

Forvaltning

Peder Agger
Naturrådet

Indledning om målene

Meningen med dette oplæg er ikke at komme med en færdig opskrift på, hvordan dagens emne skal håndteres af forvaltningen. Meningen er derimod at stimulere debatten om, hvordan nationale naturparker kan gribes an rent forvaltningsmæssigt.

Da enhver forvaltning kan betragtes som et middel til at indfri bestemte mål, må midlerne ud fra en ideel betragtning rette sig efter målet, og ikke omvendt. Derfor vil jeg tage udgangspunkt i de mål-overvejelser Naturrådet har gjort sig.

Når Naturrådet i sin rapport om natur og landbrug fra 1999 anbefaler "at mulighederne for at etablere et netværk af naturparker undersøges"¹, har det baggrund i oplevelsen af landbrugspolitikens og naturpolitikens utilstrækkelighed, især mht. mulighederne for en national prioritering på landbrugsområdet såvel som på naturområdet.

Visioner for, hvordan landbruget såvel som naturen skal udvikle sig på længere sigt var og er fortsat en mangel i Danmark, med mindre man tager de meget brede og ikke specielt langsigtede vendinger i Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling for gode varer.

Hvad naturen angår angives her målet for 2001-2006 "at være at bevare og genskabe levesteder, for hjemmehørende planter og dyr så de findes i store levedygtige bestande både på land og i de ferske og marine vandmiljøer. Indsatsen skal rumme områder hvor naturen får lov til at udfolde sig på egne præmisser og uden væsentlig menneskelig påvirkning."²

I øvrigt henvises til Wilhjelmudvalget og det grundlag dette skal skabe for at udarbejde en national handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse, en plan der bl.a. skal arbejde for, som det hedder, "at udvikle et sammenhængende, grønt net af beskyttede naturområder."

OECD's evaluering af dansk natur- og miljøpolitik, der udkom i marts samme år havde, på trods af en ellers overvejende positiv evaluering, også øje for de nævnte (og flere andre) mangler. To af OECD's mange anbefalinger lød:

'- improve the integration of nature, landscape and biodiversity concerns in agricultural policies and practicies;

- investigate the possibility of establishing a network of national parks, which could include some of the most valuable coastal ecosystems, such as tidal flats, dune areas, cliff coasts and heaths,³

Dette gav Naturrådet yderligere mod. Da endvidere flere af forfatterne til rådets egen status og vurdering af naturen og naturpolitikken tilstand⁴ pegede i samme retning vovede Naturrådet derfor at følge Nepenthes, Verdensnaturfonden og Det Grønne Kontaktudvalg ved i sin vismandsrapport fra maj 2000 at bryde med den ellers siden tresserne på bjerget fremherskende mening. Denne havde været, at Danmark er for lille til, at vi kan leve med den nedprioritering af nogle landskaber, som en opprioritering af andre ellers uvægerligt vil føre med sig.

Med henvisning til de smalle rammer, som den intensive erhvervsmæssige udnyttelse og lovgivningen sætter for naturens udfoldelse i Danmark, argumenteredes for mere dynamik i den danske natur, og vi anbefalede, "at der på sigt etableres større sammenhængende, urørte naturområder inden for alle de vigtigste naturtyper."⁵

Dette blev yderligere uddybet: "Der bør således etableres arealer med urørte hav-, fjord- og kystlandskaber, urørte ferske vådområder og urørte skovområder. Flere af de pågældende områder bør have en udstrækning på flere tusinde hektar. Der bør udvælges områder med stor forskellighed og geografisk spredning, så at de både kan bidrage til at forbedre mulighederne for biologisk mangfoldighed og give befolkningen flere oplevelses- og fritidsmuligheder."⁵

Med dynamikken som overskrift var det således naturbeskyttelsens klassiske fire krav der var på spil: Kravet om plads, sammenhæng, vedvarighed og beskyttelse mod forstyrrelse. Især var det størrelsen og dermed sikring af arter, der stiller krav til store områder, sikring af lang tidsmæssig kontinuitet (vedvarighed), samt begrænsning af forstyrrelse udefra og her især randeffekter fra det konventionelle landbrug, vi anså som afgørende.

Reservatskræk og institutionelle barrierer

Prioritering er en relationel handling i den forstand, at noget uvægerligt nedprioriteres, når andet opprioriteres. Som allerede berørt var det i tresserne og igen i slutningen af firserne, da oprettelse af nationalparker sidst var oppe til diskussion, angsten for nedprioriteringen, der var afgørende. I dag hvor bøtten er vendt, er det angsten for, hvad manglen på opprioritering i det lange løb kan føre med sig, som er i fokus.

