



Jørgen Primdahl, august 2022

Fremtidens bæredygtige landskaber

- et review af den internationale litteratur om samarbejdsdrevne planlægning og forvaltning

Samarbejdsdrevne planlægning og forvaltning af rurale landskaber emnet for dette review. Med fokus på principper og metoder er intentionen at give et overblik over vigtige temaer i den internationale litteratur vedrørende håndtering af konkurrerende arealanvendelser samt nye samarbejdsdrevne former for planlægning og forvaltning.

Fremtidens bæredygtige landskaber

– et kort review af den internationale litteratur om samarbejdsdreven planlægning og forvaltning

1. Indledning

Samarbejdsdreven planlægning og forvaltning af det åbne lands landskaber har været en central del af arbejdet i Collective Impact initiativet, 'Fremtidens bæredygtige landskaber'. I Danmark er der de senere år indhøstet vigtige erfaringer med samarbejdsdreven planlægning og redskaber til omstilling af arealanvendelsen, og disse er sammenfattet i en vidensyntese forfattet af Niras. Samtidig er det et emne, der internationalt har haft stor faglig opmærksomhed de seneste årtier. Som et supplement til den danske vidensyntese rummer dette notat et review af den internationale litteratur. Formålet er at give et kort overblik over centrale dele af litteraturen om samarbejdsdreven planlægning og forvaltning af fremtidens rurale landskaber, et overblik der dels kan give en forståelse af betingelserne for at gennemføre samarbejdsdrevne processer, dels kan inspirere dansk planlægning og forvaltning. Med en enkelt (svensk) undtagelse fokuseres udelukkende på nøgletekster på engelsk, som har relevans for principper for og metoder til samarbejdsdreven landskabsplanlægning og -forvaltning. Empiriske analyser af samarbejdsdreven planlægning og forvaltning er ikke omfattet af reviewet. Udvælgelse af de enkelte artikler, der indgår i reviewet er foretaget ud fra mit generelle overblik over litteraturen, idet kriterierne har været, at artiklerne skal have markeret sig i den faglige debat som har relevans for planlægning og forvaltning af fremtidige rurale landskaber, og at de skal handle om principper og metoder.

Reviewet omfatter fire områder: (1) Det multifunktionelle landskab som en 'samlende' faktor, (2) arealanvendelse og naturbeskyttelse, (3) samarbejdsdreven planlægning og (4) governance. Undervejs sammenholdes hovedpunkter i reviewet med dansk planlægning og forvaltning. Som en indgang til disse områder rummer det følgende afsnit et kort diskussion af selve landskabsbegrebet med ultrakorte referencer til dets anvendelse i dansk landskabsforvaltning.

Om landskabsbegrebet

Der findes ingen entydig definition på begrebet landskab. I litteraturen kan man finde tre hovedforståelser af landskabet som begreb. I den ældste betydning, dvs. i de tyske-hollandske-nordiske sprog har 'landskab' ifølge Kenneth Olwig oprindeligt været forstået som et område (stort eller lille), der har været omfattet af de samme regler, dvs. som et 'samfund' (Olwig 1996, 2002). De første nedskrevne love i Norden blev betegnet som landskabslove, idet de afspejlede de forskelle, der var i de forskellige regioners (landskabers) mundtlige love, forskelle der indenfor den danske del var så store, at de ikke kunne forenes til én lov. Historisk har denne betydning været afgørende for landskabets forvaltning al den stund, at det jo var disse love, der udgjorde grundlaget for de beslutninger, der blev taget på tingstederne. Love og beslutninger -og ikke mindst de diskussioner og forhandlinger der er gået forud - som gennem århundreder har sat deres præg på de enkelte egne, på de enkelte landskaber.

Senere udvikler der sig en forståelse af landskabet som noget visuelt, noget som malere, poeter og andre kan repræsentere. Sådanne repræsentationer fylder landskabet med mening og kan have stærke symbolske betydninger, der (ofte) kan aflæses i det visuelle landskab, og som gennem tiderne har præget planlægning, arkitektur samt bygnings- og landskabskultur iøvrigt. 'Landskab' i denne betydning har især domineret i den engelsksprogede verden, men har i høj grad også sat sine aftryk på dansk planlægning. I mange sammenhænge, bl.a. i de tidligere amters regionplanlægning, har 'landskabet' betydet 'landskabsbilledet', dvs. et sceneriske.

I sin bog fra 1984 argumenterer Daniel Cosgrove for, at 'landscape as a way of seeing' skal med som en helt nødvendig dimension, når geografer i øvrigt arbejder med landskabet, fordi den visuelle dimension handler om mere end det snævre 'landskabsbillede'. Det handler også om tids- og stedsidentitet, om magt og meget andet (Cosgrove 1984). I den digitale udgave af Oxford Dictionary defineres 'landscape' som "*alt man kan se når man betragter et stort landområde, navnligt i det åbne land.*"

Senere kommer landskabsøkologien med en tilgang, hvor landskabet opfattes som et system af økosystemer. "*Et heterogent område med et mønster af interagerende økosystemer, som i form gentager sig hen igennem området*", som Richard Forman og Michel Godron (1986, s.11) definerede 'landskab'. Det centrale i denne opfattelse er, at den enkelte habitat indgår i et system af habitater, som skal med, hvis vi skal forstå, hvordan de økologiske processer fungerer, som f.eks. vandets strømning eller plante- og dyrelivets udfoldelse og bevægelse i tid og rum. Denne økologiske opfattelse af landskabet har haft stor indflydelse på dansk planlægning, hvor højt prioriterede naturområder samt deres indbyrdes sammenhæng gennem økologiske forbindelser i høj grad præger de nuværende kommuneplaner, ligesom netværk af habitater indgår som et bærende princip bag det europæiske NATURA 2000 system.

Endelig kan nævnes 'Den Europæiske Landskabskonvention', som er formuleret af Europarådet og siden 2000 tiltrådt af 40 lande inklusiv Danmark. Denne konvention er i dag en hyppig reference i den europæiske diskurs om landskabets forvaltning (Jones & Stenseke 2011). I den danske oversættelse defineres landskab som:

" .. et område – som opfattet af mennesker hvis egenart er resultatet af naturlige og/eller menneskelige faktorerers påvirkning og gensidige påvirkning" (Europarådet 2000, Art. 1)

Denne definition er bred og kan – med lidt god vilje – rumme de tre hovedopfattelser omtalt ovenfor. Hvor ikke andet nævnes, er det denne brede landskabsdefinition, der anvendes i dette notat, idet 'opfattet' tolkes bredt til at omfatte områdets fremtrædelse, karakter, betydninger, anvendelse samt dets fysisk-biologiske indhold og processer

2. Det multifunktionelle landskab som et samlende faktor

I 2013 publicerede Jeffrey Sayer sammen med kollegaer en artikel om principper for en 'landskabstilgang' [landscape approach] omfattende 10 principper til "*samordning [reconciling] af landbrug, naturfredning og andre konkurrerende arealanvendelser*" (Sayer m.fl. 2013). Artiklen har haft stor indflydelse på debatten om samarbejdsdrevet landskabsforvaltning og er baseret dels på et omfattende litteratur-review, dels på resultater fra konsensusfokuserede workshops og feedback fra et større antal professionelle beskæftiget med arealkonflikter. Udgangspunktet er stigende arealkonkurrence overalt på jorden, først og fremmest mellem landbrug og naturbeskyttelse, hvor der i ethvert område vil være forskellige fremtidsperspektiver og interesser knyttet til arealanvendelsen. De 10 principper omhandler landskabet i bred betydning, dvs. mere end blot et fysisk område, og denne brede tilgang bevirker ifølge forfatterne, at folk kan være enige om selve principperne og samtidig uenige om de mange konkrete beslutninger, der skal samarbejdes om. De 10 principper er sammenfattet i tabel 1 nedenfor. I en konkret samarbejdssituation vil nogle af principperne være mere relevante end andre.

Tabel 1. Ti principper for en 'landskabstilgang' ifølge Sayer m.fl. 2013.

