



Nye spilleregler i dansk naturpolitik?

Boon, Tove Ragnhild Enggrob; Lund, Dorthe Hedensted; Nathan, Iben

Publication date:
2006

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Boon, T. R. E., Lund, D. H., & Nathan, I. (2006). *Nye spilleregler i dansk naturpolitik?* Center for Skov, Landskab og Planlægning/Københavns Universitet. Arbejdsrapport / Skov & Landskab Nr. 34-2006



Skov & Landskab

Center for Skov,
Landskab og
Planlægning • KVL

Nye spilleregler i dansk naturpolitik?

Tove Enggrob Boon, Dorthe Hedensted Lund og Iben Nathan

Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 34-2006

Rapportens titel

Nye spilleregler i dansk naturpolitik?

Forfatter

Tove Enggrob Boon, Dorthe Hedensted Lund, Iben Nathan

Serie

Arbejdsrapport *Skov & Landskab* nr. 34-2006

Rapporten publiceres udelukkende elektronisk på www.SL.kvl.dk.

ISBN

ISBN-10: 87-7903-297-4 (Internet)

ISBN-13: 978-87-7903-297-2 (Internet)

Udgiver

Center for Skov, Landskab

og Planlægning • KVL

Hørsholm Kongevej 11

2970 Hørsholm

Tlf. 3528 1500

E-post: sl@kvl.dk

Bedes citeret

Boon, T. E., Lund, D. H., Nathan, I., 2006: Nye spilleregler i dansk naturpolitik? Arbejdsrapport *Skov & Landskab* nr. 34-2006. Center for Skov, Landskab og Planlægning, KVL, Hørsholm

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

I salgs- eller reklameøjemed er eftertryk og citering af rapporten samt anvendelse af navnet *Skov & Landskab* kun tilladt efter skriftlig tilladelse

Denne rapport er udarbejdet i forbindelse med EU-projektet GoFOR, der er et forskningsprojekt finansieret af det 6. EU-rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling. Se endvidere www.boku.ac.at/GoFOR.



Skov & Landskab er et selvstændigt center for forskning, undervisning, formidling og rådgivning vedr. skov, landskab og planlægning ved Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole (KVL)

Forord

Denne rapport er udarbejdet i forbindelse med EU-projektet GoFOR, der er et forskningsprojekt finansieret af det 6. EU-rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling. Se endvidere www.boku.ac.at/GoFOR. Projektet beskæftiger sig med styreformer inden for naturforvaltningen og den naturpolitiske proces.

I forbindelse med *Skov & Landskabs* deltagelse i GoFOR blev der afholdt et seminar med titlen: Nye spilleregler i dansk naturpolitik? Dette er en afrapportering af seminaret, baseret på det talte sprog. PowerPoint præsentationer kan findes elektronisk på www.SL.kvl.dk > Publikationer > Rapporter ol. > Rapporter for fagfolk > 2006 Nye spilleregler i dansk naturpolitik?

Vi vil gerne takke oplægsholderne Anne Mette Kjær fra Århus Universitet, Steen Gade MF (SF), Jens Bjerregaard Christensen fra Skov- og Naturstyrelsen, Kim Carstensen fra WWF Verdensnaturfonden, Niels Peter Nørring fra Dansk Landbrug, Kjeld Hansen, og Niels Elers Koch fra *Skov & Landskab* for deres tid og interessante oplæg, som udgør substansen af denne rapport.

Desuden en særlig tak til ordstyrer Susanne Herfelt

Indholdsfortegnelse

Introduktion	1
Sammendrag	3
Introduktion til dagen	7
<i>Susanne Herfelt</i>	7
Nye spilleregler	9
<i>Tove Enggrob Boon, Skov & Landskab</i>	9
Introduktion	9
Tendenser i naturpolitikken	10
Hvad betyder de nye spilleregler?	12
Governance som tværgående emne	15
<i>Anne Mette Kjær, Aarhus Universitet</i>	15
Governance som begreb	15
Definitioner på governance	17
Hierarki, marked eller netværk?	17
Antagelser i governanceteori	19
Antagelserne i praksis	21
Opklarende spørgsmål	23
Naturpolitik før og nu	25
<i>Steen Gade, MF (SF)</i>	25
Da naturpolitik var fredning og hvad der derefter skete	25
Så kom EU på banen	27
Forskellige typer borgerinddragelse	28
Hvordan skal vi tegne fremtiden?	29
Opklarende spørgsmål	32
Ændringer i naturpolitikken - nationalpark-processen og borgerinddragelse	35
<i>Jens Bjerregaard Christensen, Skov- og Naturstyrelsen</i>	35
Overordnede tendenser i naturpolitikken	35
Borgerinddragelse i Kongernes Nordsjælland	36
Evaluering af processen	41
Hvad har vi lært?	42
Hvordan får vi globale, nationale og lokale interesser til at spille sammen? - Erfaringer udefra	45
<i>Kim Carstensen, WWF Verdensnaturfonden</i>	45
Hvor er staten blevet af?	45
Hvad er egentlig det nye siden 1980erne?	45
Hvordan får man globale, nationale og lokale interesser til at spille sammen?	47
Staten svigter sin rolle	48
Hvad bør der gøres ved det?	51
Dansk Landbrugs rolle i naturpolitikken - ændringer gennem de seneste år	53
<i>Niels Peter Nørring, Dansk Landbrug</i>	53
Loven gælder ikke for Færøerne, Grønland og Landbruget	53
Hvad påvirker interessevaretagelsen generelt?	54
Hvad gør vi så i landbruget?	56
Opklarende spørgsmål	58

Forskningens bidrag til naturpolitiske beslutninger - nogle eksempler fra de seneste 30 år	59
<i>Niels Elers Koch, Skov & Landskab</i>	59
Forskningens bidrag til naturpolitiske beslutninger	59
Friluftsliv i skovene	59
Hvordan skal de danske skove se ud?	62
Adgangsdebatten	63
Hvordan forskningsresultater og politik kan spille sammen	65
Fremtiden	66
Opklarende spørgsmål	67
Fremtidens miljøkamp vil udfolde sig i et cyberspace, hvor medierne reduceres til budbringere	69
<i>Kjeld Hansen</i>	69
En nyhed er noget, nogen ikke vil have frem i lyset	69
Har spillereglerne ændret sig?	69
Er governance godt eller skidt?	71
Har mediernes rolle ændret sig?	72
Bloggere - den nye tids NGOere	74
Opklarende spørgsmål	74
Afsluttende debat	79
English Summary	85
<i>Introduction</i>	85
<i>The Chairman's introduction to the day</i>	85
<i>New rules of the game?</i>	86
<i>Governance as a cross-cutting issue</i>	88
<i>Nature policy in past and present</i>	90
<i>Changes in nature policy – participation and the national park process</i>	92
<i>How do we integrate global, national and local interests?</i>	94
<i>The role of 'Danish Agriculture' in nature policy - experiences from the past years.</i>	96
<i>The role of experts in Danish nature policy – experiences from the past 30 years</i>	98
<i>Cyberspace will be the environmental battleground of the future and the media will be reduced to messengers</i>	100

Introduktion

Samfundsforskningen har de seneste år beskæftiget sig med begrebet governance og den idé, at vi har bevæget os væk fra en central statslig styring af samfundet til en mere diffus og netværksbaseret håndtering af samfundets problemstillinger. Borgerinddragelse spiller en større og større rolle, og der er mere fokus på, hvordan interesseorganisationer og eksperter inddrages i beslutningsprocesserne.

Spørgsmålet er, om dette også er tilfældet, når vi taler naturpolitik. I hvert fald kan man se, at der nationalt og internationalt udtrykkes et ønske om i højere grad at inddrage lokalbefolkninger og interesseorganisationer i udformningen af naturpolitikken. Formålet er at skabe en øget forståelse for problemer og løsninger i naturforvaltningen og sikre en lokal forankring. Hensigten er en bedre naturforvaltning, der er bæredygtig på langt sigt. Men er dette ønske blot retorisk? Har forskellige aktører på den naturpolitiske scene i deres praktiske virke oplevet denne udvikling? Og i givet fald, hvordan har denne udvikling påvirket deres indflydelsesmuligheder?

Hvad sker der, når hensigterne skal konkretiseres og implementeres? Er der så kommet nye spilleregler, eller foregår udarbejdelsen af naturpolitikken i virkeligheden på samme måde som altid? Hvor stor åbenhed er der i den politiske proces i dag i forhold til for 20 år siden? Hvilken rolle spiller eksperterne? Hvad er mediernes rolle og har den ændret sig? Og hvad med de andre aktører? Har de ændret indflydelsesstrategier?

For at blive klogere på de nævnte problemstillinger blev der den 20. juni 2006 afholdt et seminar med titlen: Nye spilleregler i dansk naturpolitik?

Formålet med seminaret var at debattere, om der i de seneste årtier er sket ændringer, i den måde naturpolitik bliver til på. Otte oplægsholdere: en politiker, en embedsmand, repræsentanter fra forskellige interesseorganisationer og forskningen valgte at tilbringe en dag med at præsentere deres version af historien, og at diskutere den med de 99 deltagere, der var mødt op.

Vi håber denne rapport bidrager til den naturpolitiske debat i Danmark blandt almindelige borgere, interesseorganisationer og politikere.

Denne rapport indeholder et dansk og et engelsk resume af de enkelte oplæg, og en udskrift af de enkelte oplæg og den efterfølgende diskussion.

Sammendrag

Deltagerne blev guidet gennem dagens program af ordstyrer Susanne Herfelt fra konsulentfirmaet Herfelt.

Den første foredragsholder var én af arrangørerne, Tove Enggrob Boon, der er seniorforsker ved *Skov & Landskab*. Hun lagde ud med at præcisere dagens tema, nemlig måden naturpolitik bliver til på og har ændret sig. Først og fremmest har det naturpolitiske fokus ændret sig fra en produktionsorienteret tilgang til en mere helhedsorienteret naturforvaltning, hvor emner som blandt andet biodiversitet, rekreation og landdistriktsudvikling skal tænkes ind i forvaltningen. Med andre ord går naturforvaltning og -politik på tværs af sektorer.

Endvidere er produktionen blevet global, - det samme er problemerne. Internationale organisationer og EU er kommet på banen og er blevet betydningsfulde for den naturpolitik, der føres i Danmark. Med kommunalreformen og den øgede fokus på lokal deltagelse i naturpolitiske processer foregår naturpolitik på mange niveauer, - den er blevet multilateral. Der styres i højere grad ved hjælp af netværk og i mindre grad ved hjælp af de traditionelle hierarkiske systemer, hvor ansvaret er klart placeret. Dette har konsekvenser for demokratiet.

Når naturpolitik i højere og højere grad styres af EU-direktiver, kræver det af interesseorganisationer, at de er i stand til at påvirke processen i EU, hvis de vil gøre sig gældende. Nationalt har de fået et nyt værktøj i form af juraen og EU-domstolen, når de kan se, at direktiver ikke efterleves i tilstrækkelig grad.

Anne Mette Kjær, der er lektor ved Aarhus universitet og ekspert i governance, udvidede deltagerens forståelse af begrebet governance ved at præsentere noget af samfundskundskabens begrebsverden. Man taler om governance, når der sker en forflytning af styringsmæssig autoritet væk fra statsapparatet horisontalt og vertikalt. Dvs. når internationale organisationer eller regioner og kommuner får beslutningsmandat fra det statslige niveau (vertikalt) eller når det omgivende civilsamfund får øget indflydelse (horisontalt). Der er flere forskellige definitioner på governance, hvoraf Anne Mette anbefalede Hydéns: governance er håndtering af formelle og uformelle politiske spilleregler. Det er de tiltag, der er rettet mod magtudøvelse og konflikt-håndtering.

Antagelser i governanceteori i forhold til effektivitet, demokrati, magt og statens rolle adskiller sig fra antagelserne i forhold til det traditionelle bureaukrati og det markedsstyrede samfund. I governanceteori sikres effektiviteten gennem deltagelse i modsætning til hierarkiet i bureaukratiet og konkurrencen i markedet. Demokrati sikres gennem netværkenes konsensus-skabende samarbejde og ikke gennem valgsystemet og magtens tredeling som i de øvrige systemer. Magten deles i netværk og er derfor uproblematisk i governance – dette er et af de væsentligste kritikpunkter. Statens rolle er at facilitere netværk i modsætning til at styre og kontrollere.

Anne Mette Kjær pointerede, at det er vigtigt at se hver situation for sig og lave en grundig analyse af de interesser, der knytter sig til et beslutningsområde, før man smider bureaukrati og hierarki ud med badevandet. Staten har ikke udspillet sin rolle.

Steen Gade, der er miljøpolitisk ordfører for SF, var enig i det sidste synspunkt. Særligt pointerede han nationalstatens rolle i forhold til påstanden om, at naturpolitiske beslutninger træffes på EU niveau. Det er de nationale parlamenter, der giver ministeren mandat til at stemme for eller i mod EU-forslag. Politikere spiller stadig en vigtig rolle. F.eks. ville det økologiske landbrug ikke have fået samme succes, hvis ikke politikere havde skabt ømærket.

I øvrigt beskæftigede han sig med den udvikling, der var sket i forhold til, hvad der har været på den politiske dagsorden, når man snakker natur- og miljøpolitik. Fra produktion til forurening til natur. I 90'erne var det især udledning af næringsstoffer fra landbruget, der var på dagsordenen. Pga. restriktioner, der blev gennemført i Danmark, og som ville svække de danske landmænds konkurrenceevne, gjorde man en stor indsats for også at gennemføre de samme restriktioner i resten af EU. Med Natura 2000 og vandrammedirektivet er EU virkelig blevet en drivkraft på det naturpolitiske område. Men det er landbrugspolitikken, der virkelig betyder noget for arealanvendelsen.

Med nationalparkdiskussionen og kommunalreformen har vi nu en gylden mulighed for at debattere, hvordan vi vil have fremtidens Danmark til at se ud. Der bør nedsættes en naturkommission, med det udgangspunkt, at landbrugsstøtten bortfalder fra år 2012 af hensyn til fremtidens natur. Ydermere bør der bruges langt flere ressourcer på natur. Muligheden er der med landdistriktsmidlerne.

Jens Bjerregaard Christensen, der er skovrider ved Frederiksborg statsskovdistrikt og har været meget involveret i nationalpark-projekt Kongernes Nordsjælland, fortsatte talerækken og naturligt nok koncentrerede han sig om den øgede fokus på borgerinddragelse i forbindelse med nationalparkprocessen. Der er et stort ønske om at skabe lokal forankring, så fremgangsmåden i forbindelse med pilotprojekterne var frivillig for de enkelte styregrupper. Det allervigtigste når man starter en inddragelsesproces er, at den er reel, at man rent faktisk lytter til det, der bliver sagt og bruger det til noget. Eftersom der var så meget fokus på borgerinddragelse, blev processen evalueret af et konsulentfirma. Det viste sig, at der var en overrepræsentation af mænd mellem 56 og 65, der typisk var tilknyttet en interesseorganisation. Overordnet følte størstedelen af deltagerne, at de blev hørt og taget alvorligt. En vigtig udvikling i forbindelse med nationalparkerne har været, at man nu er begyndt at prioritere i forhold til, hvor man skal bruge penge på at beskytte naturen.

Kim Carstensen, der er generalsekretær i WWF Verdensnaturfonden, talte om lokale, nationale og globale interesser. Det globale er i høj grad blevet opprioriteret og former nu en stor del af den nationale naturpolitik. Der er også kommet mere fokus på lokal interesseinddragelse, og her er det især

økonomiske interesser, der gør sig gældende. Det har langt større betydning, når for eksempel landbruget trækker sig fra en nationalparkproces, end når det er en gruppe almindelige borgere, der gør det. Det går ud over alle de almindelige borgere for hvem naturpolitik også er vigtig, specielt dem der bor i byerne og kun kan forsøge at få indflydelse ved at påvirke politikerne i Folketinget. Statens rolle bør være at få lokale, nationale og globale interesser til at spille sammen. Statens anden opgave bør være at definere nationale interesser og sikre sig, at vi beskytter det, der er specielt for Danmark, også selvom det måske ikke ser så interessant ud fra Bruxelles eller New York. Den danske stat svigter begge opgaver.

Vicepræsidenten i Dansk Landbrug, Niels Peter Nørring, talte om landbrugets ændrede indflydelsesmuligheder. Fra en tid hvor det landbrugsmæssigt dyrkede areal var undtaget regulering til i dag, hvor VVM-, IPPC-, Vandramme og Habitatdirektiver skaber restriktioner på dyrkningsfladen.

Landbrugets muligheder for at varetage deres interesser har ændret sig på en række områder. Naturpolitik er langt mere påvirket af enkeltsager end tidligere, og dermed har mediernes fået en vigtig rolle. Politikerne har fået mere travlt, og det er derfor sværere at få en plads i deres kalender til dialog og ydermere er der færre politikere med en tilknytning til landbrugserhvervet. Sidst men ikke mindst har der været en tendens til, at formel inddragelse sker i store grupper, hvor landbruget kun er en blandt mange organisationer. Med disse øgede udfordringer er det vigtigt for landbruget at være fagligt stærke og have argumenterne parat. Man skal helst være lidt på forkant og formulere forslag i forhold til tidligere, hvor man bare kunne vente, og sige nej til det, man ikke kunne lide.

Blandt landmænd er der sket en stor udvikling i deres indstilling til naturforvaltning. De er i langt højere grad blevet naturforvaltere, end de var tidligere og meget mere åbne over for reguleringer til gavn for naturen. I fremtiden vil kravene til landmændene stige endnu mere, og Dansk Landbrug vil være en del af debatten om dansk naturpolitik.

Med udgangspunkt i erfaringer fra et langt forskerliv talte Niels Elers Koch, der er centerdirektør for *Skov & Landskab*, om forskningens bidrag til naturpolitiske beslutninger. Udviklingen er gået fra en meget autoritær statsmagt, der stort set kunne bestemme alt på egen hånd, til i højere og højere grad at inddrage ekspertviden og input fra interesseorganisationer i lovgivningen. Forskningen som han startede vedrørende friluftsliv, som der ikke var forståelse for i starten af hans karriere, er nu indskrevet i skovlov mv. Det er der selvfølgelig flere grunde til, men forskningsresultaterne spiller også en rolle.

Skovrådet er et godt eksempel på, hvordan samarbejde mellem myndigheder, eksperter og interesseorganisationer kan foregå. Der er så bred en sammensætning af interesser, at man sjældent bliver enige. Til gengæld har det stor vægt, når man så endelig bliver enige. Den brede sammensætning er med til at sikre, at der ikke begås katastrofale fejl, eftersom problemstillingen er blevet behandlet via mange forskellige synspunkter.

Internationalt i IUFRO har man beskæftiget sig med den rolle forskningen skal spille i forhold til beslutningstagerne: Forskning skal selvfølgelig være rettidig og relevant, men det er ikke forskerens opgave at agitere, hvilket man jo kan have tendens til når man er engageret og tror på det, man laver.

Kjeld Hansen, der er miljøjournalist og forfatter, påpegede faldgruberne og den tilhørende nyhedsværdi i forbindelse med governance processer. Først og fremmest blev en nyhed og dermed journalisters tænkemåde defineret. En nyhed er noget, som nogen ønsker ikke skal frem i lyset, - alt andet er reklame. Så journalistisk set er offentlig-private samarbejder kun interessante, når de går galt. Der er der så også mange eksempler på allerede. Når man bevæger sig væk fra hierarkierne og lovgivningen ud i noget mere forhandlingsbaseret, så skaber det store muligheder for vernetjenester, og det skal man være klar over.

Spillereglerne i naturpolitikken har i høj grad ændret sig de seneste årtier. Der er sket en ændring i samfundsudviklingen, - en videreudvikling af demokratiet, mod større åbenhed. Pressen og befolkningen har adgang til den politiske proces og den offentlige administration på en måde, som de aldrig har haft tidligere. Det har stor betydning. Det er nu muligt for skatteborgene at følge med i, hvad deres skattepenge bliver brugt til, og hvad landmændene i hæver i støtte. Den teknologiske udvikling har også betydet meget. Internettet og computere giver mulighed for at håndtere og distribuere information som aldrig før, og almindelige mennesker eller små grupper har mulighed for at fodre journalister med nyheder jf. definitionen fra tidligere via bloggs. Dette er især vigtigt, når interesseorganisationer og myndigheder indgår for nært et samarbejde; - den slags er nemlig ikke gratis.

Introduktion til dagen

Susanne Herfelt

Direktør i konsulentvirksomheden Herfelt, tidl. kontorchef i Landsplanafdelingen, medlem af Danmarks Naturfredningsforenings planfaglige udvalg

Jeg vil gerne byde velkommen til dagens seminar om governance og naturpolitik. Arrangørerne er meget glade for, at alle dem, de har spurgt om de ville komme med oplæg, har sagt ja. Og de er også glade for, at så mange stiller op her i dag, og forhåbentlig deltager aktivt i dagens forløb.

I er alle lige nu del af et EU-projekt. For resultaterne fra i dag, både oplæg og jeres kommentarer, bemærkninger og spørgsmål vil blive samlet op i et svar, som vores arrangører her skal give til EU.

Det er Tove Enggrob, Dorthe Lund og Iben Nathan som står for det, og de skal vende tilbage til EU og fortælle, hvordan er det med dansk naturpolitik. Hvem er hovedaktørerne og hvordan bliver vores naturpolitik til i praksis? Så I har altså mulighed for at få indflydelse. Denne dag kan altså blive udtryk for governance, i betydningen borgerinddragelse. Og hvem ved, måske bliver dette et step i en politisk proces.

I programmet til i dag stilles spørgsmålet om der er nye spilleregler i dansk naturpolitik. Og dette spørgsmål vil danne rammen for debatten i eftermiddag.

Der er otte oplægsholdere, som er inviteret til i dag. De repræsenterer nogle vigtige spillere på denne naturboldbane, som man kunne fristes til at sige i disse VM-fodbold-tider. De repræsenterer politikerne og embedsmændene, erhvervsorganisationerne og de grønne organisationer og også forskningen og pressen. Så vi kan se frem til at høre lidt om, hvem der har bolden det meste af tiden og om der bliver scoret!

For at vi kan høre så mange som muligt i dag, bliver der brug for at holde styr på tiden. Efter hvert indlæg kan man komme med nogle opklarende spørgsmål, men ellers må vi gemme debatten til i eftermiddag. Og så må vi hjælpe hinanden med at komme i gang efter kaffepause og frokost. Og jeg skulle lige sige, at man kan købe en sandwich for tyve kroner i frokostpausen. Og øl og vand.

Jeg har lavet to skilte til at hjælpe foredragsholderne med. Der står 'to minutter' og 'TAK'. Det er bare sådan, hvis der skulle blive behov for det.

Alt hvad vi siger i dag bliver optaget, så arrangørerne kan arbejde videre med det bagefter. Men de har lovet, at det ikke vil blive brugt imod os.

Mit navn er Susanne Herfelt og jeg er ordstyrer i dag. Jeg vil starte med at give ordet til Tove Enggrob, som er seniorforsker her ved KVL. Tove er ekspert i borgerinddragelse og projektleder for den danske del af dette EU-projekt som hedder GoFOR. Værsgo Tove.

Nye spilleregler

Tove Enggrob Boon, *Skov & Landskab*

Seniorforsker ved Skov & Landskab, KVL, projektleder for den danske del af Go-FOR-projektet. Ekspert indenfor borgerinddragelse.

Introduktion

Velkommen til alle. Jeg er glad for at I alle har vist interesse for dette seminar. Jeg ser frem til spændende oplæg fra vores foredragsholdere, som vi er rigtigt glade for kunne afse tid til at komme her. Og jeg ser frem til en spændende debat, som I kan være med til at skabe.

Emnet for i dag er 'nye spilleregler i naturpolitikken'. Vi snakker meget om naturpolitikens indhold. Men i dag vil vi gerne bagom og se på, om *måden* politikken bliver til på har ændret sig. Har mediernes rolle ændret sig, har eksperternes? Har journalisternes rolle? Og tilsvarende for alle andre aktører.

Hvem bestemmer? Hvad skal der til for at få indflydelse i naturpolitikken? Gør borgerinddragelse en forskel? Og hvilke konsekvenser har det i forhold til demokrati: Sikrer vi en bredere interessevaretagelse? Og kan man på den anden side sikre en mere effektiv styring, hvor de politiske mål man har fremsat, også faktisk omsættes i praksis og ikke ender blot som strategier på et stykke papir.

Nogle spørgsmål som vi har bedt foredragsholderne forholde sig til – og som I er meget velkomne til at kommentere er: Er de naturpolitiske processer blevet mere åbne eller mere lukkede? Bliver de naturpolitiske processer mere gennemsigtige? Og er vi blevet bedre til at omsætte målene til praksis?

Dette seminar udspringer af et EU projekt som Dorthe Lund, Iben Nathan og jeg deltager i sammen med 10 andre lande i Europa. I projektet ser vi på styringsformer i skov- og naturressourceforvaltningen. Vi har lidt prætentivt kaldt det *nye* styringsformer. Og spørgsmålet er selvfølgelig, om der er noget nyt i måden, som der styres på. Med udgangspunkt i cases i hvert af de 10 lande sammenligner vi det, man siger om styreform, - retorikken – med den konkrete praksis, for eksempel angående borgerinddragelse: Er der blevet mere borgerinddragelse, og er processerne blevet mere demokratiske end tidligere.

Hovedfokus i dag er *jeres* syn på de politiske spilleregler.

Jeg vil indledningsvist komme med nogle bud på nogle ting, der har ændret sig og som kan påvirke måden, som naturpolitik bliver til på.

Tendenser i naturpolitikken

Vi har bevæget os fra et mere snævert fokus på produktion til et meget bredere fokus og anerkendelse af hensyn til biodiversitet, landdistriktsudvikling og rekreative interesser.

Det betyder samtidig, at vores interesser er flyttet fra at være rent lokale og knyttet til den gård man kom fra eller var nabo til – og til at være globale. Bare ét eksempel er, at vores forbrug er helt afkoblet produktionen. Vi kunne ligeså godt købe fødevarer fra Brasilien og tøj fra Indien som fra vores onkels gård i Hjørring. Tilsvarende kan vi ikke styre klimaforandringer nationalt, men det påvirker ikke desto mindre vores naturpolitik.

Aktørerne er ikke længere kun lodsejerne og den umiddelbare følgeindustri som fx mejeri. Det handler også om alle de andre interessenter, som er knyttet til fx rekreation og biodiversitet. Det handler sågar også om fremtidige generationer og den globale landsby, som vi opererer i i dag.

Vi har en differentieret produktion i dag. En landmand eller en skov ejer producerer ikke bare svinekød og træ. De producerer også en masse værdier udenom det. Så på den måde kommer naturhensyn faktisk ind og bliver et muligt 'value added' i forhold til disse produkter. Og det er også med til at komplicere billedet.

Hvad naturhensyn angår, så har man bevæget sig fra en mere snæver beskyttelses- og fredningstilgang over naturgenopretning og til en bredere, integreret og tværsektoriel tilgang, hvor man siger at naturhensyn skal integreres i alt, hvad vi gør. En bæredygtig tilgang.

Og når man så taler om nye spilleregler, kan man så sige, at vi har bevæget os fra en sektoriel til en mere tværsektoriel tilgang? Det er nok mere et spørgsmål, end det er en konstatering. Hvis man ser på skovbruget, ja så er det nok tilfældet, for der er produktionen, skovbruget, flyttet ind i Miljøministeriet. Men er det samme tilfældet for landbruget?

Vi har fået en bevægelse i retning af en flerlaget forvaltning. Vi har fået EU ind som en væsentlig aktør på landbrugspolitikken men også på natur- og miljøpolitikken. Og med den nye strukturreform har vi også fået kommunerne på banen. Så der er virkelig mange lag, der opererer på den naturpolitiske arena.

Vi har flyttet os fra en mere regelbaseret styring til en mere ramme- og kontraktbaseret styring, hvor rammelovgivningen udfyldes på administrativt niveau, så de tilpasses de konkrete problemstillinger, man står overfor. Og man kan måske også hævde, at budgetter indirekte styrer politikken. Man kan fx godt have store ambitioner for en landdistriktsudviklingspolitik, men hvis regeringen beslutter kun at afsætte et begrænset budget til formålet, så bliver indsatsen jo også derefter.

På borgerinddragelsesområdet har vi flyttet os fra en mere korporatistisk, en mere lukket inddragelse, hvor interesseorganisationer knyttes til den offentlige forvaltning, - til også at omfatte andre, mere åbne og bredere former for borgerinddragelse. Og hvilken effekt har det så?

Vi var til et spændende debatmøde i Politikens Hus for nogle måneder siden, hvor Poul Henrik Harritz (daværende præsident for DN, red.) og Peter Gæmelke (Præsident for Landbrugsrådet, red.) skulle diskutere naturpolitik. Og der var ganske vist sat en modsætning op mellem naturbeskyttelse på den ene side og landbrugets interesser og ansvar for at naturen ikke havde det godt, på den anden. Men man fik den følelse, at i virkeligheden havde de meget den samme måde at tale på, den samme retorik. De brugte de samme ord. De lagde godt nok forskellige meninger ind i det, men et eller andet sted havde de alligevel et fælles ståsted. Så vi fik den oplevelse, at måske handler det ikke så meget om en fasttømret modsætning mellem naturinteresser versus produktionsinteresser. Men at interesse modsætninger måske er mere flydende og mere knytter sig til enkeltsituationer. For eksempel i forhold til landbrugsproduktion så kan der jo godt være en landbrugsmæssig interesse i at lave en miljørigtig 'branding' af et produkt, ligesom man også kan have interesse i at fremme et skønt landskab, fordi det kan fremme den nationale turisme.

Tilsvarende kan man forestille sig, at interesse modsætninger er mere nuancerede end som så. For hvis nu vi står overfor at omlægge EU's tilskudsordninger, hvem har landbruget så mest interesse fællesskab med herhjemme. Har man interesse fællesskab med de græske bjergbønder eller med DN i Danmark?

Og endelig er der jo – som jeg oplever det - den kamp om politisk opmærksomhed om naturarenaen, for naturpolitikken, fx i forhold til den igangværende debat om velfærdsreformen.

Og man kan så spørge sig selv, om vi er gået fra en mere hierarkisk styring med én beslutningstager og baseret på regler, i retning af mere netværksbaseret beslutningsproces med mange aktører involveret og hvor det er nogle uklare opgaver, vi skal løse og derfor har brug for hinanden i fællesskab til at løse dem.

Hvad vil disse ændringer betyde i fht. hvem, der har adgang til at deltage i beslutningsprocesserne. Er der nogen som udelukkes? Er det med til at fremme en repræsentativ deltagelse, eller går vi en anden vej. Det er jeg sikker på, at der er nogle af foredragsholderne, der har et bud på. Giver det mere åbne og gennemsigtige beslutningsprocesser eller bliver de mere lukkede? Og hvem står egentlig til ansvar overfor øvrigheden. Hvis man har én beslutningstager, kan man gå hen til hende/ham og sige: 'Vi valgte dig! Du har at gennemføre det, vi bad dig om. Hvis ikke du gør det, kan vi lade være med at genvælge dig'. Men hvis man beslutter i et netværk, hvem står så til ansvar?

Og endelig – hvordan sikrer man så en effektiv målopfyldelse med de nye styringssystemer?

Hvad betyder de nye spilleregler?