Der er to stærke argumenter for dette skift. Det ene er, at hele landet i dag er langt bedre beskyttet end tidligere, i det den generelle fredning gennem paragraf-3 og 4 i Naturbeskyttelsesloven (mv.) nu er på plads. (Jeg ser her bort fra vores manglende evne til at sikre kvaliteten af disse arealer).

Det andet stærke argument er, at den internationale indflydelse på landskabsudviklingen er blevet meget stærkere. For at kunne opnå en hensigtsmæssig styring bl.a. af EU's støttemidler, er der et stort behov for visioner og en national prioritering både på landbrugs- og naturområdet. Uden den er der en oplagt fare for, at mange skønne kræfter spildes på områder, der ikke i længden vil kunne bære.

Eksempelvis vil vi ikke være i stand til på langt sigt at pleje alle de halvkulturrealer, der behøver pleje. Men uden visioner klattes plejeresourcerne mere eller mindre tilfældigt udover landet, fordi vi er ude af stand til at beslutte os for, hvor indsatsen skal koncentreres. Med de nationale naturområder har vi nu for første gang begyndelsen til en struktur der kan bygges videre på.

Når den lysende hensigtsmæssighed i disse overvejelser ikke tidligere har kunnet slå igennem, skyldes det også andre forhold. Blandt andet det, der med et neutralt ord kan betegnes som institutionelle barrierer. Eksempelvis har rivalisering mellem hhv. amter og statsskovsdistrikter tidligere været medvirkende til at fastlåse situationen og kan vel gøre det igen. Da Wilhjelm-udvalget har afholdt sig fra at beskæftiges sig med dette sprængfarlige tema, må andre tage dette emne op.

Hvad gør man i udlandet?

En måde at nærme sig emnet på, kan være at se på, hvad man har gjort i udlandet. Det har Naturrådet gjort i en lille undersøgelse, der beskriver de administrative og lovgivningsmæssige forhold i tre nationalparker i hhv. Sverige, Tyskland og England⁶.

De behandlede parker kan karakteriseres som overvejende hørende til hver sit af tre koncepter, hvor det ene omfatter det andet som kinesiske æsker (og som kan henregnes til IUCN's kategorier II, V og V/VI):

Reservatkonceptet med fokus på værdifulde naturområder med biodiversitet, naturbeskyttelse og fri dynamik. Området rummer ikke beboelse og erhverv. Dog er rekreation og turisme væsentlige elementer (Söderåsens Nationalpark i Skåne, Sverige).

Landskabskonceptet med fokus på landskaber med æstetik, rekreation og turisme, kulturhistorie og socioøkonomi. Udpegningen omfatter kulturlandskaber med udstrakte produktions og beboelsesområder (Lake District National Park, England).

Bufferzonekonceptet med en stærkt beskyttet kernezone med natur i fri dynamik, omgivet af 2-3 bufferzoner med fokus på bæredygtig udvikling for rekreation, landskab, kulturmiljø og socioøkonomi (Nationalpark Jasmund & Biosphäreservat Südost Rügen, Tyskland).

Det er kun det tyske eksempel, der således omfatter alle tre koncepter. Men i alle tre tilfælde indgår parkerne i et grønt netværk, der udgør rygraden i den nationale naturforvaltning. Også i Danmark skønnes det hensigtsmæssigt, at etableringen af naturparker ses i sammenhæng med habitatdirektivet.⁷

Typisk er parkerne udpeget på nationalt niveau, men den praktiske forvaltning har sit tyngdepunkt det regionale niveau. For alle tre parker er der udarbejdet detaljerede forvaltningsplaner der revideres løbende, og der er etableret selvstændige forvaltningsenheder. I

Lake District og på Rügen samler forvaltningsplanerne kompetencen fra forskellige myndigheder i en slags helhedsplan.

I Söderåsen nationalpark er nedsat et råd med repræsentanter for myndigheder, ngo'er og forskningsverdenen. I Lake Distrikt arbejder rådet meget bredt med rekreation, turisme, trafik, byudvikling og socioøkonomiske forhold. I Tyskland er der en selvstændig forvaltning, 'Naturparkamt' under Landesregeringen. Her er det en snævert sammensat forvaltning bestående af specialister, der udarbejder nationalparkplanen.