Princip	Betydning og relevans
1 Kontinuerlig læring og adaptiv forvaltning	Landskaber er dynamiske og er undertiden genstand for store, uforudsigelige påvirkninger. Tilpasning og omstilling er nødvendig, forståelse af nye situationer og fælles læring er forudsætninger
2 Udgangspunkt: Fælles problemforståelse	I starten af en samarbejdsproces er det vigtigt for opbygning af tillid, at man kan blive enige om opgaven, f.eks. at de forskellige interessenter kan se det nyttige i at samarbejde om landskabets fremtid
3 Flere skala	Landskabet påvirkes af mange forskellige drivkræfter, fra globale klimaforandringer, til EU's landbrugspolitik til lokale lodsejeres egne værdier og planer. De skal alle medtænkes i processen
4 Multifunktionalitet	Ethvert landskab har mange forskellige funktioner og enhver forandring rummer dilemmaer, først og fremmest om arealanvendelsen. Disse dilemmaer skal lægges åben frem
5 Mangfoldige interessenter	Interessenterne, deres værdier og præferencer skal med processen. I praksis vil det ofte være nødvendigt at begrænse antallet.
6 Forhandlet og gennemskuelig forandringslogik	Gennemskuelige fremlæggelser og diskussioner af forandringer (ønskede/uønskede) fremmer processen imod forståelse og accept af fælles forvaltningsløsninger
7 Afklaringer af rettigheder og ansvar	Love og regler for adgang til ressourcer og arealanvendelse er centrale for al landskabsforvaltning. Nogle af disse er til forhandling og fælles accept af disse er et mål i sig selv
8 Åben og brugervenlig monitorering	Der er mangfoldige kilder til relevant information. Åben adgang til og deltagelse i monitorering af landskabsudviklingen fremmer den sociale læring som er nødvendig
9 Resiliens	Radikale, uplanlagte forandringer er som regel skadelige og uønskede. Et landskabs resiliens – dets kapacitet til at udgå eller afbøde trusler og at absorbere og genoprette manifesterede trusler – fremmes gennem social læring og erfaringer udefra. For landbrugslandskaber er det ofte en udfordring at forene omfattende strukturforandringer med øget resiliens
10 Styrkelse af interessenterne	En landskabstilgang med effektiv samarbejde forudsætter stærke interessenter og institutioner som er i stand til at takle de rejste problemstillinger

Sayers m.fl.'s artikel er orienteret mod samarbejdsdrevet landskabsforvaltning overalt på jorden, og har sit udspring i faglige kredse omkring Biodiversitetskonventionen underskrevet i Rio 1992. Artiklen har imidlertid også haft stor indflydelse på landskabsforskningen, ikke mindst i Europa.

I et 'State-of-the art' review gennemgår Bas Arts m.fl. (2017) litteraturen om 'landskabstilgange' med fokus på økologiske, økonomisk-udviklingsmæssige, samt social-kulturelle dimensioner i landskabet. De konstaterer, at 'landskabstilgange' har vundet udbredelse, fordi det for det første har vist sig umuligt for sektororienterede tilgange til arealforvaltningen i tilstrækkelig grad at adressere andre sektors interesse og håndtere såkaldte 'wicked problems', dvs. komplekse problemstillinger som er vanskelige at afgrænse præcis, eksempelvis klimaforandringer, tab af biodiversitet og fremme af 'bæredygtig udvikling'. For det andet har 'landskabstilgange' været fremhævet som en måde at gøre politikker og

forvaltning mere rumligt fokuserede og skalaorienterede. I reviewet vises det samtidig, at det landskabsøkologiske fagområde, især i Europa og Australien, har udviklet sig fra at være præget af meget specialiserede tilgange til økologien til et mere helhedsorienteret syn på landskabet, hvor netværk af habitater, arts—landskabsrelationer og mennesket som beslutningstager er kommet i fokus. På det økonomiske område har 'landskabstilgange' vundet udbredelse indenfor land- og skovbruget, hvor bl.a. agro-biodiversiteten i landskabsmosaikken ifølge reviewet har fået stigende opmærksomhed, ligesom 'landskabstilgange' er fremhævet som et instrument til sikring mod uønsket skovfældning. Adskillige store multinationale firmaer har indbygget 'landskabstilgange' i deres business modeller, men det hører ifølge forfatterne også med til billedet, at megen litteratur kritiserer manglen på offentlig regulering og privatisering af naturressourceforvaltningen. Videre gennemgås landskabets betydning som 'sted', dvs. områder og lokaliteter som folk på forskellig vis er knyttet til, steder som gennem folks egne livserfaringer og/eller gennem fortællinger har fået identitet. Folks engagement i landskabet – deres modstand mod forringelser eller deres vilje til at samarbejde om forbedringer har ofte rod i tilknytningen til landskabet som sted. Endelig behandles litteraturen om den offentlige regulering af landskabet og de politiske processer, der omgiver denne. Det er denne regulering, der er omdrejningspunktet i den offentlige landskabsforvaltning, som behandles i afsnit 4 nedenfor, og emnet skal derfor ikke uddybes her. Reviewet anvender imidlertid relativt megen plads på en enkelt, central artikel om landskabspolitik, som kort også skal omtales videre her, nemlig Christoph Görg's artikel om betydningen af 'skala-politik' og naturgrundlag i landskabsforvaltningen.

Også Görg (2017) anvender begrebet 'landskab' til at forbinde natur- og samfundsvidenskaber med bl.a. den pointe, at landskabet ikke er noget for en gang givet, der skal forstås og forvaltes som noget stationært, men noget der udvikler sig og har en historie. Derfor skal landskabets historie med, når det forvaltes. Videre skal landskabet forstås som et sted, der er udviklet i en kombination af natur- og sociale processer OG samtidig et sted der udgør det fysisk-biologisk grundlag for disse processer. Landskabet udgør det fysisk-biologiske grundlag, hvorpå land- og skovbruget fungerer og er samtidig (i kombination med andre processer) skabt af tidligere tiders land- og skovbrug.

Endelig kan der refereres til James Reed m.fl., som i et review definerer en 'landstilgang' *".. som en ramme [framework] til integration af politikker og praksis i flere, konkurrerende arealanvendelser gennem implementering af adaptive og integrerede forvaltningssystemer"* (Reed m.fl., 2016, s. 2544). Forfatterne argumenterer i artiklen for at evalueringer af 'landskabstilgange' bør afveje partcipatorisk engagement med videnskabelig rigueur, at en optimal governance struktur vil variere, at en 'landskabstilgang' ikke er brugbar overalt, at der bør være en løbende inddragelse af interessenter, at socio-kulturelle og globale miljøhensyn bringes i samspil, og en landskabstilgang ikke er noget statisk men kræver en dynamisk forståelse af landskabet.

Sammenfattende skal det fremhæves, at 'landskabstilgange' har vundet udbredelse, såvel i den akademiske litteratur som i forvaltningspraksis. Det vil imidlertid være en overdrivelse at påstå, at 'landskabstilgange' har bidt sig fast i dansk arealforvaltning, men mange tendenser peger i den retning, bl.a. Collective Impact- initiativet og en række konkrete samarbejdsprojekter.

3. Arealanvendelse og naturforvaltning – 'land sparring' versus 'land sharing'

Medens integration af forskellige anvendelsesinteresser er et bærende princip bag udviklingen af 'landskabstilgange', er der i litteraturen en anden diskurs, som handler om fordele og ulemper ved at adskille landbrugsproduktion fra naturbeskyttede områder. Afvejninger mellem landbrugsmæssig arealanvendelse og natur er en gammel diskussion, som tager fart i 1990'erne, hvor biodiversitetskrisen

for alvor kommer på dagsordenen, og hvor efterspørgslen efter fødevarer fortsætter med at stige. ”*Skal landbrugspolitikker fremme ’land sparring’ eller naturvenlig landbrug?*” spørger Joern Fisher m.fl. (2008). Ved adskillelse af landbrug og natur kan landbruget gøres mere intensivt og give højere udbytter og dermed ’spare’ areal, der vil kunne sættes til side (beskyttes eller genoprettes) til ’ren’ natur. Ulempen er her, at landbrugsområder i så fald kan blive fattige på biodiversitet. Fordelen ved at kombinere natur- og landbrug er, at hele det betragtede område kan rumme en høj biodiversitet men udbyttet per arealenhed vil være mindre. Ifølge forfatterne kan de to forskellige tilgange ses som yderpunkter i et kontinuum af tilgange. Yderpunkter, der bunder i forskellige videnskabelig opfattelse af landbrug og naturbeskyttelse, herunder i hvordan man ser på det samlede landskab og på om mennesket ses som en del af eller adskilt fra naturen. Hvilke af de to yderpunkter er så bedst? Det giver artiklen ikke noget definitivt svar på, først og fremmest fordi forudsætningerne for at vælge eller balancere mellem de to yderpunkter afhænger af den landskabsmæssige kontekst. Er landskabet præget af store kontraster mellem landbrugsområder og naturområder – som det f.eks. er tilfældet i lande som Australien og USA med relative korte landbrugshistorier – eller er det mere finkornet med en heterogen blanding af landbrug og natur i den lokale landskabsskala med Costa Rica nævnt som eksempel. Eller ligger landskabet midt imellem, med en blanding af naturområder, intensive landbrugsområder og begge dele blandet sammen som situationen er i de fleste europæiske regioner. I deres anbefalinger til landbrugspolitikken foreslår forfatterne, at man tager udgangspunkt i sådanne forudsætninger og peger på, at forskellene i forudsætninger bør afspejle, hvordan man kombinere hensynene til både biodiversitet og fødevarereproduktion. I tabel 2 vises tre forskellige landskabsmæssige forudsætninger og deres implikationer for land sparring og land sharing ifølge forfatterne.

Tabel 2. Den regionale kontekst og anbefalinger til arealpolitikker i relation til landbrug og natur iflg Fisher m.fl. 2008

Regional kontekst	Anbefalinger
Finkornede landskaber med en heterogen landbrugsstruktur	Politikkerne bør både søge at fastholde disse heterogene landbrugslandskaber OG genoprette større naturområder (gennem lokalsamfundsinitiativer eller arealopkøb) bl. a. med det formål at beskytte arter, der ikke kan klare sig i landbrugslandskabet.
Større sammenhængende, intensive landbrugsområder	Politikkerne bør målrettes beskyttelse og udvidelse af store arealer med naturlig vegetation og forbinde disse, enten gennem økologiske korridorer eller på anden vis, f.eks. gennem midlertidige brak arealer. I øvrigt bør man søge at gøre landskaberne mere finkornede gennem sædskifter, reduktion af markstørrelser og etablering af lineære og andre småbiotoper.
Udviklingsområder med hurtig ekspansion af landbrugsarealet	Her bør man undgå ad-hoc og ureguleret intensivering, understøtte en blanding af ’land sparring’ og naturvenlig landbrug samt identificere og beskytte biodiversitetsmæssige ’hotspots’.