Og for at sparke debatten lidt i gang, kommer jeg her med nogle bud:

Naturpolitikken er ikke længere her i Danmark. Den ligger i EU. Dansk naturpolitik er reduceret til projektledelse, hvor selve naturpolitikken formuleres i EU i form af Habitatdirektivet, Vandrammedirektivet og landbrugspolitikken. Det som er tilbage er, hvordan vi skal fordele de begrænsede midler i forhold til at implementere målsætningerne.

Og hvad betyder det så i forhold til nye spilleregler? – Det betyder at man skal være i stand til at operere på et overnationalt niveau. Lave lobbyisme på EU-plan. Man skal kende sin jura godt, for når Habitatdirektivet er vedtaget og skal implementeres, skal der være nogen til at holde staten i ørerne og checke, om de lever op til de juridiske krav eller ej. Og det har konkret været tilfældet, idet juristen Peter Pagh og Kammeradvokaten går ind og påpeger, at staten faktisk *ikke* lever op til kravene, så staten efterfølgende må ind og stramme op på reglerne.

Og hvad betyder det i forhold til demokratiet? Det bliver mere uigennemsigtigt, for vi opererer med flere lag, beslutningerne bliver helt klart fjernere for den enkelte borger, og der er ganske vist procedurer i Folketinget til at sikre en parlamentarisk debat omkring EU politikernes vedtagelse. Men samtidig er der en stor fase før og efter, hvor man forbereder og implementer disse politikker, som kan være meget lukkede og baseret på embedsmændene.

Og måske er billedet mere kompliceret end som så. For hvad betyder kommunalreformen fx? Betyder det, at man som interessent skal rette sit fokus på den kommunale implementering, hvor der skal laves handlingsplaner for habitatområderne, eller skal man rette sit fokus mod Skov- og Naturstyrelsen, hvor man formulerer Natura 2000 planerne, som danner ramme for handlingsplanerne, eller skal man fokusere på EU-niveauet?

Borgerinddragelse – Jens, er det et tag-selv-bord eller er det en politisk syltekrukke?

Jeg nævner dem som to ekstremer, og der kan være mange nuancer ind i mellem. Det ene kan være, at politikerne bruger borgerinddragelse til at lægge beslutningerne fra sig og sige 'jamen alle de konflikter vi har – hvis I aktører ikke kan løse dem selv, så kan vi slet ikke tage denne problemstilling op!' Eller måske er det modsatte tilfældet: At nu gør politikerne faktisk et forsøg på at lukke op for inddragelse, og det der sker er, at der kommer mange aktører ind og blander sig, og det bliver svært for den politiker, som er valgt til at tage et ansvar, at styre alle disse særinteresser. Spørgsmålet er

så, om der faktisk kommer nye aktører ind, og om der bruges nye strategier, og er det med til at styrke demokratiet? Giver det et bredere, folkeligt engagement, eller vinder de stærke på bekostning af de svage, fordi de ikke var med i processen?

Et sidste oplæg til debat er – har medierne og eksperterne fået nye roller?

Så sent som i dag var der en artikel i Politiken om, at medierne har en dagsordenssættende rolle. For medierne er forbindelsesleddet ud til offentligheden. Og med al den information, vi får i dag, er opmærksomhed blevet en knap ressource. De, som er i stand til at sortere i al denne information, bliver dem, som får indflydelsen og der står journalisterne, medierne meget centralt.

Hvordan kan man så bruge dette? Jeg vil gerne spørge oplægsholderne – hvordan kan I bruge medierne i forhold til jeres naturpolitiske virke, til at påvirke forbrugere eller måske vælgere? Er det overhovedet jer, der styrer, eller er I offer for noget andet? Og hvordan ser journalisten på sin rolle? Det glæder vi os til at høre Kjeld Hansens bud på!

Det var, hvad jeg ville sige. Tak!

Governance som tværgående emne

Anne Mette Kjær, Aarhus Universitet

Lektor ved Institut for Statskundskab, afdeling for Komparativ Politik, Aarhus Universitet, Danmark. Ekspert indenfor governance. Forfatter til bogen: Governance.

Governance som begreb

Tak for invitationen. Jeg er rigtig glad for at være her. Jeg er her ikke, fordi jeg ved så meget om naturpolitik. Men jeg ved noget om governance og har blandt andet skrevet bogen 'Governance'. Jeg beskæftiger mig med forvaltning og governance i bl.a. Østafrika. Det er måske lidt noget andet.

Jeg har læst noget om naturpolitik af Tove Enggrob og Iben Nathan og Peder Agger.

Jeg håber, at min fremstilling af governance og generelle governance-problemstillinger kan sætte naturpolitikken lidt i perspektiv og give en referenceramme, som vi kan trække på i løbet af dagen.

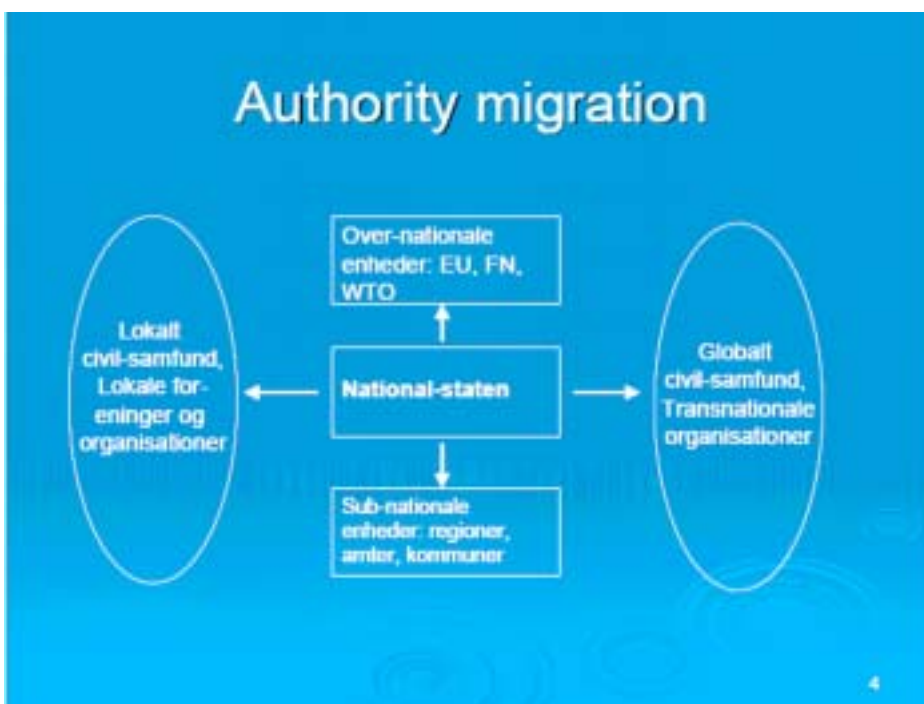
Jeg introducerer først governance-begrebet og dets forskellige anvendelser. Selvom der er mange forskellige anvendelser, er der også nogle fælles antagelser om demokrati, magt, effektivitet osv. Dem vil jeg komme ind på og give nogle eksempler i praksis. For der er jo også problemer i governance teorierne. Så lidt om kritikken, og derefter en kort afrunding.

Da jeg påbegyndte arbejdet med min bog, lavede jeg en søgning på ordet 'governance' på Social Science Index på internettet. I perioden 1989-1999 kom der 1774 hits frem, 1774 samfundsvidenskabelige artikler hvori ordet 'governance' indgik. Og i de efterfølgende tre år, altså 2000-2003 kom der 1855 hits frem. Det vil sige flere end i de foregående ti år. Det siger noget om, hvor meget hyppigere 'governance' begrebet bruges nu, så det er et begreb som anvendes bredt. Og det er indenfor mange forskellige tidsskrifter. Det er fx 'Far Eastern Economic Review', hvor man snakker om governance i en noget andet forstand. Men også i fx 'Environment and Planning' og 'Urban Studies', men også indenfor emnet 'foreign affairs' dukker det op. Der er faktisk et tidsskrift som hedder 'Global Governance'. Så i teorier om internationale relationer taler man også meget om governance. Så det anvendes meget bredt.

Nu er jeg ved punkt 1, - definition og baggrund.

'Governance' kommer fra græsk 'kubernan'. Platon brugte det når han skulle designe et regelsystem. Og det kommer også fra latin 'gubernare'.

Når Danida skal oversætte det, bruger de begrebet 'god regeringsførelse', altså 'good governance'. Men jeg foretrækker 'styring', som det også benyttes på tysk 'steuerung'. Fordi det netop *ikke* antager, at det kun er regeringen der laver regeringsførelse. Antagelsen i governance er jo netop – siden midten af 1980'erne, at det henviser til noget, som er bredere end snæver regeringsførelse. Det er ikke kun regeringen, der forfølger mål, men også alle mulige andre typer af aktører. NGO'er lokalt og globalt, civilsamfundet mere bredt, den private sektor, overnationale institutioner som EU men også lokale enheder som amter og kommuner. Så bevægelsen mod governance er også en bevægelse væk fra nationalstaten og ud, og op, og ned. Og det er, hvad man har prøvet at beskrive med ordet 'authority migration', altså at magt eller autoritet ikke længere kun ligger forankret i nationalstater, men også bevæger sig andre steder hen. Jeg har opsummeret det i denne figur, som illustrerer bevægelsen op til overnationale enheder.



Man ser det, som Tove Enggrøb lige beskrev det, med Habitatdirektivet og Vandrammedirektivet, og landbrugspolitikken påvirker nationalstaten. Men også Rio-konventionerne, FN og WTO har større og større betydning for, hvordan nationalstater agerer. Så magt eller authority bevæger sig altså både op, - men også udad, mod lokale og globale civilsamfund. De internationale NGO'er får større og større betydning. Man bruger ofte eksemplet med den internationale kampagne mod landminer, som fik stor succes, netop fordi der var en paraply-organisation, som samlede alle lokale organisationer mod landminer og førte en meget succesfuld kampagne, som endte med lovgivning mod landminer på internationalt niveau. Et andet eksempel er 'Transparency International', som samarbejder med regeringer og har ret stor gennemslagskraft.

[Magt og autoritet bevæger sig, red.] Også [ned til, red.] lokale civilsamfund, som vi sikkert hører mere om i dag, med borgerinddragelse i naturpolitikken og ned til regioner og amter.

Man taler også om 'bypassing' af nationalstaten i forbindelse med fx EU's struktur-politik, hvor regioner interagerer direkte med og har repræsentation i Bruxelles. Figuren (ovenfor, red.) illustrerer denne authority migration.

Definitioner på governance

Når det så er sagt – at governance dækker over denne bevægelse væk fra government, så er der alligevel mange forskellige opfattelser af, hvad det er og måder at definere begrebet på. Jeg har fundet tre forskellige opfattelser frem, som reflekterer hver deres faglige tradition:

Den britiske politolog Rob Rhodes har skrevet meget om governance indenfor offentlig forvaltning. Han siger, at governance har at gøre med 'selvstyrende, interorganisatoriske netværk, der har en høj grad af autonomi fra staten. Governance er altså ikke det at styre, men mere en betegnelse for en bestemt struktur, nemlig denne type netværk som får større og større betydning i politik og vel egentlig også i naturpolitik. Han taler både om netværk udadtil med forskellige civilsamfunds-organisationer, men også interorganisatoriske netværk mellem kommuner, stat og det overnationale niveau.

Rosenau er teoretiker indenfor internationale relationer. Han beskæftiger sig mere med det globale aspekt. Han siger at 'global governance inkluderer regelsystemer på alle niveauer af menneskelig aktivitet, hvor udøvelsen af kontrol har transnationale følger', som det jo har på flere og flere områder og jo især indenfor miljø. Den måde folk agerer på ét sted har også konsekvenser for folk udover en nations grænser.

Den sidste definition, jeg har taget med, kommer fra udviklingsforskning og forskning i demokrati i tredje-verdens lande. Göran Hydén siger, at governance er håndtering af formelle og uformelle, politiske spilleregler. Det er de tiltag, der er rettet mod at fastsætte regler for magtudøvelse og konfliktløsning.

Det er nok den sidste af de her tre, jeg hælder mest til. For governance handler ikke om én specifik organisatorisk struktur. Det er ikke sikkert at netværk er den bedste governanceform. Det kan ligeså godt være, at hierarkiet nogle gange er bedre. Eller en anden form for styring. Hydéns definition åbner op for at alle de tiltag, der er for at fastsætte spilleregler, må være governance. Det er håndteringen, hvordan man påvirker disse spilleregler, som betyder noget. Så jeg vil holde mig fast på denne definition i resten af foredraget.

Hierarki, marked eller netværk?

Netop det med hierarki, marked eller netværk er helt centralt, når man taler om governance. Det har noget at gøre med, hvordan spillereglerne bliver defineret i forskellige arenaer. Jeg har prøvet at skematisere det. Det er ikke et udtømmende skema, men det er bare for at give nogle eksempler på de her spilleregler i forskellige arenaer:

2. Anvendelser: spillereglerne i forskellige arenaer

Eksempel på Arena	Eksempel på spilleregler	Centrale Spørgsmål
Det politiske system	-forfatningen -valgregler -decentralisering	Magtfulde gruppers indflydelse? Eksterne aktører?
Den statslige organisation	Hierarki, marked, eller netværk	Hvad er mest effektivt? Hvad er mest demokratisk?
Den internationale organisation	Regler for begrænsning af CO2 udslip	Staters betydning for implementering, Statens fortsatte betydning?

Hvis vi nu siger, at det politiske system er en arena, så er det klart, at så er det først og fremmest forfatningen, som kan være en spilleregel, altså hvordan indretter man det nationale, politiske system. En forfatning er en formel, skreven regel. Det kan være, om det er et præsidentielt system, et parlamentarisk system, eller et føderalt system, eller en enhedsstat osv. Men det kan også være om valgregler. Der er en debat om, hvordan man bedst indretter valgregler, kaldet 'electoral governance'. Der er valgekspertes, som rejser rundt og rådgiver i andre lande om, hvordan man bedst laver stemmeoptælling osv. Decentralisering kunne være et andet eksempel.

Hvis vi nu tager det nederste i skemaet: den internationale organisation, så kan der være en række eksempler, men her har jeg begrænset mig til regler. CO₂-udslip kunne være noget, som skulle fastlægges på internationalt niveau. Centrale spørgsmål bliver så fx 'hvor meget betyder nationalstaten for implementering?' Nu så vi jo USA hoppe fra Kyoto-aftalen. Hvor stor betydning har nationalstaten fortsat. Er det [internationale aftaler, red.] stadig mest retorik, er der for få sanktioner på internationalt niveau, når vi ikke kan sikre, at stater overholder disse spilleregler? Men der bliver trods alt defineret flere og flere spilleregler på internationalt niveau.

Det sidste eksempel, jeg har, er den statslige organisation, hvordan man designer det administrative apparat. Det kan enten være hierarki, marked eller netværksstyring. Der kan også være andre former, men det er meget de tre, som er i spil for tiden. Sætter man på det mere traditionelle, hierarkiske styringsform, udliciterer og privatiserer man store dele af den offentlige sektor, eller sætter man mere på en blanding mellem det offentlige og private og inkluderer forskellige aktører i forskellige offentligt-private netværk? Der er centrale spørgsmål 'hvad er det mest effektive', 'hvad er det mest demokratiske', og nogen gange kan der være en spænding mellem de to. Det uddyber jeg lige om lidt.

Når man taler om den statslige organisation, taler man jo netop også om bl.a. det tværsektorielle, som Tove Enggrob var inde på. Koordination i England kalder Blair regeringen for 'joined-up-government'. At nu skal man have en ny type 'joined-up-government', hvor man virkelig laver netværk tværministerielt men også nedad til regionerne. Så det er blevet den nye term i England. Men selvfølgelig handler det også om at koordinere mellem ministerier: landbrug, fiskeri, erhverv, miljø, osv. Jeg læste Naturrådets rapport, hvori de understregede, at integration af miljøhensyn udenfor Miljøministeriet er helt centralt og for svagt, og at det burde der gøres mere ved. Så det handler altså om spilleregler i forhold til at indrette den statslige organisation.

Antagelser i governanceteori

Man kan tale om andre arenaer, fx den økonomiske politik, man kan tale om 'economic governance', men det vil jeg ikke gøre mere ud af her. Jeg vil i stedet uddybe den forskel mellem antagelser, især i forhold til det traditionelle hierarki og de nyere governance-antagelser.

Jeg har forsøgt at opstille antagelser i den traditionelle forvaltningsmodel. Den bygger på Max Webers måde at se rationelt bureaukrati på. Det skulle være meritrekrutterede embedsmænd, som var neutrale. Der er adskillelse mellem politik og administration, neutral implementering af politisk fastsatte mål. Så indenfor denne forvaltningsmodel kunne man godt se en form for spænding mellem effektivitet og demokrati. Jo mere demokrati, jo mindre effektiv, for der ville blive for megen parlamentaren, for uklare mål. Men det sikrer man gennem det hierarkiske bureaukrati. Det er de bedste, de mest professionelle og mest neutrale embedsmænd, der sidder der, og der er klare over- og underordningsforhold. Magten i denne traditionelle forvaltningsmodel er meget synlig og addressérbar i regeringen, og det gør det nemt at stille nogen til ansvar, for det er herfra, at magten udøves. Staten er en kontrol- og styringsmekanisme.

Der har selvfølgelig været en række kritikpunkter af denne traditionelle forvaltningsmodel. Kritikken fra især økonomer, som havde dette 'rational man' perspektiv, førte til 'New Public Management' (NPM) reformer af den offentlige forvaltning i firserne, i Thatcher- og Reaganperioden. For det var

nemlig det, at systemet alligevel ikke var effektivt nok, der var meget stivhed i systemet og bureaukrater var måske nok effektive, men de var også gode til at budgetmaksimere og rage til sig, og forvaltningen voksede bare. Så derfor skulle man skære ned og udlicitere og så videre. Det kan også være at NPM ser en spænding mellem effektivitet og demokrati, men det sikres ved at privatisere mest muligt og indføre konkurrence-incidenter, som gør, at man performer, at forfølgelsen af offentlige mål bliver mest effektiv på den måde. Demokrati er nok det svageste punkt i denne model, for demokrati er ikke en bekymring ved NPM. For man siger, at det sikres gennem det repræsentative demokrati, ved at der sker en aggregering af individuelle præferencer. Også i denne model er der en adskillelse af politik og administration. Magt ses også som ret uproblematisk. Magt ses som spredt, der er en pluralitet af interesser, og der er ikke nogen som nødvendigvis er stærkere end andre. Det bliver styret af markedsmekanismerne. Staten skal helst ikke fylde for meget, for så bliver det ineffektivt, og det bliver også en indgriben mod individets frihedsrettigheder, så derfor skal staten udelukkende udgøre rammebetingelser for markedet.

3. Antagelser i governance-teori

Vigtige begreber i governance teori	Antagelser i den traditionelle forvaltnings-model	Antagelser i New Public Management	Antagelser i governance teori
Effektivitet	Sikres gennem det bureaukratiske hierarki	Sikres gennem konkurrence	Sikres gennem deltagelse
Demokrati	Sikres gennem valgte parlamenter Adskillelse af politik og administration	Aggregering af individuelle præferencer Adskillelse af politik og adm.	Sikres gennem deliberation og partnerskaber Ingen adskillelse af politik og adm.
Magt	Er synlig og placerbar i regeringen	Er spredt i markedet og er derfor uproblematisk	Bliver delt i konsensus-skabende netværk og derfor uproblematisk
Statens rolle	Staten er kontrol og styringsmekanisme	Staten udgør rammebetingelser for markedet	Staten faciliterer netværksstyring

Jeg ved ikke, om man kan sige, at der samlet findes en governance teori, men jeg mener godt, man kan identificere nogle fælles antagelser hos mange af dem, som arbejder med governance, som kan udkrystalliseres som beskrevet her. Denne spænding mellem effektivitet og demokrati er der ikke i governance teori, for antagelsen er, at hvis der har været deltagelse i en politisk beslutning, så er implementeringen også effektiv. Altså hvis man nu vedtager et affaldssorterings- eller genbrugssystem, hvor borgerne har været involveret, så vil det også være meget nemmere at gennemføre i praksis, fordi man opnår det her samarbejde. Så derfor er der ikke den samme spænding mellem effektivitet og demokrati. Og demokratiet er ikke så meget det repræsentative demokrati, som antages i den traditionelle model. Det er me-

re 'deliberation', altså at der opstår konsensus i disse debatterende netværk. Der er derfor heller ikke adskillelse mellem politik og administration. Som sagt er der masser, der kan forfølge politik, og det gør man også i disse netværk. Magt bliver også delt i disse netværk og derfor er det uproblematisk. Og det er så også det, man kan kritisere antagelserne for, nemlig at spørgsmålene om magt og ulige fordeling af ressourcer ikke berøres så meget. Der er en antagelse om, at hvis der er public-private partnership, eller netværk som går på tværs af aktører, ja så bliver der næsten per definition skabt win-win situationer, hvor alle er tilfredse. Og det er nok den væsentligste kritik af governance, nemlig antagelsen om opnåelse af konsensus indenfor disse netværk. Men statens rolle er helt klart at facilitere disse netværk og at erkende, at fordi alting er blevet så komplekst, kan staten ikke længere styre på samme måde, som den måske aldrig har kunnet, men som man måske tidligere har ment, at den kunne.

Antagelserne i praksis

Hvis man kigger på disse antagelser i praksis: Jeg kiggede lidt på nationalpark pilotprojekterne og kunne se, at de afspejler denne kritik, der har været af governance teori. Man kan spørge: hvad er det for netværk, hvem er det der har deltaget? Pilotprojekterne baserer sig jo netop på frivillighed og borgerinddragelse og der kan man måske godt sige, at hvis der *er* meget forskellige interesser, kan det være svært at bygge udelukkende på frivillighed. Så kan det være, at der skal en stærkere facilitering til fra statens side. Der er et eksempel fra Lille Vildmose, hvor konklusionen var, at der er begrænset deltagelse fra borgerne bredt og det var 'den sædvanlige flok', 'repræsentanter fra de sædvanlige organisationer, embedsmænd og forskere, mest 45-50 årige mænd. Det gjaldt også ret generelt for disse pilotprojekter. Der var også et citat fra Møn pilotprojekt, hvor der stod at nogen af dem, der havde interessen, følte sig ekskluderet af de, som havde teknisk viden. De var måske med til de første møder, men så trak de sig, fordi de ikke havde den viden, de følte var nødvendig. Man kan også spørge, hvilke interesser der var involveret. Der var et eksempel fra Kongernes Nordsjælland, hvor landmændene ikke støttede resten af gruppens anbefalinger, så det altså ikke lykkedes at komme frem med én fælles anbefaling om disse nationalparker. Det sted hvor der *kom* en fælles anbefaling, nemlig Lille Vildmose, var der til gengæld ikke nogen restriktioner for landmændenes aktiviteter. Og så kan man så spørge, om det overhovedet nyttede, at der var en fælles anbefaling.

Jeg kommer til at tænke på det, som Tove Enggrob sagde, om flydende interesseudsættninger og om at identificere, hvilke interesser der er. For det som kritikken af governanceteorierne netop siger, er at de overser magt og interesser. Det kan måske være fordelagtigt at se på hvilke typer interesser, der er på spil. Wilson taler om spredte hhv. koncentrerede omkostninger og spredte og koncentrerede fordele ved en given politik. Hvis der fx er spredte omkostninger og koncentrerede fordele, så kan det være eksportstøtte til landbruget, for det er jo fordelagtigt for landbruget, fx eksportører af sukkerroer, mens omkostningerne spredes på alle skatteborgerne. Det samme

gælder visse typer af offentlig service, som kommer enkelte til gode. Det er derfor folk siger, at det kan være sværere at skære ned end at vedtage en ny politik, fordi fordelene er så koncentrerede og omkostningerne er så spredte.

Hvis man tager det modsatte, - koncentrerede omkostninger og spredte fordele, så er det hvad Wilson kalder 'entreprenørpolitik'. Det kan være miljøpolitik, fx ønsket om at begrænse forureningen af vand. Så er det en omkostning, som hviler på nogle enkelte produktionsvirksomheder, typisk, mens alle vil have glæde af et renere miljø. Denne interessekonstellation gør, at det umiddelbart kan være svært at skære ned på forureningen. Wilson siger, at det kræver en entreprenør-politik, en politisk aktør som er vanvittigt god til at sætte en politisk dagsorden for økonomisk set er det vanskeligt, når der er så koncentrerede omkostninger ved denne politik.

5. Kritikken: Overser magt og Interesser.

	Spredte omkostninger	Koncentrerede omkostninger
Spredte fordele	Fx Konkurrence-lovgivning <i>Wilson: flertalspolitik</i>	Fx miljø. <i>Wilson: Entreprenør-politik</i>
Koncentrerede fordele	Fx * Visse typer offentlig service *Eksportsstøtte <i>Wilson: klientpolitik</i>	Fx arbejdsmarked <i>Wilson: Interesse-gruppepolitik</i>

Når jeg så tænker på interesserne knyttet til nationalparker, lokalt men også nationalt, så kunne man forestille sig et område, som lokale gerne vil forbeholde sig adgang til at bruge, og begrænse resten af Danmarks adgang til. Jamen så skal det foregå i et traditionelt hierarkisk bureaukrati, hvor alle i Folketinget - det repræsentative parlament vedtager, at alle skal have ret til adgang til denne naturpark. Så det er et spørgsmål om både at finde ud af, hvor det skal foregå, men også hvilke tiltag man skal gøre for at tage højde for den type interesser, der er. Med EU's Habitatdirektiv og Vandrammedirektiv siger man, at de nye storkommuner skal udvikle handleplaner. Der kan der måske komme en interessekonflikt mellem fremme af regional vækst - en interesse som måske vil dominere på storkommunalt niveau, - og miljøinteresse, som først og fremmest ikke vil være så koncentreret, og måske vil være på nationalt niveau, så der kan opstå konflikter og spændinger, som en sådan interesseanalyse vil være på sin plads i forhold til.

Så hvis jeg skal summere op på det, så handler det om *metagovernance*, et udtryk af Bob Jessop, som jeg synes er udmærket, og handler om, at man har været lidt for hurtig til at sige farvel til staten, til at sige at der ikke er mere 'government', kun 'governance', at de nationale regeringer ikke er der længere. Rosenau er gået meget langt i at sige, at stater langt fra er de vigtigste aktører. Men måske er netop det statslige niveau vigtigt i forhold til aggregering af interesser. Til at finde ud af hvad der er i den nationale interesse. Nogen gange er det måske godt at holde fast i hierarkiet. Især hvis interessekonstellationen, hvis der er en koncentreret interesse fx imod en miljøvenlig politik, så kan det være dumt at overlade det hele til netværk. Så statens rolle i at facilitere disse netværk skal måske ikke kun være at facilitere, men også at omstrukturere og introducere nye aktører, osv. Paul Hirst har engang sagt, at netværk ikke er designet til konfliktløsning. Det er staten og det repræsentative demokrati langt bedre i stand til.

Og så er der spørgsmålet om *inklusion og eksklusion*. Netværk er godt, men som Fritz Scharpf siger, så kan netværk også nogen gange være fordelagtige i skyggen af hierarkiet.

Betingelser for at netværk virker godt omfatter bl.a. *social kapital*, som er en stor debat indenfor governance teori. Man skal måske ikke kun lave en analyse af interesser, men også se på om der er tillid mellem aktørerne i disse netværk. Og hvis ikke der er, hvordan kan man så etablere tillid mellem aktørerne? I Wales skulle man fx lave økonomisk, regional udvikling som strandede på, at man prøvede at lave netværk, hvor der ikke var de forudsætninger, der skulle til. Der manglede fx tillid blandt forskellige økonomiske aktører på lokalt niveau.

Så konklusionen er, at der skal grundige interesse- og stakeholder analyser til af uformelle normer og regler, før man tager for mange netværksinitiativer, og at det er for tidligt at smide stat og hierarkier ud med badevandet.

Opklarende spørgsmål

Susanne Herfelt (ordstyrer): Er der nogen som har opklarende spørgsmål til Anne Mette Kjær?

Jens Kanstrup, Danmarks Jægerforbund: Vi arbejder på et dansk og internationalt begreb, som vi kalder co-management, som jeg vil oversætte til samforvaltning. Hvor ser du begrebet samforvaltning i forhold til governance? Hvor vi ser samforvaltning som et horisontalt system af organisationer og andre ligesindede, der arbejder sammen, og så en vertikal dimension hvor centrale, lokale og nationale myndigheder arbejder sammen. Er det en slags udmøntning af governance eller?

Anne Mette Kjær: Det er jo nok et udtryk for, at man er kommet videre, end jeg forsimplet har stillet det op, for det ser ud som om, der fortsat er hierarki, men også forsøg på at involvere de forskellige aktører. Så en slags ud-

møntning er det vel, men uden netop at have hierarkiet i baggrunden. Det lyder lidt som en videreførelse af det.

Kirsten Lund Andersen, Aalborg Kommune: Jeg kommer fra en offentlig forvaltning, en kommune, og jeg synes, det er et fint foredrag. Omkring demokrati og effektivitet synes jeg, det mest slående er, at der er en tidsforskydning mellem det at inddrage og så kunne bevise at man er effektiv. Det er nogle gange en politisk udfordring. For man er i et system, hvor man skal have resultater lynhurtigt. Så derfor skal man være meget dygtig til at forklare, at der er en tidsforskydning mellem inddragelse og effektivitet.

Anne Mette Kjær: Fordi demokratiet kommer først og effektiviteten er sådan en langtids...Ja. Det er et godt perspektiv.

Anne Gravsholt Busck, KU: Sådan som du beskriver governance, som det meget brede begreb, giver det så mere mening med 'government'?

Anne Mette Kjær: Det er der faktisk flere, der siger, at efterhånden er det ikke længere centralt at tale om government. Og kritikken er så, at det er for hurtig en konklusion. Men sådan som det er stillet op, - som politiske formelle og uformelle spilleregler, der vil det nok blive et empirisk spørgsmål, snarere end det vil blive en antagelse om, hvorvidt government spiller en stor rolle eller ej. Hvis du kan se den skelnen. Det må blive et spørgsmål fra gang til gang, fra politik til politik. Og der tror jeg, at man når frem til, at det gør det stadig ofte i høj grad.

Anne Gravsholt Busck, KU: Spørgsmålet er så, om man kan tale om en egentlig bevægelse fra government til governance, hvis man bruger governance i den meget brede betydning. Eller hvordan kan man?

Anne Mette Kjær: Nej, det er vel egentlig rigtigt nok. Det må så blive et empirisk spørgsmål, om den bevægelse er der. Antagelsen er der ofte, når du læser om governance, altså at der er en bevægelse fra staten ud mod samfundet.

Susanne Herfelt: Tak skal du have, og tak til spørgerne. Så vil jeg gerne byde velkommen og give ordet til Steen Gade, som er medlem af Folketingets Miljø- og Planfaglige Udvalg for SF og som har fået overskriften 'naturpolitik før og nu' og vi håber, du også kommer ind på statens rolle her.

Naturpolitik før og nu

Steen Gade, MF (SF)

Medlem af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, formand for Folketingets Miljøudvalg 1994-1999 – medlem siden 1982, bestyrelsesmedlem i Det Europæiske Miljøagentur 1999-2003, heraf vicepræsident for EEA's Management Board 2001-2003.

