Fra landvindingspolitik til naturgenopretningspolitik – policy-netværks magt og forandring

Anders Branth Pedersen

Ph.d.-afhandling

Fra landvindingspolitik til naturgenopretningspolitik – policy-netværks magt og forandring

Politica

© Forlaget Politica og forfatteren

ISBN: 87-7335-148-2

Omslag: Svend Siune
Tryk: Jura Tryk, Aarhus Universitet
Tekstbehandling: Heidi Friis Odgaard & Ann-Katrine Holme Christoffersen

1. udgave

Indleveret juni 2006
Forsvaret finder sted: 8. november 2006
Udgivet november 2006

Forlaget Politica
c/o Institut for Statskundskab
Bartholins Allé
Universitetsparken
8000 Århus C

Tlf.: 89 42 12 53
E-mail:
Politica@ps.au.dk

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse i

Tabel- og figurfortegnelse v

Forord vi

Kapitel 1 Indledning 1

Kapitel 2 Policy-netværk: Tilgange, magt og forklaringskraft .. 14
2.1 Interessegruppestudier 14
2.2 Policy-netværk-tilgange 15
2.2.1 Den nordamerikanske litteratur 16
2.2.2 Den britiske litteratur 18
2.2.3 Den europæiske litteratur (the governance school) 22
2.2.4 Ligheder og forskelle mellem de tre tilgange 25
2.2.5 Den britiske tilgang – nyere udvikling og kritik 25
2.3 Policy-netværk og magtbegrebet 29
2.4 Policy-netværk og forandring 32
2.4.1 The Punctuated Equilibrium Model 33
2.4.2 The Punctuated Equilibrium Model i en europæisk kontekst 39
2.4.3 Policy-netværk og policy-image – en teoretisk ramme 41
2.5 Policy-netværk og variation i konkrete afgørelser 46

Kapitel 3 Metode 49
3.1 De brede linjer – netværks magt over naturen 49
3.2 Forklaring af policy-forandring 52
3.2.1 Operationalisering 52
3.2.2 Casestudier 55
3.3 Variation i konkrete afgørelser 62

Kapitel 4 Land frem for vand – landvindingsfasen 1866-1970 65
4.1 Landvindings-policyen frem til 1970 66
4.1.1 En idés opståen 66
4.1.2 Hedeselskabet sætter fart i udviklingen 68
4.1.3 Et policy-fællesskab er opstået 70
4.1.4 Afvandingsprojekterne opprioriteres 71
4.1.5 Grundforbedringslovene – policy-fællesskabet styrkes yderligere 73

4.1.6 Et stærkt policy-fællesskab 77
4.1.7 Landvindingsloven 77
4.1.8 Statens Landvindingsudvalg 82
4.1.9 Revisioner af Grundforbedringsloven og Vandløbsloven 89
4.1.10 Revideret Landvindingslov 91
4.1.11 Landvindingsprojekterne under pres 96
4.1.12 Landvindingsprojekterne stoppes 100
4.1.13 Landvindingspolitikkens effekter 102
4.1.14 Et policy-fællesskabs fremvækst og svækkelse 108
4.2 Naturbeskyttelsen frem til 1970 109
4.2.1 Idéen fødes og interesseorganisationerne dannes 109
4.2.2 Naturfredningsloven af 1917 112
4.2.3 Et svagt naturbeskyttelsesnetværk 116
4.2.4 Naturfredningsloven af 1937 119
4.2.5 Krigs- og kriseårene 122
4.2.6 Naturfredningskommissionen af 1961 122
4.2.7 Naturbeskyttelsesnetværket bliver stærkere 1931-70 126

Kapitel 5 Land forbliver land, vand forbliver vand – status-quo-fasen 1970-85 130
5.1 Landbrugslovgivningen 1970-85 130
5.2 Naturbeskyttelseslovgivningen 1970-85 132
5.2.1 Administrationen 132
5.2.2 De internationale tiltag 133
5.2.3 Den generelle beskyttelse 134
5.2.4 Den overordnede planlægning 135
5.2.5 Naturbeskyttelsesnetværket er blevet væsentligt stærkere 136

Kapitel 6 Vand frem for land – naturgenopretningsfasen 1985-2006 140
6.1 Landbrugslovgivningen efter 1985 140
6.2 Naturforvaltnings-policyen efter 1985 142
6.2.1 Regionplanlægningen 142
6.2.2 Naturforvaltningsloven og Naturbeskyttelsesloven 143
6.2.3 Et stærkt naturbeskyttelsesnetværk 154
6.2.4 Naturbeskyttelses-policyens omfang og effekt 157
6.3 Hvem har, og har haft, magten over naturen 1866-2006? 163

Kapitel 7 Skjern Å-udretningen og den radikale policy–forandring 168
7.1 Første forsøg på at få vedtaget en udretning 168
7.2 Andet forsøg 169
7.3 Tredje forsøg – lodsejernes beslutning 171

7.4 Tredje forsøg – høringssvaret fra DN 180
7.5 Sagen forberedes og vedtages 183
7.6 Et negativt policy-image lanceres, og Østenstormen raser 193
7.7 Ændringerne i den samfundsmæssige kontekst frem til 1970 201
7.8 Afvandingen begynder, og det nye policy-image kobles på en ny politisk konfliktlinje 210
7.9 Skjern Å-efterspillet 214

Kapitel 8 Skjern Å-genopretningen og den radikale policy-forandring 218
8.1 Okkerforureningen 218
8.2 Iltsvindsproblemer tager over 220
8.3 En idés opståen 221
8.4 Opfindelsen af en ny policy og et tilhørende positivt policy–image ... 225
8.5 Ændringerne i den samfundsmæssige kontekst efter 1970 231
8.6 Den miljøpolitiske konfliktlinje forstærkes 236
8.7 Skjern Å kommer på den politiske dagsorden 237
8.8 Folketingsbeslutningen 240
8.9 Landvindingsnetværket var underlagt naturbeskyttelsesnetværkets strukturelle magt 243
8.10 Implementeringen – naturbeskyttelsesnetværkets aktører udøver magt og fylder indhold i begrebet 'naturgenopretning' 245
8.11 Naturgenopretnings-policyen forankres 263
8.12 Hvorfor er der sket radikale forandringer af åbent-land-policyen 1866-2006? 264

Kapitel 9 Disprivilegerede aktørers magtudøvelse i forbindelse med konkrete afgørelser 267
9.1 Afgørelserne i perioden 1940-70 om ikke at afvande Nærå Strand 267
9.1.1 Forsøgene på at få vedtaget en Nærå Strand-afvanding i 1940'erne 268
9.1.2 Forsøgene på at få vedtaget en Nærå Strand-afvanding 1953-72 .. 277
9.2 Afgørelserne i perioden efter 1985 om ikke at naturgenoprette Søborg Sø 285
9.2.1 Forhistorien – afvandingerne 285
9.2.2 Første forsøg på at få vedtaget en Søborg Sø-natur–genopretning 288
9.2.3 Andet forsøg 292
9.2.4 Tredje forsøg 299
9.3 Disprivilegerede netværks magt 303