Da det endnu ikke i skrivende stund er afklaret, hvilken form der i sidste ende vil blive målsat for de nationale naturparker i Danmark, er det heller ikke muligt entydigt at fastlægge en optimal forvaltningsmæssig institutionalisering.

De af Naturrådet anbefalede "større sammenhængende naturområder" ligger tæt på det reservatkoncept, som ses i Söderåsens Nationalpark. Fokuseringen på fri dynamik og naturbeskyttelse lægger op til en professionel, relativt snæver styring i et nationalt ophæng.

De af Wilhjelmudvalget anbefalede nationale naturområder ligger meget på linje hermed.⁸ Kerneområderne udgøres primært af statsejede natur- og skovarealer. Men der kan anes en større åbenhed overfor også at inddrage andet end naturarealer. Der tales således om at øge halvkulturarealernes størrelse. Og om en benyttelse, som naturen ganske vist skal gå forud for. Hensigten er også at forbedre mulighederne for friluftslivet.

Og inden de nationale naturområder er endeligt på plads er det ikke usandsynligt at både landskabelige værdier, kulturhistorie og måske også socioøkonomiske forhold vil have fået en så fremtrædende plads, at udpegningerne bedre passer til landskabskonceptet end til reservatkonceptet. Det vil lægge op til / være resultat af en bredere og mere lokalt forankret forvaltning.

Da tanken om nationalparker sidst var oppe til seriøs behandling, det var i Holten-Jensen udvalget sidst i firserne⁹, foresloges et rådgivende udvalg for parken på 10-15 medlemmer sammensat af folk fra forskellige myndigheder og interessegrupper. Der opstilles tre modeller: et rent ekspertorgan, ekspertorgan med politiske observatører, og et blandet udvalg. Formanden foreslås udpeget af ministeren, og der foreslås et selvstændigt sekretariat med tætte forbindelser til det rådgivende udvalg og myndigheder.

Det brede bufferzonekoncept er endnu ikke synligt i den danske debat. Men hvad selve strukturen med kernezone/bufferzoner angår, kendes denne allerede fra Vadehavet og fra de jagt- og forstyrrelsesfri kerneområder, hvor de øvrige dele af EF-fuglebeskyttelsesområdet udgør en omkransende bufferzone. Utvivlsomt vil bufferzonekonceptet udvikle sig efterhånden som områdeudpegningen detaljeres og udbygges. Dette bør give anledning til overvejelser om, hvorvidt det skal have forvaltningsmæssige konsekvenser.

Behovet og Wilhjelmudvalgets udspil

Lidt afhængig af hvilket parkkoncept der er på tale, skal en hensigtsmæssig forvaltning være i

stand til at administrere større helheder, end vi har set tidligere. Den skal kunne

1. sikre den lange **kontinuitet** på 100-årigt sigt,
2. kunne gå på tværs af **fagfelter**,
3. kunne overskride **institutionelle grænser**:
både mellem sektorer såsom landbrugssektoren og miljøsektoren,
og mellem myndighedsniveauer: kommuner, amter og staten.
4. Endelig skal den **respektere behovet** både:
for en lokal forankring og
for en national evt. international rammesætning.

Wilhelmudvalget lægger i sit udspil op til et ophæng i regionplanen. Det siges således:

"På grundlag af statens beslutning om etablering af områderne udpeges og afgrænses disse nærmere som led i regionplanlægningen."⁸

Og det forklares om udpegningen af de nationale naturområder, at:

"Det er etableringen af større sammenhængende naturområder med særskilte planer for beskyttelse, forvaltning og udvikling, og med en målsætning, et indhold og en varighed der har sin egen eksistens ved siden af regionplanlægningen, og som optages som en del af regionplanlægningen".

Det anbefales endvidere,

"at der nedsættes et nationalt udvalg under Skov- og Naturstyrelsen med repræsentanter for de berørte interesseorganisationer og myndigheder der får til opgave at udarbejde de overordnede principper for de nationale naturområder, herunder overordnede principper for hvordan de planlægges, forvaltes og udvikles."

De er på en gang "særskilte" og "en del af" regionplanlægningen, som rammestyles af et nationalt udvalg af sædvanlig sammensætning.

Den ene store forvaltningsmæssige udfordring bliver, at få bakset naturparkerne på plads i forhold til de allerede eksisterende regionale institutioner. Den anden bliver at forene det lokale med det nationale/internationale.

