbedre naturen, og de skal hverken tage hensyn til lokalt erhvervsliv eller tjene penge på skovdrift (Bilag 3: 4). Der er ingen regler om friluftsliv i naturnationalparkerne endnu – dog kan der ifølge IUCN godt være friluftsliv i en nationalpark, så længe det ikke går ud over naturbeskyttelsen. De danske naturnationalparker skal primært passe sig selv med undtagelse af fritgående dyr (kvæg, bisoner eller andet). Det kan (i samspil med andre initiativer) ifølge Claus Helweg Ovesen skabe noget storslået natur efter danske forhold (Bilag 2: 6).

De kommende naturnationalparker har allerede tiltrukket sig en del opmærksomhed, der ikke udelukkende har været positiv. Der er allerede indikationer af, at arbejdet kommer til at blive besværliggjort af bruger- og interessekonflikter. Hvor nationalparkerens bruger- og interessekonflikter til dels er centreret omkring lodsejeres reservationer omkring offentlig adgang til deres jorde, er der bekymringer fra brugerne omkring deres adgang til naturnationalparkerne. Mange af de borgere der er

bosat tæt på naturen, værdsætter højt at komme ud og bruge denne. Ligeledes vil brugere der dyrker en specifik hobby, eksempelvis mountainbiking, højst sandsynligt også komme langvejs for at dyrke dette. Mountainbiking eller løse hunde kan have stor indflydelse på naturen (eksempelvis fuglelivet), hvilket besværliggør en planlægningsproces. Det kan man også se i Skjoldungernes Land, hvor der i den grad tages hensyn til færdsel og benyttelse. Allerede på nuværende tidspunkt har friluftorganisationerne udtrykt deres bekymringer i forhold til adgangsforholdene (Friluftsrådet 2021). Derudover kommer der betænkligheder omkring udsigten til at færdes blandt store græsædere, der ellers er en essentiel del af et velfungerende økosystem. Eftersom disse græsædere længe har været fraværende fra kulturlandskabet, er befolkningen ikke vant til at møde disse, hvilket kan skabe skepsis eller utryghed. Dette til trods for græsæderes essentielle rolle i forhold til at skabe og vedligeholde kulturlandskabet.

Flere af vores interviewpersoner påpeger også, at navngivningen kan skabe forvirring omkring indholdet af henholdsvis nationalparker og naturnationalparker. For den almene dansker kan der opstå tvivl om, hvad forskellen er - især når der i forvejen ikke er den store bevågenhed omkring nationalparkerne. Jens Peter Simonsen mener især navnene udgør et formidlingsmæssigt problem, men ikke et indholdsmæssigt problem (Bilag 3: 15). Han påpeger ligeledes at oprettelsen af en naturnationalpark i nationalparken (hvilket der er tale om i Bistrupskovene) ikke bliver et problem - ligesom nationalparken ikke nødvendigvis har indflydelse på et skov- eller landbrug (Ibid.).

Størrelsen på naturnationalparkerne er også et område, hvor der kan være grundlag for bekymring. Jens Peter Simonsen betegner de 1000 hektar som en lidt arbitrær størrelse - hvad siger det om kvaliteten af den pågældende natur (Bilag 3: 11)? Dog er det svært at komme op i størrelsen i et land som Danmark, hvor der i nationalparken har været tale om en meget opdelt natur, da der er tale om mange forskellige lodsejere. Dette hensyn slipper man til gengæld for i de statsejede naturnationalparker, der yderligere kan få gavn af omkringliggende opkøb fra private fonde, som det eksempelvis er tilfældet i Bistrupskovene.

Der Rigsrevisionen i 2013 fremlagde kritikken af de danske nationalparker i forhold til, at de ikke bidrager til at styrke og udvikle naturen, opfordrede de på samme tid Miljøministeriet til at:

"[...]følge med i og op på nationalparkernes udvikling og resultater, så Miljøministeriet får et grundlag for at vurdere, om nationalparkerne på længere sigt kan bidrage til at opfylde nationalparklovens formål om at styrke og udvikle naturen, herunder skabe større og sammenhængende naturområder."

(Rigsrevisionen 2013: 2).