Da naturpolitik var fredning og hvad der derefter skete

I må tilgive mig, at jeg ikke har noget udstyr med, men så må I høre det bedre efter.

Tak for invitationen. Jeg skulle sige noget om naturpolitikken før og nu. Og det er så delt op i to afsnit. Det ene hedder 'Før', og det andet hedder 'Nu'. Det vil jeg i hvert fald prøve på.

Det er jo nogle år siden, at naturpolitik var fredning, men alligevel kan det jo godt være en god ting at tænke igennem, at det alligevel ikke er så længe siden, at naturpolitik var fredning. Så var der også lidt Skovlov og lidt forskellige ting, men det var mest fredning. Dyr, planter og natur. Og derfor vil jeg også starte med fredning. Jeg vil starte som nyvalgt Folketingsmedlem i december 1981, hvor jeg blev ordfører ved skæbnens gunst, tror jeg, på et forslag om fredning af – om revision af Jagtloven. Det var på det tidspunkt stadig landbrug. Det var erhverv. Jagt handlede ikke om beskyttelse af dyr. Det handlede om at skyde så mange, at der også var nogen til næste år. Det var synet, det var derfor, vi havde en jagtlov, og det var derfor, det lå under Landbrugsministeriet ligesom svineavl og mælkeproduktion.

Det interessante ved det forløb var, at det både var min entré i dansk politik, men det var også entreen for en mere grøn linje i dansk politik:

Vi havde en social-demokratisk regering, så det var Bjørn Westh, som havde fremsat forslaget. Der var flertal for forslaget. Det lavede nogle små justeringer af den eksisterende Jagtlov. Den skulle stadig ligge i Landbrugsministeriet, der skulle ikke ske for meget. Jagtorganisationerne var glade, de borgerlige partier var glade, det var lige klar til at blive vedtaget.

Alligevel lykkedes det fra SF og VS dengang, - læs: Anne Grethe Holmsgaard og så Det Radikale Venstre sammen med miljøorganisationerne, - især Dansk Ornitologisk Forening' var aktiv på det tidspunkt – at prøve at få en offentlig debat om det her. Det blev så starten på 'Den grønne knibgangsmanøvre', som jeg vil kalde det her, som kom til at præge 1980erne, at SF og Det Radikale Venstre pressede Socialdemokraterne fra at være sorte på miljøpolitikken - Der er måske nogen her som ikke ved det, men de var så sorte, som de borgerlige var på det tidspunkt, og det var ganske sort – og

fik dem presset til, - de kunne ikke modstå presset, når nu SF og Det Radikale Venstre ønskede forbedringer på Jagtloven og få mere beskyttelseshensyn ind. Vi skulle simpelthen have fredet nogle vadefugle.

Det lykkedes og Bjørn Westh – selvom han ikke behøvede det – var så under pres i Socialdemokratiet og fremsatte et nyt forslag til sit eget forslag. De borgerlige var meget vrede, for nu begyndte vi jo at tænke mere i beskyttelseshensyn, og vi andre argumenterede for, at vi også skulle have biotoperne med, for når vi skulle beskytte fugle, skulle vi også have biotoperne med, og dermed skulle vi også tænke i natur.

Så langt kom vi ikke, men jeg fik min ilddåb i politik. På et tidspunkt fik jeg en opringning fra Bjørn Westh hjem. Han sagde: 'Steen, du får nogle af de her vadefugle. Men du får dem ikke alle sammen'. Så parlamenterede vi lidt, og det var politik på højt plan. Jeg kan ikke huske, hvor mange det var, vi ville have fredet, men jeg kan i hvert fald huske, at jeg fik et tal, som jeg fik forhandlet et par stykker op, og derefter konsulterede jeg mit bagland, som bad mig om, at jeg aldrig ville fortælle, at jeg havde snakket med nogen i miljøorganisationerne om hvilke fugle, jeg skulle vælge, for så havde jeg også valgt, hvilke fugle jeg ikke skulle vælge, altså hvilke der ikke skulle fredes. Så det lod jeg mig rådgive af, og så sagde jeg, at jeg skulle have de og de fugle, at de skulle fredes. Så sagde han: 'Så får du heller ikke mere'. Og så sagde jeg: 'Sælerne skal også fredes!' Så sagde han: 'Så er samtalen slut, Steen!' Og det blev så den Jagtlov.

Men det jeg ville sige med det, var først og fremmest at give et indblik i politik, men også for at fortælle historien om at fredning ikke bare var fredning, men fredning var også biotoper. Det fik vi ikke med. Det var så en diskussion, som kom til at køre, nemlig at vi også skulle have flyttet jagten over til Miljøministeriet, og det blev det så senere i firserne. Men det var fordi, at hvis man skal beskytte fugle, skal man også tænke i natur og biotoper, og det blev starten for en firser-diskussion, som meget kom til at handle om landbrugets driftsformer. Dengang gav man tilskud til dræning for at man kunne få så mange vådområder som muligt ødelagt, så der kunne dyrkes det mere korn, og vi kunne gøre klar til den store svineavl. Og vi fik en diskussion om pesticider og kvælstof og alt det, som stadig præger landbrugs-natur-miljødebatten. Det var så firsernes dagsorden. Og man kan vel sige, at her var det mest forureningstemaerne, der var inde. Det var pesticider, det var rent grundvand, det var kvælstof-udledning, det var fosfor-udledning, det var ammoniakfordampning. Men det var jo med til at gøre naturpolitikken bredere.

Vi fik en diskussion, om vi skulle have økologisk landbrug. Vi fik en lovgivning. Det er faktisk *ikke* forbrugerne, som har drevet denne efterspørgsel. Det er sådan set fordi, der var en håndfuld politikere, som besluttede at der skulle laves en lovgivning, som fremmer økologisk landbrug ved at lave mærket 'Ø'. Først derefter kommer forbrugerne. Hvis ikke mærket 'Ø' var lavet ved politisk beslutning, havde vi ikke haft den store succes med økologisk landbrug. Men økologisk landbrug blev jo også diskuteret ikke bare

som fødevarer, men det kom også til at handle om fugleliv. Vi havde simpelthen en periode, hvor vi argumenterede for, at der blev flere fugle, hvis man drak et glas mælk, der var økologisk. Hvis man drak et glas økologisk mælk, ville der være flere fugle i dette land, hvilket sådan set var rigtigt. Biodiversitet, afgræsning, og så videre. Så økologisk landbrug var også en bredere diskussion. Det var i det hele taget en lang periode med konfrontationer om landbrugspolitikken. Nu snakker man om borgerinddragelse. Men der var faktisk ganske stor borgerinddragelse i de år. Der var 10.000 landmænd, der protesterede i Herning mod, at vi skulle gøre noget for at tage flere miljø- og naturhensyn ind i landbrugspolitikken. De protesterede for at undgå en kvælstof-afgift. Man kan sige, de fik succes, for vi fik ingen kvælstofafgift, for de partier som havde sagt, de ville være med, turde ikke, da de havde set de 10.000 bønder i øjnene. Og det viser jo, at der er flere slags borgerinddragelse.

Der havde vi så en forholdsvis lang diskussion. Vi diskuterede bræmmer og fik lagt planer om fordobling af skovarealet. Det ligger faktisk så langt tilbage. For hvad skulle vi bruge marginaljorden til, - som det blev kaldt - altså den jord, som egentlig ikke var egnet til landbrug, som burde bruges til natur, blev kaldt marginaljord dengang. Men når man kigger ud på de jorder, som dengang blev anset for marginaljorder, kan man godt blive lidt trist til mode, for en del af dem er ved hjælp af kunstig vanding blevet til monokulturer for kartoffel- og svineavl. Dengang tænkte vi, at disse arealer var ikke egnede som dyrkbare arealer, så det skulle være nogen, man kunne få ind i naturpolitikken.

Det blev til vandmiljøplaner, pesticidhandlingsplaner osv. op gennem halvfemserne. Og dermed blev landbrugets forurening afgørende elementer i halvfemsernes naturpolitik. Miljøorganisationerne blev stærkere i de år, ganske stærke, og Jagtforeningen endte faktisk med at blive grøn - måske ikke helt så grøn, som nogle af os syntes, men grøn og bevaringsorienteret, så man i dag som hovedtendens taler det samme sprog i jagtorganisationen. Landbruget fik oven i købet en økologisk, lille filial. Så det var en del af ændringen. Det jeg vil sige med dette er, at de hårde miljøpolitikker - pesticider, fosfor, kvælstof, blev også en del af naturdiskussionen, men de blev også drivende for naturdiskussionen. Vi havde nok ikke så meget en naturdiskussion, der var drevet af sig selv.

Så kom EU på banen

Så kom EU stærkere ind på banen. Det gør den på en meget interessant måde. For som jeg har fortalt, var der store konfrontationer om miljøpolitikken knyttet til landbruget, og dermed om Danmarks naturpolitik. Store konfrontationer, og store, politiske kampe. Det førte til, at når vi kunne mande os op, - for der var et politisk flertal for at tage nogle beslutninger, som landbruget til sidst bøjede sig for, - så blev vi pludselige alle enige om i Folketinget, - også Landbruget som havde strittet imod de regler, som kom med Vandmiljøplan I og II, - så blev vi enige om, at så skulle EU i hvert fald

have de samme regler. Ud fra tankegangen som man kunne overbevise landmændene om – nemlig, at hvis de fik dårligere konkurrencevilkår ved at de havde skrappere miljøkrav i Danmark, ja så skal de da også have det i Holland, Frankrig, osv. Og det viste sig at være en kæmpe succes. For Danmark brugte kræfter på dette her. Nitratdirektivet er det mest berømte. Det var det, Ritt Bjerregaard som nybagt EU-kommissær brugte til at sende et brev til den danske regering ved forhandlingerne om Vandmiljøplan II op igennem halvfemserne. Hun skrev: 'Hvis Danmark ikke tager sig sammen så kommer vi efter jer, for der er vedtaget et EU-direktiv på dette område'. Det interessante er, at det var noget, vi selv startede blandt andet med landbrugets støtte, for at det ikke skulle gå så galt.

Dermed blev EU dermed også en drivkraft. Og der skete samtidig det med at bevidstheden ændrede sig, som jeg beskrev det anekdotisk i Danmark, sådan kunne man også beskrive det for de øvrige europæiske lande, for det var jo en del af en fælles strømning efter Rio om at sætte miljøet højere på dagsordenen globalt og i Europa. Derfor blev temaerne om natur også vigtige i EU. Habitatdirektivet, senere Natura 2000. Life-programmet. Så kommer Vandrammedirektivet, osv. for nu at nævne nogle af de væsentligste. Det er dermed, at EU kommer stærkt på banen, og det er det i dag, helt rimeligt, for løsningen af de miljømæssige problemer, vi står overfor, også hvis vi vil have mere natur – løsningen ligger i at ændre landbrugspolitikken.

Forskellige typer borgerinddragelse

Et par ord om borgerinddragelse. Som også er diskuteret her. Jeg har været inde på én type borgerinddragelse, nemlig den som jager alle folk af huse, fordi de er tossede over det, som kan ske. Det synes jeg ikke var dårligt. Jeg tror faktisk, det er nogle af de bedste politiske møder, jeg har haft. De år hvor jeg rejste rundt i Jylland til det ene møde efter det andet med ofte flere hundrede deltagere ude på ofte ganske små steder. Og jeg må indrømme, at jeg følte mig forholdsvis alene. På et eller andet tidspunkt kunne jeg få øjenkontakt med en, som jeg gættede var sygeplejerske, selvom hun også var gift med landmanden, og som til sidst vovede at sige, at 'der var nok også lidt om det'.

Der kom altid én eller to, eller også var det skolelæreren. Ofte var det nu landmandens kone, som kunne se, at der var lidt om det. Og det var også gået lidt over gevind. Men det var jo én type inddragelse.

Den som er mere i fokus nu, er den som i høj grad er knyttet til naturparkdiskussionen og andre. Jeg har det – jeg falder nok ikke helt i svime over den. Jeg er tilhænger af al mulig borgerinddragelse. Jeg synes blot, at det skal siges, at det *ikke* skal være et skalkeskjul for ikke at tage beslutninger og lade være med at prioritere. Den tidligere miljøminister gav et løfte om, at der ikke skulle ske indskrænkninger i de eksisterende landbrugsaktiviteter i et nationalparkområde. Jeg mener – det er jo et tegn på, at det ikke skal bru-

ges til noget. Ikke noget særligt, i hvert fald. Det kan man jo godt kalde borgerinddragelse, men hvis jeg skulle sige, hvad jeg ville kalde det, så ville jeg kalde det 'sætte i stå-mekanisme'. Derimod må borgerinddragelse have et klart formål. Hvad er det vi vil? Ellers er borgerinddragelse jo meningsløs. Jeg kender også gode eksempler på borgerinddragelse. Hele spørgsmålet om at lave jagtfri zoner, som tog lang, lang tid. Men hvor man fik borgerne med. Nogle gange tog det enormt lang tid. Og til sidst endte det med, at man sagde ja til de her ting, fordi man fik miljøfremskridt. Fordi man fik naturfremskridt. Selv Skjern Å –projektet, som jo er det store projekt, hvor der jo var kæmpe protester imod det i mange år. Selv der er vi i dag nået dertil, hvor folk bakker det op, og nu vælger man borgmestere, som er så glade for, at de fik Skjern Å projektet gennemført.

Der er to slags borgerinddragelse. Den som handler om, at der ikke rigtigt skal ske noget og som sådan set er snyd. Og så den der har et klart formål og dermed kan spille i hvert fald lidt med på oplægget tidligere om borgerinddragelse.

Et par ord om Wilhjelm-udvalgets fremragende betænkning. Som der står i det, jeg har skrevet: Læst af mange, men uden opfølgning. Og så kan det ses. Jeg vil ikke sige, det er den mest nytteløse betænkning, for den er vældig nyttig. Men der er jo sket det ved den, at man har gjort sådan – og ingenting gjort. Jo, nu diskuterer vi nationalparker, men det var jo en kraftig advarsel om, at naturen i Danmark forarmes. At biodiversiteten forringes. Og det var klar og tydelig snak fra en tidligere, konservativ minister der sad for bordenden. Alligevel blev det droppet. Og det lider vi under i dag. Dermed har vi fået et stort tab i naturpolitikken.

Jeg mener ikke, nationalparkerne løser det problem, som Wilhjelmudvalget rejste. Det er en vigtig pointe for mig. Men det er jo ikke sådan, at jeg ikke kan se, at nationalparkdiskussionen kan være en løftestang for at få også andre af Wilhjelmudvalgets forslag ind. Det bedste ved nationalparkprojektet, som det kører, er det folkelige engagement rundt omkring. Og jeg tror ikke, at man skal have ambitionen og at engagere alle og enhver. Hvis man har gjort det godt, har man engageret dem, der er interesserede, og man skal have et sikkert mål. For det kan jo ikke være sådan, at alle landmænd siger, at de ikke vil have nogen restriktioner i deres områder, for så giver det jo ikke nogen mening. Det kan godt være, de ikke skal have det i nogle år, eller i nogle områder, men på sigt må det da betyde, at det er noget nyt og noget bedre natur, vi skal have ud af det.

Hvordan skal vi tegne fremtiden?

Så vil jeg sige nogle ting, der kigger fremad. Det har dette sidste også gjort. Men jeg vil lægge vægt på det, som også andre har været inde på omkring EU.

Jeg tror, at når vi går helt ind til benet, så er det ændringen af EU's landbrugspolitik, som kommer til at bestemme, hvor meget natur vi skal have. I dag har nogen bestemt, at landet skal være gult, og i en periode skulle det være blå. Da fik man tilskud til hør. Sådan fra oven. Nu er det raps og korn. Det er jo politisk bestemt. Jeg ved ikke, om de har særlig forkærlighed for den gule farve, men sådan er det. For de overordnede politiske beslutninger bestemmer landbrugspolitikken, som bestemmer produktionen, som bestemmer arealanvendelsen, så det er jo det mest politisk styrede område, vi har med at gøre. Og derfor kan man jo ikke bare sige, at 'så skal vi koble politik ud'. Det er jo latterligt. Det betyder at man ingenting gør. Og det er nok fordi, nogen tror, at EU's landbrugspolitik er markeds. For så kunne nogle måske fristes til at sige, at så lader vi bare markedet råde. Men det er det ikke. Det er alt sammen politik. Alt sammen politik. Om det er hvor mange køer, der skal afgræsse, ammestuepræmier – ja, ha ha, - ammeko-præmier, og hvad det nu hedder alt sammen. Derfor er ændringen af EU's landbrugspolitik afgørende for at kunne skabe mere natur i Danmark. Det vil spille sammen med videreudviklingen af Habitatdirektivet og Natura 2000, og forhåbentlig en stram implementering af Vandrammedirektivet.

Jeg tror også, vi har brug for andre EU-direktiver. Jeg har sådan en gammel drøm om, at vi i Europa vil lave naturparker. Ikke sådan nogen som dem vi laver i Danmark. Men europæiske naturparker på linje med de amerikanske. Tænk på de skove vi har liggende nede i Hviderusland, Polen, - hele bæltet fra nordpå og ned til Sortehavet. Hvis I tager fra Murmansk og ned. Hvilke fantastiske naturområder vi endnu ikke har fået ødelagt, fordi den økonomiske vækst endnu ikke rigtigt er kommet i gang. Hvis den kommer i gang, skal den nok gå. Og derfor er det jo tiden nu til at tage sådanne store, europæiske beslutninger.

Men vigtigst er det, at lave vores landbrugspolitik om. Derfor synes jeg, at vi i Danmark skal lave en naturkommission, som tager det udgangspunkt, at støtten skal afvikles fra 2012. Efter min mening måtte det gerne være før. Men det er nu, hvad man har besluttet, at det skal køre til 2012. At bønderne skal have lige mange penge, men ikke helt hvad de skal have det for. Så *der* er noget at hente, fra 2008 og fremad. Og så inddrage befolkningen i det store projekt om hvordan Danmark skal se ud de næste 20-30 år, eller 50. For det er jo det, vi har chancen for. For vi er jo igennem en stor omstilling af et erhverv, en produktionsform som skal være mere på markedet i forhold til den globale konkurrence, i forhold til ulande osv., så her har vi en kæmpe chance for virkelig borgerinddragelse. Men det bliver en national diskussion. Det bliver en politisk diskussion, som de store miljøorganisationer med nytte kunne gå ind i. Og jeg tror for øvrigt også mange, mange andre kunne gå ind i den. En naturkommission kunne på den måde bygge på Danmarks Naturfredningsforenings flotte arbejde. For det vil jo være en del af at få lavet en plan for Danmark. Fra naturmosaikker til grønne korridorer. Det som vi er nogen der har snakket om i 10-15 år, men nu er chancen der. Det er sådan set mit budskab her.

Det tredje, jeg vil nævne, er at vi skal bruge mange flere penge på naturformål. Vi bruger ikke ret mange i Danmark. Nu siger jeg det ikke som politisk dril, men miljøministeren siger, at der er en milliard kroner mere til rådighed de næste tre år, der er 700 millioner tilbage. Men det er jo ingenting. Jeg kan ikke Sveriges tal, men svenskerne bruger utroligt mange flere penge på at bevare natur. Til gengæld har de meget mere i forvejen. Så vi bruger faktisk ganske lidt, og der er sat meget lidt af de næste år. Men vi har en chance. Tyve procent af den landbrugsstøtte, der uddeles til landmænd, må bruges til naturformål eller til indsatser i landdistrikterne. Det har EU bestemt. Danmark siger nej til det. Men så er vi altså oppe på en milliard om året. Men det ville være rimeligt. Til naturformål. Dette *kunne* lade sig gøre, hvis ikke det var fordi, vi har en regering, som siger nej til det. For det er vedtaget i EU at 20 procent må gå til naturformål og landdistriktsformål.

Så vil jeg nævne det marine miljø, som noget man må kigge lidt mere på. Klimaændringer skal vi nok også tænke ind mht. de problemstillinger, det kan give. Og så skal vi have fart på skovrejsningen

Og det er nødvendigt at få nogle systemer, så man kan måle det. Det europæiske miljøagentur arbejder med at lave indikatorer, som er en god måde at måle på, og så kan man måle på hinanden og konkurrere lidt på europæisk plan. Og i naturpolitikken skal vi nok i højere grad inddrage eksperter og data. Det siger jeg, fordi natur er jo noget, vi alle har en mening om. Og det er også fint nok. Men hvis det her skal blive en politisk drivkraft, er vi også nødt til at gøre det mere ekspertudtalelser og data-orienteret.

Og det sidste, jeg vil nævne, er det lokale. For mig er der ingen modsætning mellem, at der er mere, der skal arbejdes mere på EU-niveau. Det foregår jo i høj grad i Folketinget. Det synes jeg er en misforståelse, for øvrigt også lidt i det første oplæg, - det er jo mig, der på torsdag sidder sammen med Connie Hedegaard og bestemmer, hvad hun skal gå ned i EU og stemme til miljøministermøde. De reelle beslutninger træffes jo i Danmark, om hvad EU's miljøpolitik skal være. Beslutninger om landbrugspolitikændringer osv. træffes jo i Danmark. Selvfølgelig er det ikke sikkert, at vi altid får vores vilje. Men lad os nu se i øjnene, at det meste af det der vedtages, det stemmer Danmark jo for. Det vil sige, at Danmark har sagt ja til det. Så derfor er diskussionen i Danmark om, hvordan EU-politikken skal være faktisk måske dér, hvor der er mest at hente på den politiske front i de kommende år.

Men ellers er det nede i kommunerne. Og der er jo kommet en kommunalreform, som gør at temaet om 'tæt på'. Jeg tror, det kan blive en stor, og hård diskussion lokalt. Det vil jeg invitere til, at vi får. At man bliver aktiv lokalt. Jeg tror også, at der er en del chancer i det. Jeg tror ikke kun, det handler om, at der er nogen, der vil udstykke de der grunde rundt omkring søen i nogle kommuner, fordi der kommer nogle skatteydere, der har lidt sø-udsiget. Giver det ikke et par hundrede-tusinder mere i salg pr grund, det vil jeg tro. Det pres vil selvfølgelig komme. Til gengæld er der også en kæmpe chance for at mobilisere folk på bynær skov, på vådområders re-etablering, at få

adgang også til dyrkede områder – noget som er en ny og hård diskussion – med stier osv. i det åbne land. Det er en chance, der findes, også lokalt.

Til slut vil jeg sige, at som jeg ser det, er det nu det skal ske. De næste år må blive mere europæisk orienterede. Det er en ny, stor demokratisk chance, som også handler om planlægning. Vi skal tænke mere strategisk og samtidig arbejde meget mere tæt på, og så skal indsatsen være mere integreret. Tingene hænger mere sammen. Men have et sikkert fokus på hvad det er, man vil naturmæssigt.

Opklarende spørgsmål

Susanne Herfelt: Tak til Steen Gade. Er nogle spørgsmål i denne sammenhæng?

Martin Einfeldt, Dansk Skovforening: Jeg vil gerne spørge om landmændenes følelser, som du ikke kom ind på. Der er sket den udvikling, at i gamle dage var det fredningspolitik. Hierarki, kontrol, styring. Nu er det så gået over i en kontraktspolitik, hvor man prøver at inddrage lodsejere som samarbejdspartnere. Og man har brug for lodsejernes velvilje og motivation. Det kom også til udtryk i nationalparkrapporten, at der er brug for tillidsskabende foranstaltninger. Ser du landmændenes følelser som et problem? Landmændenes mistillid til myndighederne. Eller er det noget, man bare kan jorde henover?

Steen Gade: For det første mener jeg faktisk, der er sket en del blandt landmænd. Min oplevelse er, at mistilliden til natur- og miljødagsordenen er betydeligt mindre i dag, end den var førhen. Den er også mindre hvis, det går dem godt økonomisk. Det er menneskeligt. Derfor kan man sige, at hvis du går lidt tilbage i tiden, og det gik dårligt økonomisk, så var det rigtigt svært. Det er altså lidt lettere at snakke med landmænd og i hvert fald med deres organisationer, end det var for få år siden. Så tror jeg, at vi må se i øjnene, at det bliver en blanding mellem det du nævner: kontrakter, betaling og mange ting, - og så måske også nogle lidt større beslutninger. Men nu er min præmis jo, at landbrugsstøtten skal ned. Og der er to grunde til det. Dels synes jeg, det vil være retfærdigt for resten af Verden. Men hvis det nu ikke skal være af moralske grunde, så kan vi tage den anden: Det får Europa ikke lov til af resten af verden i evigheder. Vi kommer til at fjerne det tilskud til bønderne. Altså står bønderne overfor meget store ændringer. Og det er der, vi måske godt kan lave nogle alliancer i perioden, og det er det, som sådan en naturkommission måske kunne bruges til. Jeg ved ikke, om jeg fik svaret?

Martin Einfeldt: Er der brug for tillidsskabende foranstaltninger mellem myndigheder og lodsejere?

Steen Gade: Det er der næsten altid, når du er ude i helt konkrete situationer, fysiske steder, ja. Men i den overordnede, politiske [sammenhæng, red.] tror

jeg, at en naturkommission kunne være en udmærket måde at få belyst tingene på. Men der er et vist skisma mellem toppen i erhvervet og så den enkelte landmand. Det er også derfor, at hver gang du møder den enkelte landmand, er der brug for det.

XX: Det var bare en bemærkning i fht. hvor meget, der bruges i Sverige. I Sverige bruges én milliard svenske kroner alene til opkøb af naturområder. Oveni dette kommer hele naturforvaltningen naturligvis. En milliard om året. Og det skal sammenholdes med, at Fødevarerministeriet i øjeblikket er ved at sælge nogen af de mere værdifulde naturområder, bl.a. på Mandø og Vest Stadil Fjord.

Steen Gade: Det var et godt tal. Det svarer jo lige til det, vi kunne få lov at bruge, hvis vi brugte 20 % reglen i EU. Der kunne vi oven i købet bruge lidt mere end én milliard. Så vi kunne bruge lige så meget, hvis der var politisk vilje til det. Men der står et eller andet sted i mine papirer, at vi også skal takke Aage W. Jensens fonde. Jo, for ellers havde vi jo ikke haft så meget natur liggende i Danmark. Det er sandheden.

Thomas Færgemann, Danmarks Naturfredningsforening: I Holland er den borgerlige regering ude i at ville afsætte årligt, frem til 2018, 2,9 mia. om året til at købe natur op for, for at realisere det samlede hollandsk netværk af natur. I Danmark har beløbet længe været omkring 110-120 mio. kroner om året. Og så er det rigtigt nok, at så har man afsat en milliard mere i år. Men derudover er det altså et sted imellem 10 og 20 gange så meget om året. Det synes jeg da godt kan vække stof til eftertanke, at de mener, det er så politisk væsentligt.

Tommy Dybbro, Verdensnaturfonden: Kunne man ikke forestille sig, at der kommer en holdningsændring i landbruget, blandt landmænd, til at gå ind for at dyrke natur fremover? Vi har jo set en udvikling i skovbruget, som har været så kolossal ændret. Op gennem 1990'erne har vi oplevet, at man nu faktisk ikke blot i statsskovbruget men også blandt private skovejere gik ind for at acceptere, at nu var man ikke blot bræddefabrikker, men at man også dyrkede natur. Det ser vi nu. Alle skovridere er naturforvaltere i dag. Man kunne godt forestille sig, at man lagde landbrugsstøtten om, så man fik landmændene til at dyrke natur.

Steen Gade. Jo. De økologiske avlere er jo en slags i den retning. Det kan man godt. Men man skal også se i øjnene, hvor tæt forbundet dette er i den her nation, som er så landbrugstung, produktionsmæssigt tung på landbruget. Vi har seks svin per indbygger og er absolut verdens top, - nummer to er hollænderne. De har ét svin per indbygger. Vi er markant det land, som har det store pres på produktionen. Vi er også blandt de største producenter, og vi er effektive, så jeg tror ikke kun, du kan appellere. Du kan få nogen over på dén, og jeg er enig i, at når landbrugsstøtten nedtrappes, får du større incitament til at tænke sådan. Og det synes jeg, er noget som kunne være spændende at få belyst i sådan en naturkommission. For hvor meget

landbrug kan leve på den måde, og hvor meget vil være totalt industrialiseret for nu at tale ærlig snak, for det er det som det kommer til at handle om.

Kirsten Lund Andersen, Aalborg Kommune: Du taler om de meget tætte ting og demokratisk afvejning. Der synes jeg, at i fht. kommunalreformen mangler kommunerne et redskab, nemlig lokalplan på ejendomsniveau i forhold til det åbne land. Det redskab er der jo slet ikke. Der kunne man sidestille landmændene med al andet erhverv, og så ville man jo også have den mulighed, at overdrage jord på ekspropriationslignende vilkår. Så man i langt højere grad og meget mere effektivt kunne tilegne sig jord. Det var bare en god idé.

Steen Gade: Det lå implicit i det jeg sagde, om at vi har brug for nogle mere overordnede planinstrumenter. I de senere år er hele planområdet konsekvent blevet nedprioriteret, og vi kommer ikke igennem dette her uden at opprioritere det på forskellige niveauer. Og sandsynligvis også på kommunalt plan. Men der er ikke pt. det store flertal for det.

XX, Dyrenes beskyttelse: Jeg hørte forleden dag et internationalt foredrag om det samme emne. Foredragsholderen sagde i det store og hele det samme som du. Han sagde, at i halvfjerdsere var det 'pollution', i firserne var det 'habitater', i halvfemserne var det 'biodiversitet'. Men så sagde han også – og der er måske håb – at trenden i 2005 og fremefter bliver 'culture is nature and nature is culture'. Og hvis det er en rigtig vurdering af miljøudviklingen, så skulle det være muligt at få den del der har med 'culture' – dvs. landbrug og de andre ting, til at hoppe med på vognen.

Steen Gade: Det tror jeg også. Når jeg tøver en lille smule og tror, der skal lidt hårdere midler til, er det jo fordi, vi laver det der mad til 15-20 millioner mennesker. Derved er vi jo, som Lone Dybkjær engang sagde, – landbruget er vores storindustri. Derfor kan man heller ikke få dem alle sammen lokket med på det, du siger. For det store volumen i produktionen vil der ikke være i det projekt, du taler om. Så du skal overtale dem til, at du skal have et lavere volumen, og det tror jeg ikke sker helt af sig selv. Der tror jeg, at en aftrapning af EU's landbrugspolitik og en tilpasning til verdensmarkedet er én mulighed. Det er ikke sikkert, men i hvert fald hvis vi laver en plan for, hvor meget natur vi vil have ud af den omstilling, og vi fik den forankret folkeligt, så er der i hvert fald en chance for, at det kæmpe volumen som vi vil have ud af vores landbrug i dag, at det måske også kunne holdes i ørerne og nedtrappes. Det er jo ikke fordi jeg ikke mener, man kan rense og bruge ny teknologi, også i landbruget. Det er jeg for. Også i den mere industrielle del af produktionen. Det er jeg stor tilhænger af. Men et eller andet sted vil den politiske styrke i det, du siger, - altså modstanden mod det vil være stor, for de vil være bange for at miste deres penge ved den store volumen.

Susanne Herfelt: Tak til jer alle sammen. Og tak, Steen Gade, for dit gode indlæg.