Kapitel 10 Konklusion 306

Noter **320**

Litteratur **329**

Interviews **349**

E-mails **351**

Arkivalier **351**

English Summary **352**

Tabel- og figurfortegnelse

Tabel 1. De to ekstremer på policy-netværk-kontinuet 20
Figur 1. Model over afhandlingens anden problemstilling 42
Tabel 2. Netværks potentielle mekanismer til at styrke eget netværk og til at forandre/fastholde policyen 44
Figur 2. De to vigtigste netværk på åbent-land-området 51
Tabel 3. Casedesign 56
Tabel 4. Larsens & Andersens overordnede analyseskema 61
Figur 3. Hedeselskabets foreslåede landvindingsprojekter på søterritoriet 1953 92
Figur 4. Humlums kort over mulige landvindingsprojekter 100
Tabel 5. Arbejder udført 1937-62 med støtte fra Grundforbedringsloven 102
Figur 5. Statstilskud til grundforbedringsarbejder 1934-63 103
Tabel 6. Antal landvindingssager godkendt til iværksættelse 1940-64 104
Tabel 7. Rammebevillinger til igangsættelse af nye arbejder efter Landvindingsloven af 1940 105
Figur 6. Statstilskud til landvindingsarbejder 106
Figur 7. Antal nye fredede områder (nationale fredninger) 158
Tabel 8. Generelt beskyttede naturtyper (1999) jf. Naturbeskyttelses-lovens §3 159
Figur 8. Statens arealerhvervelser til naturforvaltning (1989-2004) 160
Figur 9. Naturforvaltning – anvendte midler (1989-2004) 161
Figur 10. Arealanvendelse over tid 162
Figur 11. Landbrugserhvervets betydning 202
Figur 12. Ledighed (heltidsforsikrede) (1931-77) 203
Figur 13. Folketingsdebatter med 'miljøet' på dagsordenen 211
Figur 14. Registrerede ledige (i alt) (1979-2004) 232
Tabel 9. Vælgernes politiske dagsorden, folketingsvalgene 1971-2001. Andel som anser at miljøproblemer er et af de vigtigste problemer, pct.. 235

Forord

Denne afhandling ville aldrig være blevet til noget uden de økonomiske midler til min PhD-uddannelse, og derfor skal der først og fremmest lyde en stor tak til Danmarks Miljøundersøgelser for den finansielle støtte. Samtidig takker jeg Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet for, at jeg kunne indskrives her. Dernæst vil jeg gerne takke de mange personer, der alle i større eller mindre grad har lod og del i det endelige produkt.

I første række takker jeg mine PhD-vejledere, Carsten Daugbjerg (Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet) og Mikael Skou Andersen (Danmarks Miljøundersøgelser), som har læst mange kapiteludkast, og som er kommet med en lang række værdifulde kommentarer. Jeg har været i den privilegerede situation, at jeg har haft to forskellige arbejdspladser og derfor løbende har kunnet nyde godt af to forskellige forskningsmiljøer. Jeg takker i den forbindelse mine kolleger ved Danmarks Miljøundersøgelser. Det gælder både kollegerne i min egen afdeling, Afdeling for Systemanalyse, og kollegerne i Afdeling for Vildtbiologi og Biodiversitet, som er kommet med kommentarer til kapitler i afhandlingen, og til de artikler og arbejdspapirer (Daugbjerg & Pedersen 2004; Pedersen 2004a; Pedersen 2004b; Pedersen 2006), der er produceret i forbindelse med arbejdet med afhandlingen. Dels i forbindelse med de præsentationer jeg har givet, dels ved diskussionerne hen over frokostbordet på Kalø. Jeg har sat meget stor pris på det tværfaglige miljø ved Danmarks Miljøundersøgelser, som giver en enestående mulighed for tilbundsgående diskussioner af både teori og empiri.

Også kollegerne i det andet forskningsmiljø, jeg har været del af, Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet, skal have en stor tak for mange gode kommentarer. Det gælder især kollegerne i Afdeling for Offentlig Politik og i PhD-gruppen. En særlig tak skal lyde til Christoffer Green-Pedersen for lån af data.

En stor tak går endvidere til de ansatte ved Centre for Rural Economy, University of Newcastle upon Tyne, hvor jeg var på forskningsophold i foråret 2005. Både fagligt og socialt havde jeg en dejlig tid i Newcastle; en særlig tak sender jeg til professor Philip Lowe, der tog så vel imod mig, og til Richard Lee, som stod bag en række sociale arrangementer, når arbejdsdagen var omme, og som bl.a. fik mig integreret på et lokalt fodboldhold.

En særlig tak går også til de veloplagte deltagere i workshop 29, *Changing frameworks of agricultural and rural policy*, ved den ellevte World Congress of Rural Sociology i Trondheim (2004) for de mange gode kommentarer til det arbejdspapir, som jeg præsenterede. Samtidig takker jeg arrangørerne - Peter H. Feindt, Lutz Laschewski, Philip Lowe og Hilkka Vihinen - for arbejdet med at få en buket af arbejdspapirerne fra workshoppen udgivet i et 'special issue' af et tidsskrift (bl.a. Pedersen 2006).

Endnu en særlig tak går til oplægsholderne og de 80 konferencedeltagere på konferencen 'Genopretning af vådområder', som jeg arrangerede på Kalø i september 2004. Det blev en udbytterig dag via de gode oplæg og den store diskussionslyst, og jeg synes tillige, at Danmarks Miljøundersøgelsers tværfaglige styrke demonstreredes på bedste vis.

Tak skal deltagerne i Aarhus Universitets forskningsprojektet om Skjern Å også have for gode kommentarer til præsentationen af beslutningsprocesserne vedrørende Skjern Å. Jeg glæder mig til at se produktet af vores fælles anstrengelser.

Utrolig mange har bidraget med empirisk materiale til afhandlingen, og det vil desværre ikke være muligt at nævne alle her, men tusind tak til jer alle! Jeg er de mange interviewede ekstra stor tak skyldig – uden disse interviews havde afhandlingen set meget anderledes ud (se listen over de interviewede s.349-351). En særlig tak går her til Bent Lauge Madsen, som, ud over at være blandt de interviewede, har forsynet mig med en lang række rapporter og informationer. Endvidere vil jeg takke arkivmedarbejderne ved henholdsvis Rigsarkivet, Hedeselskabet, Folketingets Bibliotek, Skov- og Naturstyrelsen og Danmarks Naturfredningsforening for deres store hjælpsomhed. En særlig tak skal også lyde til Kjeld Hansen for gode diskussioner og udveksling af oplysninger om landvindingsprojekterne; til Henning Otte Hansen (DLG), Mikael Kirkebæk (Skov- og Naturstyrelsen), Poul Henrik Harritz (Danmarks Naturfredningsforening), Morten Stenak (KVL) og Bo Dalsby (Told- & Skattestyrelsen) for lån af data; til Jakob Harrekilde Jensen (Skov- og Naturstyrelsen) for gode diskussioner og udlån af kontor; og til *DR Derude*-redaktionen for udlån af videomateriale.

En stor tak går også til Ann-Katrine Holme Christoffersen og Heidi Friis Odgaard, Danmarks Miljøundersøgelser, for arbejdet med afhandlingens opsætning, til Carey Smith, Danmarks Miljøundersøgelser, for korrekturlæsning på det engelske summary og til Ako Osman Mirza for arbejdet med scanning af to figurer.