Fischers m.fl.’s artikel kan ses som et fagligt funderet, pragmatisk forsøg på at nuancere debatten om landbrug versus natur, som den var i 1990’erne, men debatten stoppede ikke her. I en artikel i Science af Phalan m.fl. (2011) sammenlignes henholdsvis ’land sparring’ (adskillelse af natur og landbrug indenfor sammen område) med ’land sharing’ (integreret arealanvendelse). Langs gradienter af landbrugsmæssig intensitet i to områder i henholdsvis Ghana og Nordindien blev biodiversiteten for fugle- og træarter undersøgt. Her blev det fundet, at flere arter var negativt end positivt påvirkede af landbrug, og at det gjaldt især arter med ringe geografisk udbredelse. Konklusionen var, at i de undersøgte områder var det

flere perspektiver – for både biodiversitet og fødevarerproduktion - i at satse på 'substantiel' intensivering af landbruget i nogle delområder (det fremhæves, at intensivering ikke behøver at betyde øget anvendelse af kemikalier) og reservere og restaurere naturområder uden landbrug i andre områder.

Artiklen resulterede i en del reaktioner fra overvejende biologer, geografer og andre der arbejder med arealanvendelse, landbrug og naturforvaltning. Generelt blev der ikke sat spørgsmålstegn ved artiklens data og de konkrete analyser, men det gjorde der til gengæld ved selve den måde, hvorpå modellen om 'land sparring' og 'land sharing' blev præsenteret og argumenteret. Fischer et al. (2011) fremførte 5 kritiske syn på 'land sparring' strategien: (A) Den tager ikke højde for, at mange lande mangler effektive midler til at beskytte naturområder; (B) der findes situationer, hvor både afgrødeudbytter og biodiversitet er på højt niveau, eller hvor biodiversitet er afhængig af landbruget; (C) store regioner mangler de naturmæssige forudsætninger for intensiv landbrug; (D) de steder hvor intensiv landbrug uden kemikalier er muligt nærmer man sig 'land sharing' strategien. To redaktører af et special issue i *Frontiers in Ecology and the Environment* (Ramankutty og Rhemtulla 2012) argumenterede for, at de to strategier burde være kontekst-afhængige, og at land sparring var mest egnet i tropperne, mens land sparring gav flere fordele i tempererede regioner. Dette synspunkt blev imødegået med det synspunkt, at også i troperne var begge strategier relevante (Scariot 2013). I et svar sammenfatter de to forfattere deres syn på det kontekstafhængige således: *"En mere præcis karakteristik af vores ide ville være, at land sparring eller land sharing ikke er et enten-eller valg, men er stærkt kontekst afhængigt og bør medtage en hel række af økonomiske, socio-kulturelle, og historiske forudsætninger"* (Ramankutty og Rhemtulla 2013, s. 178).

Som det er fremgået er der fordele og ulemper med begge strategier. Uden at man kan tale om generel konsensus, er der mange artikler, der anbefaler, at man som udgangspunkt i valg mellem de to strategier ser på konteksten, og at denne handler dels om selve fordelingen (aktuelt og potentielt) af den landbrugsmæssige produktion, biodiversiteten i det betragtede område og andre arealanvendelser, dels om skalaforhold og historien. Debatten viser dermed samtidig, at offentlig biodiversitetsforvaltning i høj grad handler om rumlige beslutninger. Her har tendensen i Storbritannien ifølge Bill Adams m.fl. flyttet sig fra at være fokuseret på beskyttelse af mange, relativt små områder til at prioritere store områder, hvor beskyttelsen sker gennem stadig mere omfattende projekter med stigende deltagelse af almennyttige fonde og NGOs mere generelt (Adams m.fl. 2013).

Den danske debat om adskillelse versus integration af landbrugsproduktion og beskyttelsen af biodiversitet har i nogen grad afspejlet den internationale debat om 'land sparring' versus 'land sharing', som den kort er refereret her. Også i Danmark har der været fortalere for begge strategier eller kombinationer af disse. Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger fra 2013 afspejler tydeligt en kombination af 'land sparring' og 'land sharing' perspektiver med bl.a. anbefalinger til både af etablering af et nationalt naturnetværk med flere store natur- og landskabsområder, som udvikler sig frit og forbedring af støttemulighederne til mere natur og biodiversitet i landbrugslandet. Nogle politikker har favoriseret et land sparring perspektiv, f.eks. i form af de såkaldte naturnationalparker. Andre har som udgangspunkt haft en højere grad af integration, dvs. land sharing, f.eks. gennem Naturbeskyttelseslovens regler om beskyttede naturområder og 'Det Grønne Danmarkskort', som er under tilblivelse som del af kommuneplanlægningen.

Debatten viser imidlertid også betydningen af fysisk planlægning, idet begge strategier handler om, hvordan man – især den offentlige sektor – rumligt vil prioritere fremtidens naturområder. Det næste afsnit handler om principper for og metoder i den samarbejdsdrevne fysiske planlægning

4. Samarbejdsreven planlægning og rumlige strategier

Opfattelsen af planlægning har ændret sig over tid i takt med, at planpraksis har ændret sig. I 1970'erne gennemgik den svenske politolog Lennart Lundquist (1976) den videnskabelige litteratur for udbredte definitioner på 'planlægning' og kom selv med en definition formuleret som en slags fællesnævner for de forskellige opfattelser. Hans definition er vist i tabel 3, og det ses tydeligt, at planlægning for Lundquist handler om 'kontrol' – om at styre den fremtidige udvikling efter de intentioner, som den planlæggende aktør ønsker gennemført. Definitionen siger intet om, hvad slags intentioner, planlægningen handler om, eller hvor de kommer fra. Det gør derimod en senere definition, givet af Patsy Healey (2004) som også er vist i tabel 3. Med den forskel i forhold til Lundquist, at Healeys fokus ikke er planlægning generelt, men strategisk fysisk planlægning, handler planintentionerne om prioriterede investeringer, beskyttelse, infrastruktur og arealregulering, og de udspringer af kollektive processer. 'Kontrol' er ikke et nøgleord, men det er 'gentænkning'. De to meget forskellige definitioner på planlægning er nævnt her for dels at fremhæve, hvor bredt planlægning forstås, dels for at trække to meget forskellige dimensioner i den fysiske planlægning frem, nemlig 'konflikthåndtering' og 'stedudvikling' [place making].

I forhold til de omfattende forandringer, der er i gang i dansk natur- og landskabsforvaltning skal de to definitioner – som det vil fremgå nedenfor - ikke forstås som uforenlige, men snarere som komplementære. En fysisk planlægning uden kontrol gennem areallovgivning vil meget hurtigt vise sig dysfunktionel, ligesom en planlægning der ikke formår at gentænke arealudviklingen ikke vil være meget bevendt i forhold til en grøn omstilling

Tabel 3. To forskellige definitioner på 'planlægning'

Lundquist 1976, s. 137 *"Planlægning er fremtidsorienterede processen gennem hvilke aktøren forsøger at opnå kontrol sine omgivelser med det formål at kunne gennemføre sine intentioner"*

Healey 2004, s. 46 *"Min forståelse af 'strategisk rumlig planlægning' drejer sig om selvbevidste, kollektive anstrengelser for at gentænke [re-imagine] en by, byregion eller generelt område og oversætte resultatet til prioriteringer for arealinvesteringer, beskyttelses-bestemmelser, strategiske infrastrukturinvesteringer og principper for arealregulering"*

Baseret på omfattende studier af udviklingen i britisk og europæisk fysisk planlægning skrev Patsy Healey i 1998 en artikel, som har haft stor indflydelse på debatten om planlægningens forskellige roller: 'Samarbejdsdrevne planlægning i interessent-samfundet'. Hendes hovedpointe er, at debatterne om den fysiske planlægning formål kredser om to opgaver: (1) *Reguleringen af den private arealanvendelse i samfundets interesse og forvaltning af konflikter omkring arealanvendelse og –udvikling.* (2) *Understøttelse og skabelse af særlige steds-kvaliteter med det mål af fremme bredere sociale, økonomiske og miljømæssige mål* (Healey 1998, s. 6). Det vises i artiklen, hvordan det dominerende perspektiv i den førstnævnte opgave, konflikthåndtering, har præget såvel planpraksis som debatten om planlægning i nogle perioder, mens stedsperspektivet har domineret i andre. Det er imidlertid en vigtig

pointe hos Healey, at begge perspektiver er tilstede i enhver planlægningsituation, om end deres relative betydning varierer.