Vi mener at kunne se et handlingsforløb i arbejdet med nationalparkerne, der fører til oprettelsen af naturnationalparkerne. Det kunne tænkes, at beslutningen om at indføre naturnationalparker blev taget på baggrund af kritikken af nationalparkerne - måske fordi nationalparker ikke kommer til at gavne naturen i den grad, som kritikerne efterspørger, hvilket er håbet med naturnationalparkerne. En del af kritikken, der hæfter sig til naturnationalparkerne, kunne lige så godt have været hæftet på nationalparkerne, hvis disse havde haft strengere krav til naturkvalitet. Dette var også grundlaget for mange af de bekymringer, der lå op til oprettelsen af Nationalpark Skjoldungernes Land. I forbindelse med naturnationalparkerne er det så i højere grad almene borgere og friluftorganisationer, der er bekymrede for restriktioner som eksempelvis begrænset offentlig adgang (Friluftsrådet 2021).

Overordnet set vurderer vi, at naturnationalparkerne vil give en del højere kvalitet til naturen, hvilket nationalparkerne ikke har formået indtil videre. En af årsagerne til at det højst sandsynligt vil gavne naturen mere, er fordi naturnationalparkerne skal ligge på statsejede arealer, hvilket kan afværge potentielle konflikter med private lodsejere. De vil også passe bedre på IUCN's definition af nationalparker og dermed leve bedre op til de internationale standarder inden for beskyttede områder. Dog kan der opstå interessekonflikter, når de enkelte naturnationalparker skal planlægges. Dette kan allerede ses med friluftorganisationerne, som ikke ønsker begrænset adgang, da de mener, at der skal være mulighed for friluftaktiviteter i området (eksempelvis vandring, løb og mountainbiking). Man kan spørge sig selv om, hvad formålet med naturnationalparker er; er det i virkeligheden en måde, hvorpå regeringen kan implementere mere naturbeskyttelse, nu når nationalparkerne ikke har haft meget succes på det område? - Eller er det et direkte svar på den kritik der har været i relation til manglende natur? Uanset hvad bliver det spændende at se, hvor meget (eller lidt) de nye naturnationalparker kommer til at gavne naturen og biodiversiteten – det må tiden vise.

Konklusion

Det overordnede formål med nærværende projekt har været at besvare problemformuleringen:

Hvordan kan organisationen Skjoldungernes Land forbedre naturgrundlaget i nationalparken?

Naturen i nationalparken har været genstandsfelt for projektet, men det har vist sig at være et komplekst emne, idet nationalparken har mange andre formål udover naturen og samtidig påvirkes af så mange forskelligartede aktører og interesseområder. Vi har fra start været klar over, at naturen i Nationalpark Skjoldungernes Land ikke lever op til IUCN's definition af nationalparker, men dette har heller ikke på noget tidspunkt været formålet med de danske nationalparker. Alligevel startede det en undren omkring, hvordan nationalparken arbejder eller kan arbejde med naturen under de præmisser, der er givet.



Figur 14: Roskilde Fjord med Bistrup Parcelgård i baggrunden, (Egenproduktion 2021)

Overordnet set kan vi konkludere at det på nuværende tidspunkt er særdeles udfordrende for Nationalpark Skjoldungernes Land at forbedre naturgrundlaget i parken i et omfang, der minder om de internationale standarder for nationalparker qua IUCN's definition af beskyttede områder. Dette skyldes især Nationalparkloven, der ikke kun har fokus på naturen, men som også lægger op til at erhverv, kultur, uddannelse, turisme, friluftsliv, med mere skal indgå i nationalparkernes daglige drift. Dette afspejles også i bestyrelsens og rådets sammensætning, hvor mange forskellige interesser er repræsenteret - dog er naturen relativt underrepræsenteret. Samlet giver rammerne sekretariatet mange forskelligartede opgaver, som alle skal løses inden for deres relativt beskedne budget. Det er et

komplekst arbejde, som ved hvert fjerde eller ottende år kan risikere at få ændret rammebetingelserne markant, grundet udskiftning af bestyrelse og råd. Frivillighed i forhold til deltagelse i nationalparkens projekter har også en stor indflydelse på udviklingen af naturen. Dette skyldes især nationalparkens beliggenhed, i et område hvor 80 procent er privatejet, hvilket afstedkommer en stor afhængighed af villighed hos lokale lodsejere til at lade deres jord indgå i naturprojekter. Dog er det vigtigt at huske på, at de fleste lodsejere er landmænd, hvilket betyder at de er økonomisk afhængige af deres jorde, og derfor må kompenseres økonomisk, hvis der skal laves naturprojekter, der påvirker driften. Dette er et vilkår, når man placerer en nationalpark i et kulturhistorisk landskab, som er så intensivt opdyrket som Skjoldungernes Land.

