

Nationalparker i Danmark – hvorfor og hvordan?

I mange år har Danmark tilhørt den lille gruppe af lande, som ikke var i besiddelse af nationalparker. Dette ændres nok nu. Der er lagt stor vægt på borgerinddragelse i skabelsesprocessen af et antal danske nationalparker. Hvordan vil det spille ind på de forslag, som fremsættes, på valget af nationalparker og på måden de skal forvaltes på, når de er blevet oprettet? I artiklen her vises et eksempel på en opstart af dette.

SØREN MARK JENSEN

I begyndelsen af 1990'erne vurderede OECD, at Danmark manglede beskyttelse af større naturområder, og lidt senere blev denne vurdering fulgt op af et nationalt udvalg (Wilhelm-udvalget, "En rig natur i et rigt samfund, 2001"), som yderligere begrundede og anbefalede, at der skulle gøres en særlig indsats for at skabe større sammenhængende naturområder, hvor naturen kunne styrkes og udvikles med mere fri dynamik.

Reaktionen på dette fra daværende miljøminister Hans Chr. Schmidt var i løbet af 2003 og begyndelsen af 2004, at få forberedt og igangsat lokalt baserede pilot-projekter, som skulle udvikle forslag til nationalparker i 7 udvalgte områder. Områderne blev kun delvist de samme som Wilhelm-udvalget havde anbefalet. De blev ikke alene fastlagt ud fra, at de rummede et godt naturgrundlag, som der kunne bygges videre på, men også ud fra en vurdering af den lokale opbakning hos amter, kommuner og erhverv. Ved igangsættelsen af hvert af pilotprojekterne pointerede ministeren, at der skulle lægges stor vægt på lokal deltagelse og involvering, og at den eventuelle senere etablering af nationalparker kun ville finde sted, hvor der var stor opbakning.

Udover Miljøministeren afsatte også Friluftsrådet midler til støtte for de 7 projekter. For-

uden de 7 pilotprojekter (Møn, Vadehavet, Mols Bjerge, Læsø, Thy, Lille Vildmose og Kongernes Nordsjælland), er der også startet 3 andre projekter: Lejre-Roskilde, Tissø-Åmosen, Skjern Å. Disse er startet på lokalt initiativ og støttes økonomisk alene af Friluftsrådet.

Hvert sted har en projekt-styregruppe været ansvarlig for projekterne, og for udarbejdelse af et konkret forslag til miljøministeren. Styregrupperne har de fleste steder været ledet af en borgmester eller en formand fra amtets Teknik- og Miljøudvalg, og de har haft bred repræsentation fra kulturmiljøet, natur-, friluft- og idrætsforeninger samt fra landbrugs- og turisterhvervene. Hver styregruppe er blevet støttet af et sekretariat, som var placeret ved det lokale Statsskovdistrikt.

Mens en lokal folkeafstemning på Læsø for nylig undsagde nationalpark ideen, har alle de

øvrige pilotprojekter netop afleveret deres forslag. En bredt sammensat National Følgegruppe, skal se nærmere på forslagene og rådgive miljøministeren (nu Connie Hedegaard) dels om selve forslagene, dels om en ny nationalparklovgivning og om relevante forvaltningsmodeller for parkerne.

Connie Hedegaard vil fremsætte nationalparklovsforslag i Folketinget i efteråret 2006, og der skal derefter tages politiske beslutninger om hvilke af nationalparkforslagene, der kan arbejdes videre med. Det vil tage tid, og de første nationalparker vil nok først se dags lys i løbet af 2008.