Konflikthåndteringen handler ifølge Healey om regulering af arealanvendelsen for at undgå eller reducere konflikter, prioritere ressourcer og undgå miljøforringelser for andre ejere og brugere. Forhandling og et aftalt grundlag [contract] i form af vedtagne planer er de vigtigste elementer i processen. Stedudviklingen har ifølge Healy historisk handlet om, at det offentlige – gennem kompetente planlæggere – sikrede velfungerende og attraktive steder. Dette viste sig gennem sidste del af 1900-tallet – af flere grunde - at blive stadig mere vanskeligt, fordi der kom voksende kritik af ekspertstyre, fordi der manglede økonomiske midler til offentlig finansiering af by- og landskabsudvikling, fordi der opstod voksende interesse for beskyttelse og bevaring, og endelig fordi forskellige sektorer fik øget politisk magt.

Ud af disse vanskeligheder opstod interessen for samarbejdsdrevne planlægning, som i stigende grad begyndte at præge planpraksis. Det viste sig samtidigt, at samarbejdsdrevne planlægning også er egnet til at håndtere konflikter. Som det fremhæves i konklusionen (Healey 1998, s. 18):

"Samarbejdsdrevne planlægning som en tilgang i et multi-stakeholdersamfund er derfor retfærdiggjort, fordi det er mere effektivt (reducere transaktionsomkostninger på længere sigt), fordi det har større politisk legitimitet, og fordi det tilføjer merværdi til de løbende stedsudviklings-initiativer gennem opbygning af fælles viden og forståelse samt ved at genere muligheder for kreativ synergi og dermed udvikle interessenters kapacitet til at arbejde sammen og løse fælles problemer"

John Forester har sit arbejde med samarbejdsdrevne planlægning fulgt mange af de samme tilgange, som Healey anvender. Et særligt fokus for Forester er læring og mediering, som i denne her sammenhæng henviser til både mægling og læringsformidling, hvor det handler om at omdirigere konflikter til fælles afklaring, at undersøge muligheder snarere end eskalere krav og at forfølge praktiske mål som kan tilgodese forskellige interesser (Forester 2006) En vigtig tilgang til en sådan læring og mediering er ifølge Forester at undersøge, hvad succesfulde planlæggere og mediatorer rent faktisk gør, når de arbejder. Gennem et case studie af en proces, der gik ud på at få en gruppe forskellige interessenter til at arbejde konstruktivt sammen efter flere års mislykkede forsøg på samarbejde, identificerer Forester (2006) en række forskellige principper, som planlæggere bør have med, når de arbejder med offentlig involvering. Opgaven i casen, der hidtil var mislykkedes, var at nå til enighed om, hvordan Californiens Park- og Friluftsstyrelse skulle regulere og forvalte rekreativ færdsel udenfor de større veje. Til den ende var der sammensat et panel af 55 personer med hver sine, ofte modstridende interesser fra lodsejere, over miljøfolk, motorentusiaster og mountainbikere til forskellige offentlige myndigheder. Gennem en ny proces lykkedes det for gruppen at omformulere det, som af de enkelte aktører tidligere blev opfattet som et hovedproblem (at de andre var galt afmarcheret) til et problem, som de kunne samles om og håndtere. Forester's principper, der ikke må oversættes til en færdig 'opskrift', er sammenfattet i tabel 4.

Tabel 4. Seks anbefalinger til planlæggerens håndtering af udfordringer og muligheder i offentlig involvering ifølge Forester (2006)

- 1 Planlæggere bør anerkende – og arbejde aktivt ud over – deltagerne [community members] utilfredshed med tidligere myndighedsindsatser
- 2 Når interessenter går over til gensidige bebrejdelser kan planlæggeren anvende indirekte strategier til at udforske problemstillinger, muliggøre læring og samtidig opbygge relationer. Mind-mapping øvelser, ekskursioner, rollespil, gruppearbejde, spise og drikkerpauser nævnes som eksempler.
- 3 Fordi deltagerne ofte kommer skeptiske og sårbarhed til lokale planlægningsmøder, kan det være nyttigt at anvende erfarne mediatorer
- 4 Undervisere og praktikere indenfor planlægning bør udvikle en bred vifte af færdigheder og strategier til håndtering af planlægning i konfliktsituationer
- 5 Deltagelse i læring og mægling kræver aktiv anerkendelse af både fortiden og stillingtagen til fremtiden. (I enhver planlægningssituation er der en historie, f.eks. om tidligere konflikter eller forsømmelser)
- 6 Fordi mediering af samarbejde betyder opbygning af håndterlige og gensidige aftaler om indsatser, må planlæggeren skelne mellem (a) etablering af dialoger (generer forståelse, tillid og respekt), (b) tilrettelæggelse af diskussioner (skærpe argumenter, identificere vigtig eller manglende information, afklare forskelle - men også risiko for konflikteskalering) og (c) mediering af forhandlinger, der giver deltagerne muligheder for selv at udvikle løsninger

Går vi fra Foresters meget konkrete anbefalinger til det, som er den samarbejdsdrevne planlægnings særlige betingelser sammenlignet med andre former for planlægning og politikformulering rummer Judith Innes og David Boorhers arbejder vigtige perspektiver. De har sammen og hver for sig gennem mange år både være involveret i - og udefra analyseret - store, samarbejdsdrevne planlægnings- og forvaltningsprojekter i Californien, bla. projekter om forvaltning af vandressourcerne. Et vigtigt begreb i deres arbejde er 'autentisk dialog', som anses for en forudsætning for, at deltagere med forskellige interesser og en historie præget af konflikter kan samarbejde. Autentiske dialoger ses i modsætning til retorisk eller rituelle dialoger. De fleste interessenter er ifølge Innes og Booeher (2003) tilbøjelige til skjule deres interesser og gå ind i en positionel forhandling i stedet for at udforske muligheder gennem åben diskussion eller interessefunderet forhandling. Det er vigtig, at deltagerne tager udgangspunkt i deres respektive interesser snarere end i deres positioner, og at de hverken opgiver disse interesser eller insisterer på dem. Er der tale om en høj grad af diversitet mellem interessenter og disse samtidig er indbyrdes afhængige – hvad de som regel er, når man taler om vandressourcer og fremtidige arealanvendelser, er der betingelser for at gennemføre et samarbejde gennem autentiske dialoger. Diversiteten giver fordele i at finde kreative løsninger på tiltag, der kan håndterer en bred vifte af konkurrerende interesser. Og indbyrdes afhængigheder giver muligheder for at skabe et adaptive læringssystem, som kan være robust og effektivt. Innes og Boorher (2003, s. 40) formulerer det således:

Interessenterne må gøre sig klart, at de kan ikke tilgodese deres egne interesser alene, og at de sammen med andre har et fælles problem således, at de motiveres til samarbejde som respons til forandring. De fleste frivillige, samarbejdsdrevne processer er – som vi har erfaret det – igangsat og drevet frem af fælles oplevelse af indbyrdes afhængigheder omkring et problem selvom denne ofte er vagt artikuleret.

Innes og Booeher sammenligner samarbejdsdrevne planlægning med andre former for planlægning og argumenterer for - som skitseret ovenfor - at i situationer med høj grad af diversitet og indbyrdes afhængighed mellem interesser er samarbejdsdrevne planlægning den mest egnede form. Den

traditionelle planlægningsmodel baseret på analyse, regulering og implementering af givne mål (*den tekniske bureaukratiske model ifgl forfatterne*) kan være egnet i situationer med lav diversitet og beskeden grad af gensidighed. En del og hersk model, hvor det handler om at påvirke en ledelse der fordeler goder (typisk i form af projekter) til magtfulde deltagere kan anvendes, hvor der er en lavt niveau af gensidig afhængighed og høj grad af diversitet. Endelig kan en græsrodsmodel, der involverer en eller flere interesser, som er blevet ignoreret af magthaverne, anvendes at påvirke gennem protester, mediepåvirkning eller simpelthen gennem mobilisering af høje deltagerantal.

I forhold til dansk landskabsplanlægning og forvaltning er der oplagte muligheder i samarbejdsdrevne planlægningsprincipper som de bl.a. er udviklet af Healey, Forester, Innes og Booher. Det vil imidlertid være overdrevet at påstå at principperne er udbredte i dansk landskabssammenhæng. Der er indenfor naturgenopretning og miljøforvaltning gennemført en række projekter, hvor man bl.a. har samarbejdet gennem jordfordeling, og der er som omtalt i næste afsnit også gennemført eksperimentelle samarbejdsdrevne landskabsprojekter. Der er imidlertid ikke – som tilfældet er for byplanlægningen (især indenfor byfornyelsen) - tale om en veletableret tradition.

Strategier

Samarbejdsdrevne planlægning kan også tage form af strategier, som kan opfattes som mere langsigtede og indholdsmæssigt bredere end traditionelle fysiske planer. I en artikel med fokus på rumlige strategier uddyber Healey, hvordan samarbejde med involvering af både offentlige og private aktører kan organiseres (Healey 2009). Udgangspunktet for artiklen er en kritik af den tidligere praksis med rumlige strategier, som Healey mener kun har resulteret i beskedne strategiske indsatser i den forstand, at de kun i begrænset omfang har skabt fremtidige udviklingsspor. Healey (2009, s. 440) definerer strategiske indsatser indenfor planlægning, som *”.. både integrerende og indrettet til forsøge at skifte retning, at åbne op for nye muligheder og potentialer og at bevæge sig væk fra tidligere positioner.”*

Rumlige strategier virker ifølge Healey ved, at mange interessenter (offentlige og private) gives udviklingsretning eller reference, som de er fælles om. Opnår strategierne omstillingseffekter vil de vokse i indflydelse på de relevante diskurser og skabe forandring gennem deres resonans med de problemstillinger, som optager de politiske samfund. I artiklen skitseres fire dimensioner i udvikling af samarbejdsdrevne, rumlige strategier: mobilisering af interesse i 'helheden' (byen, landskabet), statusvurdering og målsætning [scoping], udbygning af viden [enlarging intelligence], rammesætning og prioritering af handlinger. De fire dimensioner – som i den praktiske strategiproces har betydelig overlap i både emner og i tidsmæssig placering – er sammenfattet i tabel 5.