Et af formålene med nationalparkerne er at skabe store sammenhængende naturområder. Dette er svært at forestille sig blive en realitet, grundet områdets fragmenterede landskab, både hvad angår landbrug, skovbrug, andelen af privatejede arealer samt antallet af lodsejere. Af den årsag har nationalparken måtte fokusere på at gennemføre mindre naturprojekter, hvilket også kan have besværliggjort arbejdet mod målsætningen om at bruge 40 procent af budgettet på natur.

Det er værd at understrege, at Nationalpark Skjoldungernes Land stadig er en relativ ny nationalpark, så det er svært at sige, hvordan naturen kommer til at udvikle sig i området på sigt. Der kan komme nye love, som eksempelvis udtagningen af lavbundslande, som kan gøre det mere attraktivt for lodsejere at omlægge deres drift til mere ekstensive og naturvenlige alternativer. Der kan også komme et mere udbredt holdningsskift i forhold til miljø, klima og natur, som muliggør større nationale ændringer i måden der arbejdes med natur. Der går ikke lang tid før de nye naturnationalparker bliver implementeret, hvilket muligvis kan bidrage til en højnet naturkvalitet, som nationalparkerne i deres nuværende konstellation ikke formår i relation til naturforbedringer. Disse kommer højst sandsynligt også til at medføre en række udfordringer, men deres planlagte formål er trods alt udelukkende at forbedre naturen og kommer i højere grad til at leve op til IUCN's definition af nationalparker.

Det er altså i særdeleshed en udfordring for Nationalpark Skjoldungernes Land at arbejde med naturforbedringer i øjeblikket. Om dette kommer til at ændre sig på sigt, eller om naturnationalparkerne kommer til at give naturen i Danmark det pusterum, den har brug for, er endnu uvist. Uanset hvordan Nationalpark Skjoldungernes Land kommer til at prioritere arbejdet med naturgrundlaget, er en ting helt sikkert: Det er svært, da natur og nationalparker har vist sig at være en kompleks størrelse som påvirkes af mange både interne og eksterne faktorer og konstellationer.

Litteraturliste

- Arnstein S.R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. Chicago: American Planning Association. Volume 85, Number 1.
- Bache I., Bartle I. & Flinders M. (2016) *Multi-level Governance*, pp 486-498 i Ansell, Christopher and Torfing, Jacob (red), *Handbook on Theories of Governance*, Edward Elgar Publishing Limited, 2016. ProQuest
- Brandt J. (2015). *Anden generations nationalparker*. Center for Natur- og Nationalpark Studier. Roskilde Universitet: ENSPAC.
https://forskning.ruc.dk/files/56377353/Anden_generations_nationalparkplaner.docx [11.01.22]
- Buk K. (2021). *Verdens Skove: Danmark greenwasher nationalparkkonceptet*. Altinget.
<https://www.alinget.dk/miljoe/artikel/forsker-for-smaa-naturalparker-er-greenwashing>. [18.12.21]
- Bulkeley H. & Kern K. (2006). *Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK*, I *Urban studies*, vol. 43, nr 12, pp 2237-2259.
- Bulkeley H. & Kern K. (2009). Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate change through Transnational Municipal Networks, pp 309-332 I *JMCS 2009*, Volume 47, nr 2,
- Danmarks Nationalparker a (u.å.). *De danske nationalparker*.
https://danmarksnationalparker.dk/media/245276/10979_dedanskenationalparker_2018_ny.pdf. [30.11.2021]
- Danmarks Nationalparker b (u.å.). *Hvad er en dansk nationalpark?*
<https://danmarksnationalparker.dk/hvorfor-nationalparker/hvad-er-en-dansk-nationalpark/>. [30.11.2021]
- DN a (u.å.). *Nationalparker*. <https://www.dn.dk/vi-arbejder-for/fri-natur/nationalparker/> [07.01.22]
- DN b (u.å.). *Vi er Danmarks største grønne medlemsorganisation*. <https://www.dn.dk/om-os/> [07.01.22]
- Dansk Skovforening (u.å.). *Om Dansk Skovforening*. <https://www.skovforeningen.dk/om-dansk-skovforening/> [07.01.22]
- DN & WWF (2020). *Biodiversitetsbarometer 2020 – en vurdering af Danmarks opfyldelse af FN's Biodiversitetsmål*. <https://www.dn.dk/media/71748/20201012-wwf-dn-biodiversitetsbarometer-2020-final.pdf> [12.12.21]
- DOF (u.å.). *Om DOF – Fuglene I fokus*. <https://www.dof.dk/om-dof> [07.01.22]
- Euronatur & Agent Green (2017). *Out of control – unfolding tragedy of Romania's national parks*.
https://www.euronatur.org/fileadmin/docs/Urwald-Kampagne_Rumaenien/BACKGROUND-DOSSIER_ROMANIAN_NATIONAL_PARKS_fin.pdf [15.12.21]
- EUR-lex (2020). *Bern Konvention*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=LEGISSUM:128050> [12.12.21]