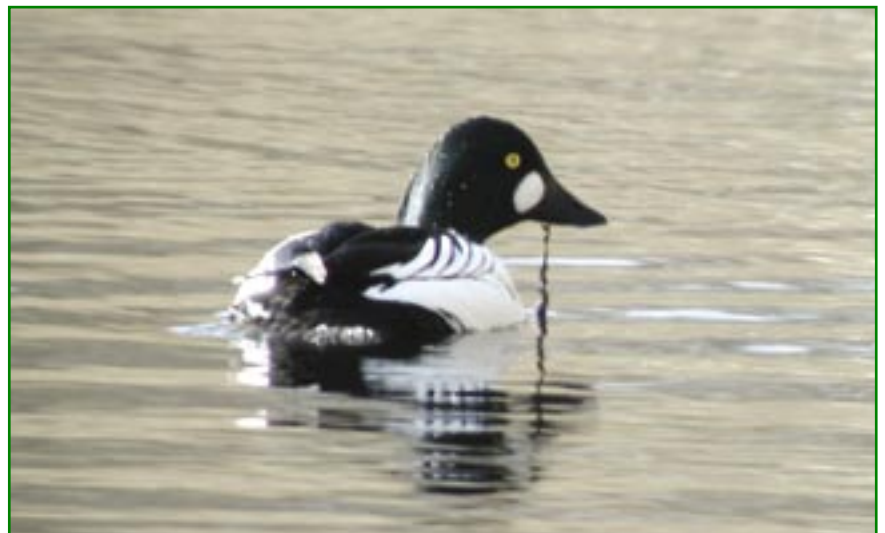
Borgerinddragelse

Fælles for alle projekterne er, at de i højere grad end sædvanligt indenfor naturforvaltningen og planlægningen i det hele taget har inddraget lokale borgere i debatten og i selve udformningen af forslagene. Styregrupperne har afholdt møder med borgere og i nogle tilfælde etableret åbne temagrupper, hvor borgere har kunnet deltage og give deres besyv med. Der har imidlertid ikke været en fælles skabelon for, hvordan borgerinddragelsen har skullet gribes an, og pilotprojekterne har derfor løst opgaven vedrørende borgerinddragelse forskelligt og med forskellige resultater.

Pilotprojekt Nationalpark Kongernes Nordsjælland

Pilotprojekt Nationalpark Kongernes Nordsjælland er et af de projekter som i særlig grad har afprøvet nye veje indenfor borgerinddragelse. Tidligt i processen engagerede styregruppen for projektet Teknologirådet, som procesrådgiver, og projektets sekretariat har koordineret og udført et intensivt forløb med borgerinddragelse over det sidste 1,5 års tid.

Kort fortalt bestod borgerinddragelsen af 4



Figur 1. Nationalparken vil sikre Danmarks største bestand af ynglende hvinænder ved Esrum Sø. Foto af Jens Ole Andersen.



Figur 2. Der er mange, som allerede i dag bruger Nordsjællands skove til rollespil. Foto af Jens Ole Andersen.



Figur 3. Nationalparken har så stor en størrelse, at der både kan blive plads til urørte naturområder og til aktiviteter som orienteringsløb og mountainbikes. Foto af Jens Ole Andersen.

sammenhængende faser. I fase 1 afholdtes store åbne møder for borgere i Frederiksborg Amt, hvor projektets styregruppe og sekretariat orienterede om projektet, og hvor borgere fik lejlighed til at lufte umiddelbare synspunkter og ideer. Derefter var der en fase, hvor interesserede borgere arbejdede ihærdigt med at formulere og uddybe konkrete forslag til nationalparkens indhold og afgrænsning. Dette arbejde skete i en række åbne temagrupper. Arbejdet i grupperne blev guidet af en vejledning og af miljø- og naturmedarbejdere fra amtet, de involverede kommuner og fra det lokale statsskovdistrikt.

Denne fase fulgtes op af en borgervurdering, hvor styregruppen lod et repræsentativt udsnit af amtets borgere få mulighed for at stemme om og prioritere mellem de mest vidtgående og betydningsfulde forslag fra temagrupperne. Til slut udarbejdede styregruppen for projektet et forslag til Miljøministeren, som blev rapporteret til de deltagende borgere på et sidste stort møde og introduceret til samtlige borgere i amtet vha. en husstandsmodelt folder.

Borgertopmødet

Det mest nyhedskabende element i det 4-fasede forløb var den gode sammenhæng mellem aktiviteterne og ikke mindst fase 3 – det stort anlagte borgertopmødet, også kaldet Citizen Summit. Her sendtes invitationer ud til tilfældigt udvalgte borgere i Frederiksborg Amt, og 539 borgere fyldte Helsingehallen op på dagen.

Borgertopmødemodellen var ikke tidligere afprøvet herhjemme, men er kendt fra USA, hvor den blandt andet blev taget i brug i forbindelse med borgerinvolvering i beslutninger vedrørende anvendelsen af Ground Zero i New York efter terrorangrebet den 11. september 2001. Metoden bruges også løbende af bystyret i Washington til at få borgernes

prioritering i forbindelse med planlægning og budgettering indenfor bl.a. sundhedsvæsen, trafik og uddannelse.

På borgertopmødet præsenteredes de 10 mest kontroversielle og vidtrækkende forslag til nationalparkens indhold og afgrænsning, og efter korte diskussioner ved knap 80 borde med 7 deltagere ved hvert, stemte deltagerne om forslagene. Det hele kørte elektronisk, så afstemningsresultaterne kunne aflæses på storskærm 10-20 sekunder efter afstemningerne ved bordene.

Borgertopmødet tilstræbtes at være en åben proces, der leverede kontante resultater på stedet. Miljøminister Connie Hedegaard, stod for den afsluttende evaluering ved mødet, og her udtrykte deltagerne stor tilfredshed med forhåndsinformationerne, afviklingen af mødet og med borgertopmødet som en demokratisk metode. Knap 96% ville gerne deltage i et borgertopmøde en anden gang.

Afstemningsresultatet gav et godt fingerpeg om, hvad et bredt udsnit af borgere i amtet

ønskede og prioriterede i den kommende nationalpark, og projektets styregruppe fik derved et relevant input, som den i vidt omfang brugte i sin interne proces med at debattere, afstemme og formulere sit endelige forslag til ministeren.

Information og høringer – eller mere intensiv inddragelse?