De skitserede tilgange til rumlige strategier er først og fremmest udsprunget af – og har samtidig i høj grad påvirket – de mange forandringer, der gennem de seneste årtier har præget de europæiske (og efterfølgende mange andre) byregioner i form af byfornyelser, erhvervs politikker, trafikomlægninger, grønstrukturer og grøn omstilling. Dette gælder også københavnsområdet og i nogen grad andre større danske byregioner, hvor strategier udviklet i offentlig-private partnerskaber har spillet en vigtig rolle.

Table 5. Fire dimensioner i udvikling af rumlige strategier ifølge Healey 2009

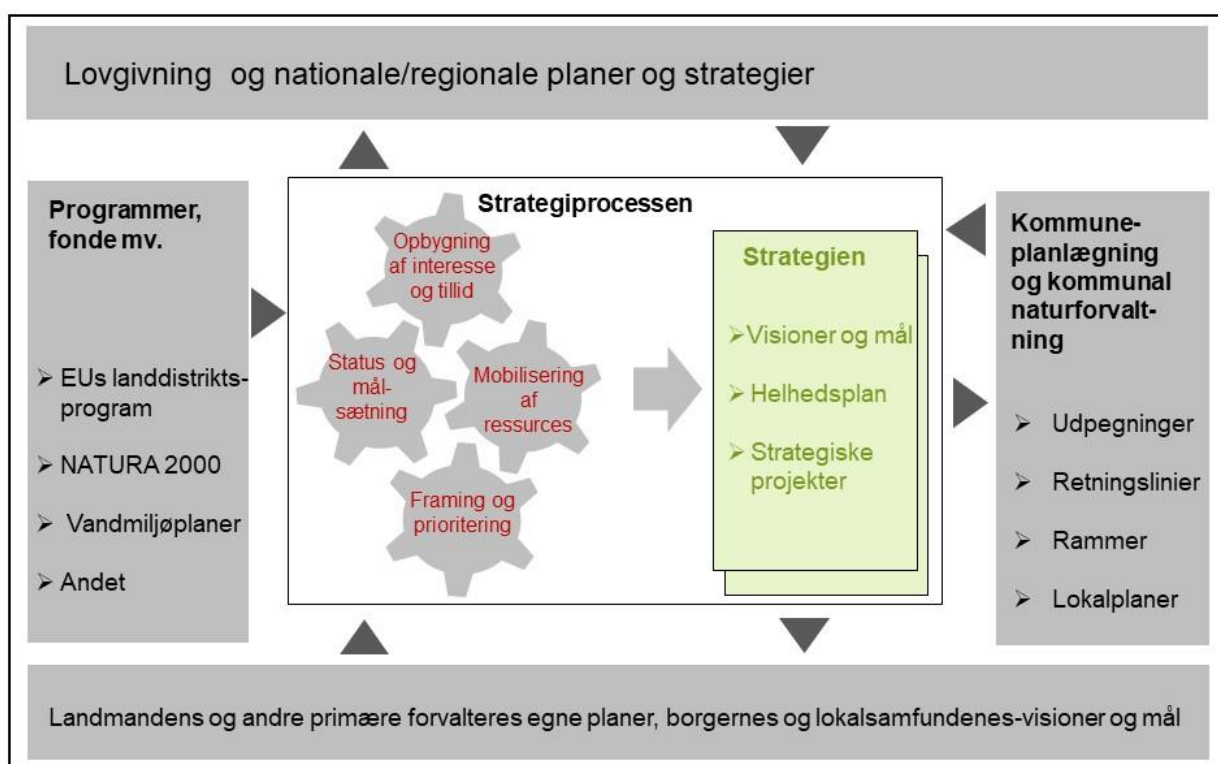
Mobilisering af interesse	Denne dimension handler om at skabe interesse blandt aktørerne (offentlige og private) for den 'helhed' strategien omfatter (by, byregion, landskab). Centrale spørgsmål er: Hvilket momentum findes for en strategi?, Hvilke 'sprækker' for forandring kan der peges på? Hvilke nye muligheder og nye interesser i involvering kan opstå i processen?
Status og målsætning [Situating and scoping]	Denne dimension handler dels om deltagernes rolle, legitimitet og indbyrdes relationer, dels om identifikation af centrale problemstillinger og formulering af udviklingsmål. Baggrundsviden om arealdynamikker samt erfaringer og eksempler fra tidligere strategiproceser kan bringes ind i processen.
Udbygning af viden	Ekspertbaseret viden (systematisk viden) indenfor forskellige fagområder bringes sammen med erfaringsbaseret viden hos de som lever i og bruger det pågældende område, ligesom ideer og forestillinger fra både eksperter og lokale bringes i spil. Åbenhed overfor mangfoldige perspektiver og etablerede forestillinger samt stimulering af debatter og argumenter er vigtige dele af denne dimension
Rammesætning og prioritering	Af mange grunde er selve rammesætningen af strategien vigtig. Dens udviklingsfokus, hvordan den er 'opsummeret' og navngivet er vigtige dele af denne 'framing' som skal gøre strategien appellerende og overbevisende. Hertil kommer at strategien skal rumme klare og eksplicitte prioriteringer, herunder prioriteringer af de handlinger der skal understøtte de ønskede forandringer

En central problemstilling i samarbejdsdrevne planlægning, herunder strategisk planlægning er spørgsmålet om demokrati og om, hvem der tilgodeses og hvem der ikke gør. Louis Albrecht's (2004) reflekterer over dette som citeret nedenfor:

"Udvikling i retning af mere direkte former for demokrati og fokuseringen på debat, offentlig involvering og troværdighed rummer – selv med de bedste intentioner – risikoen for at gøre demokratisk, offentlig involvering så afhængig af viden og kompetencer, som kun de mere højtuddannede besidder (se Beneniste, 1989, s. 67). Sådanne udviklinger kan bidrage til konvertering af social-økonomisk ulighed til politisk ulighed. Forskning om offentlig deltagelse i lokale afstemninger (Elchardus et al., 2000) indikerer, at de med højere uddannelse var overrepræsenteret med en faktor 12. Derfor er styrkelse [empowerment] (see Friedman, 1992) nødvendig for almindelige borgere og svage grupper for at overvinde de strukturelle sider af ulige adgang til og fordeling af ressourcer og at overvinde uligheder i social stilling, klasse, kompetencer, køn og økonomiske midler" (Albrecht 2004, s 750-751 – referencer medtaget).

Albrecht's 'svar' på dette ulighedsproblem er mere permanent at indbygge inkluderende og styrkende processer i rumlige strategier, hvor borgere lærer om hinanden, om forskellige holdninger og om deres egen synspunkter. Herigennem opbygges ifølge Albrecht en slags 'social og intellekt kapital'. Dermed er Albrecht gået ind i den mere kontinuerlige landskabs'governance, som behandles i afsnit 5 nedenfor.

I forhold til rurale landskaber har Healey's og Albrecht's tilgange givet inspiration til en række samarbejdsdrevne projekter om 'fremtidens landskaber' og på grundlag af disse erfaringer er der udviklet en model for udvikling af landskabsstrategier (Primdahl og Kristensen 2016 , Kristensen og Primdahl 2020). I figur 1 vises, hvordan en typisk landskabsstrategiproces er organiseret i relation til den institutionelle kontekst (sort), proces (rødt) og den resulterende strategi (grønt). Vigtige aktører i disse landskabsstrategier har været kommunale planlæggere og naturforvaltere, lodsejere (land- og skovbrugere), landsbybeboere og medlemmer af lokale foreninger. Som det er fremgået er modellen i høj grad inspireret af Healeys arbejder, idet der er sket tilpasninger til den rural kontekst, således at mobilisering af ressourcer foruden viden og ideer også omfatter materielle ressourcer, eksempelvis tomme bygninger og ledige arealer. Selve landskabsstrategien vil typisk bestå af tre dele: vision og mål, rumlige prioriteringer og sammenhænge (plan) og prioriterede projekter, dvs. projekter som med stor sandsynlighed kan realiseres og bidrage til at igangsætte en positiv udviklingspiral.



Figur 1. Organisering af samarbejdsdrevne landskabsstrategier ifølge Kristensen & Primdahl 2020, s.1120 efter inspiration fra Healey 2009

Det konkluderes i Kristensen og Primdahl (2020,) at landskabsstrategier repræsenterer en velegnet tilgang til landskabs-governance, når det gælder udvikling af fælles udviklingsmål og forbinde disse til både fysisk planlægning og lokale initiativer, men at tilgangen ikke kan sikre langsigtede institutionelle løsninger med et kontinuerligt samarbejde mellem offentlige myndigheder, lokalsamfund og individuelle interessenter. Videre pointeres det, at landskabsstrategier ikke kan erstatte generel lovgivning til håndtering af arealkonflikter, men velorganiserede processer kan påvirke aktørernes opfattelser af udviklingsmuligheder og deres forståelse og accept af generelle reguleringer.