- Folketingets EU-Oplysning (2021). *Nærhedsprincippet og nationale parlamenters rolle*, eu.dk, <https://www.eu.dk/da/fakta-og-tal/s%C3%A5dan-lovgiver-eu/naerhedsprincippet>, [11.01.22]
- FAO (2020). *The State of The World's Forest*. [State of the World's Forests 2020 \(fao.org\)](https://www.fao.org/state-of-the-worlds-forests-2020). [16.12.21]
- Fauchald O.K., Gulbrandsen L.H. & Zachrisson A. (2014). *Internationalization of protected areas in Norway and Sweden: Examining pathways of influence in similar countries*. London: Informa UK Limited. Pages 240-252. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21513732.2014.938122> [15.12.21]
- Folketinget (2021). *Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om skove, dyrevelfærdsloven, lov om mark- og vejfred og færdselsloven*. https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/lovforslag/1229/20201_1229_som_vedtaget.pdf. [02.12.2021]
- Frandsen S. (2016). *Metastyring af styringsnetværk i nationalparker*. Kandidatafhandling ved Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning.
- Friluftsrådet (u.å.). *Friluftsrådet om naturnationalparkerne*. <https://friluftsradet.dk/> [07.01.22]
- Friluftsrådet (2021). *Friluftsrådet på naturnationalpark-vandringer*. <https://friluftsradet.dk/nyheder/friluftsradet-paa-naturnationalpark-vandringer> [11.01.22]
- GTZ (2007). *Multi-stakeholder management: Tools for Stakeholder Analysis: 10 building blocks for designing participatory systems of cooperation*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn.
- Houmark-Nielsen, M. (2017). *Geologi og landskaber i Nationalpark Skjoldungernes Land*. *Geologisk Tidsskrift* 2017, pp. 1–20. København.
- Holm J., & Kaae B.C. (2017). *Definitionsramme for bæredygtig bynær økoturisme*. Roskilde Universitet.
- Holm, J., Stauning, I., Søndergård, B. (2014). *Kommunernes rolle i klimaomstilling af byggeriet*, pp. 303-336 i Holm, J., Søndergård, B. & Jensen, J.O. (red.) *Bæredygtig omstilling af bolig og byggeri*, Frydenlund Academic 2014.
- IUCN (u.å.). *Category II: National Park*. <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories/category-ii-national-park>. [01.12.21]
- IUCN (2021). *Green List – Swiss National Park*. <https://iucngreenlist.org/sites/Swiss-National-Park/> [15.12.21]
- Kristensen C. (2010). *Interviews med enkeltpersoner i Teknikker i samfundsvidenskaberne* (red.) Fuglsang, L., Hagedorn-Rasmussen, P., Olsen, P. Roskilde Universitetsforlag. Frederiksberg C
- Kulturministeriet (u.å.). *Organisation og ledelse*. <https://slks.dk/om-styrelsen/organisation-og-ledelse> [07.01.22]
- Landbrug & Fødevarer (u.å.). *Om Landbrug & Fødevarer*. <https://lf.dk/om-os/om-landbrug-og-foedevarer> [07.01.22]