Ændringer i naturpolitikken - nationalpark-processen og borgerinddragelse

Jens Bjerregaard Christensen, Skov- og Naturstyrelsen

Skovrider i Frederiksborg Statskovdistrikt, formand for Jordbrugsakademikerne, tidligere vicedirektør i Skov- og Naturstyrelsen.

Overordnede tendenser i naturpolitikken

Tak fordi jeg måtte komme her og give nogle praktiske synspunkter på, hvad der sker omkring vores naturpolitik, omkring nationalparkprocessen og borgerinddragelse. Som sagt kommer jeg fra Frederiksborg Statskovdistrikt, ude fra felten. Så det vil blive sådan lidt fra plovfuren omkring de her emner.

Hvis man nu skulle starte lige på og sige, jamen hvad er den overordnede udvikling, - hvilke trends er der omkring hele vores naturpolitik, som jeg har set dem, ja så er det at der kommer mere og mere internationalt, i hvert fald internationalt koordineret, alt afhængig af hvordan man tager EU-debatten. Og så er der efterhånden også mere og mere behov for større, sammenhængende områder. Det er det, som gik tilbage til Wilhjelmudvalget, hvor hele nationalpark-, hele naturparkdebatten startede. Og så er det jo et spørgsmål, om vi er ved at gøre op med den plejementalitet, vi kørte med gennem 1970erne og 1980erne. Altså, der bliver mere – indenfor skoven i hvert fald – den diskussion vi har indenfor Grib Skov går på 'mere naturlig succession og dynamik, mere urørthed, mere naturlig biologi, og mere lysåbne skove'. Og sådan kan man få en lang, faglig debat om, hvordan man får lysåbne skove. Om man skal have store græssere, eller om man bare skal have naturlig hydrologi, eller... Den (debat, red.) skal vi slet ikke have i dag. Den er også rigtig sjov, og den tager vi en anden dag.

Når man skal over i nogle af de her ting, så er det jo sådan, at de her omlægninger til, -i hvert fald for skovområdet, efter de ændringer der er sket på det seneste med træpriserne, - så kan man sige, at med sådan noget almindelig økonomi som I lærer herinde, med offeromkostningsbetragtninger, så har det jo aldrig været billigere i Danmark at lave natur, end det er lige nu, i hvert fald på skovområdet. Det er en anden en (debat, red).

I den institution hvor jeg arbejder, Skov- Og Naturstyrelsen, er hovedformålene jo naturbeskyttelse og velfærdsydelse. Først langt nede ad listen er det produktion, som jo bare egentlig muliggør rum for alt det andet. Og det vil jeg komme tilbage til. For det er jo ud fra den baggrund, I skal tage det, jeg siger om borgerinddragelse – for det er meget med velfærd, vi arbejder.

Og så bliver der mere samarbejde mellem private og offentlige, det som jo hun (Anne Mette Kjær, red.) også var inde på fra Århus (Universitet, red.), det her med offentlige og private partnerskaber, PPP, som jo er blevet ekstremt moderne, og som vi får mere og mere af. Jeg kommer senere med nogle eksempler på det.

Borgerinddragelse i Kongernes Nordsjælland

For at tage resultaterne af Kongernes Nordsjælland som I ser der. Det er vores forslag til nationalpark med de tre kerneområder oppe omkring Arresø, Tisvilde Hegn, Grib Skov og Esrom Sø og Teglstrup Kloster der ud til højre, og så bundet sammen af de her korridorer, hvor det jo selvfølgelig er lagt op til – og den debat kan vi jo også tage – der er lagt op til at der skal være nogle former for kulturlandskaber, og man har jo brugt ordet 'korridorer', som har givet anledning til megen debat og forvirring, tror jeg. For det vi egentlig lægger op til i de grønne områder, er nogle landskabszoner, hvor der er mulighed for både noget kulturlandskab og lave noget egentlig naturgenopretning inde i midten.

Men jeg skal jo snakke om hele processen bagved, og hele arbejdet bagved, processen omkring borgerinddragelse.

Det der var ideen som opfølgning på Wilhjelmudvalgets rapport var, at man nedsatte de her nationalparkpilotprojekter. Der blev syv, efter at både Friluftsrådet havde været inde og spæde til med flere penge, og der var nogen, der ønskede ikke at være med, i det Sydfynske Øhav, og der var andre som i stedet ønskede at være med. Det var Læsø og Vadehavet. Og derudover var der nogle andre også. I Friluftsrådets regi også både Roskilde Fjord, Skjern Å og Åmosen. Det er jo samlet de pakker, der kommer med i det videre arbejde i relation til det valg, der kommer til at foregå omkring hvilke nationalparker, man skal starte med i Danmark.

Men altså – det var en kommission, et kommissorium, der jo var lavet lidt ud fra ministerens igangsætningsbrev. Der er blevet talt meget om det blanke papir. Der var jo ikke sat nogen meget faste rammer. Det var jo ikke sådan at man fra central side sagde: 'Nu skal I se, I har IUCN kriterierne her, det er sådan og sådan, vi ønsker i Danmark'. Man ønskede jo en folkelig forankring omkring det her og prøvede, om man kunne lave sin egen danske model. Hele Wilhjelmudvalget blev jo afsluttet lige i slutningen af den sidste regering, i relation til at så kom valget i november 2001, og det gjorde jo at Hans Christian Schmidt som så kom til som miljøminister, ja han sagde jo ligefrem direkte, at det ikke ligefrem var en blomst, der måske havde vokset i hans baghave. Men det kom jo så året efter, hvor man kom frem med Regeringens udkast omkring Danmarks natur, hvor man spillede ud, og hvor nationalparkerne var et af områderne.

Jeg vil hellere fokusere på, hvad der stod omkring borgerinddragelsen, for det havde ligget ministeren ekstremt på sinde, at det her skulle være,- ikke

noget som blev trukket ovenfra og nedover. Ligesom man måske havde oplevet med mange af de gamle fredningssager og andet, at man havde kommet med noget fra centralt hold, som måske var lidt ude af trit med det, som man lokalt ønskede, og man havde i hvert fald ikke fået en lokal forankring af de her projekter. Det var noget af det, vi også havde set, som Steen var inde på i forbindelse med Skjern Å og andet.

Det var sådan noget med at: 'Pilotprojekterne gennemføres i et tæt samarbejde mellem de lokale myndigheder, foreninger, Skov- og Naturstyrelsen, statskovdistrikterne, under *løbende* inddragelse af lokalbefolkningen. Der skal nedsættes en lokalt sammensat styregruppe, og igen med repræsentanter fra beboere og lodsejere'. Jeg har lagt det med kursiv der, hvor jeg mener, det er rigtigt tydeligt omkring det lokale islæt: 'Og de lokale styregrupper har til opgave, *i dialog* med lokalbefolkningen at udarbejde et samlet oplæg. Udviklingen i al væsentligt baseres på frivillighed og *lokal* tilslutning'. Og igen til sidst: Herunder skal det hele evalueres, med særlig vægt også på borgerinddragelsen. Hvordan har det fungeret?

Borgerinddragelse som sådan er ikke noget nyt i Skov- og Naturstyrelsen eller Miljøministeriet. Vi har jo altid fra gammel tid haft, at man traditionelt havde i hvert fald organisationer inde omkring driftsplaner og andet. Og Svend Auken nedsatte jo i 1995 – netop med henblik på at få en lokal forankring, og få et ping pong, - så nedsatte vi et brugerråd på alle distrikterne rundt i landet. Og der var jo også baseret på, at der udover fra organisationerne også var nogle folkevalgte, fx som blev valgt på Skovens Dag. Altså at man gik ud og fik nogen uorganiserede brugere ind i det her.

Vi har også i forbindelse med naturforvaltningsprojekter, skovrejsning og andet haft tradition for, at vi holdt borgermøder ude i landet. Og vi har prøvet at minimere konflikterne i forbindelse med sådan noget, ved netop at inddrage de lokale, lave undersøgelser og andet og tale med dem.

Og så er der de lokale småprojekter, som vi har haft meget glæde af, som man kunne kalde offentligt-private partnerskaber. Det er fx høslæt-laug, hvor man har fået nogle private ind over, som plejer nogle enge, og hvor man jo kan se, hvordan biodiversiteten og plantetallet, artsrigdommen jo er steget ganske enormt. Og vi har nogle kulsvidningslaug. Og som I måske så i vinters, så har vi nogle skiløjper, som fik gigantisk presse. Og det var sådan set ikke noget, vi havde lavet. Det var sådan set noget, en lokal skiklub havde lavet i samarbejde med os. Og det gjorde jo, at det jeg før var inde på med win-win, at sådanne partnerskaber, at der var ingen kritik. De var jo ekstremt stolte, og løjperne lå jo perfekt, for de havde selv lagt dem. Men hvis det var noget, vi selv havde lagt ud, så havde vi kunnet få kritik af, hvor det var, at det ikke var det rigtige sted, etc.

Så kommer udfordringen. Borgerinddragelse i nationalparkprojekterne. Vi gik i dialog med kloge mennesker, og Søren Gram sidder jo dernede, en af tovholderne fra Teknologirådet. Og de lærte os jo to ting: Det første var det, som Steen var lidt inde på. Det skal ikke være en syltekrukke. Det var noget,

jeg diskuterede med dem allerede inden det her. For jeg havde også været involveret i Mols Bjerge, inden jeg kom herover til Sjælland. Og der sagde de: 'Gør kun det her, hvis du vil lytte og bruge det til noget. Ellers lad være med det der borgerinddragelse'. Og det, som jeg synes, er helt essentielt for borgerinddragelse: 'Overvurdér ikke folks viden, og undervurdér ikke deres dømmekraft!' Det er simpelthen essensen i al borgerinddragelse. Det lærte jeg mig hurtigt af Teknologirådet, og det var modellen, vi kunne arbejde videre på.

Vi designede denne proces i fire faser. Den første fase var at prøve at få skabt debat om det hele på et indledende møde. Vi holdt et offentligt møde, et idéværksted, både i Alsønderup og i Nødebo. Og så kom det store næste omkring temagrupper, der skulle prøve at komme med ideer og forslag. Og så det bedste og måske mest kontroversielle: i den tredje fase skulle det testes af i en borgervurdering, og så skulle man til sidst have et konkluderende værkstedsforløb med styregruppen, hvor man fik skrevet den samlede rapport sammen, som I måske kender. Den ligger inde på internettet og kan downloades dér. Man kan også se på det her, for her er hele processen samlet sammen.

Vi lavede de her temagrupper, ti forskellige temagrupper, som arbejdede i løbet af efteråret 2004. Det var sådan at nationalpark Kongernes Nordsjælland kom noget senere i gang end de øvrige, for der havde været nogle disputser med landbruget omkring hvor meget eller hvor lidt, og først omkring februar 2004 blev det hele iværksat ved nogle skrivelser fra ministeren til de lokale borgmestre. Men det var hvert fald sådan, at så måtte det blive mere intenst, for vi havde kun et år til det hele.

Men de ti temagrupper, det var sådan nogen, der arbejdede med korridorer mod nord eller syd, noget om kulturlivet, noget om friluftslivet, lokalsamfundet, -ti forskellige emner. De grupper blev faciliteret af nogle folk fra kommuner, amt, skovdistriktet. Og det gjorde så, at de arbejdede i løbet af efteråret og til jul afleverede de i alt 6-700 sider og 70 forskellige rent konkrete forslag til, hvad de kunne putte ind i parken. Og der havde vi selvfølgelig, selvom det var det blanke papir, prøvet at sætte nogle rammer op for, hvordan det her skulle afreporteres. Og der skete jo faktisk en utrolig dynamik i nogle af de her grupper. De var også meget forskellige. Det er klart at nogle af dem, fx den om naturindholdet, den var ekstremt tung i relation til AC'ere og folk næsten med biologisk baggrund. Men det var i hvert fald en af dem, mens fx sådan gruppe om korridorerne var meget bredere sammensat. Men det kommer jeg tilbage til senere.

På baggrund af de her 700 sider og 70 forslag tog vi nogle kontroversielle, - eller det som vi syntes var interessant – ud, og ville så lave en informationsavis, hvor(efter, red.) vi så ville holde vores borgertopmøde.

Det var sådan, at vi inviterede, - vi samlede i Folkeregistret – og det var et af kritikpunktern- nemlig at vi var nødt til at samle 15.000, som vi skrev til, inden vi havde fået 750, der havde tilmeldt sig. Men på dagen viste det

sig, at der var 529 der mødte op. Det var vi ret stolte og imponerede af, at der rent faktisk var 529, der havde lyst til at bruge en hel lørdag sammen med os og tale om det her. Det møde var jo også lavet sammen med Teknologirådet. Og der fremlagde vi hver af de her ti emner: om der skulle være en korridor mod vest eller ej, eller om der skulle være hegn med store plantædere i Grib Skov, eller om trafikken fx generelt skulle sænkes igennem Grib Skov. Om den skulle reguleres. Hvert emne blev fremlagt. Og de havde været beskrevet i den her informationsavis, som borgerne havde fået tilsendt forinden. Og igen – baseret på den her med at folk ved måske ikke så meget, men når de får den rigtige viden, er de også i stand til at debattere det fornuftigt og træffe et valg. Det gjorde vi så ved at fremlægge det og debattere i 8-mandsgrupper, hvor der var en facilitator. Og når man så havde gjort det i 10-15 minutter, kunne man trykke på en afstemningsknap og man kunne med det samme se nogle barometre med, hvordan resultaterne blev.

Her ser vi fra et møde i Alsønderup det utrolige, lokale engagement, der var omkring det.

Så gjorde vi det, at efter at vi have fået det 'ti vindere', om eftermiddagen spurgte deltagerne: 'Okay, vi ved godt, at det er pærer og bananer, men prøv alligevel at give en indikation til politikerne, altså styregruppemedlemmerne og de andre repræsentanter for de grønne organisationer, og erhvervene – giv et bud på, hvad I synes, der er væsentligt for dem at tage med hjem og arbejde videre med'.

Og det var så korridormodel 4, den med stor natur i korridorerne, det var den model de var mest stemt for. Men som I kan se, så var korridorerne i vest det, man syntes, var vigtigt, at man fik Tisvilde Hegn med, og mod øst at man kom op mod Teglstrup Hegn. Det var det. Mens nogle af de andre kom noget lavere. Så smed vi så nogle af vinderne (modeller, red.) ud, og prøvede igen, og det rykkede så en anelse om, så bæverne og noget andet også kom med.

Det er selvfølgelig klart, at det kan man ikke – altså, at der er meget, der kan kritiseres ved det her. For det første havde det været utroligt meget mere spændende, hvis vi havde været så langt i processen, at vi havde kunnet sige til de her borgere: 'Se her, regeringen har sat 480 mio. kroner af til det her. I kan få det her, det koster 37 mio. kroner, I kan få det her, det koster 82 mio. kroner, I kan få det her, det koster sådan og sådan. Og så vil vi gerne have, at I stemmer om, hvordan vi skal bruge de 480 mio. kroner. Det ville have været sjovt. For det er jo også noget af det, der lokalt kunne blive lidt debat om. Om biltrafikken skal reguleres i nationalparker er jo rimeligt gratis at stemme for, hvis man bor i Birkerød og kommer til det her møde, og man ikke skal pendle fra Gilleleje til København hver dag for at komme på arbejde. Men det skal man selvfølgelig bare tro på, og det er jo alligevel et godt signal, og det giver alligevel en indikation til vores styregruppe om, hvad det var, der var væsentligt at gå videre med.

Efter det, så holdt vi som sagt den fase, hvor styregruppen går ind og arbejder med tilbagemeldingerne fra borgertopmødet, og der havde vi visionsseminarer et par gange med dem. Og derefter får vi så lavet det endelige.

Noget af det vi også havde inde, nu hvor vi snakker om borgerinddragelse, og tager med børn og unge og forældre, - vi havde også et projekt sammen med nogle studerende fra RUC. For det er jo også sådan at børn og unge, unge børneforældre tit bliver underrepræsenteret i sådan noget. Jeg kommer tilbage til, hvad det var for folk, som var med i det her. Der prøvede vi at lave et projekt, som fokuserede på dem og prøvede at få deres synspunkter med. Men det var nu ganske kostbart og ikke nogen *meget* stor succes set i relation til det.

Så nåede vi frem til det endelige. Nationalpark Kongernes Nordsjælland er den overordnede vision, som vores styregruppe har afleveret i rapporten. Igen, bare for at se den sidste sætning: 'Parken forvaltes og udvikles i dynamisk samspil med borgere og lokale myndigheder', igen for at vise at det her har slået igennem.

Vi gjorde faktisk det med borgerinddragelsen, at vi lavede en femte fase, for vi syntes egentlig, der havde været så meget engagement omkring hele projektet, at vi lavede et mindre stunt i forbindelse med afleveringen. Og det giver på en eller anden måde en forankring, at folk føler sig engagerede i det her, og det blev debatteret lokalt, hvor man havde forskellige broer og cyklistier, og alle mulige andre til at cykle og løbe ind med den her stafet, og så blev det hele afleveret til en repræsentant for ministeriet inde på slotspladsen i Hillerød.

Men det der også var vigtigt, var, at vi syntes, at når der nu havde været 100 mennesker til de indledende idémøder, og 180 folk, der faktisk havde brugt en vinter til det her og lavet et forslag og mødtes rigtigt mange gange, og så havde der været 529 mennesker, der havde brugt en lørdag, - ja så måtte der da også være nogle af dem, der syntes det måtte være interessant at vide, hvad der kom ud af det. Så vi syntes også, vi ville lave et afleveringsmøde, hvor vi meldte tilbage. Og det gjorde vi i september 2005. Og der kan man så sige, at det var interessant, at der kom kun cirka 120-130 mennesker. Men det var ligesom, - der havde jo også været hele denne debat. For det jeg bør sige, og ellers kommer Peter Nørring jo nok ind på det om lidt, - at i det her projekt vi havde, i styregruppens 22 medlemmer havde landbruget to repræsentanter, Nordsjællands Landbrug og Familielandbruget på Sjælland. Og desværre lykkedes det ikke at skabe fuld enighed i vores styregruppe, og landbruget stod af vores projekt i allersidste fase. Så det er et projekt, der ligger der, som har stor, folkelig opbakning, men har i hvert fald to organisationer, som desværre ikke er med i det. Okay.

Evaluering af processen

Vi skulle så også lave en evaluering af denne borgerinddragelsesproces. Og hvad er det så? Jo temagrupperne, - altså, der er lavet en rapport af Kvistgaard Consult, som I også kan se, som ligger tilgængelig på nettet. Noget af essensen af det var, at det var godt, at det var åbne grupper. Det var ikke som i Vildmosen, hvor man lavede lukkede grupper på det faglige. Vi inviterede alle til at være med. Men alligevel var det jo nok Tordenskjolds soldater. De konkluderede, at det meget var folk, der var med et ophæng i en eller anden organisation, der var med i det her arbejde. Og det favoriserede også nok de veluddannede. Som nogen var inde på, kan der være lidt vel mange tekniske termer, når man begynder at snakke naturindhold og naturlig hydrologi i Grib Skov og andet. Men processen var konstruktiv og velkvalificeret og skabte en høj grad af medejerskab blandt de aktive borgere. Og den skabte nye netværk blandt de involverede borgere. Og der er faktisk et af netværkene ude omkring Alsønderup, som jeg tror mødes endnu, og faktisk har fået skabt sådan et lokalt netværk, som af og til kommer og spiller noget ind til os på generelle ting.

Det var nogle af punkterne på det. Men som sagt var det, - naturgruppen var meget præget af – og måske lidt selvforskyldt – for det er måske et resultat af at Skov- og Naturstyrelsen har været alt for lukket omkring driften af Grib Skov. Der var mange som sagde: 'Nu kan vi få lov at røre ved det, og så må vi ind og være med til det'. Og så må vi jo være mere åbne. Min tilgang til det var jo, at der hvor det var vigtigst omkring nationalparkerne i første omgang var på det udadvendte, på korridorerne, få dem bundet sammen. For i det område, jeg viste jer, er der cirka 39.000 ha, vi har foreslået til udpegning til nationalparkområde, og der er lidt over 21.000 ha statsligt ejet, dvs. 18.000 ha privat ejet. Og det er jo lidt det, der har været kritikken fra landbrugets side. Og af de 39.000 ha er de 17.000 ha Natura 2000 områder. Så det er et spørgsmål om, at hele naturindholdet i Grib Skov bliver jo ikke voldsomt anderledes af, at det bliver nationalpark. Det gør det, hvis det bliver bundet sammen med noget, og det forcerer selvfølgelig også tempoet med hvilken, man kan implementere mange af tingene. Men det er jo ikke sådan, at det er radikalt. For vi har allerede en meget stor forpligtigelse på Grib Skov, på de her Natura 2000 områder. Men selvfølgelig kan det være, at man kan hæve cigarføringen. Men nu må vi se. Der er i hvert fald kommet nogle spændende forslag og nu skal vi lave vores forvaltningsplan til 2009.

Så stod der også i rapporten, at et overvejende flertal mener, at de har fået et bedre vidensgrundlag, ikke blot fagligt, men også at arbejdet har været med til at øge forståelsen for de øvrige deltageres synspunkter, og at nationalparken ikke kun handler om at varetage egne særinteresser. Det er jo også rart at vide.

Og for så vidt angår borgertopmøde, ja der var jo, som der også blev sagt tidligere, en overrepræsentation af mænd, og ikke bare borgere mellem 46 og 65. Det er faktisk mænd mellem 56 og 65. Der er den helt gal.

Og det lykkedes os at få de almindelige borgeres vurderinger. Og 50 % var tilfredse med drøftelserne ved bordene, og 93 % mente, at der var blevet lyttet til deres meninger ved bordene. Og 92 % mente, at det her var en god måde at arbejde med demokratiet på. Og det her borgertopmøde er jo også efterfølgende blevet, - det ved Søren mere om, - det er jo en dansk model, som er blevet eksporteret og taget hjem igen. Men det blev efterfølgende også brugt af Sundhedsministeriet omkring noget med rygning, som var meget interesserede i den måde, vi havde gjort det på.

Hvad har vi lært?

Hvad var så problemerne i borgerinddragelsen, i den måde vi havde gjort det på? Ja udfordringerne for mig har været, at der er jo, når noget er sat i gang, et enormt ønske om at blive ved. Samtidig så har vi jo det som embedsværk, at vi har jo selvfølgelig en regering, en minister, som ønsker at tage et valg siden hen. Hun siger én, to, måske tre parker. Og det vil jo sige, at man kan jo ikke sidde sådan som en del af hendes system og holde gryden voldsomt i kog i relation til at få en stor, folkelig opbakning, for det er jo et politisk valg, der skal træffes efterfølgende. Og det har selvfølgelig givet lidt frustrationer. For der har jo været et vældigt liv i nogle af de her grupper. De vil godt indkaldes til noget, de vil gerne høre noget, de vil gerne være med. Men vi har jo ligesom lagt låg på, da vi afleverede 1. juli sidste år. Men prøver dog alligevel at informere faktisk om, hvad der foregår.

Hvad er der så sket på det seneste. Jo redegørelse om nationalparker er kommet. Men der er igen gået det igennem med, at der skal være utroligt, lokalt islæt. Og det kan I se, at det er gennemsyret af det. Og at der skal nedsættes et lokalt nationalparkråd med uorganiserede borgere med interesse for nationalparken og andet, så det er også -.

Men det jeg ville sige var, hvad har der så været naturpolitikken bag nationalparkerne. Det synes jeg er lidt vigtigt at nå til den pointe. Det er viljen til at prioritere. For det jeg synes hele den her, og hvor vores naturpolitik er på vej hen, og vores nationalparker, - det er, at tidligere var alt lige vigtigt. Alt skulle plejes lige meget. Men nu er der faktisk en vilje, - og det er ikke kun hos myndigheder og organisationer, men også på alle niveauer, - til at prioritere og sige at okay, der er måske to - tre områder i Danmark, som har et bedre potentiale, og hvis man fokuserer indsatsen, så kunne det blive endnu bedre. Så det er min lære af det her, at det er viljen til at prioritere.

Og så vil jeg sige til allersidst, at jeg blev spurgt - jamen, er det et tag-selv-bord eller en syltekrukke? Nej, det skaber en klar forankring. Vi har fået en masse mennesker, der taler om det her, og vi synes, det har været en rigtig god proces.

Den lille kommentar jeg vil slutte af med er, at det er jo ikke lutter godt det hele. På en af mine møder ovre på Mols Bjerge i Feldballe, havde vi også nedsat sådan nogle temagrupper. Der kom en dame hen til mig og sagde:

'Ja, det er meget godt. Nu har du spændt alle de her organisationer, alle de her folk med foran det her. Og det var egentlig ikke det, jeg havde regnet med at bruge min vinter til. Hvor hun følte, at nu var hun nødt til... Det jeg vil sige med det er, at der er nogen – og det har jeg også hørt i Nordsjælland, at der er nogen der siger: 'Jamen vi har jo egentlig stemt til kommunalbestyrelser, og det er vores demokrati. Og så regner vi med, at de tager vare på det. Og så synes vi, det er noget underligt noget, med at I lader nogen køre lidt med bolden der, og så skal vi sidde der og holde igen på det. Og det synspunkt synes jeg også, man skal have med.

Men bare for at sige, at det overordnede billede er helt klart for os, at det her har været med til at give en enorm debat og forankring af vores projekter.

Tak for det.

Hvordan får vi globale, nationale og lokale interesser til at spille sammen? - Erfaringer udefra

Kim Carstensen, WWF Verdensnaturfonden

Generalsekretær i WWF Verdensnaturfonden, formand for WWF Internationals globale policy-arbejde og næstformand i Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde

Hvor er staten blevet af?

Nu har I måske regnet med, at jeg skulle fortælle en masse historier fra de varme lande om, hvordan man gør rundt omkring i Verden. Og det havde jeg måske også selv regnet med, da jeg aftalte titlen med dem, som arrangerer foretagendet her. Men i virkeligheden fik jeg en tanke, da jeg sad og lavede oplægget. At når vi taler om 'governance', styring af udviklingen i naturpolitikken, at måske er der, ud over de problemer vi kender alle sammen – de problemer som er, at regeringen i de senere år har prioriteret det her område alt for lavt, at der er afsat absurd for få midler til det, at man har gennemsat en rimeligt populistisk leflen for de lokale interessenter og dropet selv at have nogle holdninger. Det passede meget godt med, at man ikke selv prioriterede området og bare lagde det ud til nogle andre.

Men måske ligger der i det et andet problem. Nemlig det at staten ikke har formået at skabe eller tage sin egen rolle i naturpolitikken. Med de ændringer der nu er sket i rammerne for dem siden 1980'erne. Der er i hvert fald sket det, at det internationale har taget over i langt højere grad, end vi har set nogensinde tidligere. De væsentligste beslutninger træffes ikke længere i København men i Bruxelles. Og der er også sket det, at vi har haft en international tendens til at det lokale engagement skulle tages langt mere ind.

Men hvor er staten blevet af midt i alt det her? Det kan godt være, det er banalt og absurd, men jeg synes alligevel, det var værd at prøve at udforske denne her tanke.

Måske har vi at gøre med noget, som er et generelt fænomen i miljøpolitikken i dag. Jeg får lidt samme tanke, når jeg ser Connie Hedegaard snakke om etik og det personlige ansvar som det, der skal være det nye og det drivende for miljøpolitikken, når vi er ovre i andre elementer af den.

Hvad er egentlig det nye siden 1980'erne?

Når man ser oplægget til konferencen er der en tendens til, at man måske siger, at det nye er at det nationale erstattes af en lokal inddragelse, og at det er dét, som er den store, nye tendens. Og det er i hvert fald også noget vi ser stærkt i dén politik. Men måske lidt provokerende kunne man sige: Helt

ærligt. Det er bare et dansk bølgeskvulp. Det er bare fordi, vi tilslutter os en tendens som dels findes ude omkring, og så har man dels haft en interesse i at gøre naturpolitikken til gidsel i en ideologisk kamp. Det er bare det, der sker. Andet er det sådan set ikke.

Den virkelig store tendens er, at dansk naturpolitik er blevet del af en global ramme. At der er nogle globale interesser i dansk natur, som nu er blevet artikuleret. Det var de ikke for 20 år siden. Og at oversættelsen til dansk politik sker i Bruxelles snarere end den sker i København.

Den der globale diskussion om naturpolitikken – første gang jeg stødte på den, og det var vel også første gang den blev artikuleret for alvor, det var omkring Rio-konferencen, hvor Danmark var vældig 'Gung Ho- nu skulle der virkelig ske noget med regnskoven'. Og så stødte de ligesom ind i nogle holdninger hos andre rundt omkring i verden som havde lidt mere skov, end vi havde i Danmark, - nemlig spørgsmålet: 'Hvorfor er det, I interesserer jer så meget for det der. Og hvad sker der med jeres egne skove, - eller rettere, undskyld - med jeres egne plantager, for I har jo strengt taget ikke nogen skove?' Det synspunkt havde man jo lidt svært ved at svare på, for det så jo ikke så kønt ud dengang i 1990'erne. Der fik vi dén diskussion og nogle krav, nogle forventninger til Danmark udefra. Vi fik klart det samme i forbindelse med biodiversitetskonventionen, hvor vi nu ser 2010 målet og alle mulige diskussioner og målsætninger om netværk af fredede områder, som i Danmark oversættes til korridorer i nationalparksammenhænge. Vi havde topmøde i Rio, Johannesburg, og selv en diskussion som virkelig, virkelig ikke har nogen gang på jorden i Danmark - endnu i hvert fald, om fredede områder til havs, begynder at komme til os som en stor bølge udefra. Og de her internationale diskussioner skaber altså nogle normer, som også præger os i Danmark

Hvad handler den globale diskussion om? Der er to hovedaspekter i den, som jeg ser det. Det ene handler om vækst og naturbevarelse, - hvordan får vi de to ting til at hænge sammen. Det andet hovedspor handler om lokal inddragelse.

Hvis vi tager det om vækst og naturbevarelse, så er der ingen tvivl om at ude i den store Verden, der omlægges natur til produktionslandskab så hurtigt, som det nogensinde er sket. Og vi ser masser og masser af eksempler på, at det sker fuldstændig uden hensyn til naturindholdet. Men samtidig har der altså været et boom i antallet af fredede områder rundt omkring i Verden. Det lykkedes faktisk for nogle år siden at nå målet om at 10 % af Verdens skove skal være fredet. Det er de i dag. Det ville ingen have troet for 20 år siden, at det sådan bare lige kunne lade sig gøre. Det kunne det så heller ikke bare lige. Problemet er så nu, at det ikke nødvendigvis er de rigtige områder, vi har fået fredet. Vi mangler stadigvæk at skabe netværkene af fredede områder. Vi mangler stadig at skabe de rigtige fredninger især af småbiotoper rundt omkring. Kvaliteten af forvaltningen lader ekstremt meget tilbage at ønske. Men det er de ting, der er fokus på nu. Det er ikke så meget volumen, som det er kvaliteten af det, man får fredet. Og så inddragelsen af, og relevansen for de lokale befolkninger, og i den sammenhæng - langt hen ad vejen - økonomien. Det er det ene hovedspor i diskussionen.

Det andet hovedspor er at skabe den lokale inddragelse. Det var i hvert fald i Danmark for 20 år siden, at den slags besluttede man i Skov- og Naturstyrelsen eller i andre styrelser i hvert fald i den centrale regering. Sådan har det været overalt i Verden. Sådan er det også stadigvæk i en række sammenhænge. Men trenden er langt hen ad vejen, at man skaber modeller for inddragelse af lokalbefolkningen. Nu har vi nogle erfaringer med én form for dansk model. Der kunne sikkert tænkes mange andre. Og i hvert fald er den type involvering fuldstændig standard i bistandsfinansierede projekter. Danida gør den slags, den Globale Miljø Facilitet gør den slags, osv. osv.