En meget stor og varm tak går til hele min familie for dens exceptionelle støtte, opbakning og forståelse. Den sprogkyndige del af familien takker jeg endvidere for korrekturlæsning. En helt speciel tak går selvfølgelig til Anne-Cathrine, som har udvist så stor støtte, kærlighed og tålmodighed i en ellers meget stresset tid, og til skønne lille Sara, som kom til verden midt i arbejdet med at færdigskrive afhandlingen.

I forhold til den version af afhandlingen, som bedømmelsesudvalget modtog, er der i nærværende version foretaget nogle få rettelser.

KAPITEL 1

Indledning

En kold martsdag i 1965 travede et par hundrede mennesker gennem sneen ved Skjern Enge for at overvære, hvordan den mægtige Skjern Å ved Ringkøbing Fjord blev ført ind i det nye snorlige leje, som var blevet gravet i ådalen i løbet af de foregående tre år. Forud for gravearbejderne i forbindelse med det storstilede landvindingsprojekt var gået en heftig offentlig debat om rimeligheden i at udrette den snoede å for at vinde ny landbrugsjord. Men da formanden for ådalens lodsejere trådte frem for at indvie projektet, kunne han tænke tilbage på den store opbakning, som lodsejerne havde mødt på Christiansborg. Her havde Finansudvalget i oktober 1960 med stemmerne 17-1 besluttet at støtte landvindingsprojektet ved Danmarks mest vandførende å. Projektet havde ikke været helt billigt – en kvart milliard kroner[1] havde det kostet – men nu var arbejdet fuldført, og det har derfor sikkert ikke været uden en vis stolthed i stemmen, at lodsejernes formand kunne indvie projektet med ordene: "Nu er det endelig lykkedes at lægge Skjern Å i lænker".

Et spring frem i tiden til en kold og blæsende oktoberdag i år 2000, og Skjern Enge danner igen ramme om en stor gruppe mennesker. På denne dag er 3.000 personer travet ud i engene for at overvære, hvordan halvandet års gravearbejde kulminerer, da prins Joachim åbner et skot, så Skjern Ås vande igen kan strømme i de genoprettede bugtninger. Dermed indvies Nordeuropas største naturgenopretningsprojekt. Forud var gået en debat om rimeligheden i at genoprette åen, og om hvorvidt det nu kunne betale sig at bruge en kvart milliard på Skjern Å én gang til. Men tilhængerne af projektet kunne tænke tilbage på, at der havde været stor opbakning, da Folketinget i 1987 vedtog et beslutningsforslag om at genoprette åens selvrensende effekt – det var kun Fremskridtspartiet, som stemte imod projektet.

Ved første øjekast ligner det en molbohistorie. Først beslutter Folketinget i 1961 at bruge en kvart milliard på at rette en å ud. Blot 26 år senere, i 1987, beslutter Folketinget at genoprette åen ved at lægge den tilbage i snoninger igen, ligeledes til en pris af en kvart milliard. Det hele afmystificeres dog, hvis man dykker dybt ned i de overordnede policy-processer.

Ideen om at udrette Skjern Å luftes for alvor i midten af 1900-tallet i det, man kan kalde et 'landvindingsnetværk'. Landvindingsnetværket består af interessegrupper, politikere, embedsmænd og eksperter, som har ét fælles mål: At få så meget dansk jord som muligt under plov; et netværk som kan føre sine rødder helt tilbage til dannelsen af Hedeselskabet efter nederlaget ved Dybbøl i 1864.

Hedeselskabet blev hurtigt kendt under mottoet "hvad udad tabes, skal indad vindes", og i første omgang koncentrerede selskabet sig om at omdanne heden til agerjord. Da den mission var fuldført, rettede Hedeselskabet i

stigende grad opmærksomheden mod det, der i landvindingsnetværkets terminologi blev betegnet 'vandlidende arealer', hvor der kunne indvindes ny landbrugsjord ved fx at afvande søer og fjorde og ved at udrette åer. De fleste af landvindingsprojekterne blev vedtaget i årene 1940-70 blandt en snæver kreds af magtfulde aktører i Statens Landvindingsudvalg; et udvalg som skulle arbejde for at øge beskæftigelsen og landbrugsproduktionen til landets bedste. I udvalget mødtes en repræsentant for Hedeselskabet, to landmænd (traditionelt valgt blandt folketingsmedlemmer med landmandsbaggrund), Landbrugsministeriets departementschef og nogle få andre embedsmænd. Udvalget blåstemplede i hundredvis af afvandingsprojekter, og udvalgsmedlemmerne havde således heller ikke svært ved at blive enige om at give Skjern Å-udretningen det blå stempel på trods af modstand fra aktører i det, der kan kaldes et 'naturbeskyttelsesnetværk'.

I naturbeskyttelsesnetværket befinder sig organisationer og statslige aktører m.v., som varetager bl.a. fugle-, fiske- og naturbeskyttelsesinteresser. Naturbeskyttelsesnetværkets aktører arbejder for det modsatte af landvindingsnetværket – nemlig dels for at så stor en del som muligt af det danske land skal fremstå som det, de karakteriserer som 'natur', og dels for at 'vandlidende arealer' vedbliver med at være våde.

Aktiviteterne i landvindingsnetværket kom generelt til at betyde omfattende ændringer i det danske landskab, og udviklingen accelereredes især i perioden 1933-1970. I denne årrække ydede staten stor økonomisk støtte til en lang række afvandingsprojekter, der blev vedtaget i henhold til *Grundforbedringsloven* af 1933 og *Landvindingsloven* af 1940 – love som egentlig var vedtaget som led i 1930'ernes og 40'ernes beskæftigelsespolitik, men som også anvendtes flittigt i perioder med høj beskæftigelse. I perioden 1933-64 blev der i henhold til de to love foranstaltet hovedafvanding af ca. 200.000 ha jord (Landbokommissionen 1966) – det svarer til mere end halvdelen af Fyns areal – som blev tørlagt og indvundet til landbrugsland. Lovene har samtidig været medvirkende til, at op imod 80 pct. af den danske jord i dag er påvirket af dræning; at 90 pct. af de danske vandløb er regulerede, og at en række søer er forsvundet fra landkortet. Danmark er i dag formentlig det land i Europa, hvor natur- og halvkulturarealer udgør den relativt mindste del af arealet (Wilhjelmudvalget 2001a: 5, 34, 39).