Borgerinddragelse kan indrettes på mange måder, og der er forskellige holdninger til hvor væsentlig borgerinddragelse er, og hvor meget det kan bruges som et konstruktivt element i planlægningen.

Måske ville et samarbejde mellem offentlige myndigheder og en løbende høring af borgere, som vi kender i andre planlægningssammenhænge i mange tilfælde være tilstrækkeligt. I forbindelse med andre mere komplekse planlægningsområder ser det imidlertid ud til, at der kan skabes mere demokratiske og langtidsholdbare resultater, hvis man sikrer, at myndighedsforslag ikke

Boks 1. De 4 borgerinddragelses-faser i Pilotprojekt Nationalpark Kongernes Nordsjælland:

Fase 1 fandt sted i maj og juni 2004 og omfattede blandt andet et orienteringsmøde og et borger-caféseminar samt et turprogram med ture i området, som også lagde op til drøftelser om en evt. kommende nationalpark.

Fase 2 strakte sig over efteråret 2004, hvor 10 bredt sammensatte temagrupper med omkring 180 borgere diskuterede og producerede konkrete forslag til natur-, kultur-, og friluftsforslag samt gav forslag vedr. afgrænsning af nationalparken

Fase 3 bestod af et stort anlagt borgertopmøde, som afholdtes den 26. februar 2005, hvor 539 tilfældigt udvalgte borgere fra Nordsjælland prioriterede mellem de mest vidtgående og betydningsfulde forslag fra fase 2.

Fase 4 gennemførtes i september 2005 og bestod i tilbagemelding, debat og bred information vedrørende styregruppens endelige forslag.

Boks 2. Borgernes ønsker ved borgertopmødet

Der var klart flertal for blandt andet:

- Store naturrige og åbne landskabskorridorer, som forbandt de største statsejede naturområder i Nordsjælland (mellem Arresø, Tisvilde Hegn; Gribskov, Esrum Sø, Gurre Sø og skovene omkring Gurre Sø).
- Udsætning af bæver i parkens østlige søområder (Arresø og nærtliggende vådområder).
- Nedsættelse af hastigheden på biltrafikken gennem parkens kerneområder.
- Genskabelse af Søborg Sø, som nu er drænet landbrugsland, men tidligere var Nordsjællands tredje største sø.

Derimod var der meget delte meninger om fx.:

- Udsættelse af større vilde græsædere (som f.eks. europæiske bisoner) i store skovområder, så der kunne skabes mere dynamik og diversitet.
- Etablering af korridorer fra nationalparkens kerneområder op gennem godt landbrugsland og sommerhusområder til strandene på nordkysten samt syd over nær Hillerød by.

blot kommer til høring, men også inkluderer input fra borgerne i selve skabelsesprocessen.

Det er derfor væsentligt, at der udvikles metoder og skabes klare regler og forløb, som kan sikre borgerne mere intens og direkte inddragelse. Eksperimentet i Nordsjælland viser tydeligt, at borgeren tog godt imod mulighederne og leverede et indspil, som var præget af både engagement, et stort lokalt kendskab og brede kvalifikationer.

Hvad sker der mon fremover?

Der er næppe tvivl om, at nogle af nationalparkerne får grønt lys fra det politiske niveau. Det bliver imidlertid spændende at se, hvor stor vægt den Nationale Følgegruppe og mini-



Figur 4. Området rummer mange kulturhistoriske værdier. Her Esrum Kloster, som stammer fra middelalderen. Foto af Jens Ole Andersen.

steren vil lægge på signalerne og resultaterne fra projekternes borgerinddragelse.

Der forestår en svær men nødvendig afvejning mellem på den ene side den store positive interesse, som er blevet udtrykt fra brede lokale befolkningsgrupper, og på den anden side de lodsejere og lokale landbrugsorganisationer, som har meldt negativt ud under forløbet.

Det bliver ligeledes spændende at se, om der kan skrues en model sammen for styring og forvaltning af nationalparkerne, som sik-

rer, at de i ordets rette forstand bliver nationale med statslig prioritering og indflydelse. Og samtidig en model, som giver plads til reel lokal medbestemmelse fra kommuner og lokale borger- og erhvervsgrupper, så engagementet og udviklingsmulighederne sikres.

SØREN MARK JENSEN har fungeret som projektkoordinator på Pilotprojektet Nationalpark Kongernes Nordsjælland, Skov- og Naturstyrelsen. E-mail: smj@sns.dk



Figur 5. Fra Borgertopmødet. Foto af Søren Mark Jensen.

Boks 3.

Yderligere oplysninger om Pilotprojekt Nationalpark Kongernes Nordsjælland kan ses på hjemmeside: www.nationalparknordsjaelland.dk

Oplysninger om samtlige pilotprojekter kan findes på: www2.skovognatur.dk/nationalparker/default.htm

Oplysninger om møder og diskussioner i den Nationale Følgegruppe kan findes på: www2.skovognatur.dk/nationalparker/Organisation/moedekalender.htm.