Hvordan får man globale, nationale og lokale interesser til at spille sammen?

Det der er relevant i den sammenhæng er, at de spændende modeller er dem, hvor man skaber et samspil imellem globale, nationale og lokale interesser. Når man gør den slags ude i den store Verden, siger man ikke bare til de lokale: 'Hvad vil I gerne?' Nej, man har sat nogle rammer for det som dels inddrager: 'Hvad er det, der er global interesse i?' Det vil typisk være biodiversitet eller nogle særlige naturtyper. 'Hvad er det, der har national interesse?' Det kunne fx være økonomi, tømmer, det kunne være plantagedrift, det kunne være landbrugsudvikling og sådan nogle ting. Og 'Hvad har lokal interesse?' Det kunne typisk være nogle kulturelle forhold eller noget andet. Og så får man dem til at spille sammen. Man skaber et rum, hvor man kan diskutere de holdninger overfor hinanden, og så finde en løsning. Lidt anderledes end man, efter min bedste overbevisning, har fået gjort det i Danmark. Vi har fx været involveret i et projekt i Indonesien, som faktisk endte med at man af-fredede et område. Man nedgraderede det i fredning, for man havde fået det fredet, men så havde man lige glemt at der faktisk boede nogle mennesker i det, og det var egentlig lidt upraktisk for dels skabte det animositet, at de slet ikke måtte bo der, og dels så havde man ikke styr på dem, når man ikke kunne forholde sig til dem. For når de ikke var der, så kunne man jo heller ikke sætte nogen regler for dem. Det var sådan set ikke særligt fikst. Det man gjorde dér, var at koble en global interesse i den lokale biodiversitet med den nationale interesse i veje og tømmer og den slags, og en lokal interesse i at forstå, hvad er dette stykke natur for noget – det var et stykke skov. Men hvis man nu tog den biodiversitetsmæssigt allervæsentligste del af skoven, og biologerne er ved at savle af ønske om at dén skal bare fredes. Det lokale perspektiv for dét stykke skov var at 'hov, jamen det er jo altså vores marker om 20 år, for det er der, vi skal hen at fælde næste gang. Og så vil den anden skov, som vi forlader, den vil så være af den her karakter'. Om det så var ønsketænkning eller virkelighed, ved jeg ikke, men i hvert fald fik man bragt de perspektiver sammen. Og det tror jeg er et afgørende aspekt ved borgerinddragelsen.

Udfordringen er som sagt at få fredet de rigtige områder, at få gjort naturen attraktiv for de nationale politikere – det er også en udfordring i Danmark. At sikre vedvarende finansiering. Det er *også* en udfordring i Danmark. Og så også sikre lokalbefolkningens interesser i de fredede områder. Og huske at lokal interesse er ikke bare penge. Det er ikke bare produktion og økono-

mi. Det er også adgang til ressourcer. Ressourcer er i en ulandssammenhæng typisk tømmer og brænde, men det er det jo sådan set også her. Det er også adgangen til en eller anden ressource, som måske ikke er livsgrundlagsskabende, men alligevel har en eller anden betydning. Og så er det de kulturelle værdier, som ligger i naturen. Det kunne så være skiløjper eller kulsvidning eller hvad det nu er.

Staten svigter sin rolle

For at vende lidt tilbage til Danmark, hvor er det så, at jeg mener den nationale rolle svigtes? Hvor er det, jeg mener, den ligger henne? Som jeg ser det, så oversættes globale normer til dansk politik, ikke af den danske regering, typisk ikke i hvert fald, men af EU. Det sker så via direktiverne, Habitatdirektivet og Vandrammedirektivet. Og som I lidt var inde på under Steens oplæg, så sker det forhåbentlig også gennem fiskeripolitikken og landbrugspolitikken. Det er pt. ønsketænkning, at det skulle ske ad den vej, men muligheden findes i hvert fald. Og i hvert fald er det sådan, at *når* det sker, vil det være EU-regler, ikke specifikt danske regler. Selvfølgelig er der et dansk råderum. Selvfølgelig er der muligheder for at gøre mere eller mindre indenfor de der regler, men hovedlinjerne, rammerne, er sat udefra.

Det betyder - for mig - i virkeligheden også, at statens væsentligste rolle ikke er at træffe beslutninger om den internationalt vigtige natur. De beslutninger er allerede truffet. Dem har man været med til at træffe i EU-sammenhæng. Nej, den vigtige rolle er for det første at sikre en forbindelse mellem det globale og det lokale, at sikre at den dialog kan foregå. Og for det andet at artikulere en national naturinteresse. Og det har man i hvert fald ikke fået gjort endnu.

Status i Danmark kender I endnu bedre end jeg gør. Arealet af naturområder og småbiotopområder er rimeligt stabilt. For så vidt er noget af det i fremgang, og for nogle arters vedkommende går det sådan set strålende. Men som Wilhjelmudvalget også konkluderede – alligevel ser vi en fortsat tilbagegang for den biologiske mangfoldighed, og vi ser en situation, hvor kvaliteten af naturen er ringere end nogensinde. Hvorfor er det så sådan at – det kender I jo sikkert også alle sammen, endnu bedre end jeg gør – at vi har nærmest ikke oprindelig natur tilbage i Danmark – der er for lidt plads, til det vi har. Og arealerne er små og opsplittede, vi har små, isolerede bestande, produktionen omkring de her små frimærker af natur intensiveres og påvirker naturen inde i de her områder. Alt for mange næringsstoffer, alt for lidt vand i landskabet. Den ekstensive produktion, som i virkeligheden har skabt meget af det, vi kalder natur, findes i store træk ikke længere. Det er i hvert fald svært at vedligeholde. Og de lysåbne, plejeafhængige naturtyper gror til. Og derfor bliver vi så glade for, når vi kan få noget, der kommer næsten af sig selv, når vi kan lave noget skovrejsning og sådan nogle ting, og så bliver det dét, der er natur, og det er selvfølgelig også meget godt.

Det betyder at der er krise på to niveauer. For det første for så vidt angår det globale ansvar for biodiversitet og særlige naturtyper, dem går det ikke specielt godt for, endnu. Og for det andet, en national interesse.

Detaljerne i det her er jeg ikke sikker på, men jeg mener alligevel, der kunne tegne sig en global, en lokal og en national interesse.

Det globale er Habitatdirektivet, Biodiversitetskonventionen, som Habitatdirektivet er det vigtigste gennemførelsesinstrument for, det er 2010-målet. Om det så gennemføres i Danmark, det kan man i høj grad diskutere, for vi har endnu ikke fundet ud af, hvordan vi vil måle, om vi når 2010-målet. Så der ligger i hvert fald et ansvar for Miljøministeriet og sikkert også en interesse for Folketinget i at få gjort mere ved det, for der er vi godt nok langt fra. Og så er der nationalparkerne – store sammenhængende naturområder ligger der jo også en international interesse i.

Så er der en særskilt, lokal interesse. Der er stor interesse omkring bynær natur, som har stor betydning for virkeligt mange mennesker. Skovrejsning, naturgenopretning - en række af de projekter som gennemføres har, som jeg ser det, også en typisk mestendels lokal interesse.

Og så er der det nationale. Nogle gange er vi begyndt at kalde den danske natur for A-natur og B-natur. Det synes jeg er en rigtig, rigtig dårlig betegnelse. Men A-natur er nationalparkerne og habitatområderne, og B-naturen det er det andet, § 3-fredningerne og sådan noget. Jeg synes snarere man skulle prøve om ikke, der faktisk er grundlag for at artikulere et nationalt naturansvar. Dét som vi *vil* have i Danmark, fordi vi er Danmark. Det kan så være kulturlandskabet, det kan være § 3-områder, som vi har det, det kan være hele kulturhistorien. De ting som ikke nødvendigvis ser særligt vigtige ud, hvis man kigger på det fra Geneve, Bruxelles, New York, eller andre steder, men som faktisk har en betydning for os, fordi vi er os. Det synes jeg faktisk, vi har diskuteret alt for lidt i de forgangne år. Jeg tror, at den måde at tænke det på er mere interessant end at tænke A eller B.

Problemet i dansk naturforvaltning som jeg ser det nu – og jeg synes også Jens Bjerregaards oplæg peger på det – det globale er blevet gjort til et lokalt anliggende. Man har lagt ansvaret ud. Man har ikke sagt: 'Det er de her ting, der er vigtige. Det er de her ting, vi skal bevare. Det er de her ting, som er væsentlige at sørge for indenfor den her ramme, som vi så gerne vil have, at I deltager i. Det nationale er blevet glemt. I begge tilfælde er det som sagt, at staten svigter sin rolle. Dels at formidle samspillet mellem det globale og det lokale, - man er hoppet helt over i den lokale grøft. Og dels at være garant for de nationale naturinteresser.

Konsekvensen er for det første, at det gamle fredningsparadigme har store problemer. Pleje af dyr. Det meste af den natur vi har, det gamle fredningsparadigme, skal plejes, - pleje med brug af dyr er stadigvæk vanskeligere at gennemføre. Der er ikke køer nok til alle de der ting, der skal afgræsses, og de er i hvert fald ikke til at få fat i for menneskepenge.

Overvågningen er ekstremt mangelfuld, for man har valgt at overvåge A-naturen. Det gør man så ikke engang godt nok. Men B-naturen er pt. fuldstændig uovervåget. Der afsættes helt utilstrækkelige ressourcer til at håndtere den natur, vi allerede har fredet og bevaret.

Så har vi derudover det nye paradigme, som skal udvikles, og hvor jeg synes, man ikke nødvendigvis er kommet særlig godt fra start. Nu har vi det

ganske vist, og jeg vil ikke sige at nationalparkerne skal forkastes eller noget som helst, men vi står i en situation, hvor vi endnu ikke har en aktiv forvaltning af Natura 2000 områderne. Den skal skabes. Det kommer så formentlig i de kommende år, men den skal skabes.

Vi har en situation, hvor vi har nogle nationalparker – der er faktisk en del gode forslag, og diskussioner i den nationale følgegruppe er gået bedre, end vi havde frygtet fra starten. Men er det de rigtige forslag, vi har fremme. Har de været udviklet på det rigtige grundlag? Hvorfor er der ikke et marint område, som ser ud som om, det kan flyve. Det er fuldstændig absurd, når man ser på, hvad Danmarks natur betyder. Hvorfor er Vadehavet, - hvor der godt nok ligger et forslag, som jeg dog ikke tror meget på – ikke med? Hvorfor (ikke, red.) Læssø – hvorfor døde dén væk? Hvorfor har vi ikke en indstilling på nationalt plan, om at der burde være det, fordi det er mindst halvdelen af, hvad Danmarks natur er værd. Og så er der generelt for lidt fokus på stor, dynamisk natur. Det betyder ikke, at nationalparker ikke dur til noget. For der er som sagt gode forslag i blandt. Men det betyder, at det er vigtigt, at vi vælger de rigtige. Og det er vigtigt, at vi vælger den rigtige forvaltning af de rigtige områder.

Så skulle vi forholde os til, hvem der egentlig bestemmer i dansk naturpolitik. Der er jo ikke en vinder. Det er jo ikke sådan, at der kun er én der bestemmer. Der er jo stadig en kamp omkring forskellige interesser, den bølgler frem og tilbage, og der er masser af muligheder i den, osv.

Der er i hvert fald en klar tendens til, at der er to sæt af interesser, der er blevet stærkere. Det ene sæt er nogle globale normer oversat via EU. De betyder mere for dansk naturforvaltning, end de har gjort nogensinde før. Og så de lokale interesser betyder også mere. Jeg vil være så fræk at påstå, at de lokale interesser typisk er stærkere på økonomisiden, end de ville være i en national ramme.

Det er jo ikke fordi de lokale interesser – altså Friluftsrådets lokale repræsentanter, eller de uorganiserede, almindelige borgere, eller Naturfredningsforeningens lokalgrupper, at de ikke spiller en rolle, for det gør de jo virkelig. Og de har også været toneangivende i meget af det diskussionsarbejde, som er sket rundt omkring i nationalparkprojekterne. Men hver eneste gang vi hører noget omkring de her lokale interesser, jamen så er det jo landbruget, og for de marine parkers vedkommende fiskeriet, der toner frem som nogen der enten har meldt sig ud. - Og det betyder meget, at de har meldt sig ud – for hvad ville det have betydet, hvis Friluftsrådet eller 17 borgere organiseret i en lokal forening havde meldt sig ud af projektet i Kongernes Nordsjælland? Ikke lige så meget, vel? - De får en særlig rolle, og det er jo helt banalt fordi den lokale økonomi, som er omkring en national park betyder mere, jo tættere beslutningen kommer på det lokalområde, som beslutningen foregår i. Der er jo ikke nogen særlig mystik i det.

Deri mener jeg klart, der ligger nogle stærkere interesser. Og så synes jeg simpelthen, af staten er blevet en langt, langt svagere interessant i den her diskussion, end den nogensinde har været før. Og hvem går det egentlig ud over? Hvem går det ud over, at staten er blevet en svagere interessant? Det er i virkeligheden flertallet af den danske befolkning. Men vil det flertal af

den danske befolkning, som bor i byerne, også københavnere, århusianerne, esbjergenserne, som ikke har naturlig adgang til at deltage i nogen af de der lokale diskussioner rundt omkring. Hvorfor er naturen i Danmark ikke interessant for os? Hvorfor skal vi ikke også være en del af, være med til at beslutte hvad det er, der sker? Der synes jeg helt klart staten svigter en rolle i forhold til et flertal af danskerne.

Og så er der i øvrigt – og det var også fremme i diskussionen efter Steen Gades oplæg-, også det at det kan godt være, vi er blevet bedre til offentligt - private partnerskaber, men jeg synes i hvert fald, det er værd også at notere sig, at nogle private aktører spiller en virkelig, virkelig væsentlig rolle.

Og så til sidst:

Hvad bør der gøres ved det?

Først og fremmest mener jeg, at staten burde erkende og tage sin rolle på sig. Dels som samspilsformidler mellem globale og lokale interesser. Og dels som den agent, der definerer og sikrer de nationale naturinteresser.

Og så synes jeg i øvrigt, at den der med samspillet mellem de globale og det nationale er noget, man i hvert fald burde have fokus på på statens egne arealer. Jeg tænker især på søterritoriet. Det er jo fuldstændig absurd, at søterritoriet som staten ejer, og som andre interessenter i hvert fald har en mindre aktie i, at det ikke kan lade sig gøre at udlægge noget af det som nationalpark. Så staten skal tage den rolle på sig.

De lokale interessenter bør så have selvbestemmelse over lokale sager. Der er ingen grund til, at det nationale skal blande sig ind i, hvor et naturområde som er vigtigt for et lokalsamfund, hvor det skal ligge eller hvordan det skal se ud. Og så skal de selvfølgelig sikres deltagelse i de nationale og globale sager. Deres perspektiv skal med, og der er det gode, nye erfaringsgrundlag, som man faktisk har fået med borgerinddragelse, om hvordan kan man gøre det på en bedre måde. Men hvis vi kunne koble det ind i en ramme, hvor de globale og nationale interesser også var, så tror jeg det ville være langt, langt sundere for den samlede debat.

Og så bør der sikres plads til, at private i langt, langt højere grad kan agere som en del af et samlet billede. Det indebærer blandt andet – og det gælder alle områder, hvor man gerne vil have at progressive, private aktører skal agere - Det er at man skaber klarhed over den fremtid og de rammer, de skal agere indenfor. Og det er vi rigtigt, rigtigt dårlige til. Det gælder både, hvis vi vil have virksomheder til at investere i energibesparelser og klimagasnedsættende aktiviteter. Så har de behov for at vide, hvor vi er henne med den her politik om 10 og 20 år, ikke bare om fem år. Det samme gælder selvfølgelig de aktører, som faktisk kunne tænke sig at spille med i det her. Hvis ikke de kender de regler, de spiller med indenfor i en horisont, der strækker sig længere frem end de 3-4 måneder, som den gør i øjeblikket, - hvis ikke vi kender de rammer, vi skal agere indenfor, så kan det være fuldstændig umuligt at gøre. Der tror jeg, staten kunne gøre de private aktører en kæmpe tjeneste ved at lægge de der rammer mere fast. Tak.

Dansk Landbrugs rolle i naturpolitikken - ændringer gennem de seneste år

Niels Peter Nørring, Dansk Landbrug

Vicedirektør i Dansk Landbrug, tidligere ministersekretær i Fødevarerministeriet og fødevarerattaché i Bruxelles.

Loven gælder ikke for Færøerne, Grønland og Landbruget

Tak for invitationen til i dag. Dansk Landbrugs rolle i naturpolitikken – ændringer gennem de seneste år, er det jeg vil tale om. Jeg deler dispositionen op i tre. Først vil jeg sætte fokus på et par enkelte områder, som er afgørende for Dansk Landbrugs politiske interessevaretagelse. Med udgangspunkt i de to områder vil jeg gå over til at tale om, hvad gør Dansk Landbrug for at sikre indflydelse.

Jeg vil starte med at se på spørgsmålet om naturpolitikken på dagsordenen, specielt i relation til dyrkningsfladen. Det er klart at landbruget er en meget stor aktør ude i det åbne land. Vi har nogle naturområder, men vi har så sandelig også en stor dyrkningsflade. Så jeg vil starte med at se på naturpolitikken på dagsordenen set i relation til dyrkningsfladen.

Det er sådan i dag, at når man kigger på forskellige love af betydning for naturen, så står der oftest i en paragraf til sidst: 'Denne lov gælder ikke for Færøerne og Grønland'. Tidligere var der nok ikke den store tvivl om, hvad der kunne have stået, når vi taler natur og dyrkningsflade. For der ville nok, hvis man havde skrevet, som det er, 'loven gælder ikke for Færøerne, Grønland og landbruget'.

Lad mig tage et par skridt tilbage, nemlig 20 år.

Som nævnt af bl.a. Steen Gade var der ingen regulering i fht. den generelle dyrkningsflade. Der var fredninger, og der var Naturfredningslovens § 43, nu Naturbeskyttelseslovens § 3. Men dyrkningsfladen den var forbeholdt landbruget. Men situationen er skiftet i de sidste 20 år. Der har været en del fokus, måske ikke direkte på naturen, i hvert fald ikke i starten, men fokus på miljøet, - på landbrugets udledninger. To ting, der har haft stor betydning, er (1) store iltsvind, som satte gang i arbejdet med vandmiljøplanerne, men også (2) den internationale lovgivning, herunder Nitratdirektivet. Og det er de to bærende elementer, som har skubbet til hele diskussionen om vandmiljøplanerne. Så er der to direktiver, som ingen har nævnt i dag. Det er IPPC direktivet (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, red) og det er ændringen af VVM direktivet (vurdering af virkninger på miljøet, red). De to direktiver har stor, stor betydning. Og specielt i de sidste

par år har de direktiver også fået betydning for landbruget i relation til naturen. Hvor man nemlig går ind og laver en vurdering af, hvad dette betyder – ikke bare for udledningerne, men også i relation til forskellige naturtyper.

Så er der Habitatdirektivet. Først rigtigt med Habitatdirektivet kommer naturen på dagsordenen i forhold til dyrkningsfladen. Og det er først for et par år siden, at det rigtigt går op for politikerne og også os i landbruget, hvad dette Habitatdirektiv betyder. For i starten var det sådan, at Habitatdirektivet handlede om habitaterne, mens det der lå udenfor, det var sådan set lige meget i forhold til habitaterne. Men der er ingen tvivl om nu, at den aktivitet der er ude på den store dyrkningsflade, hvis den har betydning for habitaterne, så kan det være, at der skal ske en indskrænkning eller nogle begrænsninger.

En anden faktor som har haft betydning er Wilhjelmudvalget. Steen var så fri at sige at den stort set ikke har haft nogen betydning. Det blev også sagt fra den daværende miljøminister at 'den lægger jeg på hylden, den har jeg ikke behov for at kigge videre på. Det er en tidligere minister og hans beslutning'. Men den har haft betydning – lad mig nævne tre ting, som man kan se på. Det er nationalparkerne, hvor der er sat en proces i gang. Det er beskyttelse af særligt sårbare naturområder, bufferzonerne, som er en del af vandmiljøplan III. Og så er det pleje af halvkulturarealer, som var et af de fokusområder, Wilhjelmudvalget pegede på. Det er absolut også noget, der er kommet ind i Fødevarerministeriets lovgivning.

Det var lidt om den politiske dagsorden. Det er først de sidste år - i forhold til dyrkningsfladen - at naturpolitikken har fået betydning for landbruget.

Hvad påvirker interessevaretagelsen generelt?

Så vil jeg gå over og se på de generelle forhold vedrørende interessevaretagelse. For det første er politikken i dag, i modsætning til tidligere, i meget, meget høj grad præget af flere og flere enkeltsager. For det andet er der en aktør, som er kommet ind og har fået meget stor betydning. Og det er pressen. Den får fra år til år mere og mere betydning. Den tager fat i enkeltsager, Det giver nogle gode overskrifter, hurtige skift i den politiske dagsorden, og stadig flere medier er på banen og sætter naturpolitikken på dagsordenen. Som sagt – pressen er i dag en meget væsentlig magtfaktor.

Flere og flere enkeltsager



Jeg vil nævne et eksempel, som jeg synes er meget interessant: Engang i efteråret tog 'Kontanten' (tv-forbruger-program, red.) et emne op. Det har ikke noget med naturpolitik at gøre. Det var faktisk et spørgsmål om udlejning af landbrugets boliger. Der gik 'Kontanten' ud og interviewede nogle politikere. Og de fik hver især et klip på et lille minut. Endda mindre, cirka tyve sekunder. Det de sagde var: 'Det skal laves om'. Og journalisten kunne slutte indslaget af med at sige: 'Jamen her er 99 mandater for, og dermed er det besluttet'. Og så er der jo ikke den store grund til at skulle have 1., 2. og 3. behandling i Folketinget og en udvalgsbehandling, for det var jo sådan set sagt, og der var truffet en beslutning. Der *var* jo så selvfølgelig en 1., 2., og 3. behandling, og udvalgsbehandling.

Et tredje element er, at der er mindre tid hos politikerne. Jeg har taget tre små klip fra et medie der hedder 'Altinget': 'Ingen tid til politiske tanker for fremtiden'. Og der er også siden 1960'erne, og specielt de seneste år, kommet mange flere beslutningsforslag. Og § 20-spørgsmål præger utroligt meget i Folketinget. Det vil sige at der er mindre tid til dialog mellem politikerne og os som interesseorganisation. Man kan nogle gange undre sig over, hvor lidt tid der er. Her er et billede fra Folketingssalen. Der er en statsminister, som står og forsvare et eller andet spørgsmål velsagtens, og så er der en enkelt person i salen. Og jeg tror det er dig, Steen, er det ikke? Nå, men det er i hvert fald et eksempel på, hvor lidt tid der er. Politikerne har ikke engang tid til at sidde nede i salen, når statsministeren besvarer spørgsmål.

For det fjerde er der et faktum, som er meget vigtigt for os: Der er færre og færre politikere og beslutningstagere, som har tilknytning til landbruget. I gamle dage var der en stor mængde folketingspolitikere, som enten var landmænd eller havde tilknytning til landbruget. Det bliver færre og færre, og der er færre, som kender til landbruget.

En sidste ting, som har stor betydning, er den måde man fanger politikken an på, med de store, nationale arbejdsgrupper. Det er også nævnt tidligere: Den store nationale følgegruppe for nationalparkerne. Det var et stort udvalg med 30 medlemmer. Dansk Landbrug var den ene af de to lodsejerinteresser, - der hvor der skal ske begrænsninger, hvis man laver en nationalpark. Vi havde én repræsentant, og Skovforeningen havde en anden repræsentant. Og så var der 28 andre repræsentanter. Og det gør jo, at det er vigtigt i dag, når man har de store grupper, hvor der kun er én plads til landbruget, at man skal tænke det ind, når man laver politisk interessevaretagelse.

Det sidste punkt er vores interessevaretagelse. Udgangspunktet kort ridset op igen: Landbruget er en blandt mange interesseorganisationer. Færre landmænd giver større afstand. Politikerne har mindre og mindre tid. Presen betyder enormt meget. Der er flere og flere enkeltsager. Og så går det lynende stærkt fra en sag kommer op, til der bliver truffet en beslutning.

Hvad gør vi så i landbruget?

Jamen. En ting der i hvert fald er vigtigt: Hvis vi i landbruget – og sådan har det faktisk været i en del år, men det bliver mere og mere vigtigt – Hvis vi vil gøre vores indflydelse gældende, så skal vi gøre et fantastisk godt, fagligt benarbejde. Det nytter ikke at komme med en holdning til en eller anden sag. Nej, vi skal have de faglige fakta med til politikerne. Ellers er det ikke noget som helst værd.

Netværket er altafgørende. Både netværket til embedsmændene. Til politikerne. Og så er det til de andre interesseorganisationer. Her kunne jeg nævne et par enkelte eksempler: Adgang er jo også relateret til natur. Vi kan ikke her bare sidde og sige at 'Der er ikke nogen, der skal komme ind på landbrugets og skovbrugets arealer. Det er vores. Ejendomsretten er ukrænkelig'. Det kommer vi sådan set ikke ret langt med. Der var et Adgangsudvalg. Og efter Adgangsudvalget besluttede man sig for at gå sammen og diskutere, - ikke blot lodsejernes organisationer. Men Dansk Landbrug, Skovforeningen, gik sammen med Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet og blev enige om, hvad bør der egentlig ske af ændringer i reglerne om adgang. På den måde kan man flytte noget. Hvis vi havde stået alene, kunne vi ikke have flyttet noget. Men når vi går sammen, kan vi flytte noget. Og hvis begge sider er enige, nemlig lodsejerne på den ene side og de grønne organisationer på den anden side, så er der meget større chance for at politikerne vil tage det seriøst og lytte til det.

Et andet godt eksempel var, at vi havde brokket os i lang tid over, at der ikke var nok midler til at fortsætte allerede indgåede MVJ-aftaler. Det var for os lidt vanvittigt at se, at man pludselig skulle ud og pløje nogle græsarealer op, som egentlig havde en rigtig god effekt, naturmæssigt. Det gad egentlig hverken Fødevarerministeren eller Miljøministeren at lytte på. Men da vi gik sammen med DN, gik der ikke mange minutter. En lille notits i Information og et brev til de to ministre, og så var den hjemme. Jeg tror, vi fik 90 mio. kroner ekstra til MVJ. Pengene blev fundet hurtigt da DN og

landbruget gik sammen om det. Men da vi stod hver især og råbte efter det, var der ingen der lyttede.

Det er også nødvendigt, at vi ikke bare sidder tilbage og venter på, hvad folk spiller ud med, og hvis ikke vi kan lide det, siger vi nej. Det kunne man måske have gjort for tyve år siden. Da var landbruget så stærkt. Steen Gade var lidt inde på det. Der blev bare sagt nej. Der bliver lyttet meget. Men tidligere blev der lyttet endnu mere. Når landbruget sagde nej, sagde de inde i Folketinget at 'jamen så skal vi selvfølgelig heller ikke røre ved det'. Sådan er det ikke længere i dag. Derfor er vi nødt til at være meget mere fremme i skoene og gå ind i diskussionen på et tidligt tidspunkt og endda selv gå ind og lægge nogle ting på bordet. Vi har været aktive i Wilhjelmudvalget, Adgangsudvalget, deltager aktivt i Vandmiljøplan-diskussionerne. Er bevidste om ansvaret som naturforvaltere. Og så går vi også selv aktivt ind og prøver at formulere vores holdninger til miljø og husdyrproduktion. Og aktivt går ind og formulere noget om natur og landskabspolitik. Et eksempel er en pjeces, hvor vi går ind og siger, hvad kan vi aktivt bidrage med til den her debat om natur- og landskabspolitik, og se hvordan det kan hjælpe. Vi har et eksemplar af pjecen liggende udenfor, hvis nogen er interesserede. For at se hvordan vi prøver at deltage i diskussionen.

Så vil jeg sige, at der er sket rigtigt, rigtigt meget i forhold til Steen Gades oplevelser rundt i forsamlingshusene, hvor der måske var en enkelt landmandskone som sagde: 'jamen vi kunne måske også begynde at snakke lidt naturpolitik, der er måske noget rigtigt i det'. I dag er det rent faktisk sådan, at landmanden han er ikke kun fødevarerproducent. Han er så sandelig også natur- og landskabsforvalter. Det er der ikke bare få, men rigtigt, rigtigt mange af vore medlemmer i Dansk Landbrug som mener, at de ikke bare kan producere fødevarer, men at de rent faktisk også kan producere noget natur. Og her vil jeg gerne sige, at der har været nogle aspekter om hvor mange penge, der kan bruges til at staten kan gå ind og købe arealer op. Her kan man jo sige, at man også kan bruge pengene på en anden måde og betale dem, der er derude allerede i forvejen til at være naturforvaltere. Til at lade nogle af deres arealer overgå fra at være almindelige landbrugsarealer på dyrkningsfladen, til at blive brugt i en større natursammenhæng.

Til sidst – der er ingen tvivl om, at der også fremover vil blive stillet store krav til os. Og vi vil meget gerne være med til at præge debatten. Hvordan skal landbrugslandet se ud. Skal det være, som mange ser det i dag. Eller skal det være nok skrækbilledet, hvor vi producerer svin langs kysten. Det er nok ikke ligefrem det, vi vil. Vi vil nemlig gerne gå aktivt ind i diskussionen om natur og landskab.

Tak!

Opklarende spørgsmål

Susanne Herfelt: Er der nogen spørgsmål?

XX: Hvis vi nu ser på processen frem for indholdet. Hvis nu Wihjelmudvalget ingen betydning har haft, har processen så haft betydning. Er der kommet lidt bredere visioner for natur og miljø indenfor landbruget, og accept af den politiske status?

Niels Peter Nørring: Wihjelmudvalget havde stor betydning. Vi gik aktivt ind og var med til at formulere politikken. Men i og med at vi gik ind og var aktive dér, så betød det selvfølgelig også noget i forhold til hele vores bagland. At når vi går ind og prøver at være med til at formulere en naturpolitik, så har det også afsmittende effekt bagud på landmændene og deres villighed til at begynde at tænke natur. Ting tager naturligvis tid - det er svært at få hele vores landbrug, alle vores medlemmer, til at bakke op om én, klar, visionær naturpolitik. Men vi har nogle elementer, hvor vi virkelig gerne vil noget på naturområdet. Hvis vi går tyve år tilbage, så ville landmændene sige: 'landbrugslandet er til at producere noget på. Slut, færdig, der er ingen der skal blande sig i det'. I dag er holdningen en helt andet.

Forskningens bidrag til naturpolitiske beslutninger - nogle eksempler fra de seneste 30 år

Niels Elers Koch, Skov & Landskab

Centerdirektør, Skov & Landskab, KVL, vicepræsident i IUFRO (International Union of Forest Research Organizations), tidligere formand for Sektorforskningens Direktørkollegium.

Forskningens bidrag til naturpolitiske beslutninger

Vi har jo selv arrangeret dette møde. Tak for det flotte fremmøde.