Et kvart århundrede efter afvandingen af Skjern Å er der sket en radikal ændring i policyen[2], for da er det miljø- og naturbeskyttelsesinteresser og embedsmænd fra Miljøministeriet, som, på trods af landvindingsnetværkets protester, er bagmændene til beslutningen om at genoprette Skjern Å. Natur- og miljøorganisationerne har i de forløbne år fået mere vind i sejlene, og de kan henvende sig til et miljøministerium, som er mere lydhørt over for deres synspunkter, end Landbrugsministeriet var i sin tid. Det afspejler sig også i naturbeskyttelses-policyen, for i de to årtier siden de første naturgenopretninger blev vedtaget i midten af 1980'erne, er der vedtaget en række genop-

retningsprojekter, hvor fx søer genskabes og åer genslynges til gavn for natur- og friluftslivet. Konkret blev der med *Vandløbslovens* vedtagelse i 1982 afsat 3,1 mio. kr. om året til (små) vandløbsrestaureringer (Wilhjelmudvalget 2001a: 215). Senere blev der decideret afsat midler til naturforvaltning, herunder naturgenopretning, via Naturforvaltningsloven (1989) og Naturbeskyttelsesloven (1992). I perioden 1989-2004 har der således været brugt 2,8 mia. kr. på naturforvaltningsprojekterne. Midlerne er primært anvendt til etableringen af ca. 18.000 ha nye naturområder. Naturgenopretning var også et af virkemidlerne i *Vandmiljøplan II* fra 1998 – planen skulle sikre genskabelse af yderligere 16.000 ha vådområder med udgangen af 2003[3]. Det kan konstateres, at hvor Danmark tidligere opdyrkede den 'vilde natur[4]' for at øge landbrugsarealet, så tages der i dag landbrugsjord ud af drift for at øge naturarealerne og for at forsøge at genskabe den vilde natur. Omfangsmæssigt udgør naturgenopretningsprojekterne dog fortsat kun en lille del i forhold til landvindingsprojekterne.

Beslutningerne om henholdsvis at udrette og at genslynge Skjern Å er således langt fra enestående, om end projekterne hørte til blandt de største i deres respektive perioder. De to beslutninger er kendetegnende for hver sin tid og afspejler dermed en generel radikal ændring af policyen vedrørende det åbne land i Danmark.

Samtidig er det tydeligt, at i denne policyomvæltning er mange interesser uden for Christiansborgs mure stærkt involveret i beslutningsprocesserne; både i forbindelse med de gamle landvindingsprojekter og i forbindelse med de nye naturgenopretningsprojekter. Aktørerne kan, som beskrevet, deles op i dem, der tilhører et landvindingsnetværk – med rødder et godt stykke tilbage i 1800-tallet – og dem der tilhører et naturbeskyttelsesnetværk, som finder fodfæste i begyndelsen af 1900-tallet.

Det dominerende netværk på et givet tidspunkt privilegerer sine aktører og disprivilegerer udenforstående aktører (se fx Daugbjerg 1998a), men netværk er ikke uforanderlige – de kan undergå store forandringer over tid. Interessegruppernes indflydelse på beslutningerne vil således være i centrum for afhandlingen.

I 'kampen om det åbne land'[5] kæmper landbrugsinteresser for at bevare jorden som landbrugsjord og for at vinde ny landbrugsjord, mens naturbeskyttelsesinteresser kæmper for, at det, de betragter som vild natur, ikke omlægges til landbrugsjord, og for at vinde nye områder med vild natur.

Afhandlingens problemstilling er for det første at bestemme, hvem der har – og har haft – magten over den danske natur.

Nærmere bestemt: Hvilket netværk af aktører har magten over anvendelsen af det åbne land i form af åer, søer, fjorde og vådområder m.v. Som beskrevet

har der fundet store ændringer sted i policyen, hvilket fører frem til afhandlingens anden problemstilling:

Afhandlingens problemstilling er for det andet at bestemme, hvorfor der er sket en radikal forandring af åbent-land-policyen i forhold til åer, søer, fjorde og vådområder m.v.

Problemstillingens første del belyses med en komparativ analyse over tid af den radikale ændring, der er sket i den danske policy i forhold til anvendelsen af åer, søer, fjorde og vådområder i det åbne land i løbet af de sidste mere end hundrede år. Et andet spørgsmål, som således ikke belyses i nærværende afhandling, er policy-udviklingen i relation til tilstanden (fx forureningstilstanden) i områderne.

Policy-udviklingen kobles til, at to konkurrerende policy-netværk (Marsh & Rhodes 1992) har været dominerende i hver sin periode af åbent-land-policyens danmarkshistorie. Netværkene kan i forskellige perioder indplaceres på forskellige punkter på Marsh & Rhodes' netværkskontinuum, gående fra de svage emnenetværk til de stærke policy-fællesskaber; og netværkene forsøger her at påvirke dagsordenen og politikkens udformning, så netværkets aktører privilegeres. Netværkene forsøger således at udøve magt over udenforstående aktører. Analysen er usædvanlig derved, at to *konkurrerende* netværk analyseres – en metode som på miljøområdet anbefales af Daugbjerg & Pedersen (2004), men som endnu kun er sjældent anvendt. De fleste netværksanalyser koncentrerer sig således kun om et enkelt netværk, men ved at fokusere på to netværk er der mulighed for at tilføre analysen et mere dynamisk element, end det er tilfældet i langt de fleste af netværksanalyserne.

Via den komparative analyse kan afhandlingens første problemstilling besvares. Her er der således tale om en traditionel netværksanalyse, men på et nyt empirisk område, da sammenhængen mellem landvindingspolitikken og naturbeskyttelsespolitikken ikke tidligere er underkastet en så tilbundsgående komparativ politologisk analyse. Konkret vises det endvidere med meget detaljerede casestudier af beslutningerne om henholdsvis at udrette og at naturgenoprette Skjern Å, hvordan de privilegerede netværk udøver magt over de disprivilegerede netværk. Skjern Å-beslutningerne har ikke tidligere været genstand for en så detaljeret analyse.

Anden del af problemstillingen søger svar på policy-forandringen. I denne del af analysen er der også fokus på beslutningerne om henholdsvis at udrette og genoprette Skjern Å, da disse beslutninger, ud over at vise hvordan netværkene udøver magt, kan betragtes som ekstreme cases (se fx Flyvbjerg 2003: 150), som har betydning for den overordnede radikale forandring af åbent-land-policyen. Beslutningen om at udrette Skjern Å til en ret linje var det sidste rigtig store landvindingsprojekt i en lang række af projekter, der

vedtoges frem til 1960'erne. I kølvandet på projektet opstår en kraftig offentlig debat om landvindingsprojekternes gavnlighed. Debatten er en medvirkende årsag til, at landvindingsæraen stoppes i 1970, og at naturbeskyttelsespolicyen samtidig udvides. Omvendt karakteriserer beslutningen i 1987 om at genoprette Skjern Å indgangen til en ny epoke, hvor man begynder at omdanne landbrugsland til 'vild natur'. Skjern Å er den første store naturgenopretning, som vedtages, og ikke længe efter vedtages Lov om Naturforvaltning, som decideret afsætter midler på finansloven til naturgenopretning.

I denne del af analysen kobles på det teoretiske plan Marsh & Rhodes' (1992) begreb 'policy-netværk' med Baumgartner & Jones' (1993) *punctuated equilibrium model*. Baumgartner & Jones' model er udviklet til både at kunne forklare lange perioder med policy-stabilitet og korte dramatiske perioder med policy-forandring, men modellen var fra begyndelsen primært udviklet til en amerikansk kontekst. Policy-tilblivelsen i USA adskiller sig bl.a. fra en europæisk kontekst ved at kunne tilbyde langt flere beslutningsarenaer for aktørerne, og det betyder, at modellens dynamiske element – kobling af policy-image og beslutningsarena – ikke uden videre kan overføres til en analyse af den danske åbent land-policy. Green-Pedersen (2006b) har derfor foreslået, at om et givet emne bliver politiseret i de europæiske partisystemer, afhænger af, om der kan opbygges et policy-image, så det falder indenfor en konfliktlinje i de pågældende partisystemer. Denne tilgang anvendes også i nærværende analyse.