Skal man sikre en kontinuerlig samarbejdsdreven landskabsforvaltning handler det mere om governance end om planlægning. Dette er emnet for næste afsnit.

5. Governance – om den kontinuerlige forvaltning af landskabet

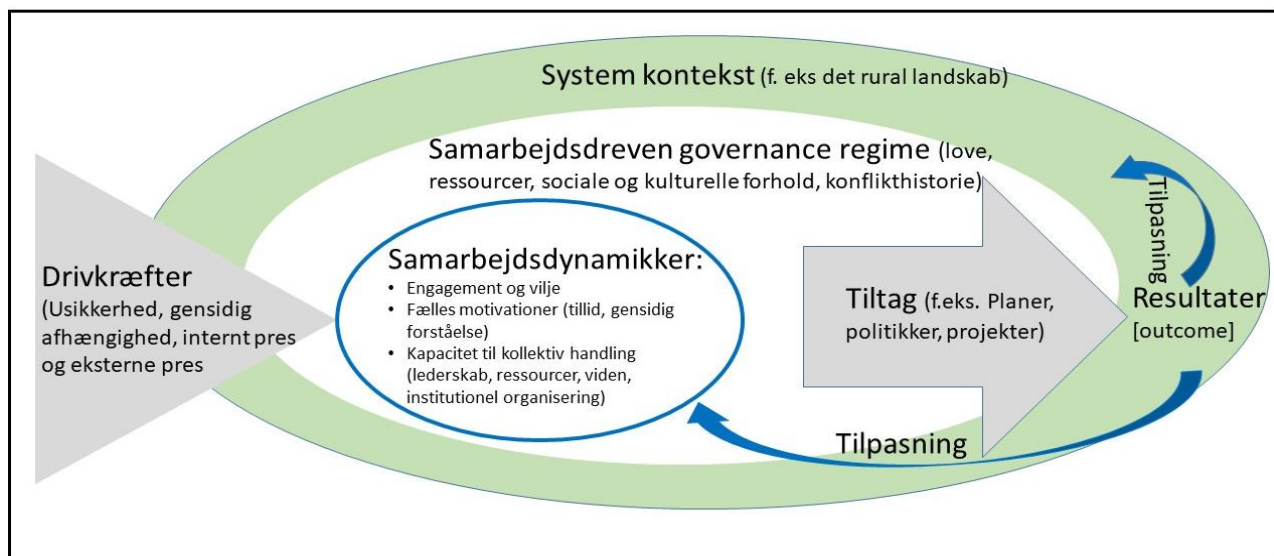
Det rural landskabs forvaltes i en kombination af ejerens og brugerens forvaltning af egne arealer, i praksis først og fremmest land- og skovbrugeren OG den offentlige regulering af denne forvaltning. En grundlæggende udfordring i denne kombinerede forvaltning er, at få ejerens og brugerens forvaltning til at fungere i samspil med den offentlige, eller med Torsten Hägerstrands (2001) begreber: at etablere et velfungerende samspil mellem ejerens/brugerens *territorielle kompetencer* med det offentlige *rumlige kompetencer*.

Det er netop forsøget på at forbedre dette samspil, der har været drivkraften i de senere årtiers generelle udvikling fra en dominerede topstyret government-tradition til en mere lokalt drevet form for forvaltning. En sådan udvikling er foregået indenfor mange forvaltningsområder, bl.a. indenfor arealforvaltning, men altid således at government- og governance-tilgange har sameksisteret. Kirk Emerson og Tina Nabatschi, der har skrevet et hovedværk indenfor samarbejdsdreven governance regimer definerer det som:

".. de processer og strukturer i offentlig policy beslutningstagning og forvaltning, som involverer folk på tværs af offentlige sektorer, forvaltningsniveauer og/eller de offentlige, private og civilsamfundssfærer for at forfølge offentlige formål, som ikke kan indfries på andre måder. " Emerson & Kirk 2015, s.18.

Også Emerson og Kirk refererer til en vækst i komplekse og svært håndterbare [wicked] forvaltningsopgaver som en hovedgrund til den øgede interesse for samarbejdsdreven governance. Derudover nævner de øget markedsorientering og reducerede offentlige budgetter, som betyder at offentlig service i stigende omfang overlades til netværk snarere end til offentlige institutioner.

Ifølge de to forfattere kan samarbejdsdreven forvaltning forstås som en systemtilgang, hvor det betragtede system - f.eks. et rural landskab med dets natur- og socio-kulturelle indhold. Dette system fungerer indenfor en ramme af lovgivning, forvaltningstraditioner, konfliktshistorie mv. Forskellige former for pres driver samarbejdsprocesserne, herunder usikkerhed til fremtiden, gensidige afhængigheder, samt internt (f.eks. behov for resourcer eller opståede muligheder) og eksternt (trusler, muligheder) pres. Selve samarbejdet betinges af forhold som engagement, motivation og forskellige former for kapacitet. Ud af samarbejdet kommer der en række initiativer, som dels påvirker det pågældende system, dels virker tilbage til governance-regimet, se figur 2. Emersons og Kirks bog rummer en række, meget detaljerede gennemgange af de enkelte dimensioner i samarbejdsdynamikken, som det vil føre for vidt at beskrive her. Deres tilgang har – naturligt nok - mange overløb med dimensionerne i strategiprocesserne skitseret ovenfor, men er mere fokuseret på de kapacitetsmæssige dimensioner i samarbejdet og betingelserne for forandring.



Figur 2. Kirk's & Emerson's framework for samarbejdsdrevet governance. Fordansket udgave af Emmerson & Kirk, s. 27

Hvor finder vi så konkrete og praktiske eksempler på velfungerende samarbejdsdrevet landskabs-governance? Det korte svar er at sådanne eksempler nok er under udvikling, men perfekte eksempler ikke hænger på træerne. I det følgende gives to meget forskellige eksempler på forskellige regimer, som begge er under udvikling

Landskabsgovernance og almennyttige fonde og foreninger – om britiske CARTs

I sin bog om Det åbne lands forvaltning [The Governance of the Countryside, Property, Planning and Policy] har den engelske økonom Ian Hodge et kapitel om koordinering, samarbejde og kollektiv handling, hvor han behandler tre emner: efterspørgsels-drevet koordinering og kollektiv handling, udbuds-drevet koordinering samt partnerskaber til at bringe efterspørgsel og udbud sammen. (Hodge 2016, kap. 14). Her beskrives, hvordan foreninger og almennyttige fonde i dag udgør en særdeles vigtig spiller i den britiske natur- og landskabsforvaltning, ikke mindst i relation til samarbejdsdrevet forvaltning på regionalt og lokalt landskabsniveau. Baseret på egne undersøgelser beskriver Hodge, hvordan fonde og foreninger med målsætninger om fremme af beskyttelse, herlighedsværdier og friluftsliv – de såkaldte CARTs [Conservation, Amenity and Recreation Trusts] gennem årene er vokset og i stigende grad indgår i netværk og partnerskaber. Fonde og foreninger som The National Trust (4 mio medlemmer, ejer af 250 000 ha plus et stort antal historiske bygninger og anlæg), The Royal Society for the Protection of Birds (1mio medlemmer, ejer af 130 000 ha fordelt på ca. 200 områder samt The Wildlife Trust (paraplyorganisation for ca. 50 foreninger, ejer af ca. 93000 ha fordelt på 2300 områder) er tre af vigtigste foreninger og trusts som samarbejder med myndigheder og lokalsamfund. Disse fonde og foreninger forvalter store arealer samtidig med, at en stor andel af deres medlemmer bidrager som frivillige i projekter og i den løbende forvaltning. Organisationerne er drevet af mål om beskyttelse, pleje og genopretning af natur- og kulturværdier samt friluftsliv, ligesom de bidrager med rådgivning til private borgere og lodsejere. På udbudssiden finder vi også mange individuelle landmænd og skovejere, der arbejder sammen om kollektive projekter, bl.a. understøttet af mulighederne for at lave kollektive pleje- og omlægningsaftaler under EU's landdistriktsprogram (før Brexit). I den britiske kontekst har de omtalte CARTs især været aktive indenfor Nationalparker og andre højt prioriterede områder, om end de også deltager i talrige mere lokale projekter. Hodge (2016, p. 353) sammenfatter problemet med de

relative høje transaktionsomkostninger, der ofte er forbundet med at fremme og forvalte offentlige goder gennem samarbejdsdrevne governance processer således:

”At opnå enighed mellem mange interessenter med forskellige principper og prioriteter er vanskelig, tidskrævende og ressourcekrævende og transaktionsomkostninger ved at implementere denne type af institutionelle ordninger vil være betydelige og skal begrundes i forhold til den større samfundsmæssige værdi som kan opnås fra økosystemforvaltning. Dette peger på at prioritere etablering af sådanne ordninger til de værdifulde og sårbare miljøer.”