Behov for dialog og forankring

Om det foreslåede nationale udvalg kan man være bekymret for sammensætningen. Erhvervsinteresserne kan let blive for dominerende til et reservatkoncept. Repræsentativiteten kan let blive skæv i forhold til et bufferzonekoncept. Og amternes evne til at magte opgaven kan man tvivle på. Sporene fra Vadehavet og Tøndermarsken skræmmer.

Og kommunerne kan have endnu sværere ved at klare sagen, så ikke kun det lokale men også de nationale interesser varetages. Hvordan vil f.eks. Sejflod kommune mon kunne træde i karakter

overfor Pindstrup Mosebrug, der står for 60 arbejdspladser i et ellers vanskeligt stillet hjørne af landet?

Det forekommer oplagt, at det må være det statslige niveau, der står for udpegningen af kerneområdet og dermed er bestemmende for naturparkens hovedindhold. Det forekommer næsten tilsvarende oplagt, at den nøjere afgrænsning må foregå regionalt. Afgrænsningen bør foregå i forståelse med lokale interesser, og disse må inddrages i en lokal dialog omkring områdets videre drift og udvikling.

Set fra et naturmæssigt synspunkt er det ikke afgørende om arealet er i statseje eller på private hænder, blot den langsigtede beskyttelse kan sikres. Da en af forudsætningerne for denne sikring er lokal opbakning er det dog åbenlyst, at allerede statsejede arealer langt lettere kan indgå i processen end arealer der i dag er ejet af private.

Et forhold, der yderligere understreger behovet for, at der sikres en stærk lokal involvering er, at de forholdsvis snævre udpegninger, som Wilhjelmudvalget har lagt frem (reservatkoncept) næppe er det mest hensigtsmæssige på længere sigt. Den meget snævre udpegning blev et kompromis i de anstrengte forhandlinger i udvalget mellem parktilhængerne på den ene side og på den anden side en landbrugs- og fiskerisektor der, var bange for at købe katten i sækken, og som derfor foretrak en smal frem for en bredere udpegning.

Naboarealerne bør kunne inddrages (bufferzonekoncept) for at mindske randeffekter på parkens kernezone. Skal en sådan vækst af parkerne kunne foregå, er det en stor fordel og ofte formentlig en afgørende forudsætning, at der er lokal opbakning. Det har vi set i Vadehavsregionen, hvor man lokalt fik lov at skyde sig selv i foden, ved at afvise udpegningen til Verdensarvslisten, fordi forhandlingsklimaet og dermed dialogen gennem årene af andre grunde var forpestet.

I vores stadig mere ekspertdominerede samfund ser man stadig oftere an hang til overforbrug af naturvidenskabelig rationalitet. Det giver problemer, fordi videnskaben kan ikke opfange alt, dels mangler ofte viden om den helt lokale historie og lokale konkrete forhold, dels er den ude af stand til at bestemme, hvad det er for værdier folk tillægger natur og landskab. Denne mangelfuldhed bliver ikke bedre men værre, når også den økonomiske videnskab bliver bragt på banen, med dens uigennemskuelige 'cost-benefit analyser', som foreslået af Wilhjelmudvalget.

Men udover at give ny viden om lokale forhold og værdier er der også andre grunde til, at det må anbefales at øge borgerinddragelsen i naturforvaltningen. Dels har den den værdi i sig selv som ligger i at mennesker myndiggøres i forhold til den virkelighed de opholder sig i.

Dels indebærer inddragelsen en formidling til befolkningen om administrationen af landskabet, en formidling som indebærer både en legitimering af den foretagne forvaltning og en kontrol med at den respekteres, således som vi kender det fra borgerinddragelsen i forbindelse med oprettelse af vildtreservaterne.

Men borgerdeltagelse etablerer langtfra altid sig selv. Den skal organiseres, faciliteres og støttes økonomisk. Og så skal den gøre en forskel. Fremfor kun at have rådgivende funktioner som vi kender dem, kunne parkråd tillægges kompetence omkring fordeling af overvågnings-, forsknings- og formidlingsressourcer.