Begrebet policy-image beskriver, hvordan aktørerne (især eksperter) forsøger at få indflydelse på dagsordenfastsættelsen ved at påvirke, hvordan en given policy forstås og diskuteres (også kaldet 'framing'). Begrebet policy-image kan tilføre aktørdynamik til Marsh & Rhodes' meget deskriptive og dermed statiske tilgang til policy-analyser. Netværksteorier er gode til at sige noget om, hvordan forskellige netværkskonstellationer privilegerer visse interesser frem for andre, men har generelt, hvis de står alene, store problemer med at forklare hvorfor. En af forventningerne er dog, at netværk påvirker den politiske dagsorden (Marsh 1998: 11).

Afhandlingens teoretiske ambition er her at kunne bidrage til policy-netværk-tilgangen ved at tilføre tilgangen dynamik i kraft af policy-image-begrebets kobling til policy-netværkene. Forklaringskraften har i høj grad været netværktilgangens akilleshæl (jf. fx Dowding 1995, 2001; Blom-Hansen 1997; Peters 1998b), men den vil kunne styrkes med policy-image-begrebet.

Forventningen er, at et givet policy-netværk kan styrke netværkets integration ved at opbygge støttende policy-image(s), når der er større forandringer i den bredere samfundsmæssige kontekst (se Marsh & Rhodes 1992), som omgiver netværkene. Opbygningen af policy-image kan samtidig have en disintegrerende effekt på konkurrerende netværk (se Richardson 2000: 1021). Kan et nyt policy-image endvidere formuleres, så det rammer en poli-

tisk konfliktlinje i parlamentet, kan der skabes radikale policy-forandringer. Denne anden del af problemstillingen beskæftiger sig således også med magt – hvordan kan netværksaktører transformere ændringer i omgivelserne til ændringer i netværkene og til ændringer i magtforholdene. 'Policy-netværk' er tidligere kun meget sporadisk blevet forsøgt koblet med Baumgartner & Jones' model (fx Jordan 1998; Richardson 2000), og ikke på samme måde som i nærværende afhandling.

Efter besvarelse af den anden del af problemstillingen vil afhandlingen igen vende tilbage til første del af problemstillingen ved at søge svar på, hvordan det kan være, at de svageste netværk i de respektive perioder – naturbeskyttelsesnetværket før 1970 og landvindingsnetværket efter midten af 1980'erne – trods deres ringere styrke er i stand til at vinde i nogle konkrete afgørelser vedrørende landvindings-/naturgenopretningsprojekter. Inden for den bredere policy rummes der med andre ord mulighed for at påvirke konkrete afgørelser i den ene eller den anden retning; afgørelser som dermed kan give et udfald, der ikke er i overensstemmelse med det privilegerede netværks ønsker: Sideløbende med at Skjern Å-afvandingen diskuteres og besluttes i 1940'erne og 1950'erne, forsøger Statens Landvindingsudvalg at få den 685 ha store havvig Nærå Strand på Nordfyn tørlagt via en inddæmning, men datidens ellers så stærke landvindingsnetværk har ikke held med at få vedtaget dette store projekt. Heller ikke da udvalget genoptager sagen, får man gennemtrumfet en afvanding.

Tilsvarende forsøger interesser i det ellers så stærke naturbeskyttelsesnetværk, sideløbende med beslutningen i 1987 om at genslynge Skjern Å, sig med at få gennemtrumfet en beslutning om også at genoprette den store nordsjællandske Søborg Sø (500 ha). Søborg Sø var beliggende syd for Gilleleje i Nordsjælland, og den første afvanding af søen i slutningen af 1700-tallet hører til blandt de første større danske afvandingsforsøg. Søen blev siden hen genstand for flere afvandinger, og efter den sidste afvanding i tiden efter Anden Verdenskrig kunne man ikke længere tale om en sø i klassisk forstand, for alt vandet var blevet pumpet ud af søen. Den var totalt tørlagt. Søborg Sø blev første gang foreslået genoprettet stort set samtidig med beslutningen om at genoprette Skjern Å, men for Søborg Søs vedkommende lykkedes naturbeskyttelsesnetværket ikke med at få gennemtrumfet en beslutning om genopretning.

De to cases om henholdsvis Nærå Strand og Søborg Sø nuancerer afhandlingens første problemstilling om, hvem der har magten over naturen. Netværksanalyser er som nævnt gode til at give et statisk billede af magtforholdene, men de to afvigende cases viser, at selv i meget stærke netværk kan der være afgørelser inden for en bredere policy, som går det stærke netværk imod. Der er med andre ord også i perioder med policy-stabilitet et vist spillerum for aktørerne vedrørende konkrete afgørelser om landvinding/naturgenopretning. Aktører i et disprivilegeret netværk kan tilsynela-

dende besidde en vis magt i situationer, hvor der skal træffes afgørelse om konkrete landvindings-/naturgenopretningsprojekter, på trods af at den overordnede policy domineres af et stærkt policy-fællesskab.

Hvorfor analyseres disse to cases ikke sammen med analysens første del om den overordnede policy-udvikling? – vil det kunne indvendes. Det gør de ikke, fordi det er nødvendigt at sætte dem i forhold til Skjern Å-beslutningerne, som indgår i analysens anden del. Først analyseres altså den overordnede policy-udvikling, hvilket (delvist) besvarer første problemstilling. Derefter analyseres den radikale policy-forandring gennem de to Skjern Å-cases, hvilket besvarer anden problemstilling om årsagen til policy-forandringen. De to Skjern Å-cases viser samtidig konkret, hvordan de privilegerede netværk udøver magt. Endelig nuanceres besvarelsen af første problemstilling med en analyse af de to cases vedrørende Nærå Strand og Søborg Sø.

De to afvigende cases analyseres med inspiration fra William R. Lowrys (2003) værk *Dam Politics – Restoring Americas Rivers*. Lowry konstaterer, at der er sket et radikalt skifte i den amerikanske policy vedrørende floderne. Tidligere var flodernes primære formål at sikre materiel velstand via fx dæmningsbyggerier (jf. Maass 1951) – en policy som kulminerede i 1960, hvor der blev bygget 3059 nye dæmninger (Lowry 2003: 31), men omkring årtusindskiftet er den amerikanske policy i forhold til floderne gået ind i en ny æra, hvor floder fx genoprettes ved at man sprænger dæmninger væk, fordi der i dag lægges vægt på flodernes vigtighed som naturlige økosystemer (Lowry 2003: 3f). Den amerikanske flodpolicy har dermed undergået noget af den samme udvikling som den danske policy i forhold til fjorde, åer og søer i det åbne land; blot er udviklingen af en naturgenopretningspolitik begyndt senere i USA end i Danmark.