I dansk sammenhæng har vi tilsvarende set en udvikling mod flere almennyttige fonde, der deltager som aktive partnere i natur- og landskabsforvaltningen gennem arealopkøb og projektstøtte, ligesom frivillige fra natur- og miljøforeningerne, herunder Danmarks Naturfredningsforening deltager i den løbende forvaltning af naturområder, især i højt prioriterede områder. Der er også opstået talrige, såkaldte græsningslaug, hvor frivillige – ofte i samarbejde med det offentlige - påtager sig plejeopgaver gennem selvorganiserede græsninglaug.

Mange steder er organiseringen af kollektive former for landskabs-governance imidlertid ikke begrænset til særlige områder, men kan – som demonstreret i en OECD (2013) rapport om sikring af offentlige ’agri-environmental’ goder gennem kollektive handlinger – foregå overalt i rurale landskaber. Udover en række case studier fra hele verden rummer rapporten en fin oversigt over komponenterne i kollektive handlinger, herunder ressourcer og værdier, institutionelle løsninger og omgivelser, ligesom både barrierer og gevinstser ved kollektive initiativer lægges frem og diskuteres.

Et af de kendte eksempler på kollektive initiativer af relevans for landbrug og miljø i bred forstand er de hollandske, såkaldte territoriale kooperativer, eller område-kooperativer som betegnes i afsnittet nedenfor.

De hollandske område-kooperativer

For få år siden blev der i Holland etableret omkring 40 (forskellige kilder giver lidt forskellige tal), såkaldte regionale områdekooperativer. Disse foreninger, der har fået beføjelser fra den hollandske centraladministration og EU kommissionen (Dutch Ministry of Economic Affairs 2016) består overvejende af landmænd (omkring 75 % i mange foreninger), men også andre enkeltpersoner (landsbyboere, naturinteresserede m.fl.), virksomheder, foreninger og offentlige myndigheder kan være medlem. Kooperativet fungerer på den måde, at dette tager initiativ til at udarbejde et ’landdistriktsprogram’ for den pågældende region baseret på dels mål udefra (EU og Holland), dels egne udviklingsmål, og programmet forhandles undervejs med både det hollandske ministerium og EU.

Man har brugt en slags fordørs- og bagdørsmetafor til at forklare, hvordan systemet virker. Programmet som helhed forhandles med myndighederne gennem fordøren, og det er gennem fordøren, at den samlede aftale underskrives. Forud er selvfølgelig foregået en række interne samarbejdsprocesser, således at programmet har et kollektivt ejerskab blandt kooperativets medlemmer. Efter godkendelse indgår kooperativet aftaler med den enkelte landmand – dette sker ad bagdøren. Landmanden bliver derefter ansvarlig overfor kooperativet og fritages for ansvar i forhold til EU for eventuelle fejl i aftalen eller forsømmelser overfor de stillede krav. Eventuel manglende kravopfyldelse bliver et anliggende mellem kooperativet og den enkelte aftaleholder. Kooperativet sørger for, at der i den samlede aftale er indbygget en buffer i forhold til de lovede tiltag, som fungerer som en slags kollektiv forsikring overfor

EU. Endelig fungere systemet således, at alle landmænd i Holland skal indgå agri-environment aftaler med miljøkooperativer, uanset om de er medlemmer eller ej

Forud for etablering af disse 40 foreninger har man i omkring 30 år haft en række såkaldte miljøkooperativer. Ruralsociologen Jan Douwe van der Ploeg har været involveret i både udvikling og senere analyser af de hollandske områdekooperativer og ser deres opståen som tre forbundne bevægelser for at komme ud af bestemte dødvander (van der Ploeg 2008, s. 184-185). Den første bevægelse handlede om at integrere tiltag til beskyttelse af miljøet, naturen og landskabet i landbrugspraksis. Baggrunden for dette var dels at stadig flere reguleringer – flere ofte med modstridende krav - satte landmanden under pres og følte urimelige, dels at de forskellige miljø-, natur- og landskabsmål ikke effektivt kunne forfølges på ejendomsniveau. Den anden tilskyndelse drejede sig om at finde nye former for rural-governance. Med støtte i positive udtalelser fra OECD om hollandske landbrugskooperativer (hvorfra område-kooperativer udviklede sig) blev der skabt en forståelse for nye institutionelle samarbejder mellem offentlige og private aktører, herunder EU. Som formuleret af van der Ploeg (2008, s. 185):

”Område-kooperativer accepterer de generelle mål vedrørende landskab, natur og miljø (og lover ofte at gå udover disse) på den betingelse, at de får manøvrerum til selv at finde de mest egnede midler til at nå disse mål”

Endelig repræsenterer områdekooperativerne ifølge van der Ploeg en bevægelse væk fra ekspert-systemer til at bygge på landmændene innovative færdigheder. Områdekooperativer er derfor også forsøgsområder [field laboratories].

Gennem årene opstod mere end 100 kooperatives som på forskellig vis – og med forskellig succes - samarbejdede med de offentlige myndigheder. Der har været perioder, hvor samarbejdet gik dårligt og de hollandske myndigheder var tøvende (Renting & van der Ploeg 2001), men i 2016 kommer så det store gennembrud med en formalisering af 40 'officielle' regionale område kooperativer.

Disse foreninger er af flere grunde særdeles interessante i relation til samarbejdsdrevne landskabs-governance. For det første omfatter de tilsammen et helt land, og det enkelte kooperativ er så stort, at man også kan tilgodese regionale mål og prioriteringer. For det andet har de fået overdraget beføjelser til at selv at organisere de enkelte landskabsstriksprogrammer (et for hvert kooperativ) og indgå aftaler med landmændene, herunder de detaljerede mål og regler der skal følges. For det tredje bliver det offentlige bureaukrati forenklet, fordi selve foreningen underskriver én aftale med det offentlige om støtte til natur- og landskabsforvaltning i stedet for én aftale med hver landmand. Videre er kooperativerne interessante, fordi de inddrager resten af samfundet i forvaltningen. Foruden landmænd har kooperativet som nævnte mange andre medlemmer, som sikrer et bredt ejerskab til de pågældende programmer. Endelig er det spændende, at kooperativerne også deltager som aktiv aktør i en række generelle planprojekter af betydning for landskabet, herunder vej- og byplanprojekter.

Jeg er ikke bekendt med evalueringer eller anden systematisk faglitteratur om, hvordan disse nye foreninger fungerer. I en nylig publiceret artikel om europæiske 'agroøkologi-initiativer' bruger van der Ploeg, 'Det Nordfrisiske Skovområde' (NFW – landbrugsområde præget af høj tæthed af levende hegn og småskove) som case. Artiklen bygger ikke på en egentlig evaluering, men kommer efter en grunding

gennemgang af NFW's historie med følgende bemærkninger, efter at have forklaret baggrunden med de nye muligheder for kollektive aftaler under EU's landdistriktsprogram:

"Med det formål at undgå høje transaktionsomkostninger krævede det hollandske landbrugsministerium, at de mange områdekooperativer skulle samles i færre (for tiden 44 her i blandt NFW). Det førte videre til standardisering af de mange stedbundne og diverse initiativer, således de kunne bringes i overensstemmelse med støtte- og kontrolordningerne for dette regulativ. [EU reg. 1305 om kollektive aftaler]. Dette medførte en omfattende bureaukratisering, som efterlod mange af de nye kooperativer med ringe tidsmæssige muligheder for at engagerer sig i nye, kreative initiativer" (van der Ploeg 2021, s. 290-291.)

I dansk sammenhæng findes der ikke kooperativer eller foreninger som de hollandske områdekooperativer. Der findes få eksempler på samarbejdsdrevne landskabs-governance, der har fungeret gennem længere tid, f.eks. Oddebækkens Vandløbslaug ved Thyregod og Læsø Græsningsforening. Det forekommer imidlertid oplagt at se nærmere på, hvordan de nye hollandske områdekooperativer udvikler sig – dels i relation til den generelle landsdistriktsudvikling men også i relation til NATURA 2000 forvaltning, indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse, vandområdeplaner, klimatiltag, friluftprojekter mv.

6. Sammenfatning og perspektiver

Et bredt landskabsbegreb kan være et godt udgangspunkt for at samarbejde om arealanvendelse i det åbne land. Begrebet kan omfatte både natur- og sociale processer, det rummer i sig en åbenhed overfor værdier og stedstilknytning, og det er sjældent belastet af konfliktfyldte konkurrencer om plads og rettigheder. Derfor bruges ordet også i de efterhånden udbredte tilgange til samarbejde om modstridende arealanvendelser, som kaldes 'landscape approach'. Her er der udviklet en række principper for både proces og indhold i det samarbejde om fremtidens arealanvendelser, som der argumenteres for er vigtige at medtænke, når man arbejder med arealkonflikter. Det gælder først og fremmest omkring landbrug og natur, som begge er under pres overalt på jorden, bl.a. på grund af voksende efterspørgsel på fødevarer, biodiversitetskrise og klimaforandring.