Det jeg vil prøve at give, er det overblik over 30 år over forskningens bidrag til naturpolitiske beslutninger. Jeg vil give nogle eksempler. Ikke et overblik over alle mulige eksempler. Men eksempler som jeg selv har oplevet, for det kan man bedre relatere sig til og forstå baggrunden bagved.

Mit eget indtryk, og det vil jo være subjektivt, er, at i den periode er man gået fra at have en ret autoritativ statsmagt, der kunne bestemme. Man er gået over det, som Miljøministeriet i mange år har kaldt en videnskabsministeren pressemøde, hvor han fortæller, at nu nedlægger vi sektorforskningen. Det er jo interessant. Og derfor farer jeg også ud af døren kl. 13.30, for da holder rektor ledergruppemøde for KVL, hvor han vil prøve på at sige, hvad vi gør, når KVL formodentlig også bliver nedlagt. Så det er en lidt interessant dag i dag på den måde for universitets- og sektorforskningsverdenen. Det der er sket er, at man reelt har sendt 12 universiteter og 13 sektorforskningsinstitutioner ud i en eller anden dans, og så har videnskabsministeren, efter at regeringen har haft koordinationsudvalgsmøde her i formiddags, besluttet, at der skal være fem, seks, syv eller otte stole. Og de der 25 partnere skal så sætte sig ned når musikken stopper, og så ser vi, hvilke stole de sætter sig på. Og det er det regeringen melder ud i dag.

Så det bliver lidt spændende.

Friluftsliv i skovene

Jeg vil sige, at som der lige var på det første billede, - at mine oplevelser og mine egne forskningsresultater, har jeg fået hjælp til at Frank Søndergaard Jensen, og Frank kender de fleste af jer. Det er noget af det arbejde, han og jeg har lavet omkring friluftsliv i skovene. Så jeg kommer ikke ind på Vandmiljøplan, eller nationalparker. Det har Jens Bjerregaard også gjort

suverænt. Jeg kommer ind på, hvordan har friluftslivs- og skovpolitikken udviklet sig.

Lad mig starte med en personlig oplevelse. For 30 år siden, cirka 1976, da havde vi et møde i bestyrelsen for skovforskningen, der hed Forsøgskommissionen. Formanden var Skovdirektøren. Nogle af jer kender ham ved navn. Når Skovdirektøren havde en holdning, en mening, så udførte han det. Og så udførte Skovstyrelsen det. Og det var faktisk en meget lille stab, der sad omkring ham. Og han havde den magtfulde position, både at være direktør for statsskovene, og dermed alt hvad der var i det, og så samtidig også være bestyrelsesformand for skovforskningen. Der havde man siddet til bestyrelsesmøde, og jeg havde allernådigst fået lov at komme med. Og tro det eller lad være – dengang jeg var en ung, håbefulds forsker, havde man altså diskuteret mit projekt omkring friluftsliv i skovene, og det var han dybt kritisk overfor. Den næste dag var vi på ekskursion til Gludsted Plantage, hvor vi så nogle spændende og fortrinlige, naturvidenskabelige forsøg omkring, hvordan man plantede rødgran bedst muligt. Og det kunne han virkelig gå ind i en dyb diskussion om. Og så var det at han så på mig og sagde: 'Kan du ikke se, at det her er langt vigtigere for samfundet end dine elendige undersøgelser af, om der skal stå en bænk henne på hjørnet eller ej?'

Og jeg var faktisk målløs. Jeg var målløs og nåede slet ikke at svare. Nu har jeg tænkt på det de sidste 30 år, og mit svar skulle selvfølgelig have været: 'Jamen Hr. Skovdirektør det er jo ikke det, det handler om. Min forskning handler ikke om, at der skal stå en bænk henne på hjørnet. Det bør der i hvert fald ikke gøre ude i Gludsted Plantage heller ikke. Men det handler reelt om: hvad er formålet med det her areal, som du forvalter for samfundet. Skal der overhovedet plantes skov, eller skal det lægges ud til hede. Skal der overhovedet plantes rødgran, som du er i gang med og hvordan og hvorledes. Men det turde jeg ikke sige, og havde jeg turdet sige det dengang, havde jeg sikkert haft en glørværdig karriere bag mig.

Jeg har fået lov til sammen med Frank Søndergaard at arbejde med friluftsliv. Nogle af jer kender de her undersøgelser, og jeg har lovet Frank og mig selv, og jeg har også lovet Tove, Dorthe og Susanne, at det vil jeg ikke plage jer med, alle de mange ting. Men nogle af jer kender undersøgelserne, hvor vi, takket være Forskningsrådet, takket være Skov- og Naturstyrelsen, har fået penge til at gentage de samme undersøgelser med 25 års mellemrum. Med store samplinger og alt muligt andet på det, og det er afrapporteret, så vi kan drukne jer i papir. Og jeg har med en kort artikel på engelsk til jer, som kort beskriver alle de her ting, som jeg siger i dag, men gør det bare mere enkelt og prøver at trække en linje op på det.

Hovedresultaterne er at friluftsliv er en vigtig fritidsaktivitet for danskerne. Og de har holdt positionen til trods for alle andre mulige udbud, fra vores undersøgelse i 1970'erne op til 1990'erne. Der er endda en stigning i besøgene. Samtidig er besøgene blevet lidt kortere. Ser vi på de der lidt grove tal, som nogen af jer kender, så er det 75 mio. besøg om året, der er i de danske skove. Og dermed højere end en lang række andre muligheder vi har –

strand, kyst, mark, sø – I kan selv se det. Mange besøg er selvfølgelig kombinerede, men går vi ind og ser (på tallene, red.) så er skoven oftest det vigtigste mål.

Da vi kom med de første resultater, sagde den selv samme Skovdirektør: 'Jamen alt det der er blevet undersøgt og fundet ud af på det forskningsprojekt, det vidste jeg i forvejen, og det jeg ikke vidste, det tror jeg ikke på'. Og på et senere tidspunkt var hans kommentar også: 'Jamen er du ikke klar over, at der er noget viden man helst er foruden?' Det var sådan set grundlaget for den videnbaserede miljøpolitik på det tidspunkt.

Jeg vil prøve på at påstå, at nogle af disse resultater har haft indflydelse på den danske skovpolitik. Men jeg kan tage fejl. For det er jo umuligt at bevise en årsagssammenhæng, om der er et forskningsresultat her, og et 'impact' på et lovforslag her. Hvem kan bevise det? Jeg kender i hvert fald ikke de studier, som kan lave en direkte sammenhæng på det.

Men i hvert fald – går man ind og ser bemærkninger til lovtekster og andet, til Skovlovsændringen i 1989, så står resultaterne refereret flere gange som begrundelserne for det. Og der skal man huske på, at 1989 Skovloven var en kolossal ændring. Vi fik en større skovlovsændring i 1805, Fredskovsforordningen og alt det der, som I alle sammen kender. Og så gentog man faktisk Fredskovsforordningen i 1935. Så den første, større skovlovsændring – næsten fra 1805 frem til 1989 var den samme lov, der tog udgangspunkt i, - og det samme skal man jo sige til skovdirektøren – der tog udgangspunkt i at Danmark havde træmangel, som gjorde at englænderne bankede os sønder og sammen og kunne stjæle vores flåde. Vi kunne ikke varme vores huse op osv. under 2. Verdenskrig. Så man skal passe på med at vurdere sin fortid. De havde deres værdinormer, som kom ud af en knaphedssituation, kom ud af at man under 2. Verdenskrig havde været nødt til at forhugge de danske skove for overhovedet at kunne skaffe brændsel. Så det var ud fra den baggrund, at han så på rødgranproduktionen.

Skovloven 1989 indførte begrebet 'flersidig skovdrift', og fremhævede friluftsliv for første gang nogen sinde, og prøvede at lave en balance. Og der blev lagt vægt på, som I kan se på teksten, at i det offentligt ejede skove skulle de bløde hensyn og det flersidige have særlig vægt. Her blev slet ikke nævnt produktionen, men det landskabelige, naturhistoriske, kulturhistoriske, miljøbeskyttende hensyn, samt hensyn til friluftslivet skulle tillægges særlig vægt. Altså det som EU prøver på at formulere stadigvæk, - det multifunktionelle jordbrug, som vi taler om, men som vi i virkeligheden stadigvæk har lidt svært ved at implementere. Det handler jo om, at man for hvert enkelt areal må prøve at vurdere: er det naturbeskyttelse, er det biodiversitet, er det det rene vand, er det friluftslivet, eller hvad er det – og så prøve på at lave den sammenvejning, der er det rigtige for samfundet og kommende generationer på det pågældende område.

Hvordan skal de danske skove se ud?

Noget af det, vi også gik ind i at prøve på at undersøge, var: hvad er det for en skovtype befolkningen foretrækker? Og det er et utroligt interessant undersøgelsesemne, for hvordan undersøger man egentlig det?

Vi prøvede mange forskellige måder. Vi prøvede at få folk til at tegne kort over, hvor de gik. Vi prøvede at få dem til at vurdere billeder. Vi prøvede at få dem til at besvare spørgsmål og så videre. Det er virkelig interessant forskning, som jeg kan tale om i timevis. Lad mig give jer nogle få hovedresultater:

På det tidspunkt i slutningen af 1980'erne kunne man se en markant tilbagegang i arealet med bøgeskov. Og derfor var et vigtigt politisk spørgsmål: jamen hvad sker der med bøgen fremover, -nationalt træ osv. Vores undersøgelse viste klart, at selvom man tager sådan en smuk rødgranbevoksning, som I har ude til højre, sammenligner man den med en ældre bøgebevoksning, ja så kommer bøgebevoksningen ud som en rang 10 ud af i alt 54 forskellige farvefotos, og rødgran kommer ud på rang 38. Vi prøvede mange forskellige muligheder, og gang på gang kom det ud. Men der var også forskelle. Fx i Vestjylland foretrækker folk faktisk plantager og rødgranskove, så der *er* forskelle i det.

Igen nogle hovedresultater:

Hvad ønsker befolkningen? Stilhed! Den styregruppe jeg havde grinede da jeg tog det ord med, stilhed. Men det er faktisk det, folk foretrækker, og det kommer igen undersøgelse på undersøgelse. Stilhed er jo også (et spørgsmål om, red.) hvordan opfatter man stilhed. Det er ikke fravær af fuglesang, eller vand der risler. Men det er fravær af – nogle gange ikke engang en motorsav, for en motorsav kan også være stilhed for den skovejer, der går ude og passer sin skov og nyder det. Vand, søer, vandløb, dyreliv, kronhjorten der hænger over sofastykket i mange hjem er jo ikke uden grund. Løvskov, gamle bevoksninger, den åbne skov.

Hvad foretrakkes ikke? Hugstaffald efter tyndinger, brug af vækstrør. Det var faktisk meget på mode en overgang at prøve at plante med vækstrør. Det var noget, vi selv undersøgte på *Skov & Landskab*. Et skrækkeligt instrument, navnlig når det stod langs vejene. Det er ikke engang særligt gavnligt. Nu fornærmer jeg nogen, der lavede de undersøgelser. Brug af pesticider og gødning. Affald. Og det er utroligt, at der stadig ikke er indført en ordning fra statens side omkring affald og affaldsopsamling. Det er godt at DN nogen gange kommer ud og hjælper med det. Motoriseret færdsel. Store besøgsgrupper. Støjende adfærd.

Konflikter mellem forskellige friluftsgupper er noget, vi kommer til at se mere til i fremtiden.

Det interessante er, at de her præferencer er relativt stabile over tid. Vores naturopfattelse ændrer sig ikke sådan lige uden videre. Det er også det, der afspejles, når at folk fra Vestjylland har en kærlighed til plantagen. Statsplantagen. Når politikere, - og nu er Steen godt nok gået, fordi jeg holder foredrag -, når politikere taler om – men det kunne Steen aldrig finde på – at sælge statsskov, så skal de – og så siger de nogen gange: 'statsplantager, - de der gamle plantager ovre vest på kan vi jo bare sælge'. Prøv at gøre det. Hvis man gør det, så kommer der et oprør, for statsplantager har en meget stor, symbolsk værdi. For at flytte rundt på et ejerskab det kan man ikke bare gøre uden videre. Det tror jeg ikke i hvert fald. Præferencer er meget stabile over tid. Men hvis vi går ud og laver nogle forvaltningstiltag, der er fremmede for det naturlige miljø, så bedømmes det negativt. Jeg tror faktisk at noget af Skov- og Naturstyrelsens velfærdsprogram, Jens, det tror jeg næsten bliver for meget af det gode, fordi man bygger ting og alt muligt andet derude, hvor folk gerne vil have den mere urørte natur – på det.

Skovloven fra 1989 og gentog det i forandringen fra 1986 (1996, red.) gik ind og støttede det igen. Jeg kan ikke påstå der er nogen sammenhæng, men 1989 gik ind med en tilskudsordning til fremme af løvtræer, så faktisk vendte løvtræarealet, så det nu går temmelig kraftigt opad. Mange planteskoler gik faktisk nedenunder og hjem, fordi de ikke kunne nå at stille så hurtigt om fra at producere nåletræ til at producere løvtræ. Et kolossalt skift i den danske skov- og naturpolitik på det punkt. Der var også mange andre årsager til det, prisudvikling osv. Men et kæmpe skift som blev fremmet af en tilskudsordning. Tilskudsordningen til fremme af god og flersidig skovdrift er også kommet og udviklet gennem årene. Det har også ændret lidt på tilskud til løvtræforyngelser. Blandt andet er der ikke så meget tilskud til selvforyngelser, hvad jeg synes er synd. I dag kan man få tilskud til fremme af friluftsliv også, så på den måde er der kommet flere ting ind i loven, der understøtter det her.

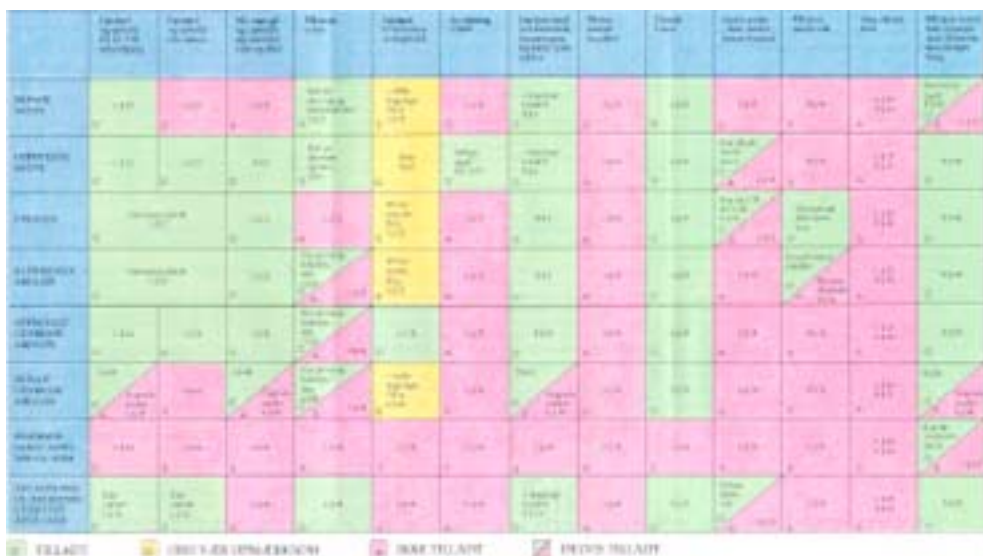
Adgangsdebatten

Et andet forskningsresultat: Vigtigheden af den nærmeste skov. 2/3 af skovbesøgene foregår i skoven nærmest bopælen, uanset om det er plantage eller hvad det er. Og ikke mindre end 3/4 af skovbesøgene foregår indenfor en afstand på 10 km fra bopælene, og hvis jeg husker rigtigt, så er det noget med halvdelen indenfor 2 km's afstand. Altså det, at man kan gå eller cykle til det nærmeste grønne område, er af afgørende betydning. De af jer, der kan huske marginaljordsdebatten, - der havde man en idé om i starten, at der skulle plantes skov på de magre jorder, man skulle producere træ osv. Det svingede ret hurtigt i starten af Skov- og Naturstyrelsens levetid, og derfor blev det i stedet meget bynærhed. Så når man prioriterer Skov- og Naturstyrelsens investeringer, eller de kommunale investeringer, ja så er bynærheden, - og der er direkte nogle prioriteringsregler for tilskud til skovrejsning – én km eller mindre til byer med 1000 indbyggere eller flere eller underskud i kommunen på skov. Og hvis I ser Skov- og Naturstyrelsens eget skovrejs-

ningsprogram i samarbejde med kommunerne, så er bynærheden her helt afgørende.

Er andet undersøgelsesresultat som jeg også mener – i hvert fald skete der også noget politisk umiddelbart efter – så jeg mener, at på en eller anden måde kunne der være en sammenhæng – det er den kortlægning som Katrine Højring og Ole Hjort Caspersen lavede i 1999 over udviklingen i stier og markveje i det åbne land. De havde fem områder, og her har jeg ét område, hvor I på øverste billede kan se stier, og hvornår de er forsvundet, og se hvor markant en ændring det er, og det betyder selvfølgelig noget omkring færdselsmuligheder i det åbne land. Og derfor kom reglerne i Naturbeskyttelsesloven, der prøver at sikre veje og stier, der er tilgængelige for den rekreative færdsel.

Så er der et pudsigt emne i den danske lovgivning, som er adgangsreglerne. Jeg har haft fornøjelsen af at undervise i adgangsreglerne i det åbne land. Det er sandt for dyden kompliceret. Men gudskelov kom Skov- og Naturstyrelsen amterne til hjælp og udgav en let og overskuelig pjece der fortalte hvor enkle reglerne er (OH med lettere uoverskuelig pjece, red.).



Man skal virkelig have en doktorgrad i jura for at kunne færdes i det åbne land uden problemer på det. Det har jeg haft fornøjelsen af, sammen med Frank Søndergaard at gå ind og undersøge folks kendskab til reglerne, og spurgte ret konkret om enkelte ting, som fx 'må man plukke blomster', 'må man samle bær', 'må man cykle på private markveje'. Og her kan I se, hvordan folk svarede i forhold til om 'det er tilladt', 'det er ikke tilladt' eller 'ved ikke'. Og her er så de rigtige svar. Det ved I selvfølgelig alle I, som sidder her. Men det gør de, som vi spurgte faktisk ikke. Det mest markante var at 'cykle på private markveje', der var 29 % der mente det var tilladt og hele 51 % der mente at det ikke var tilladt. Og det *er* faktisk tilladt. Så man må mere ude i det åbne land, end hovedparten af befolkningen ved at man må, Niels Peter Nørring. Så folk er faktisk meget lovlydige. Nogen af dem. Forsigtige.

Om de forskningsresultater havde indflydelse på politikken eller ej, det ved jeg ikke. Men i hvert fald gik styrelsen i gang med informationsmateriale og kampagne om adgangsreglerne og man prøvede på bl.a. med Adgangsudvalget at lave nogle enklere regler på det, som ikke gjorde det så kompliceret, altså simplificere og udvide det.

Hvordan forskningsresultater og politik kan spille sammen

Det var nu mest eksempler. Og igen, - det er fra min egen oplevelse. Og jeg har haft fornøjelsen at sidde på flere sider af bordet. Både som forsker og producent af resultaterne og på den anden side som embedsperson, der skulle modtage dem og varetage forhandlingerne.

Jeg vil godt sige at en af de gode ting, som jeg selv synes, og måden man kan få resultater og politik ind, er den måde man har lavet Skovrådet. Det tillader jeg mig lige at gøre reklame på, for jeg mener det er et eksempel, man også kan bruge på andre områder. Skovrådet er et råd nedsat af Miljøministeren og det har en formand uafhængig af Skov- og Naturstyrelsen. Og så er der repræsenteret naturbeskyttelsesforeningen – DN der er endda to medlemmer, DOF, Verdensnaturfonden, Nepenthes. Så er Friluftsrådet repræsenteret. Så er skovejere, skovdyrkerne og Hedeselskabet repræsenteret. Landbruget er repræsenteret, træindustrien, og så skov- og natur- og kulturforskningen.

Det er et råd som spænder så bredt, så vi sjældent *kan* blive enige, men vi repræsenterer en mangfoldighed af meninger, og når de brydes kan man nogen gange finde hinanden, og når vi kan finde hinanden, så flytter det virkelig noget.

Vi havde fornøjelsen af at have Miljøministeren på en ekskursion nede hos Christian Wedell-Neergaard nede på hans skovejendom her 4. juni. I fire timer. Og det var virkelig imponerende at se så forskellige og engagerede indspark og input, der kom fra forskellige medlemmer af skovrådet, og jeg er sikker på at Miljøministeren gik hjem med et meget bedre bredde i holdninger og meninger om en skov-, natur- og friluftspolitik på det. Efter hun havde været med os i en time, så hun på os, - for vi stod sådan i en rundkreds - ..så hun på os og sagde: 'Holder I altid jeres møder sådan, at I står i en rundkreds og snakker?' Og det gjorde vi så også i de næste tre timer også. Men den der bredde sikrer jo hende og den sikrer systemet mod at lave alvorlige fejlbeslutninger, fordi man får bredden i videngrundlaget.

Og jeg vil så også sige, at når Skovrådet bliver enige om noget, som fx omkring nye tilskudsregler, ja så får 'systemet', og sådan tillader jeg mig at omtale systemet med Miljøministeren og Skov- og Naturstyrelsen og statskovdistrikterne, - de får en kvalitetssikring af de regler omkring tilskud. Virker det at give tilskud til en ridesti, og hvordan skal reglerne være? Virker det at give tilskud til en løvskov, og hvordan skal reglerne være, osv. Det får man i hvert fald kvalitetssikret i et vist omfang.

IUFRO, der er en international organisation omkring skovforskning, har udgivet et lille hæfte - og det tillader jeg mig også at efterlade herinde - omkring hvordan er spillereglerne for det samspil, der kan være mellem politikere, politik, embedsmænd og forskere. Og det er jo ikke et uproblematisk samspil. For på den ene side skal forskningen jo være der. Den skal være relevant, den skal være der til tiden - og det er svært. Og på den anden side skal forskningen undgå at agitere, og det kommer man jo nemt til som forsker, fordi man er engageret og tror på sine egne ting. Så det har man prøvet på at beskrive i den folder. Hvad er det for spilleregler begge parter skal prøve på at iagttage.

Fremtiden

Noget af det jeg personligt er spændt på er fremtiden. Fremtidens friluftsliv, for eksempel. Her er et eksempel på det, som vi med garanti vil se i fremtiden. Fx mountainbikes kendte vi med garanti ikke for tyve år siden. Vi kendte heller ikke vandscootere, og heller ikke hanggliders i samme omfang. Hvad kommer der så i de kommende 20-30 år? Det spurgte jeg Frank om for et par måneder siden og han sagde, at kigger vi til USA, så kan man se, at vi får mere ønske om at være ude i naturen om natten, gå på jagt med infrarød kikkert om natten. Vi får formodentlig også flere motoriserede, lette fly, - har længe været i USA. Ultralette fly til en 30-40.000 kr. så man kan svæve henover havørnereden. Et andet er skateboard, motoriseret, som selvfølgelig skal have nogle ruter. Så der kommer fortsat et væld af aktiviteter ude i det åbne land, som på en eller anden måde skal gå i sammenhæng med den private eller den offentlige lodsejer og de naturbeskyttelsesinteresser, som er derude.

Det som meget andet i vores naturpolitik giver et behov for, som jeg faktisk synes, at vi i det danske samfund har prøvet på i de sidste 20-30 år, - at gå fra den autoritative skovdirektør - det var bestemt effektivt, men det var ikke altid i takt med samfundet - til at man inddrog forskningen i det omfang man kunne gøre det, og til at man inddrog interesserne. Jeg synes faktisk, at vi på mange måder er kommet langt. Det jeg er spændt på er, at man i dag faktisk integrerer sektorforskningen i universiteterne og hvad så? Så vil succeskriterierne for sektorforskningen fremover i højere grad blive en grundforskning, publicere hvide publikationer. Ministerierne vil ikke på samme måde have en sektorforskning, de kan trække på, som fx DMU med Vandmiljøplanen, og Danmarks Jordbrugsforskning. Så i dag eksperimenterer vi med fremtiden for den forskningsbaserede natur- og miljøpolitik. Og derfor vil jeg tillade mig at forlade jer om tre minutter. For jeg er spændt på at høre, hvad der sker med KVL og vores eget fagområde. Og det kan I alle sammen læse mere om i avisen i morgen. Jeg kommer tilbage igen kl.14.

Opklarende spørgsmål

Niels Kanstrup, Danmarks Jægerforbund: Nu nævnte du det ikke og Jens Bjerregaard nævnte det heller ikke. Men Vildtforvaltningsrådets arbejde er jo også vigtigt, specielt procedurerne for oprettelse af vildtreservater er jo på mange måder et smukt eksempel på en god form for borgerinddragelse, som jo er startet længe inden, man begyndte at snakke om den slags ting.

Niels Elers Koch: Vildtforvaltningsrådet er fuldkommen parallel til Skovrådet. Jeg er helt enig.

Fremtidens miljøkamp vil udfolde sig i et cyberspace, hvor medierne reduceres til budbringere

Kjeld Hansen

Freelancejournalist og forfatter med miljøspørgsmål som speciale. Har bl.a. skrevet bøgerne: Der er et yndigt land: en fattig natur i et rigt samfund - status over Danmarks natur; Farvel til Grønlands Natur; Gyldendals grønne forbrugerguide; Den lille grønne og Bæredygtig udvikling.

En nyhed er noget, nogen ikke vil have frem i lyset

Når vi nu skal tale om medier, - og det er det, der er min opgave, så synes jeg det kunne være hensigtsmæssigt at lige repetere den grundlæggende læresætning for dygtige journalister, og derfor har jeg øverst sat definitionen på, hvad en nyhed er. [En nyhed er noget, nogen ikke vil have frem i lyset. Alt andet er reklame] Der er tale om en eviggyldig definition, som startede al journalistik, som har båret journalistikken igennem, og som også i al evighed fremover vil være reglen. Og det skal I vide, de der gerne vil noget mere mellem det offentlige og det private, at I hele tiden skal have i baghovedet, at I er oppe imod folk, der tænker sådan. Det er journalistikkens salt. Nemlig at bringe frem noget, som nogen ønsker, ikke skal frem. Det er blandt andet derfor, at sådan en lille 4,2 millioner kroners publikation som den her 'Food Culture' ikke betyder en skid. Det er penge ud af vinduet, fordi den ikke rummer historier, der kan tilfredsstille definitionen blandt rigtige journalister, - så væk med den.

Jeg har besluttet at svare på tre spørgsmål. 1) Har spillereglerne ændret sig siden 1985? 2) Er governance godt eller skidt? 3) Hvad er pressens rolle? Og så lige til sidst har jeg et wild card, jeg godt vil spille ud.

Har spillereglerne ændret sig?

Svar nr. 1 [på spørgsmålet: Har spillereglerne ændret sig siden 1985?, red.] er selvfølgelig: Ja da ved Gud. Prøv at tænke tilbage på 1985. Havde jeg så stået her? Havde I siddet der? Nej vel! Der er da sket rigtig meget på de 20-25 år. Og hvis I tager en horisont på 50 år, jamen så kom man jo ikke ind i det her lokale med mindre, man havde slips på. Og dengang var det Hedeselskabet, der varetog Skov- og Naturstyrelsens opgaver og Statens Landvindingsudvalg, der ordnede resten.

Så der er virkelig, det skal man hele tiden huske, sket en voldsom demokratisering i samfundet, som også betyder rigtig meget for det, vi skal tale om.

Det første jeg synes er positivt at sige om de ændrede spilleregler for den slags, det er den øgede åbenhed. Vi har i dag set fra mediernes side en situation, som aldrig tidligere har været så åben, som den er i dag. Det vedrører mediernes adgang til at belyse de politiske processer, og det vedrører mediernes adgang til den offentlige sagsbehandling. Det har aldrig tidligere været så åbent, som det er. Ikke at forstå at det ikke kan blive bedre, - det er det i andre lande, men altså i vores eget lille land står vi helt særligt godt der.

Læg så dertil de elektroniske muskler vi alle sammen har fået i mellemtiden, så er der virkelig blandet en cocktail, der kan blive til noget, og den har jeg selv haft fornøjelsen af at benytte mig af tilbage i 2004, hvor jeg sammen med en god kollega løftede 53.000 menneskers private landbrugsstøtte ud af det offentlige kamre og lagde det på nettet.

Offentliggørelsen af landbrugsstøtten i Danmark, det er en mindre revolution, som har bredt sig over hele Europa. Der er nu 10 europæiske lande, der gør det samme, og inden vi er færdige, så vil samtlige EU-lande selvfølgelig gøre det, nemlig fortælle jer skatteborgerne, hvad jeres penge bliver brugt til.

Og da var det jo en stor fornøjelse at høre Steen netop pin-pointe landbrugsstøtten som det helt centrale at fokusere på, hvis man vil noget med spilleregler inden for miljøområdet. Forudsætningen er, at I ved hvilke millionærer, der hvert år hæver hvilke millionbeløb af jeres skattepenge, for at I kan begynde at sætte spørgsmålstegn ved det.

Det er sådan, at den der åbenhed ligger også for organisationer, det er ikke bare journalister, der kan benytte sig af den. Altså retten til at se myndighederne i kortene, - den har betydet rigtig meget. Det er ikke noget specielt inden for miljøområdet, det er noget, der har kørt inden for hele samfundet på alle politikområder, at vi gør og kan gøre det, men lad os endelig få mere af det, åh gud, men vi er altså nået langt.

Den negative side er, at med i købet har vi så fået spin. Det her besynderlige morads af fallerede journalister, spindoktorer, overløbere, hvad de nu er, disse mennesker der tager disse jobs, der primært går ud på at vildlede os andre. Det har så været prisen og selv offentlige institutioner begynder at ansætte den slags. Jeg kan sige det sådan lidt høvent måske, at selvfølgelig kan de narre de mindre kloge, men for os andre da, - man kan på mange måder sige, det bare sådan giver lidt mere morskab i dagligdagen, altså for eksempel når man laver en aktindsigt i statsministerens rådgivers telefonregning, så bliver det jo rigtig rigtig sjovt, ikke? Det er så den akilleshæl hele spinsystemet har, at de står over for åbenheden, aktindsigten. Man kan tage næsten en hvilken som helst spindoktor, formentlig også i de mere seriøse styrelser og så kigge efter i sømmene, så vil man finde noget, det er jeg ret sikker på. - Det er sådan et tip, hvis nogen af jer vil prøve kræfter med den slags.

Er governance godt eller skidt?