Lowry analyserer også de overordnede linjer i policyens udvikling, men er primært interesseret i at afdække variation i konkrete afgørelser inden for et bredere radikalt policy-skifte. Han identificerer fire forskellige typer af det, han vælger at kalde 'policy-forandring i individuelle cases' i den amerikanske flodpolicy, og konstaterer bl.a., at ved Kennebec River er der sket dramatiske ændringer, mens forandringer ved Snake River er meget langsommelige (Lowry 2003: 10, 73, 205). Lowry baserer sig teoretisk især på Sabatier & Jenkins-Smiths (1993) Advocacy Coalition Approach (bl.a. begrebet 'policy-læring' (Lowry 2003: 23, 25, 111)) og konkluderer på baggrund af analysen, at 'fysisk kompleksitet' og 'politisk modtagelighed'[6] er afgørende faktorer, når der skal vedtages amerikanske naturgenopretningsprojekter. Ifølge Lowrys operationalisering er den politiske modtagelighed høj når: Beslutningsarenaen er positiv over for forandring; omkostningerne ved status quo er høje og åbenlyse; og aktørerne har tillid til videnskabelig information om potentielle fordele ved et projekt.

Lowrys teoretiske ramme kan dog ikke direkte overføres til landvindings- og naturgenopretningsprojekterne i Danmark. For det første: Selv hvis man sammenligner danske projekter, som i fysisk kompleksitet ligner hinanden, kan der observeres variation i konkrete afgørelser, hvad angår såvel landvindings- som naturgenopretningsprojekter.

For det andet er der tilsyneladende meget ringe forståelse mellem de modsatrettede interesser organiseret i de to forskellige netværk, og derfor handler det ikke om via fx policy-læring at øge den politiske modtagelighed. Der vil, sat på spidsen, altid være interesser, som er politisk uimodtagelige over for policy-ændringer, og her har policy-læring derfor svære vilkår. Som Schattschneider (1975 (1960): 136) konstaterede for snart et halvt århundrede siden: "...conflict, competition, leadership, and organization are the essence of democratic politics". Der fokuseres derfor – også her – på en magtkamp mellem to netværk, som samtidig kan anskues som en magtkamp mellem konkurrerende policy-images: Er åer, søer, fjorde og moser vandlidende arealer, eller er de naturskønne pletter?

Lowrys variable: 'Beslutningsarena', 'omkostninger' og 'videnskabelig information' kan dog, i tillempet form, også bruges i en mere magtpolitisk ramme. Vedrørende afgørelser om konkrete danske landvindings- eller naturgenopretningsprojekter har der været en vis variation i beslutningsarenaerne inden for de givne perioder. Samtidig har der også været en vis variation i de økonomiske omkostninger vedrørende konkrete projekter. Lowry peger som nævnt endelig på, at tillid til videnskabelig information er vigtig. I den danske kontekst er det ikke tilliden til videnskabelig information, som kan variere – tilliden vil stort set altid være lille – men snarere det, at der kan være variation i videnskabelige facts om fordele og ulemper ved konkrete projekter.

Variation i disse tre variable – man kunne kalde dem 'den lokale kontekst' – kan afholde et konkret landvindings- eller naturgenopretningsprojekt fra at blive gennemført, hvis muligheden udnyttes af disprivilegerede aktører. Kan aktører fra det disprivilegerede netværk, i forbindelse med en konkret afgørelse, skifte beslutningsarena til en arena, hvor et andet policy-image dominerer, kan et konkret projekt stoppes. Kan aktører fra et disprivilegeret netværk ligeledes udnytte, at der er meget store økonomiske omkostninger forbundet med et projekt, eller præsentere videnskabelige facts om specifikke ulemper ved et givet projekt, kan et konkret projekt også stoppes, da det privilegerede netværk ved en gennemførelse af projektet vil løbe en risiko for, at et konkurrerende policy-image vil kunne opbygges af aktører i det disprivilegerede netværk. Et policy-image som i værste fald vil kunne være en trussel for hele den overordnede policy og dermed for det privilegerede netværks strukturelle magt. Som det er fremgået, er muligheden for at stoppe konkrete projekter således tæt knyttet til eksisterende og potentielle policy-images.

Rent metodisk fokuserer afhandlingen både på den overordnede udvikling i policyen og på detaljerede casestudier af afgørelser inden for de to policies. Den overordnede udvikling i henholdsvis landvindings-policyen og naturbeskyttelses-policyen beskrives bredt. Men samtidig gennemføres også dybtgående casestudier; dette er en nødvendighed, da der kræves detaljeret analyse for præcis at afdække, hvordan netværkenes aktører forsøger henholdsvis at fastholde og radikalt at ændre policyen.

Afhandlingens ambition er på det empiriske plan at give en forståelse af sammenhængen mellem den danske landvindings-policy og naturbeskyttelses-policy ved dels at fokusere på de lange linjer i policy-udviklingen, dels at fokusere detaljeret på specifikke beslutninger. Der findes flere gode værker om hver af de to policies isoleret set i forskellige perioder: Skrubbeltrang (1966), Pedersen (1971) og Geckler (1982) beskæftiger sig fx alle med Hedeselskabets virke og kommer derved også ind på udviklingen af landvindingspolicyen. Stenak (2002) har desuden, fra en kulturgeografisk synsvinkel, analyseret inddæmningsprojekterne, der kan betragtes som 'et hjørne' af landvindings-policyen. Madsen (1979) har analyseret naturfredningssagens udvikling, men værket er skrevet seks år inden 'naturgenopretning' blev et modeord, og der er derfor sket vældig meget på området siden dengang. Miljøministeriet (1990) og Christensen (2000) er blandt flere, som hver især beskriver forskellige dele af naturfrednings-policyen og naturbeskyttelsespolicyen. Hansen (2003) gør status over den danske naturs skæbne gennem de sidste 200 år og berører begge de to policy-områder, men der er heller ikke her tale om en politologisk analyse, og landvindings-policyen berøres relativt kortfattet. Nærværende afhandling sætter eksplicit udviklingen af de to policies i forhold til hinanden i en politologisk kontekst. Desuden bidrager afhandlingen med ny detaljeret empirisk viden. Dels via granskning af meget omfattende arkivmateriale; fx referater fra møderne i det meget magtfulde Statens Landvindingsudvalg – materiale som, så vidt vides, ikke tidligere har været underkastet en så indgående analyse. Dels via dybtgående interviews med personer, som har været centrale i forbindelse med de nyere naturgenopretningsprojekter.

Afhandlingen kan dermed også bidrage til at udfylde noget af det videnshul, der er vedrørende danske policy-processer. Da *Magtudredningen* påbegyndte forarbejderne i 1998, blev det bl.a. konstateret, at vi i Danmark ikke ved meget om, hvad der igangsætter politiske beslutningsprocesser (Magtudredningen 1999: 3). Magtudredningen konstaterede også, at der i perioden 1985-98 ikke blev udgivet en eneste dansk bog om samspillet mellem organisationer, borgere og myndigheder og at der var et klart behov for at få analyseret de mere processuelle sider af organisationernes samspil med myndighederne (Magtudredningen 1998: 2, 5). Ambitionen i nærværende analyse er således at give et bidrag til disse diskussioner, om end Magtudredningen efterfølgende selv har udfyldt noget af videnshullet (se fx Christi-

ansen et al 2004; Torfing 2004; Larsen & Andersen 2004). Det vil blive forsøgt både at analysere policy-processernes lange linjer og samtidig fokusere detaljeret på nogle udvalgte beslutningsprocesser i et forsøg på at fange vigtige elementer af begge:

> ”Man kan fremsætte som plausibel hypotese, at jo mere man ser beslutnings- og policy-processer i langt perspektiv, desto større rolle spiller idéer samt institutionelle og funktionelle 'constraints'. Og omvendt: Jo tættere man kommer på de enkelte beslutninger, desto mere vil alting opløse sig i politikkens atomer – kortsigtede taktiske interesser. Undertiden endda utroligt kortsigtede utroligt taktiske interesser. Men en analyse på et sådant atomart niveau er næppe tilstrækkelig. Sammensætningen af atomerne har egenskaber, der må analyseres i deres egen ret på et højere niveau. Det kan godt indgå i beslutningsprocesanalyserne. Og det er i hvert fald kernen i policy-proces analyserne. Meget detaljerede mikro-analyser er således værdifulde og et værn mod overfladiske generaliseringer. Men man mister formentlig også noget, hvis man ser det hele i elektronmikroskop. Ideelt bør man køre flere perspektiver på samme case.” (Magtudredningen 1999: 5, (Magtudredningens kursivering))

At der bliver udført detaljerede casestudier af udvalgte beslutningsprocesser, er altså ikke ensbetydende med, at der ikke også bliver fokuseret på de lange linjer i policyen. I den forbindelse er det desuden vigtigt at pointere, at analysen ikke stopper ved, at der fx er truffet en beslutning i Folketinget om at genoprette Skjern Å – implementeringsfasen hører naturligvis også med i en analyse af beslutningsprocesser, hvilket iblandt overses (Larsen & Andersen 2004: 25; Magtudredningen 1999: 1; Winter 1994).

Fra afhandlingen kan der ud over parallellerne til Lowry (2003) også trækkes empiriske og teoretiske tråde til Maass' (1951) klassiker om *the Corps of Army Engineers*. Maass analyserer, hvordan dette amerikanske ingeniørkorps, sammen med *the Bureau of Reclamation*, efterhånden havde fået så stor indflydelse på den amerikanske policy vedrørende dæmningsbyggerier, at 'korpset' faktisk ind imellem førte politik uden at orientere Kongressen. Der er her mange paralleller til nærværende afhandlings analyse af især Hedeselskabets og Statens Landvindingsudvalgs virke. Både Maass (1951) og nærværende afhandling analyserer detaljeret, hvordan stærke netværk af interessegrupper og statslige aktører er bestemmende for, hvordan policyen i forhold til vandområder udformes, hvilket får vidtrækkende konsekvenser for henholdsvis det amerikanske og det danske åbne land. Men i nærværende analyse er der mulighed for at gå et dynamisk skridt videre end Maass ved at analysere, dels hvordan et meget stærkt netværk disintegreres, dels hvordan policyen forandres radikalt til en naturgenopretningspolitik.

Lowry (2003) og Maass (1951) tjener som vigtig inspiration til afhandlingen, da det, i en dansk kontekst, forsøges at rumme begge to, men intentio-

nen er både detaljeret at beskrive netværkenes virke på forskellige tidspunkter *og* detaljeret at analysere den radikale policy-forandring, som kan observeres.

Afhandlingen adskiller sig fra flertallet af netværksanalyser ved at følge Peter Johns (2001: 148) og R.A.W. Rhodes' (2002) anbefaling om at gå meget mere detaljeret til værks, end hvad der er gængs praksis, når netværks virkemåde skal analyseres. John kritiserer, at de fleste netværksanalyser nøjes med at identificere de vigtigste aktører og beslutningstagningens kontekst og derefter diskuterer policy-ændringer på den baggrund (se fx Marsh & Rhodes (1992); Marsh (1998); Daugbjerg (1998a)). Der er ifølge John et behov for langt mere detaljeret at beskrive de personlige relationer i netværkene og vise, hvordan de påvirker policyen og overførslen af idéer fra sted til sted.

Afhandlingen kan derfor også ses som en tilbagevenden til Maass' (1951) på mange måder forbilledlige analyse af 'the Corps of Army Engineers'. Ved rent metodisk at gå et spadestik dybere ned i netværkene, end hvad der er tilfældet i det meste af netværkslitteraturen i dag, er det intentionen at kunne bibringe ny indsigt om netværksdynamikker. Marsh & Rhodes påpegede da også, at netop de personlige relationer i et netværk kan forstærke netværkets institutionelle strukturer (Marsh & Rhodes 1992: 262), men det er alligevel forbavsende sjældent, at de personlige relationer inddrages i netværksanalyser (Rhodes (2002) er en af de nyere undtagelser). Én årsag til denne mangel kan være, at analyser af denne type stiller krav om indsamling af et omfattende empirisk materiale.

Er der personer, som repræsenterer flere forskellige aktører inden for det samme netværk, må det forventes at have en integrerende effekt på netværket. Det dybe dyk ned i netværkene er i nærværende analyse foretaget ved at grave gennem omfattende arkivmateriale og opslagsværker, og via dybtgående interviews med et stort antal personer, som har spillet en central rolle i forhold til beslutningerne.

På det teoretiske plan er det ambitionen at tilføje noget tiltrængt forklaringskraft til Marsh & Rhodes' policy-netværk-tilgang via policy-image-begrebet. Derved kan det undgås at havne i én af to forskellige grøfter, som er ønskværdige at undgå: Dels den grøft, som Dowding (2001) graver ved fra et meget positivistisk synspunkt (se også Marsh & Smith 2001) reelt at afskrive policy-netværk-tilgangen; dels den grøft, som nogle af de nyeste netværksmodeller, dialektiske modeller (se fx Marsh & Smith 2000; Toke & Marsh 2003), risikerer at grave ved at blive så brede, at de forsøger at forklare alt, og dermed intet. Seneste eksempel herpå er Toke & Marshs (2003) forsøg på at vise nytten af deres dialektiske model. Her kan der sættes et stort spørgsmålstegn ved, hvor meget ny viden modellen egentlig bidrager med til policy-netværk-tilgangen. Toke & Marsh er meget upræcise, når de i konklusionen på deres analyse taler om modellens fortrin, for hvordan er det

helt konkret, at vi med deres case om genmodificerede afgrøder er blevet klogere på netværks-transformation, ud over den knap så overraskende sammenfatning af, at det er et komplekst samspil mellem flere forskellige faktorer? Marsh konstaterede selv i sin tid (1998: 11), at Rhodes og Marsh ikke er så eksplicitte, hvad angår policy-forandring, og det kan da også konstateres, at der fortsat er et klart behov for større eksplicitet omkring de konkrete transformations-mekanismer, end det er tilfældet hos Toke & Marsh (2003), hvis vi skal være i stand til at forklare netværks-transformation på et lidt mere generelt niveau.

Afhandlingen er struktureret således, at der i kapitel 2 er en teoretisk gennemgang, hvor afhandlingens argumentation videreudvikles, og hvor der opstilles en analyseramme. Kapitlet indeholder en kort gennemgang af udviklingen af interessegruppestudier inden for politologien og en længere gennemgang og kritik af de tre forskellige tilgange til netværksstudier med henblik på at vælge den mest hensigtsmæssige tilgang til afhandlingens empiriske analyse. Sammenhængen mellem netværk og magt forklares og det vises videre, hvordan Marsh & Rhodes' (1992) netværkstilgang kan kobles med Baumgartner & Jones' (1993) begreb 'policy-image'. Endelig diskuteres det med udgangspunkt i Lowry (2003), hvordan variation i konkrete afgørelser inden for en bredere policy kan forklares.