Sådanne initiativer er på linje med hvad man kan se indenfor andre områder af miljøpolitikken, hvor man i stigende grad har forladt den gamle 'command and control' forvaltning til fordel for en mere forhandlingsorienteret planlægning.¹⁰

Men det er ikke kun de enkelte nu foreslåede 6 områder, der bør vokse. Også antallet af områder bør stige i de kommende år. Dette kræver selvsagt et initiativ på det nationale niveau. Selvom det er en forståelig 'smutter' at Vadehavet ikke kom med i første omgang, bør det ikke være udelukket for bestandigt. Og skal der ske en rimelig sikring af hele spektret af danske naturtyper bør vi op på 10-20 naturparker. Især hvis også behovet på det marine område regnes med.

Som man måske har fornemmet er det (udover de institutionelle barrierer) demokrati problemet jeg finder er det sværeste at finde en ordentlig løsning på. I den retning har vi både gode og dårlige erfaringer. Amternes grønne råd kan kritiseres for at være for udemokratiske, fordi det er de samme lobby organisationer der er gengangere fra amt til amt. Statsskovdistrikternes brugerråd er af varierende kvalitet og flere af dem ikke seriøse.

I begge tilfælde er de kun rådgivende og ikke besluttende. Der kan derfor være behov for at se på hvor vi har gode erfaringer. Her kan nævnes processen omkring udpegning af vildtreservater, og tilsvarende heldige forsøg der er gjort i relation til naturgenopretningsprojekter. Når erfaringerne her i reglen er bedre, skyldes det formentlig flere forhold. Et af dem kan være, at projektet her ofte er mere konkret og afgrænset i rum og tid.

Særdeles konkret, og tilsvarende succesrigt, er de projekter, hvori der indgår jordfordeling. Udsigten til en bedre arrondering og evt. arealudvidelse er stærkt fremmede for forhandlingsviljen.

Men det er jo langt fra alle borgere, der reelt kan stilles noget sådant i udsigt, derfor er det også vigtigt at overveje andre midler. Et forslag skal være at øge offentligheden omkring forvaltningen af naturparkeren f.eks. ved udgivelse af nyhedsblade, oprettelse af hjemmeside, gennemførelse af høringer og informative møder. En anden overvejelse kunne være, ikke at lægge udpegningen af parkrådet ud til de sædvanlige interesseorganisationer men til de politiske partier.

En tredje overvejelse kan være, at benytte lejligheden til en mere systematisk erfaringsdannelse, ved at afprøve forskellige modeller. - Alle naturparker behøver ikke nødvendigvis at administreres på præcist samme måde, hvorfor ikke lave forsøg med en differentieret forvaltning? I hvert fald i de første indledende år skal der mao. være plads til forsøg, overvågning og forskning ikke kun når det gælder biodiversiteten men også når det gælder forvaltningen.

Men lad mig slutte som jeg begyndte: Naturrådet har ingen færdig opskrift på forvaltningen af de kommende naturparker med i lommen. Der vil under alle omstændigheder skulle foretages mange afvejninger og indgås mange kompromiser. Men det behøver ikke nødvendigvis at være dårligt. Så lad os komme i gang med mere dialog og flere forsøg. Det er ikke kun naturen, men også forvaltningen af den, der kan blive bedre.

1. Agger,P. m.fl.(red): Natur og landbrug. Temarapport Nr. 1: 1999, Naturrådet.
2. Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling: Udvikling med omtanke - fælles ansvar. Regeringen, juni 2001.
3. OECD: Environmental Performance Reviews: Denmark. OECD 1999
4. Holten-Andersen m.fl. (red): Dansk naturpolitik - viden og vurderinger. Temarapport nr. 1: 2000, Naturrådet.
5. Agger, P. m.fl.: Dansk naturpolitik - visioner og anbefalinger. Vismandsrapport 2000. Naturrådet.
6. Naturrådet (2001): Nationalparker i Danmark - diskussion på baggrund af udenlandske eksempler. Arbejdsrapport nr. 3, Naturrådet.
7. Wilhjelmudvalget Mødedokument 7-2: Natur i Danmark: Status, mål og midler. Rapport fra arbejdsgruppe for naturkvalitet og naturovervågning. 1. udkast, 6. juni 2001.
8. Wilhjelmudvalget: En rig natur i et rigt samfund. Foreløbig publikation til offentliggørelsen den 23. august 2001. Skov- og Naturstyrelsen.
9. Skov- og Naturstyrelsen (1989): Naturpark det Midtjyske Søhøjland. Rapport fra pilotprojektgruppe, nedsat af Skov- og Naturstyrelsen.
10. Fischer,F.(2000): Citizens, Experts, and the Environment - The politics of knowledge. Duke Univ.Press.