Går vi videre til det næste spørgsmål, er governance godt eller skidt, så skal jeg ikke bruge tid på fordelene, dem er der mange, der har beskrevet allerede og en række af dem, er jeg helt klart enig i, at disse varmhjertede mennesker, der jo tror på en verden lysår fra den, vi lever i, har da ret i, at et øget samarbejde på den beskrevne måde mellem det offentlige og NGOerne er da ønskeligt. Det ville da være dejligt, hvis det kunne være sådan. De mere sådan kyniske siger, lad os bare få mere af det, for det giver jo alt sammen historier til medierne, for det vil *med sikkerhed* gå galt, og det er jo straks ovre i ulemperne, og ulempen frem for alt, som jeg ser den, er jo at forlader man retssamfundet, og altså loven som det afgørende med den dertilhørende kontrol og bevæger sig over i det mere uformelle samarbejde, så åbner vi jo en ladeport bogstaveligt for vennetjenester. Man skal være uendelig meget mere naiv end jeg er i hvert fald, for ikke at tro, at kunne se, at det er det man inviterer til. Vi har haft de første eksempler. Hele landdistriktsprogrammet og de berømte 1,3 mia. om året har allerede leveret de første eksempler på lokale, der sidder per mail og sender ansøgninger til sig selv, hvor efter de per mail svarer sig selv og bevilliger sig selv kvarte millioner. Og det er ikke klædeligt i et samfund som vores, at man slipper sådan noget løs. Det er altså noget at det, der følger med, indtil man har fundet nogle faconer, og en af faconerne er jo selvfølgelig at kontrollere.

Det kan selvfølgelig også resultere i noget positivt, det er helt klart. Hvis vi lige går tilbage til 2001, så blev der nedsat noget der hedder Jens Andresen udvalget, og de indviede vil formentlig godt kunne medgive, at det var sådan set et eksempel på governance, altså et af de allerførste i øvrigt, båret frem af en ny minister, vi havde fået på det tidspunkt, og det er også velkendt for de fleste, at Jens Andresen udvalget skulle blandt andet trække tænderne ud på Danmarks Naturfredningsforening, det lå sådan i hele konceptet, at de skulle se på det hensigtsmæssige i at Danmarks Naturfredningsforening fortsat havde retten til at rejse fredningssager, og det kan enhver jo høre, hvad det betyder, ikke? Især når ministeren var fra Vojens, og der sker jo så det morsomme, at Andresen udvalget kommer med en anbefaling, der anbefaler, at man bevarer rejsningsretten, så på den måde kan det altså også ende lykkeligt - set fra manges synspunkt i hvert fald, men også være med til at neutralisere en giftig tanke hos en politiker, fordi når det først er kørt det løb, kan han jo ikke komme tilbage og gøre det alligevel. Det ville i hvert fald være at gøre helt åbenlyst grin med de gode sønderjyder, der har siddet i det udvalg. Men man kan da også se at 15 millioner kr. til traktortræk og børnedyrskue, som man så her for nyligt, det er da en flothed, som i hvert fald kalder på en journalistisk undersøgelse. Altså hvordan kan det egentlig hænge sammen. Velfærdspuljen netop fra Vojens sidder jo stadigvæk i baghovedet på mange af os som vældig underholdende. Og så hører jeg netop her i dag, at nu har man netop trukket tænderne ud på det, der hedder krydsoverensstemmelse. Altså den der ide, at man ikke skal kunne få sin landbrugsstøtte, hvis man ikke overholder lovgivningen.. Det er så blevet lavet om til, at det kun skal gælde, hvis man inden for de seneste tre år af myndighederne er blevet aktivt orienteret om, hvad der står i loven. Og det

er sådan en håndfuld eksempler på det der grænseland, vi kommer ud i når vi forlader retsstaten og loven og kontrollen og begiver os ind i noget, vi kan snakke om, ikke? Og tale os tilrette på. Altså når loven kan gradbøjes, så kræver det altså en utrolig tillid til det gode i menneskene og ikke mindst i ministrene, og det er der altså ikke ret mange mediefolk, der har. Det vil jeg mene, de fleste af os er vokset fra.

Men der er altså alligevel sket nogle ændringer, fordi det fungerer ikke længere sådan, som det plejede at gøre. Nu er det en skam, at Gade han er gået, men sagen er jo så den, at selv sager som jeg har stået her, og som i det gamle samfund - altså før 2001, var at betragte som saftige sager, der ville koste en minister pladsen, rykker ikke længere ved nogen. Vi har altså nogen gange en frustration blandt pressefolk, hvor man så spørger. Hvor mange sager skal han egentlig have, før han rejser hjem. Og det ser ud til at være rigtig mange. Altså havde vi levet i det gamle samfund, så ville Miljøministeren i hvert fald en gang skulle have trukket sig og fødevareministeren to gange i løbet af de sidste fire år. Jeg kende socialdemokratiske ministre, der har måttet trække sig for væsentligt mindre, end hvad man i dag kan sidde på. Det ligger der ikke noget politisk i fra min side, jeg konstaterer bare at skalpen, den er blevet mere besværlig at hente. Det er så selvfølgelig journalistisk altid interessant at få en minister til at gå. Det er ikke helt så nemt længere, som det var engang, men vi siger bare ok, så må vi jo så være dygtigere.

Har mediernes rolle ændret sig?

Det sidste spørgsmål: Har mediernes rolle ændret sig siden 1985? Det går stærkt det her. Da kan jeg kun sige: Ja det har det da ved gud, og det er til det bedre, det er helt sikkert. Vi er blevet væsentligt dygtigere, nogen vil sige, vi er blevet væsentligt frakkere. Det vil jeg ikke kunne dømme om, men vi er i hvert fald blevet mere kritiske. Vi har fået større muskler, og vi er bedre uddannet rent faktisk, vi har jo fået uddannelse, det havde vi ikke tidligere. Vi har fået større muskler ved hjælp af elektronikken. Flere af os har kombineret en almindelig håndværksmæssig uddannelse som journalist med en akademisk uddannelse, så vi også har et speciale af den type. Alt sammen i erkendelse af, at der selvfølgelig kræves mere og mere af mediefolk for at matche en mere og mere kompliceret verden.

Det skal selvfølgelig ses i den store sammenhæng, ses i sammenhæng med at samfundet som sådan opruster. Informationsafdelingen hos Dansk Landbrug er blevet markant udvidet de sidste 25 år. De havde måske ikke engang nogen overhovedet for 25 år siden, lige som det sker i alle andre industri-virksomheder med dygtige og veluddannede folk, som vi selv også som mediefolk skal kunne matche. Det er der altså ikke noget særligt i, det er noget, der følger en generel samfundsudvikling. Det er jo ikke noget specielt inden for natur og miljø. Der til kan man så lægge, at vi i stigende grad har fjernet os fra de partipolitisk ejede medier, hvilket også betyder, at vi i stigende grad har bevæget os væk fra de partiorienterede, typisk venstredreje-

de journalister. Altså påstanden om røde lejesvende kan man ikke længere med samme lethed slynge i hovedet på DR eller Tv2 journalister, som man kunne for 25 år siden. Det betyder da også noget, fordi man ikke længere bare kan affærdige det med, at det er politiske journalister, der hypper en bestemt kage.

Min fornemmelse er, at der nu kommer en yngre generation af journalister, der er meget mere optaget af, hvad der er rigtigt, og hvad der er forkert på tværs af de traditionelle skel. Det er selvfølgelig dem, der stadig vil hylde påstanden om, at god journalistik er noget, som nogen ønsker ikke bliver trykt og at alt andet vil være reklame. Derfor er der ikke mange journalister, bortset fra folk, som laver noget af det her, der synes, at det er væsentligt at skrive om partnerskaber mellem myndigheder og private. Men mindre det er gået galt. Altså selve det, at staten endnu engang giver nogen penge til udvalgte grupper som typisk vil være grupper udvalgt af paletten af støtter, ikke. Det er simpelthen ikke nogen historie for rigtige journalister. Det lugter simpelthen for meget af 50ernes østeuropæiske konsensuspolitik. Det lige det nye, der er ved at ske, og mange steder allerede er sket.

Jeg nævnte det med landbrugsstøtten, så kan man se mere om det på den hjemmeside her, som hedder decar.dk eller decar.org, og der kan man finde linket til den inter-europæiske eller inter-EU hjemmeside, der bringer tallene fra de 10 europæiske lande, der indtil nu har fået slået hul på hemmelighedskræmmeriet omkring landbrugsstøttetallene. Det her er en uafhængig selvejende forskningsinstitution under journalisthøjskolen. Jeg har ikke noget med den at gøre, ud over at jeg kender dem konkret fra den sag her, og har arbejdet sammen med dem om det. De har den tro, at man kan ved hjælp af computere, og den kraft der ligger i sådan nogen, kan nå sandheden eller komme nærmere sandheden end man kunne. Så de har specialiseret sig på at køre store datamængder, sortere dem, søge i dem, kombinere dem med andre datamængder og de er så ferme. Mange NGOere kunne lære at bruge dem eller lære af dem. De er faktisk så langt nu, det her er en hemmelighed, som jeg ikke synes skal uden for det her lokale, at man kan sende dem koordinater, eller det der hedder et markbloknummer på et vilkårligt stykke landmandsejet jord i Danmark, og så kan de rent faktisk trække ud, hvad han hæver på den parcel, på de tre ha eller hvad det nu er. Og når man er blevet færdig med at synes det er lidt sjovt, så kommer den seriøse del, det gør jo, - er Færgemann her stadigvæk? Nej han er gået, men der er stadig nogen fra DN, jo der er én, det var godt. Det gør jo, at for eksempel DN kan tjekke et hvilket som helst brakareal i det her land, også dem der står under vand, om der hæves støtte på dem. Og det giver jo pludselig en helt ny samtalemulighed med jordejeren, at han rent faktisk ulovlig, hvad mange af dem gør, hæver landbrugsstøtte til arealer, der rent faktisk ikke kan dyrkes, og ikke bliver dyrket. Bare for at nævne en enkelt detalje på den detaljeringsgrad, som de her folk arbejder med.

Bloggere - den nye tids NGOere

De er sådan set den ny tids NGOere i takt med i andre i stigende grad indgår kontrakter, eller hvad i ellers er i gang med, med myndighederne ikke, og bliver en del af Skov- og Naturstyrelsen eller Fødevareministeriet fordi det jo selvfølgelig ikke er gratis, at gøre den slags. Det andet er - og det er igen musklerne, der det giver mulighed for at grupper af borgere, det kan så-mænd også bare være enkeltpersoner, som har set sig arrige eller føler sig krænkede, eller bare er ganske almindelige ansvarsbevidste mennesker, de har fået uanede muligheder for at gøre en indsats. Sick pigs, syge svin står der på engelsk. Det er en fremragende hjemmeside, som næsten dagligt servere på et sølvfad, nogen gange guldfad for journalister, historier. Fordi der sidder en begavet mand, som er i stand til at kombinere, og som har sat sig ind i det her særlige område som svineproduktion i Danmark da ved Gud er, og han forfølger den koncentreret, ser det som sin livsopgave. Når hans historier kommer igennem en journalists filter, så er det det, der står på forsiden i morgen i Politiken.

Det er det, der hedder bloggere, et amerikansk fænomen, som er meget udpræget, og som har været tæt ved at forstyrre præsidentens valgkamp i USA, men altså dette faktum at privatmennesker herunder små grupper har fået en utrolig stor magt i forhold til, hvad man havde for ti år siden. Det er det wild card, jeg ser, hvis vi får den udvikling at organisationerne, de etablerede: DOF, Verdensnaturfonden, DN, i stigende grad går med på en dårlige version af governance vognen og indgår disse samarbejdskontrakter, så vil der åbnes et nyt felt for det, der hedder bloggere, og det vil medierne være rigtig meget optaget af. Jvf. At de vil jo typisk på de her hjemmesider lægge historier, der følger op på definitionen deroppe.

Det er ikke noget enestående for natur- og miljøpolitikken, skal jeg slutte med at sige. Det er gudskelov en udvikling, vi ser overalt i samfundet. Det er gudskelov bare en ganske almindelig videreudvikling af det, vi kalder demokrati, som i virkeligheden gudskelov bare er det, der er sket de sidste 50 år. Og når vi måske nogen af jer, sådan kan det lyde, vander sig over en tilfældig skoleinspektør eller hvad det nu kan være, der har fået lidt for meget magt, så trøst jer med at det går jo over, det er jo bare en lille krusning på en overflade på en bølge som helt målrettet bliver ved med at bevæge sig den rigtige vej.

Tak.

Opklarende spørgsmål

Susanne Herfelt: Tak! Det var da interessant. Er der nogen, der har nogen kommentarer til Kjeld her, eller spørgsmål. Nu ved jeg ikke, vi kan jo starte med at tage udgangspunkt i det, du har sagt.

Tove Ryding, Nepenthes: Er der ikke en tendens til, at der bliver stillet flere krav, at journalisterne er mere stressede end de plejede at være, samtidig med at modtagerne, altså borgerne får meninger fra mange flere steder og det bliver sværere at komme igennem?

Kjeld Hansen: Det var da et dejligt spørgsmål, for jeg glemmer jo, at få det sagt. Vi kunne jo bruge en hel aften på det her. Der skulle selvfølgelig også have stået freelance journalister deroppe. Og så kommer jeg med det samme til at tænke på den udmærkede udsendelse, der var i går aftes, om hvordan Jysk Sengetøjslager og Dansk Supermarked forgiftede nogle stakkels indere, for at vi kan få billige håndklæder, ikke. Det er jo afdækket af en freelance-journalist, - nu er jeg jo selv freelancejournalist, og vi kommer i stigende grad til at afdække de store historier, fordi de andre ikke selv har hverken tiden eller kapaciteten. Og der kommer så bloggerne ind som en eller anden hybrid., der står et eller andet sted midtvejs mellem den traditionelle organisation og mediepersonen. I det hele taget vil hele medieområdet blive mere og mere anarkistisk på grund af de muskler her, og de som tror, de kan sidde på en eller anden borg med mange millioner og tror de kan styre informationerne, de har meget lidt greb om udviklingen.

Ja, er det svar nok, - er der andre, der tør?

XX: Ja, jeg tør. Nu reklamerer du jo for den der glimrende dokumentar om, hvordan man producere tekstiler, og man kan selvfølgelig godt pege mange steder hen, men problemet er jo, at man har selvfølgelig et ansvar, både et samfundsmæssigt ansvar og et personligt, blandt andet dyrenes beskyttelse har kørt nogen kampagner om dyrevelfærd, men altså det der er allermest forfærdeligt er vores indbyggede kynisme, for jeg har hørt meget omkring underskriftsindsamlinger, og den slags ting, men jeg har ikke rigtig set valget i vores aktive handling. Jeg kunne da blive meget overrasket, hvis Jysk Sengetøjslager oplever noget markant fald i salget af håndklæder i morgen.

Kjeld Hansen: Ville du det? Det tør jeg vædde på de gør, de har sikkert allerede registreret det.

XX: Ja, men hvor længe er det lige den holder?

Kjeld Hansen: Det kan jeg jo ikke svare på, og det er heller ikke min opgave, jeg beskriver jo bare, hvad jeg ser. Og jeg ser, at der bliver mere og mere af den slags. Det er i stigende grad private, altså freelancejournalister og bloggere. Det var i øvrigt den samme journalist, der lavede historien om Indien, som for at halvt år siden afslørede udviklingsministerens engagement i udvidelsen af svineproduktion i Østeuropa, hvilket jo var en dårlig historie. Og det meget karakteristiske er, at det er sådan nogen personer, der har energien og har muligheden for at løfte en research, der varer mere end to timer. Og det er måske de nye vilkår ja, Om det hjælper eller ej, må vi jo se, men min vurdering er da, at det hele tiden går fremad. Sådan generelt over det store sigt. Det kunne jo heller ikke blive meget værre, kan man mene.

Iben Nathan: Det er så til den anden halvdel af spørgsmålet fra før. Vi bombarderes med information, og der er blevet mere konkurrence om opmærksomheden, det har jo lidt den modsatrettede effekt...

Kjeld Hansen: Jeg tror det var fra landbrugsmanden der, der sagde, at politikere har mindre og mindre tid til at tale med dem. Jeg tror ikke kun det gælder for landbruget, det gælder for alle interessegrupper, at politikere har mindre og mindre tid til at tale med dem fordi de har så hamrende travlt, men samtidig er politikere også blevet meget mere sårbare. Altså det som for 30- 50 år siden blev tiet ihjel i det gode selskab, det bliver sådan her nu (knips, red) taget op. Og jeg synes da et det positive er, at kommer man med en sag, der er bund i, jeg mener 53 børn sexmisbrugt i Nuuk, det kommer da på forsiden, selv om det er helt oppe på Grønland, af danske aviser, fordi det er skrapt nok. Sådan tror jeg, det bliver ved med at være. Man kan så også sige, at hvis det ikke bliver ved med at være sådan, så lad os alle sammen flytte til Nordsverige, for så kan det hele være lidt lige meget, hvis først udviklingen kommer dertil. Udskilningen sker, at hvis det hele bliver underholdning, jeg ved ikke om det passer, men det kan man godt mene, at flere og flere journalister bliver beskæftiget med det, ikke. Men til gengæld kommer der jo flere og flere medier.

XX: Hvis medierne har mindre og mindre tid, betyder det så, at de bliver mere ukritiske?

Kjeld Hansen: Nej. Altså, hvis vi pålægger det der sigt, vi er blevet pålagt på 20-25 år, så er svaret, nej ved gud ikke. Journalister har aldrig været så kritiske, som de er i dag. Vi har aldrig kunnet være så kritiske, som vi er i dag. Jeg skal selvfølgelig ikke stå her og fortælle anekdoter, men da jeg var i lære på Jyllandsposten, kørte jeg en artikelserie sammen med en god kollega, der var i lære på Skive Folkeblad. Vi skrev sjovt nok om Hedeselskabet, om nogen landindvindinger i Jylland. Det holdt vi altså op med, fordi Hedeselskabets direktør ringede til vores chefredaktør, der sagde, at det skulle vi lade være med. Det gjorde vi så. Sådan var det jo, - den går jo ikke i dag. Jeg mener, det er jo et kæmpeskridt, ikke et ondt ord om Hedeselskabet som sådan, men det er jo et kæmpeskridt, at de der barrierer i samfundet, de er blevet brudt ned, ikke.

XX: Reduceres I til underholdningsbranche?

Kjeld Hansen: Du har uden tvivl ret i, at det kunne blive meget bedre. Måske, jeg er ikke sikker på, at jeg ønsker et samfund, hvor det er så fandens meget bedre, end det er. Jeg har da efterhånden lært at sætte pris på, at det ikke er så nemt at få alle til at mene det samme. Det synes jeg har set for mange eksempler på, hvor galt det kan gå. Jeg vil ikke spå om fremtiden, - men vores statsminister har sagt, at vi lever i en moralsk tid. Og det føler jeg da selv, og det ved jeg at alle i andre også gør, og det er der da noget om. Vi går ikke i krig for en hvilken som helst sag, vel? Og mon ikke det også er sådan for denne her sag. Nej, spøg til side, men det er da generelt sådan, og

det vil det blive ved at være, at snyd går ikke. Og så længe journalister er optaget af at afsløre snyd, så skal verden nok bestå.

Knud Haugmark, sickpigs.dk: Jeg er redaktør på sickpigs.dk. Det er sværere for magthaverne at påvirke medierne, men da jeg søgte aktindsigt i Peter Gæmelkes medicinforbrug, så blev jeg ringet op af Peter Gæmelke og på en meget insisterende og utvetydig måde inviteret ud på hans ejendom. Så der er altså andre måder at påvirke journalister. Det er den samme behandling andre får, når de kommer for tæt på landbruget. Så ringer Gæmelke eller en anden dem op og der bliver læst og påtalt, og så bliver der rettet ind efter landbrugets interesser.

Kjeld Hansen: Er der andre her, jeg har rost? Der vil jeg så sige Knud, at der er altså stor forskel, det kan gøres på mange måder. Altså, jeg spiste frokost i fredags sammen med Hedeselskabets direktør i Viborg, det var sgu meget lærerigt for begge parter, i hvert fald for mig, uden at jeg af den grund sådan set har solgt min sjæl til fanden. Jeg kan forsikre om, at der ikke er tale om en sammensværgelse. Der er ikke nogen fælles plan. Det er der nogen, der tror, at journalister de sådan mødes og aftaler, hvem der nu skal ned med nakken. Det er en ubevidst kollektiv strøm af indignation. Og selvfølgelig er der da nogen, der går over strengen. Altså hvem bider egentlig vagthunden. Det mest udprægede problem har vi egentlig på Christiansborg. Altinget er sådan set et godt eksempel på, hvad der sker, når man bliver fuldstændig indspist med magthaverne, når man går op og ned af hinanden på den samme arbejdsplads. Men det kan man kun sige, at der må man som læser, som offentlighed bare brokke sig. Det sker da, at journalister afslører journalister, men vi er jo ikke meget for det. Det er jo kolleger. Der har lige været et par massive afsløringer i USA på verdens fornemste avis, New York Times, var der et eksempel på en kvindelig journalist, der havde opfundet historier, ren lyrik. Altså interview med en syvårig, narkotiseret, prostitueret neger. Eller sådan et eller andet vildt. Vi har et sæt etiske regler, vi har et presse-nævn, jeg kan kun opfordre til, det har jeg selv gjort et par gange, at man bruger pressenævnet. Alene sådan en lille sag, at når man interviewer nogen, og man agter at bruge det på en måde, der kan skade personen i hans erhverv, så pålægger de etiske regler faktisk journalisten at ringe til vedkommende og informere om det. Ellers, hvis personen ellers kender reglerne, kan man blive tvunget til at komme med en undskyldning og berigtige.

Niels Peter Nørring: Det lød som om, at når man henvender sig og beder om aktindsigt, så blev vedkommende straks ringet op og advaret om, at noget er på vej. Fødevareministeriet har den praksis – og det vil jeg tro at også alle andre ministerier har – at hvis der søges aktindsigt i enkeltpersoners sager så orienteres den pågældende enkeltperson samtidig. Så hvis man har søgt aktindsigt i Peter Gæmelkes virksomhed, er han blevet inviteret. Det synes jeg er rimeligt nok.

Kjeld Hansen: Sådan var det i begyndelsen, men da der begyndte at komme forespørgsler om aktindsigt i bundter, droppede de at informere. Det er simpelthen får dyrt.

Knud Haugmark: Ja okay. Og han er da også velkommen til at kontakte mig, hvis det er det, han har lyst til.

Nina Saarnak DN: Nu er det jo ikke kun skandalehistorier. Vi er nogle som gerne vil arbejde med sagerne før det går galt. Hvordan kan vi bruge journalistikken i forhold til vores løbende arbejde?

Kjeld Hansen: Det kan I ikke. Journalister kan ikke bruges på den måde. Det er vi yderst følsomme overfor den slags. Jeg får stadig den slags henvendelser, kan du ikke lige skrive en bog om det og det. Der kan jeg kun svare, at det kan i da selv gøre, hvis det er så spændende. I kan ansætte journalister, og det ved jeg, I også gør. Du kalder det skandalehistorier, jeg kalder det reelle afsløringer, men hvis I begynder med det, får I selvfølgelig hurtigt et problem med jeres samarbejdspartnere, så jeg kan godt se, I har et problem. DN vil altid stå der og være pæne, men det er måske også jeres rolle at være pæne. Men jeres resultater er jo så også derefter. Jeg har lige siddet og kigget på jeres organisations hele liv i forbindelse med en ny bog, jeg er ved at lave. Og det er da meget interessant, men også meget deprimerende at se en organisation, hvis hele berettigelse ligger i at forsinke nedbrydningen på naturen. I er jo aldrig nået frem til at det går fremad, I holder hele tiden igen, og sådan har det jo været i hele jeres historie. Og det hænger jo sammen med governance, fordi..

Nina Saarnak DN, Nej vi har ikke reddet hele verden, beklager.

Kjeld Hansen: I har såmænd ikke engang reddet den danske natur, det kunne såmænd være nok, hvis det var det. Og det bliver så spændende, hvis jeg skal slutte af med det. Hvis der bliver et stigende samarbejde mellem magthaverne, det skal I hele tiden huske, det er dem der har magten og dem der har midlerne, og NGOerne, så er der nogen der vil falde i søvn, og det kan vi så prøve at benytte os af, og gå den bag ryggen, men de fleste vil være meget opmærksomme på det, i hvert fald blandt pressefolk.

Tak for tålmodigheden.

Afsluttende debat

Hans Meltofte, DOF: Skov- og Naturstyrelsens rolle har ændret sig. Var 1980'erne godt? Miljøministeren førte naturpolitik med oppositionen. Lini- en blev ført videre med Auken. Det betød at mobilisering af folk blev svæ- rere, for hvorfor skulle vi bruge krudt på naturpolitikken? Venstre: Vi vil nedlægge SN. SN blev skræmt, Svend Auken skruede ned for ambitionen nationalt. Krudt Peter-sagen og andre sager har gjort, at Skov- og Natursty- relsen er blevet bange for sin egen skygge. Nu sidder de og tænker 'hvordan slipper vi nemmest om ved denne og hin EU-regel?'. Statsministeren har set at den folkelige mobilisering for natursagen var væk og brugte lejligheden til at ansætte Hans Chr. Schmidt som miljøminister og til at skære ned i Mil- jøministeriet og derefter udskifte ham med en ung, konservativ, kvindelig minister til at rette op på imaget igen.

Hvornår ser vi en ny folkelig mobilisering af ansvarlighed i forhold til mil- jøet? Hvornår svinger pendulet tilbage? Skov- og Naturstyrelsen er blevet helt tandløs. På deres hjemmeside kan man kun læse sjove dyrehistorier. Ikke noget om, hvad de har udrettet.

Jens Bjerregaard Christensen: Miljø sagen er anset af befolkningen som vundet. Du siger, vi er blevet skræmt – nej – sagen er, at nu er alle partier grønne. Vi er kommet i driftsfasen (*mediedrift). Habitatdirektivet og im- plementeringen af det er stadig meget ambitiøst. SN har godt af at få med og modspil. Vi SKAL være modtagerorienterede. Hvis I som interesseorganisa- tioner kan fremme naturinteresserne, så er det fint!

Mht. vores hjemmeside så har den flere hits end nogensinde. Der er så man- ge, der bruger den. Og vi har skoletjenesten.

Kjeld Hansen: Det var måske en god idé at omdøbe Skov- og Naturstyrelsen til Skov- og Underholdningsstyrelsen, og så oprette en ny Fredningsstyrelse.

I skal ikke spilde tiden på embedsmændene. Det går godt på kort sigt, men 50 år fra nu? I skal gå ind på Christiansborg.

Historien gentager sig ikke. Nøglen til løsning af naturens problemer ligger i det private. Ved at bryde landbrugets monopol på at eje jord.

Jens Bjerregaard Christensen: Det er jo op til Jer selv (NGOer), om I kan mobilisere folk. Habitatdirektivet – dynamik eller stilstand?

Niels Peter Nørring: Er der den nødvendige faglighed? I forhold til lovgiv- ning har man benyttet udvalgsarbejde. Man ønsker at alle er med omkring bordet og supplerer med fagligt udredningsarbejde. Der er mange flere med om bordet nu end tidligere. Og som organisation bruger man sideløbende flere strategier. Både kontakt til embedsmændene, medierne og medlem- merne.

Hans Meltofte, DOF: Ændringen sker, når folk opdager at dansk landbrug er en underskudforretning!

Knud Haugmark, sickpigs.dk: Jeg troede vi var et retssamfund. Hvorfor entererer Dansk Landbrug med Fødevarerministeriet? Det er uhørt at de samarbejder med embedsmænd. De bør gå gennem de folkevalgte politikere!

Niels Peter Nørring: Vi henvender os naturligvis til embedsværket, for at de skal høre os. Hvis vi hele tiden skulle banke på hos ministrene ville de blive overbebyrdet!

[*Knud Haugmark, sickpigs.dk: Vi skal have lukket landbruget.*]

Niels Elers Koch: Det er helt urealistisk, at vi ikke skulle have landbrug i Danmark. Det skal vi. Det handler mere om intensiteten og måden vi bruger vore arealer på.

Jens Bjerregaard Christensen: Det ville da fuldstændig handicappe os hvis ikke vi (som embedsmænd, red.) kunne henvende os direkte til interesseorganisationerne.

Kjeld Hansen: Jeg kender historien bag det som Knud siger. Der ER jo sager, hvor ministrene simpelthen overlader det til landbrugsorganisationerne at lave hele dele af lovtæksten, bekendtgørelser.

Niels Peter Nørring: Vi kommer med udspil men skriver ikke nogen bekendtgørelser!

Knud Haugmark, Sickpigs: Embedsmændene ser det som deres fremmeste pligt at bakke op om landbruget.

Knud Haugmark, sickpigs.dk: Jeg søgte aktindsigt i hvilke svin, der får hvilken medicin. Men det var hemmeligt. Jeg bad så om indsigt i hht. Lov om miljøoplysninger hos miljøministeriet og blev sendt videre til justitsministeriet, der ikke ved noget om den slags, og sendte mig tilbage til miljøministeriet, der så besluttede, at det ikke hørte under lov om miljøoplysninger. Ministeriet havde hørt landbrugets organisationer, men ingen miljøorganisationer. Det ville garanteret have lydt anderledes, hvis man havde spurgt DN.

Bjarne Klausen: Fødevarerministeriet har dinosaurer som kun er interesseret i at varetage landbrugets interesser. Det er en væsentlig barriere for fremskridt.

Peder Agger: Der er ikke sving tilbage i pendulet mht opmærksomheden på vigtigheden af at føre naturpolitik, men naturen i Danmark er en velstandsfaktor, der vil kræve større indsats i fremtiden.

Wilhelmudvalget kaldte sin rapport 'En rig natur i et rigt samfund'. Det var godt set at i et rigt samfund vil man investere i en rig natur. I fremtiden vil

vi se en intensivering i naturplejen sideløbende med en intensiveret fødevarereproduktion.

Jeg er nok mere skeptisk end de fleste. Udviklingen for naturen går den forkerte vej.

[- og så noget om landbruget?, red]

Nina Saarnak, DN: Der er sket en forfladigelse. Jeg er bekymret for de næste generationer, vores børn ved intet om naturen ud over, at den er grøn. De lærer intet om planter og dyr i naturen. De får ikke den nødvendige biologiske indsigt. Det er helt afgørende. Der er for mange generalister og for få fagfolk i SNS

Jens Bjerregaard Christensen: Det er snarere omvendt. Vi prøver desuden virkelig at være pædagogiske for at få folk til at interessere sig for naturen jf. også debatten om hjemmesiden. (*Vi har naturskoler og naturvejledere m.m.)

Niels Elers Koch: Der er flere og flere besøg i skoven, så jeg er ikke bekymret

Niels Peter Nørring: Man prøver at tænke bredere i Fødevareministeriet, men det afhænger jo meget af den siddende Fødevareminister, hvad man kommer igennem med. Hvad Peder Aggers kommentar angår, så mener jeg nogen gang, at vi tænker lidt for snævert. Ja man kan da godt skippe landbruget som erhverv, men det vil kræve en omfordeling af ressourcer. Det er muligt, at det nationalt set ikke er et stort problem, men i nogen af landkommunerne er op til 25 % af beskæftigelsen forbundet med landbruget. Dertil kommer, at hvis vi skipper landbrugsproduktionen her, så skal vi bare have fødevarerne fra et andet sted i verden, hvor vi i endnu mindre grad kan styre miljøproblemerne.

Knud Haugmark, sickpigs.dk: Det argument køber jeg ikke, for de danske svin fodres med gensplejsede sojabønner fra Sydamerika

Kjeld Hansen: 'Nu skal der gøres op med stokroseidyllen', sagde den nye fødevareminister i 2001. Det der så skete, var at ansvaret for miljøforhold blev lagt over i Skov- og Naturstyrelsen og xx. Så nu er fødevareministeriet et rent produktionsministerium. Så det er naivt at tro, at der kan nås noget ved dialog. Derfor skal I ikke gå til Axelborg. I skal gå til Folketinget!