- Larsen, F.W., Petersen A.H., Lund M.P., & Rahbek C., (2008). *A quantitative analysis of biodiversity and the recreational value of potential national parks in Denmark*, I Environmental Management 41 (2008), pp. 685-695
- Liburd, J., Tomej, K., & Menke, B. (2021). Bæredygtig turisme i Nationalpark Skjoldungernes land. Center for Turisme, Innovation og Kultur, University of Southern Denmark.
- Lille Vildmoserådet (2005). *Pilotprojekt Lille Vildmose Nationalpark-Vision*.
- Lodsejerforeningen a (u.å.). *Hjem*. <http://www.lodsejerforeningen.dk/> [07.01.22]
- Lodsejerforeningen b (u.å.). *Hvem er vi?* <http://lodsejerforeningen.dk/about.html> [07.01.22]
- Miljøministeriet a (u.å.). *Biodiversitetskonventionen*. <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/biodiversitets-konventionen/> [19.12.21]
- Miljøministeriet b (u.å.). *Hvordan bevarer vi biodiversiteten? Nationale og internationale tiltag bidrager til at bevare biodiversiteten*. <https://mst.dk/natur-vand/natur/biodiversitet/hvordan-bevarer-vi-biodiversiteten/> [19.12.21]
- Miljø- & Fødevarerudvalget (2017). *Sådan ligger landet – tal om landbruget 2017*. Dyrenes Beskyttelse & Danmarks Naturfredningsforening. <https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/MOF/bilag/281/1858307.pdf> [18.12.21]
- Miljø- og Planlægningsudvalget (2007). *Betænkning over forslag til lov om nationalparker*. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200614L00433> [11.01.22]
- Müller, Anke, Bøcher, Peter & Svenning, Jens-Christian (2015): *Where are the wilder parts of anthropogenic landscapes? A mapping case study for Denmark* I Landscape and Urban planning 144 (2015), pp 90-102
- Møller K.P. (2017). *Ny publikation: Sådan ligger landet - tal om landbruget*. <https://www.dn.dk/nyheder/ny-publikation-sadan-ligger-landet-tal-om-landbruget/> [11.01.22]
- Nationalparkloven (2007). *Nationalparkloven – lov om nationalparker*. <https://danskelove.dk/nationalparkloven> [17.12.21]
- Nationalpark Skjoldungernes Land (u.å.). *Forretningsorden for bestyrelsen for Nationalparkfond Skjoldungernes Land*. <https://nationalparkskjoldungernesland.dk/media/214767/forretningsorden-for-bestyrelsen-for-nationalpark-skjoldungernes-land-2015-2019.pdf> [06.01.22]
- Nationalpark Skjoldungernes land (2017). *Nationalparkplan 2017-2023*. https://nationalparkskjoldungernesland.dk/media/212237/nationalparkplan_web.pdf [10.01.22]
- Nationalpark Skjoldungernes Land (2019). *Nationalpark Skjoldungernes Land*. https://nationalparkskjoldungernesland.dk/media/269423/folder_web_5oplæg.pdf [11.01.21]
- Nationalpark Skjoldungernes Land a (2020). *Nationalpark Skjoldungernes Land i 2020*. <https://nationalparkskjoldungernesland.dk/media/290808/aarsberetning2020.pdf> [11.01.22]