Under overskrifterne 'land sparring' versus 'land sharing' har der i faglitteraturen været en længere diskurs om muligheder og begrænsninger i at kombinere eller adskille landbrug og naturbeskyttede områder på forskellige geografiske niveauer. Denne diskurs har som udgangspunkt (også) haft intentioner om at finde de rigtige balancer mellem beskyttelse af en biodiversitet i alarmerende nedgang og sikring af en tilstrækkelig fødevarerforsyning. Også ud af denne diskurs kom der en række indsigter og principper for arealforvaltning, som kom udover et simpelt princip om 'enten det ene eller det andet'.

De to diskurser - 'landscape approach' og 'land sparring/land sharing' har imidlertid det tilfælles, at de kun i begrænset omfang har beskæftiget sig med, hvordan de mange foreslåede indsigter, principper og metoder skal bringes sammen i konkrete samarbejdsprocesser. Eller formuleret som et spørgsmål: Hvordan får man skruet samarbejdsprocesserne sådan sammen, at de deltagende aktører (private og offentlige) i praksis kan bruge principperne og metoderne til at udvikle velfungerende løsninger.

Dette spørgsmål er centralt for den sammenfattende fysiske planlægning og har været det meget længe – offentlighedsregler har været integrerede dele af plansystemer overalt i verden siden 1960'erne. I den sidste del af 1900-tallet begynder 'collaborative planning' at erstatte mere traditionelle former for planlægning præget af høringer og en vis grad af deltagelse. Vigtige gennembrud kom i forbindelse med de store omdannelser af byerne og byregionerne, som er foregået overalt, først i Europa (med København som en af flere foregangsbyer) og siden overalt. Planlægningsforskere fra især Europa og USA har udviklet principper for og metodetilgange til samarbejdsdrevne fysiskplanlægning – herunder strategisk planlægning – som har vist sig at fungere. Kun i begrænset omfang har disse principper bredt sig til det åbne land men, der er gennemført projekter – også i Danmark - som indikerer at man kan få meget ud af at gennemføre sådanne processer.

Samarbejdsdrevne planlægning er især relevant – og mulig - hvor der er stor diversitet blandt interessenterne (offentlige og private) og samtidig høje niveauer af gensidige afhængigheder [interdependencie]. Og det er præcis situationen, når man i Bruxelles og i København centralt sætter mål om klimatilpasninger og –reduktioner, vækst i den vedvarende energiproduktion, bedre beskyttelse af biodiversiteten, bedre forvaltning af vandressourcerne, udvikling i landskabsdistrikterne og bedre vilkår for friluftslivet. Når disse mål skal udmøntes i virkeligheden støder de på mange forskellige aktører, som har det tilfælles, at der vil være mere at vinde end at tabe, hvis de arbejder konstruktivt sammen om at finde løsninger der virker. Frem for, at de individuelt skal navigere i den strøm af muligheder og begrænsninger de hver især udsættes for.

Ser man mere langsigtet på forvaltningen af fremtidens landskaber indikerer dette review, at der her virkelig er behov for at finde institutionelle løsninger, som på den ene side positivt i forvaltningen kan optage de store ressourcer, der ligger i ildsjælenes og andre interessenter motivationer og energi til at bidrage, men som også kan håndtere både de økonomiske og organisatoriske udfordringer, der ligger i at bringe ekspertise og myndighedsforvaltning ind i processen. Her vil vi uden tvivl kunne hente inspiration fra vore nabolande bl.a. fra engelske CARTs og fra de hollandske områdekooperativer beskrevet ovenfor – foruden fra de mange erfaringer der er gjort herhjemme de seneste år kan komme til nytte.

Det er vanskeligt at forestille sig, at de mange forskelle mål, der i disse år sættes for arealanvendelse og –forvaltning indenfor så forskellige politikområder om klima, landbrug, skovbrug, biodiversitet, vandmiljø, friluftsliv og landdistriktsudvikling kan forfølges uden koordinering og uden involvering af de mange forskellige interessenter – private som offentlige. Samarbejdsdrevne tilgange til planlægning og forvaltning kan i mange sammenhænge være en vej frem

På denne baggrund håber jeg, at dette review af vigtige dele af den internationale litteratur kan være til inspiration.

7. Litteratur (Reference angivet i citater er vist i citatet men ikke medtaget her)

Adams, W.M., Hodge, I. D. og Sandbrook, L. (2013) New spaces for nature: the re-territorialisation of biodiversity conservation under neoliberalism in the UK. *Transactions of the Institute of British Geographers* 39, 574-588.

- Albrecht, L. (2004) Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design* 31: 743–758.
- Arts, B., Buizer, M., Horlings, L., Ingram, V., van Oosten, C., and Opdam, P. (2017). Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review". *Annual Review of Environment and Resources* 42: 439-463.
- Dutch Ministry of Economic Affairs (2016) The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme. Ministry of Economic Affairs, Hague.
- Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015) *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press, Washington, DC.
- Europarådet (2000) Den Europæiske Landskabskonvention. Europarådet, Firenze
- Fischer, J., Brosi, B., Daily, G.C., Ehrlich, P.R., Goldman, R., Goldstein, J., Lindenmayer, D.B., Manning, A.D., Mooney, H.A., Pejchar, L., Ranganathan, J. og Tallis, H. (2008) Should agricultural policies encourage land sparing or wildlife friendly farming? *Frontiers in Ecology and the Environment*, 6 (7): 380-385
- Fischer, J., Batáry, P., Bawa, K.S., Brussaard, L., Chappell, M.J., m.fl. (2011) Conservation: Limits of Land Sparring. *Science* 334, November: 593.
- Forester, J. (2006) Making Participation Work When Interest Conflict: Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debates to Mediating Negotiations. *Journal of the American Planning Association* 72(3) s. 447-456.
- Görg C. (2007). Landscape governance. The “politics of scale” and the “natural” conditions of places. “ *Geoforum* 38:954–66
- Healey, P. (1998). Collaborative planning in a stakeholder society. *Town Planning Review* 69 (1): 1–21.
- Healey, P. (2004). The Treatment of Space and Place in the new Strategic Spatial Planning in Europe. In Müller, B., Löb, S. and Zimmermann, K. (eds.) *Steuerung und Planung in Wandel*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp.297-329
- Healey, P. (2009). In search of the ‘strategic’ in spatial strategy making. *Planning, Theory & Practice* 10 (4): 439–457.
- Hodge, I. (2016) *The Governance of the Countryside. Property, Planning and Policy*. Cambridge University Press
- Hägerstrand, T. (2001). A look at the political geography of environmental management. In Buttner, A. (ed.) *Sustainable landscapes and lifeways. Scale and appropriateness*. Cork University Press, Cork., s. 35-56.
- Innes, J. E. & Booher, D.E. (2003) Collaborative policymaking: Governance through dialogue. I Hajer, M. & Wagenaar, H. (red.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, s. 33-59.
- Forman, R.T.T. & Godron, M. (1996) *Landscape Ecology*. John Wiley & Sons, New York.

- Jones, M. & Stenseke, M. (2011, red.) *The European Landscape Convention*. Challenges of Participation. Springer, Dordrecht.
- Kristensen, L.S & Primdahl, J. (2020) Landscape Strategy making as a pathway to policy integration and involvement of stakeholders: examples from a Danish action research programme. *Journal of Environmental Planning and Management* 63 (6), 1114-1131.
- Lundquist, L. (1976) Några synpunkter på begreppet politisk planering. *Statsvetenskaplig tidskrift* 2.,
- OECD (2013), Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action, OECD Publishing, Paris.
- Olwig, K. R. (1996). Recovering the substantive nature of landscape. *Annals of the Association of American Geographers*, 86 (4), 630-653.
- Olwig, K. R. (2002). *Landscape Nature and the Body Politic: From Britain's Renaissance to America's New World*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Phalan, B., Onial, M., Balmford, A. og Green, R.E. (2011) Reconciling Food Production and Biodiversity Conservation: Land Sharing and Land Sparing Compared. *Science*, 333 (6047): 1289-1291
- Primdahl, J. & Kristensen, L. S. (2016). Landscape Strategy Making and Landscape Characterisation. *Landscape Research*, 41 (2), 227-238.
- Ramankutty, N. & Rhemtulla, J. (2012) Can intensive farming save nature? *Frontiers in Ecology and the Environment*, 455.
- Ramankutty, N. & Rhemtulla, J. (2013) Land sparing or land sharing: context dependent. *Frontiers in Ecology and the Environment* May 2013, 178
- Reed, J., Vianen, J.v., Deakin, E.L., Barlow, J. og Sunderland, T. (2016) Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future. *Global Change Biology* 22, 2540-2554.
- Renting, H. & Ploeg, J.D.v.d. (2001). Reconnecting Nature, Farming and Society: Environmental Cooperatives in the Netherlands as Institutional Arrangements for Creating Coherence. *Journal of Environmental Policy and Planning* 3: 85-101.
- Sayer, J., Sunderland, T., Ghazoul, J., Pfund, J. L., Sheil, D., Meijaard, E. et al. (2013). Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses. *PNAS* 110, 8349–8356.
- Scariot, A. (2013) Land sparing or land sharing: the missing link. *Frontiers in Ecology and the Environment* May 2013, 177.
- Van der Ploeg, J.D. (2008) *The New Peasantries. Struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*. Earthscan, London.
- Van der Ploeg, J.D. (2021) The political economy of agroecology, *The Journal of Peasant Studies*, 48:2, 274-297