Tommy Dybbro, Verdensnaturfonden: Kjeld Hansen, du siger at DN fejler. Men vi supplerer jo hinanden godt. Du har noget med 'bloggere' og en konflikttilgang. Vi når noget gennem samarbejde. Mht. naturens tilstand så mener jeg, at det går i den rigtige retning. Det er hastigheden som afhænger af viljens omfang. Embedsværket er også indstillet på det.

Iben Nathan: Der har været lidt forskellige udmeldinger mht. inddragelse af befolkningen. Nogen siger, det er blevet sværere, andre at det er blevet lettere. Hvad mener I?

Kjeld Hansen: Hvis du laver de rigtige faciliteter på et pædagogisk højt niveau, så kommer folk.

Iben Nathan: Ja, men hvad med interessen i politiske sager?

Kjeld Hansen: Der er politisk interesse i naturen på de forskellige niveauer, men folk gider kun deltage, hvis de selv kan få nytte af det.

Niels Peter Nørring: Borgerne ser organisationerne som varetagere af deres interesser, derfor mener de ikke, de behøver at deltage i alting selv. Jeg tror interessen for foreningsarbejde bliver mindre og mindre blandt almindelige borgere. Jeg er selv stolt af at arbejde i en organisation, hvor medlemmerne fortsat bruger deres fritid til det politiske arbejde.

Kjeld Hansen: Fødevareministeren har lavet et 'roadshow' mht. landdistriktudvikling. Ved slutningen af hvert møde siger han 'Vær aktiv – det kan betale sig'. Det mener han helt bogstaveligt, eftersom han har en pose penge med

Jens Bjerregaard Christensen: Når man laver borgerinddragelse skal man passe på når beslutninger reelt træffes på et andet niveau. Så er det vigtigt at gøre deltagerne den begrænsning klart. Man skal kun lave det hvis man rent faktisk mener noget med det

Kjeld Hansen: I Statens Landvindingsudvalg blev lodsejere betalt for at sidde med

Iben Nathan: er interessekonflikterne blevet mere udvaskede?

Niels Peter Nørring: Interessekonflikter er ikke blevet mindre. Men strategier er ændret. Interesseorganisationer prøver nu at finde kompromisser frem for at sidde i hvert sit hjørne.

Borgerinddragelse afhænger af hvad man vil høre, og om man bliver hørt. EU har længe haft rådgivende komiteer med interesseorganisationer. Hvis der var uenighed blandt de inviterede organisationer sagde embedsmændene 'Fint, tak for det' og gjorde, hvad de selv ville. Så nu har landbruget og de grønne organisationer i stedet fundet sammen, så de kan tale med større vægt. På nationalt niveau laver vi tilsvarende alliancer med fx Dansk Industri, DOF m.v.

Når jeg er rundt i landet og taler med vore repræsentanter fra de forskellige amters Grønne Råd er det tydeligt, hvilke der bliver hørt på og hvilke der ikke gør. For der møder ikke nogen op i de Grønne Råd, hvor der ikke bliver lyttet. Borgerinddragelse skal have en reel effekt.

XX: Borgerinddragelse som sutteklud. Borgerinddragelse kan ikke erstatte staten. Det siges, at politikerne ikke lytter til os. Er det ikke fordi vi har urealistiske indstillinger til, hvad der kan opnås i borgergrupper?

XX: Hvordan lander I nationalpark-projektet i Kongernes Nordsjælland, hvis nu I ikke bliver udpeget som nationalpark. Kunne forslagene, der er fremkommet, ikke blive inddraget i kommunernes arbejde?

Jens Bjerregaard Christensen: Borgerne var inddraget i rådgivende udvalg, ikke beslutningsfora. Det må man gøre folk klart. Men det er rigtigt, at det har været svært at 'lande gejsten'. I efteråret kommer der en lov, der er baseret på alle høringerne og grundlaget for loven er næsten skrevet af efter de rapporter, der blev udarbejdet. I Frederiksborg har de grønne råd, der vil komme meget pres på kommunerne. Men der bliver også problemer med kommunalreformerne. Tag et eksempel som stiforløb. Det ser kommunerne ikke som deres opgave, fordi det går på tværs af kommunegrænserne. Der må vi finde en arbejdsdeling med kommunerne – men det er jo i bund og grund en kommunal opgave.

Kirsten Lund Andersen, Aalborg Kommune: Hvad med strukturreformen og de kommende opgaver for kommunen?

Jens Bjerregaard Christensen: Vi skal passe på, at nogle opgaver ikke falder mellem to stole, som fx etableringen af de langtrækkende stiforløb på tværs af kommuner.

Niels Peter Nørring: Vi har set eksempler på, at ministre lægger ansvaret på os. Vi topstyrer ikke, og vi prøver at indgå en dialog. Der er forventninger om, at der skal være en nationalpark. Det er en fejltagelse, at man ikke har gjort folk tilstrækkeligt klart, hvad det handlede om. Hvis Nordsjælland ikke bliver Nationalpark – så er der måske alligevel noget, der kan bruges. Det er vigtigt at samtænke de forskellige planer og direktiver

Kjeld Hansen: Det er paradoksalt, at deltagelsesprocesserne kan resultere i at der bliver mangel på demokrati. Problemet er, at ministrene kun lytter til deres egne støtter, det bliver indspist. Kun de folk, der ved, de får noget ud af det, møder op. Jeg er bekymret for den partiskhed, der ligger i de nuværende strukturer, hvor Fødevarerministeren tager på roadshow rundt til vennerne.

Hans Meltofte, DOF: Er alle landbrugets tiltag på miljøområdet ikke blot imagepleje?

XX, DN: Vi er 2000 aktive i Danmark. I årevis har vi deltaget i offentlige møder, gjort hvad vi kunne for at blive hørt, men der sker ikke noget. Vi har ingen indflydelse. Nu går beslutningerne ud til kommunerne. Vi vil gerne påvirke dem, vi skal inden beslutningerne tages. Kommunerne kan ikke lave en proces, der svarer til den i Nordsjælland, det har de ikke mulighed for. Derfor har vi brug for 'Grønne råd' i alle kommuner.

Peder Agger: Vi har brug for en Naturkommission til at formulere naturpolitiske mål og strategier. Der er tale om måske at gennemføre 1-2-3 Nationalparker. Det advarer vi imod. Vi SKAL have flere. 10-20 nationalparker der ligger i et nationalt netværk med gennemtænkte korridorer. Det vil føre til, at vores velstand forøges.

Studerende: Til Kjeld Hansen: Mht. offentlig-private partnerskaber. Det er rigtigt, at nogle gange går det godt, andre gange skidt, men hvad er alternativet?

Kjeld Hansen: Jeg har ikke noget imod partnerskab og noget-for-noget tankegangen. Men vi skal stille krav til den landbrugsstøtte, vi allerede giver, det er en mere voksen tilgang. Vi skal ikke bare forære pengene væk. Jeg er enig med Peder Agger og Steen Gade i behovet for en naturkommission. Men hvad med Wilhjelmudvalget. Var det ikke netop deres arbejde? Og det blev ikke brugt.

Peder Agger: Wilhjelmudvalget satte ikke mål og strategier op.

Kjeld Hansen: Nej, og slutrapporten kom i september 2001.

Jens Bjerregaard Christensen: De grønne råd: tal ordentligt med de forskellige kommuner, om det er noget for dem, de skal kunne bruges til noget.

Niels Peter Nørring: Vi skal fortsætte med at reducere miljøbelastningen hjemme og ude. Også miljøteknologi skal tages i brug. Vores folder præsenterede vi på vores delegeret møde – de er i høj grad blevet brugt lokalt til at diskutere vores indstilling til naturpolitik. Vi bruger meget tid på at opfordre vores medlemmer til at tænke i natur. De grønne råd – ja, men kun hvis der er et ordentligt formål. Jeg er enig i, at det er fornuftigt at få langsigtede naturpolitiske mål. Jeg er enig i, at direkte støtte ikke skal blive ved med at være der. Den skal nedtrappes – men ikke kun for os, for alle i EU.

English Summary

Introduction

During the past decade researchers have been occupied with governance as a concept. They have pursued the idea that we are moving away from a centralized command and control steering towards a type of steering based on networks with multiple decision makers and with increased complexity in the problems addressed. Participatory processes are becoming more important, and there is a growing focus on how NGOs and experts are involved in the political processes.

In order to learn more about how nature policy is shaped in Denmark, *Forest & Landscape*, KVL, held a seminar the 20th of June 2006 with the title: 'Have the rules of the game changed when shaping nature policy in Denmark?' The purpose with this seminar was to debate possible changes in nature policy over the last decades. Is the ruling of societies developing from government to governance? Eight presenters, a politician, a government official, representatives from interest organisations and research, gave their view on the development to the 99 listeners.

The seminar acted as a national advisory panel meeting concerning the Danish involvement in the EU project GoFOR (New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe).

GoFOR is a research project funded by the European Commission under the Sixth EU Framework Programme for Research and Technological Development. For further details see www.boku.ac.at/GoFOR

The Chairman's introduction to the day

Susanne Herfelt is Director of the consultant company Herfelt and former Head of the Regional Planning Office in the Ministry of Environment.

Welcome to today's seminar on governance and nature policy. We are pleased to see so many. You are all a part of an EU-project today since the presentations and speeches will be reported to the EU. The issue of today is whether or not nature policy is shaped according to new rules. The 8 presenters are all important players in the field: They represent politicians, officials, researchers and NGOs. Hopefully this seminar will enlighten us all concerning who has more influence on nature policy today.

We will need to keep track on time and I will inform the speakers if they exceed their time limits. There will be time to a few questions after each presentation and more at the debate.

My name is Susanne Herfelt and I will be today's chairman.

New rules of the game?

By **Tove Enggrob Boon**, Senior Researcher at *Forest & Landscape*.

Welcome to everyone. I look forward to some interesting presentations today. We often discuss the content of nature policy, but today we want to discuss if the way nature policy is being shaped has changed. Has the role of the different participants – experts, media, NGOs, officials – changed?

Who makes the decisions? How does one gain influence? Does participation make a difference? What about efficiency and democracy?

This seminar emerges from an EU project in which Dorthe Lund, Iben Nathan and I participate. We are investigating modes of governance within forest and natural resource management.

Some of the things that have changed are:

We have moved from a narrow production oriented focus towards a broader focus taking biodiversity, rural development and recreation into consideration. Production and consumption are globalized and agricultural and forest production has become more diversified including natural and recreational values. Management of natural resources takes place across different sectors and at multiple levels, focuses on sustainability and the EU has become an important player. With the municipal reform coming up, the local level gains new importance.

Ruling increasingly takes place by forming framework laws which can then be adapted to the specific problems we face. National budget allocations also govern practical policy. You can have the best intentions, but if you do not have the resources, it does not matter.

In terms of participation there has been a movement from corporatism between management and NGOs towards more open forms of participation. Interest conflicts between agriculture and environmental NGOs are overall not as marked as they used to be, but increasingly bound to specific situations. Finally there is a battle for attention.

Have we gone from a hierarchic form of steering towards network based steering, where the tasks to be solved are more complex and we therefore need each other to solve them? If this is the case then who is included? Is the political process more or less transparent? And finally, who is accountable for the decisions being made?

I would like to provide material for the debate with the following statements: Nature policy is shaped in EU, and the national state is reduced to project managers. Hence to have influence, it is necessary to be able to lobby at EU level. Nationally, NGOs should focus on law in order to ensure national compliance with e.g. the habitats directive. The political process is

less transparent to the ordinary citizens due to the multi-level process. Participation can be used to disclaim responsibility the decisions made or if there is strong disagreement used as an excuse not to do anything. Is it really the media who sets the agenda?

Governance as a cross-cutting issue

By **Anne Mette Kjær**, Assistant professor at Aarhus University.

Thank you for the invitation. I am here because I know something about governance, and I hope that I can contribute to this seminar and the following discussion by offering a frame of reference in which we can see nature policy.

The word governance is widely used and has its origin in Greek 'kubernan', used by Plato to describe a system of rules, and the Latin term 'gubernare'. It is translated in several ways. I prefer the German use: 'Steuerung' or steering, since it does not imply that only the government is involved in steering. A movement from government to governance also implies a movement away from the national State horizontally and vertically. This is also termed authority migration. Supra-national organisations such as EU, UN and the WTO is gaining increased influence on national policies, and at the same time local influence is strengthened through participation processes. This can mean bypassing of the State level.

This being said governance is defined in many ways. I here present three: According to Rhodes governance deals with self-controlling networks with a high degree of autonomy from the State. According to Rhodes, governance is not a matter of steering but a specific structure. Rosenau thinks that global governance includes systems of rules at all levels of human activities where the exertion of control has trans-national consequences. The definition I prefer is Hydéns, stating that governance is the handling of formal and informal rules of the game. It is the measures taken to set the rules concerning the exertion of power and conflict resolution. In this definition the handling of a process is in focus, rather than the structure of society.

When you talk about governance, three issues: market, hierarchy and network become central in defining the rules of the game. If you consider the State as an arena, the administrative system can be regulated by hierarchies, market regulation or through networks. The question is then: What is the most democratic and most effective form of regulation?

In the following table I have attempted to sum up three different management regimes and their assumptions: The traditional rational bureaucracy, the new public management and what governance theories holds common.

Important concepts	Assumptions in traditional bureaucracy	Assumptions in New Public Management	Assumptions in governance theory
Efficiency	Ensured through the bureaucratic hierarchy	Ensured through competition	Ensured through participation
Democracy	Ensured through elected parliaments and separation of politics and administration	Aggregation of individual preferences and separation of politics and administration	Ensured through deliberation and partnerships. No separation of politics and administration
Power	Is visible and accountability is traceable in the government	Is spread throughout the market and hence unproblematic	Is shared in networks creating consensus and hence unproblematic
The role of the State	The State is steering and controlling	The State is creating the framework conditions for the market	The State is facilitating network governance

Critics of governance theories question the assumption of consensus and claim that the theories do not take power and interests into consideration. Within this framework it is important to consider what types of interests are at stake. It makes sense to consider if benefits and costs are concentrated or scattered. If benefits are concentrated and costs are scattered it can be more difficult to cut down than to adopt a new policy. If the reverse is the case, costs are concentrated on a few companies and benefits are scattered – that could be a case of pollution – it can be difficult to cut down on pollution because the economic interests are strong.

To sum up, I will use Jessop’s concept ‘meta-governance’, arguing that governance theories have been a bit quick to ignore the role of the State. The State is important in order to aggregate interests and network steering may not be the best way to go as conflicts are solved more easily in hierarchies. For networks to be efficient the necessary conditions must be present, such as trust among participants. In other words; it is important to make thorough analysis of all the stakeholders and their interests before network steering is initiated.

Nature policy in past and present

By **Steen Gade**, Member of the parliament for the Socialist People's Party and environmental spokesman

The presentation is divided in two: Nature policy in the past and nature policy in the present. Only a few years ago nature policy was equivalent to preservation. I will start in 1981 when I was a newly elected member of the Parliament and my first assignment was to negotiate a revision of the act on hunting. At that time hunting was not concerned with protection of animals, it was a trade concerned with shooting as many animals as possible. The interesting thing about that process was that it initiated a 'greener' period in Danish policy. The environmentally concerned parties in Parliament together with some environmental NGOs wanted to protect wading birds. We succeeded in that, but we did not get so far as to protect their habitats as well. This started a discussion of agricultural management methods. At that time farmers could receive subsidies for land-draining in order to produce larger quantities and they were destroying a number of wet areas. Otherwise the agenda of the 1980es consisted of pollution issues.

Organic farming started when a handful of politicians decided to create a label for organic products. The consumer influence came later. The discussions concerning organic farming were not only about food, it very much became discussion of nature values. Furthermore there was a massive participation in those years, thousands of farmers protested to avoid restrictions and taxes. What I mean to say is that protest movements are also participation.

In the 90ies environmental NGOs grew stronger and farmer induced pollution became the main issue of the agenda. Action plans concerning the use of pesticides and the aquatic environment where formed. The driving forces of the discussions of nature policy where: pesticides, nitrogen and phosphorus.

Then EU entered the field and at the time we had political majority to pass some plans which restricted the farmers, - and if the Danish farmers had restrictions imposed weakening their competitive power, other farmers should have the same restrictions. This created political will to push some environmental EU legislation and made the EU a driving force in nature policy making. There was a political current going after Rio putting the environment higher on the European and global agenda which has brought us Natura 2000 etc. It is reasonable that the EU has become such a strong player, since the solution to environmental problem can be found in the agricultural policy.

I have mentioned one form of participation; a different form is popular now. I am for participation but I am not dazzled by it. Participation should not be an excuse failing to prioritise or making decisions. Participation needs to

have a clear objective otherwise it serves no purpose. In other words there are two kinds of participation: The bad, which is about stopping initiatives and which is basically a swindle, and the good where the objective and mandate is clear.

The national parks alone do not solve the problems for Danish nature; - the positive thing is that there is a broad public involvement in the process. It is enough to involve those who are interested; it serves no purpose to try to involve everyone.

In the future it will be the agricultural policy of the EU which will be decisive for the amount of nature areas we are going to have in Denmark. It is the agricultural subsidies which decide how given areas are used, and I believe that this topic one of the most important political areas. In other words it is very much politicians who determine the amount of natural areas and the most important thing in the future is to change the agricultural subsidies. Therefore I think we ought to have a nature commission working from the starting point that all agricultural subsidies should be abolished from 2012, and then involve the public on how they want their country to look 20-50 years from now. It will be a huge discussion, a political discussion environmental NGOs could take part in. Furthermore, I think we should spend a lot more money on nature, compared to Sweden we spend very little in Denmark. 20% of the subsidies paid to farmers can be used to preserve nature. Unfortunately we have a government that refuses to do so.

When it comes to nature policy it would serve us well to use experts to a higher degree, because we need better methods to evaluate the State of nature. We need indicators in order to compete a bit at the European level.

In reference to previous presentations today, I think it is a misunderstanding that decisions at EU level exclude the national Parliaments. It is the national Parliament who decides what the Minister of Environment can vote at EU meetings, and also what comes on the Agenda. Denmark votes in favour of most of the decisions made at EU level. Furthermore, the municipal level is becoming more important with the ongoing reforms. We need to think more strategically. We stand before a new democratic chance where we must integrate the effort locally and at EU-level.

Changes in nature policy – participation and the national park process

By **Jens Bjerregaard Christensen**, the Forest and Nature Agency.

Some general trends in nature policy have been an increased international influence, and a need for larger coherent areas of protected nature. At least within forestry there is focus on natural succession and more light in the forest. In the Forest and Nature Agency our main objective is to protect nature and offer welfare to the public. Producing wood is far down the list. Public-private partnerships are getting popular and we will see more of those in the future.

After the Wilhjelm committee the Forest and Nature Agency chose to investigate our options to establish national parks. The guidelines from the Minister on how to initiate the process gave a large degree of freedom for the local processes because one of the main objectives was to ensure a local commitment through participation. This was very important. Participation is not something new in the National Forest and Nature Agency; we always had a tradition to involve at least NGOs. During the last few years we have begun to have public-private partnerships in small projects like the establishment and maintenance of skiing trails.

Participation in relation to the national park pilot project is still a challenge. We involved different advisors on how to do it. One of the main points is that you should only start such a process if you want to use it and is willing to listen. A rule of thumb is: Do not overestimate people's knowledge, and do not underestimate their judgment. The process here in North Zealand was divided into four stages: An introductory meeting to start the debate, the creation of thematic work groups, the testing of the ideas from the work groups in an evaluation by citizens and last a stage where the final report was made.

We had ten thematic workgroups facilitated by people from the forest district, the municipality and the county. Then we presented different themes for discussion and people could vote to find a top ten of themes to investigate further. Of course it would have been better if we had actually had a commitment from the State saying, here you have the 480 millions for a national park, and how do you want to spend them?

We had an evaluation done on the participation process and it showed that it was the 'same old guard' with affiliations to different organisations who participated. Well educated people were also over represented as well as men between 56 and 65. On the positive side people felt they had been heard. The process was constructive; unfortunately we did not reach consensus since the farmers organisations would not join the final proposal. Participation has not been a way to postpone making decisions; it has created a marked local involvement and commitment. However I have also met the

opinion that when the citizens have voted for politicians, they expect them to take care of nature policy, and they feel pressured to participate in such a process in order to avoid having something forced on them by people who they have not voted for.

The national park process has shown a will to prioritise which has not been there before, where everything was equally important, and I think that is positive.

How do we integrate global, national and local interests?

By **Kim Carstensen**, Secretary General of WWF Denmark.

When we talk about governance and the development in nature policy, the main problem might be that the State, the government, has not been able to create or find their own role in nature policy.

International agendas have influence on Danish nature policy to a much larger degree than ever before; moreover there has been a tendency to involve the local level more. Where is the national level in all this? Danish nature policy has become a part of a global framework, which started with the Rio conference in 1992, and the international discussions have created the norms we adhere to in the Danish discussion today.

There are two main trends in the international discussions. One is about growth and nature conservation, the other is about local participation. As for the first; there has been an almost unbelievable boom in the number of conserved areas, but not necessarily the right areas and the quality of the management could be better, much better. As for the second trend, a number of models on how to involve local people have been developed around the world.

The interesting models are those where local, national and global interests are in harmony with each other; when some sort of frame has been set, and it is clear which interests in the area that are local such as jobs or cultural issues, national such as economy and rural development and which interests are global such as biodiversity. The challenge is to conserve the right areas and make nature attractive for national politicians, to ensure long term financing and finally to consider local interests in the conserved areas.

In Denmark I believe the government fails to ensure the national interests. The EU and international norms form Danish nature policy through the directives etc. The task of the State is to ensure, that there is a connection between the local, national and global level and that a dialogue can take place between the levels. Furthermore the task is to shape a national policy addressing all the areas which are specific to Denmark; and that has not taken place.

The global interests in Danish nature are formed by the EU and the Habitats directive, the Biodiversity Convention and the 2010 goals. The local interests are for instance urban forests, restoration projects etc. The national interests are the things we want because we are Danish that can be the cultural landscape types, the things that are unique to us. The problem is that global interests have been made local; responsibility has been transferred.

Who has the power in Danish nature policy? Of course there is not one winner, there is a battle of interests going on continuously, but the State is weakened and global interests and local land owner interests are strengthened. Who then loses on this account? All us ordinary citizens living in cities, who should be represented through parliament loses. I think the State should acknowledge their responsibility to ensure coherence between global and local interests and to define national interests.

The role of ‘Danish Agriculture’ in nature policy - experiences from the past years.

By **Niels Peter Nørring**, Deputy Manager in ‘Danish Agriculture’.

Danish Agriculture is of course an important stakeholder when it comes to nature policy since farmers own most of the cultivated area. I will therefore concentrate on nature policy in relation to the cultivated areas. If we go 20 years back in time there was no regulation of the cultivated areas. This has changed. During the last 20 years there has been a lot of focus on discharge of nutrients. A number of directives are of immense importance, the habitats directive, the EIA directive and the IPPC directive.

As for the Habitats directive, it is only recently that the full scope has been understood. We used to think that it only related to the habitats themselves. This directive has really put nature on the agenda where it used to be pollution. The Wilhjelm committee has also been important, maybe not the whole report, but three things: The national park process, the protection of particularly vulnerable nature areas and management of semi-culture areas.

As for taking care of the interests of farmers politically there have been five general developments. Firstly, politics is much more characterised by single issues. Secondly, the press has become a very important factor of power in politics today. Thirdly, politicians are busier. The number of motions for decisions has grown and there is less time for dialogue between interest organisations and politicians. Fourthly, there has been a trend toward large working groups where many organisations are represented. We are just one interest organisation among many. Finally there are less politicians with affiliations to farmers.

Then what do we do? It is very important to be factually strong. We need data to sustain our opinions. Networking is of imperative importance, networking with officials, with politicians and other interest organisations. We can not just lean back and say that property rights are sacrosanct. That is not the case. It is important to form alliances if you want influence. Furthermore we have to be proactive. We can not just wait and say no, if there is something we do not like. Once we could, but not anymore. Now we have to be involved early in the decision process and come up with our own proposals.

A lot has changed in the attitudes among farmers. We are very much aware of our role as managers of nature. Many of the members of ‘Danish Agriculture’ see themselves as producers of nature as well as food producers. Instead of discussing how much money the State should spend on buying areas you could also consider paying the managers of nature who are all ready there – the farmers - to do more for nature.

There is no doubt that the future will have great demands to our management, and we want to be a part of the debate on how rural areas shall look in the future.

The role of experts in Danish nature policy – experiences from the past 30 years

By **Niels Elers Koch**, Managing Director of *Forest & Landscape*, KVL

I will present some examples where I have experienced the influence of experts on policy. It is my impression that we have moved away from the State as a strict authority that could decide single-handedly to a nature policy which is increasingly based on scientific knowledge.

Thirty years ago when I as a young researcher and came to a meeting in the board of the forest research the director said to me: 'can't you see that research to improve production is much more important than your ideas on whether or not there should be a bench on this or that spot?' That was how he saw recreation issues at the time. However, we did the research and found that outdoor activities in the forest were and are very important to the Danes. I will venture to assess that our results had an impact, since the results are mentioned several times in policy papers such as the Forest Act afterwards.

We also investigated what type of forest the Danes prefer. It showed that in a time of decreasing beech cover they preferred beech over spruce, although there are differences from region to region. In 1989, a grant to further broad-leaved species was instituted. Of course there were other reasons for this than our research. Furthermore - the Danes prefer silence when they come to the forests, they dislike large groups of people, as well as elements foreign to nature, garbage etc. What is interesting is that these preferences are stable over time. If we make management measures which are perceived as unnatural people will complain.

I would like to emphasize the Forest Council as a good example on how to bring politicians and research together. The members of the Forest Council represent a number of interest organisations and are independent of the National Forest and Nature Agency. It covers such a wide field of interest that we seldom can reach agreement, but when we do it really has an impact. It is the broad spectre of opinions that prevent serious misjudgement from the politicians because they have heard all sides of the story.

IUFRO, an international forest research organisation, has made a pamphlet regarding the types of cooperation there can be between researchers, politicians and officials. Research must be relevant and in due time, but it is not for researchers to agitate their points.

I think the main development of the past 30 years is that we have moved away from the strict authorities and begun to involve research, interest organisations and public in a higher degree. In the future I am very interested in what will happen when the research facilities within the public sector are

moved to the universities; this is bound to change the focus of research. The Ministries will no longer be able to use these facilities as they used to.

Cyberspace will be the environmental battleground of the future and the media will be reduced to messengers

By **Kjeld Hansen**, Journalist and Author.

Freelance journalist with environmental issues as specialty and author of a number of books concerned with nature in Denmark and Greenland.

First the definition of a journalistic ground rule: *News is something that someone wants to hide. Everything else is just advertising.* That is how journalists think. My presentation will concentrate on three main questions.

1) Has the rules of the games in nature policy changed since 1985?

Yes absolutely. Society has continuously undergone a process of democratisation. There is an unprecedented openness. The press now has access to the political process and the public administration. Furthermore journalists have gained some electronic strength, which I have used myself when publishing the amount of subsidies the Danish farmers receive from the EU on the internet. It is important that tax payers know the millions changing hands through agricultural subsidies, since these schemes are the key to nature policy. The new possibilities are open to organisations as well as ordinary citizens and the right to see behind the curtains of the public administration has been very important.

The negative side effect of the development is spin and spin-doctors whose job mainly is to delude the public. Fortunately we have the right of access to documents.

2) Is governance a good or a bad thing?

Others have dealt with the positive sides. It would be nice with an increased cooperation between the public administrations and NGOs, because it will surely fail and create stories for the press. We have already seen examples. When we abandon a community ruled by law and the rules become something we can negotiate, we invite in nepotism and corruption. When the law can be bent, it demands an enormous trust in mankind, and Ministers in particular. Not many journalists are naive enough to be so trusting.

3) Has the role of the media changed since 1985?

Yes, absolutely. Journalists are much better educated than they were. We have electronic tools we did not have before. This has been necessary since the rest of society have upgraded. The agricultural organisations did not have a press secretariat then. Furthermore have journalists become less loyal to specific parties politically; they are more concerned with right and wrong. An important phenomenon is bloggers. Ordinary citizens can publish stories

on websites like dicar.org or sickpigs.dk and thereby feeding journalists with stories. Citizens have power, they did not have before. This is important, especially if established NGOs enter into contracts with the public administration, which they do not do for free. Bloggers are a part of the democratic development we see everywhere in society.

Arbejdsrapporter *Skov & Landskab*

- Nr. 1 · 2004 Etablering af løvtræ på marginale landbrugsjorder
- Nr. 2 · 2004 Sekventiel udbringning af gødning til nordmannsgran juletræer
- Nr. 3 · 2004 Metroens effekt på ansattes transportadfærd
- Nr. 4 · 2004 Æstetisk sansning og naturvidenskabelig naturforståelse
- Nr. 5 · 2004 Data om friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning
- Nr. 6 · 2005 Status og anbefalinger for friluftsliv i forbindelse med Nationalpark Nordsjælland
- Nr. 7 · 2005 Recirkulering af aske i skove
- Nr. 8 · 2005 Biomasse til energiformål
- Nr. 9 · 2005 Forsøg på bekæmpelse af Blåtop på Randbøl Hede
- Nr. 10 · 2005 Kommunale udbud af grønne driftsopgaver 1997-2003
- Nr. 11 · 2005 Genetablering af skov på stormfaldsarealer ved naturlig foryngelse
- Nr. 12 · 2005 Vorsø Skov VI
- Nr. 13 · 2005 Skærmstilling og underbeplantning af rødgran i Gludsted Plantage
- Nr. 14 · 2005 Værdisætning af de danske lyngheder
- Nr. 15 · 2005 Pesticidfri vejdrift - Forsøg på hellearealer
- Nr. 16 · 2005 Pesticidfri vejdrift - Forsøg med cykelstikanter
- Nr. 17 · 2005 Pesticidfri vejdrift - Forsøg langs kantsten
- Nr. 18 · 2005 Pesticidfri vejdrift - Forsøg i nødspor på den sønderjyske motorvej
- Nr. 19 · 2005 Endnu ikke udgivet
- Nr. 20 · 2005 Landskabskaraktermetoden - et kompendium
- Nr. 21 · 2005 Kommuners og pendlerregioners sårbarhed over for outsourcing
- Nr. 22 · 2005 Endnu ikke udgivet
- Nr. 23 · 2005 ESPON og NERP i Danmark
- Nr. 24 · 2006 Vegetationsudvikling og nitratudvaskning ved ændret arealanvendelse
- Nr. 25 · 2006 Undersøgelse af forskellige dækrodssystemer for bøg og eg ved udplantning i skov
- Nr. 26 · 2006 Endnu ikke udgivet
- Nr. 27 · 2006 Evaluering af træplantningsmetoder i Københavns Kommune
- Nr. 28 · 2006 Værdisætning af syv mulige nationalparker i Danmark
- Nr. 29 · 2006 Skovtræforædlingens slægtsskabssystem - SFS-Databasen
- Nr. 30 · 2006 Endnu ikke udgivet
- Nr. 31 · 2006 Endnu ikke udgivet
- Nr. 32 · 2006 Endnu ikke udgivet
- Nr. 33 · 2006 Endnu ikke udgivet
- Nr. 34 · 2006 Nye spilleregler i dansk naturpolitik?