- Nationalpark Skjoldungernes Land b (2020). *Nationalparken har nedsat konfliktråd*.
<https://nationalparkskjoldungernesland.dk/nyheder-skjoldungernes-land/2020/nationalparken-har-nedsat-konfliktraad/> [11.01.21]
- Naturstyrelsen a (u.å). *Nationalpark Skjoldungernes Land – 170 kvadratkilometer enestående natur*.
<https://nationalparkskjoldungernesland.dk/om-nationalpark-skjoldungernes-land/> [02.12.21]
- Naturstyrelsen b (u.å). *Nationalpark Skjoldungernes Land - Kort fortalt om Nationalpark Skjoldungernes Land*. <https://nationalparkskjoldungernesland.dk/om-nationalpark-skjoldungernes-land/kort-fortalt/> [02.12.21]
- Naturstyrelsen c (u.å.). *Organisation*. <https://nationalparkskjoldungernesland.dk/om-nationalpark-skjoldungernes-land/organisation/> [09.01.22]
- Naturstyrelsen (2015). *Danmark får ny nationalpark*.
<https://naturstyrelsen.dk/nyheder/2015/feb/danmark-faar-ny-nationalpark/>
- Naturstyrelsen (2016). *Vellykket møde mellem nationalparkrådet og bestyrelse*.
<https://nationalparkskjoldungernesland.dk/nyheder-skjoldungernes-land/2016/vellykket-moede-mellem-nationalparkraad-og-bestyrelse/> [10.01.22]
- Naturstyrelsen (2018). *Layout 1*.
https://nationalparkskjoldungernesland.dk/media/236765/arbejdskort_a3_mailkorrektur.pdf
[02.12.21]
- Nordjyllands Statsskovsdistrikt (2005): *Pilotprojekt Marin Nationalpark Læsø- en pagt med naturen*.
Visioner og muligheder
- Olsen P.B. (2015). *Projektdesign i problemorienteret projektarbejde*, I Olsen P. B. & Pedersen K (red.), *Problemorienteret projektarbejde*, Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Pedersen K. (2015). *Videnskabsteori i det problemorienterede projektarbejde*, I Olsen, P. B. & Pedersen K (red.), *Problemorienteret projektarbejde*, Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Pilotprojekt Nationalpark Møn (2005). *Møn som nationalpark- afsluttende rapport fra Pilotprojekt Nationalpark Møn*.
- Rigsrevisionen (2013). *Beretning til Statsrevisorerne om etableringen af nationalparker i Danmark*.
<https://rigsrevisionen.dk/Media/3/6/etableringen-af-nationalparker-i-danmark.pdf>. [17.12.21]
- Statsrevisorerne (2013). *Beretning om etableringen af nationalparker i Danmark*. Statsrevisorerne.
København K.
- Stoltze, M. (2018). *Danmarks nationalparker er en skændsel*.
<https://dansknatur.wordpress.com/2018/03/02/danmarks-nationalparker-er-en-skaendsel/>.
[30.11.2021]
- Styregruppen (2005). *Til Friluftsrådet og Miljøministeriet - Det kulturhistoriske landskab: Undersøgelingsprojektet: Slutrapport*
- Styregruppen for Pilotprojekt Nationalpark Kongernes Nordsjælland (2005). *Pilotprojekt Nationalpark Kongernes Nordsjælland: Styregruppens samlede rapport til miljøministeren*

Styregruppen for Pilotprojekt Nationalpark Vadehavet (2005). *Afsluttende rapport fra Pilotprojekt Nationalpark Vadehavet*

Styregruppen for Nationalpark Skjern Å (2005). Undersøgelserprojekt Nationalpark Skjern Å: Samlerapport

Styregruppen for Undersøgelserprojektet Nationalpark Thy (2005). Undersøgelserprojektet Nationalpark Thy: Styregruppens rapport til Miljøministeren

Styregruppen for Pilotprojekt Nationalpark Mols Bjerge (2005). Pilotprojekt Nationalpark Mols Bjerge: Styregruppens samlede rapport til miljøministeren

United Nations (2021). *Secretary-General's statement on the IPCC Working Group I Report on the Physical Science Basis of the Sixth Assessment*.

https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf

[18.12.21]

VisitDenmark a (u.å.). *Om VisitDenmark*. <https://www.visitdenmark.dk/corporate/om-os> [07.01.22]

VisitDenmark b (u.å.). *Nationalpark Skjoldungernes Land*.

<https://www.visitdenmark.dk/danmark/explore/nationalpark-skjoldungernes-land-gdk979469>

[11.01.22]

Wilhelmudvalget (2001). *En rig natur i et rigt samfund*. Skov- og Naturstyrelsen. København Ø.

<https://www2.skovognatur.dk/udgivelser/2002/87-7279-378-3/pdf/helepubl.pdf> [11.01.22]