I kapitel 3 afdækkes afhandlingens metode og researchdesign. Der redegøres for valg af cases, operationalisering og afhandlingens datakilder.

Kapitel 4, 5 og 6 indeholder den generelle analyse af udviklingen i henholdsvis landvindings-policyen og naturbeskyttelses-policyen, der sættes i forhold til styrken af henholdsvis landvindingsnetværket og naturbeskyttelsesnetværket. Her analyseres det, hvilke netværk der har, og har haft, magten over naturen i tre forskellige perioder af danmarkshistorien. De tre kapitler søger således at besvare afhandlingens første problemstilling.

I kapitel 7 og 8 vises det for det første via de to Skjern Å-cases, hvordan de privilegerede netværk konkret har udøvet magt, hvilket er med til at besvare afhandlingens første problemstilling. For det andet analyseres det, *hvorfor* der er sket en radikal forandring af åbent land-policyen vedrørende åer, søer, moser, hvilket er et svar på afhandlingens anden problemstilling. Analysen gennemføres ved dels at identificere nogle bredere samfundsmæssige faktorer, som har påvirket netværkene og policyen, dels ved detaljeret at analysere beslutningerne om henholdsvis at udrette og genoprette Skjern Å; beslutninger som har en afgørende betydning for den radikale policyforandring i kraft af de nye policy-images, der bygges op.

Kapitel 9 vender tilbage til første problemstilling og nuancerer konklusionerne om, hvilket netværk der har magten over naturen, via detaljerede casestudier af beslutningerne om ikke at afvande Nærå Strand og ikke at genoprette Søborg Sø. Afgørelser som kan siges at være overraskende i kraft af, at de har et udfald, som er i overensstemmelse med disprivilegerede net-

værks ønsker, og som dermed viser, at der kan være variation i konkrete afgørelser inden for et bredere policy-skifte. Aktører i disprivilegerede netværk kan have en vis magt i afgørelser om konkrete projekter.

Kapitel 10 samler afhandlingens tråde i en diskussion af, hvem der har, og har haft, magten over den danske natur, og hvad der kan forklare radikale policy-forandringer.

KAPITEL 2

Policy-netværk: Tilgange, magt og forklaringskraft

De forskellige tilgange til analyser af policy-netværk hører hjemme inden for interessegruppestudierne, som er et klassisk politologisk felt. Derfor er det relevant kort at skitsere interessegruppestudiernes overordnede tilgange. Efterfølgende præciseres det, hvilke forskellige tilgange der er til analyser af policy-netværk, og derefter vælges den tilgang, som forventes bedst at kunne analysere udviklingen fra landvindingspolitik til naturgenopretningspolitik. Derefter beskrives det, hvordan sammenhængen er mellem netværksbegrebet og magtbegrebet, og det vises, hvordan Baumgartner & Jones (1993) kan tilføre dynamik til Marsh & Rhodes' (1992) policy-netværk. Kapitlet afrundes med en beskrivelse af, hvordan Lowry (2003) kan anvendes til at analysere variation i konkrete afgørelser om landvindings-/naturgenopretningspro–jekter.

2.1 Interessegruppestudier

Arthur Bentley betragtes af mange med sin *The Process of Government* (1908) som den egentlige grundlægger af interessegruppestudier, fordi han viste, at interessegrupper spiller en vigtig rolle for policy-processerne (se fx Daugbjerg 1998a: 18; Uhrwing 2001: 20; John 2001: 142). I de knap 100 år, som er forløbet siden Bentleys konstatering, har samspillet mellem organisationer, myndigheder og offentlighed været en klassisk politologisk problemstilling (Magtudredningen 1998: 4).

Bentley kan placeres inden for *pluralismen*, der i mange år var den foretrukne tilgang til studiet af interesseorganisationers indflydelse på den politiske proces. I pluralismens tidlige dage var der især fokus på, at der egentlig ikke behøvedes så meget andet end en mobilisering af interesseorganisationerne, for at de skulle opnå indflydelse, da den politiske proces ansås som relativt åben og lettilgængelig. Fælles for pluralisterne er, at staten opfattes som neutral (eller som neutraliserende) – staten sætter ikke forhindringer op for interessegruppernes deltagelse i den politiske proces (Uhrwing 2001: 19f). De klassiske pluralister indtog det synspunkt, at interessegrupperne afbalancerer hinanden. Det synspunkt nuanceredes af bl.a. Dahl (1961), som påpegede, at det var gruppernes eliter, som afbalancerede hinanden på den politiske arena (jf. Uhrwing 2001: 21). Senere pluralister har kritiseret disse synspunkter og fokuseret mere på, at ressourcer[7] spiller en afgørende rolle for gruppernes mulighed for at hævde sig i den politiske proces. Andre har fokuseret på, at fx karismatiske gruppeledere og evnen til at danne koalitioner med andre grupper kan opveje mangel på ressourcer. Der kan dog også fortsat findes fortalere for den klassiske pluralistiske tilgang (ibid).

Udviklingen af *korporatismen* er en reaktion på det pluralistiske verdensbillede og dets meget optimistiske syn på interesseorganisationernes indflydelsesmuligheder. Schmitters epokegørende artikel fra 1974 argumenterer således for, at interesserepræsentationen i de fleste europæiske lande er karakteriseret ved korporatisme (Schmitter 1974; Uhrwing 2001: 26; Daugbjerg 1998a: 19). Et grundsynspunkt inden for korporatismen er, at interesseorganisationer har vidt forskellige adgangsmuligheder til den politiske proces. Staten vælger at samarbejde med nogle organisationer og fravælger at samarbejde med andre. Staten er altså ikke, som pluralisterne hævder, en neutral aktør (Uhrwing 2001: 26). Hvilke organisationer staten vælger at samarbejde med og hvorfor den gør det, er der forskellige opfattelser af inden for korporatismen – forskningen på området kan ifølge Uhrwing (2001: 27ff) inddeles i to hovedretninger: Skandinavisk korporatisme og producentkorporatisme. Korporatismen havde sin storhedstid i 1980'erne, men popularitetenen sank i 1990'erne, hvilket til dels hænger sammen med, at i Vesteuropa er udtalt korporative arrangementer blevet langt færre (Uhrwing 2001: 25). Bl.a. korporatismens kritik af pluralismens fokus på langsigtede magtligevægte har været af betydning for senere teoriudvikling af forholdet mellem stat og interesser – magt kan være ulige fordelt, og det er ikke givet, at modinteresser rejses (Daugbjerg 1998a). Både pluralismen og korporatismen har problemer med at forklare variation mellem policy-sektorer – det er en af de faktorer, som har bidraget til udviklingen af netværksanalyser (Daugbjerg 1998a: 20).

Nyinstitutionalismen har ligeledes en del at sige om interessegrupper, men den er ikke en interessegruppetilgang som sådan, da den er udviklet til at kunne sige noget om offentlig politik i almindelighed, og altså ikke blot samspillet mellem staten og de organiserede interesser; i modsætning til hvad der er tilfældet for pluralismen, korporatismen og netværksanalyserne (Blom-Hansen & Daugbjerg 1999: 16ff).

Netværksanalysers force er bl.a., at de kan påvise de mange forskellige samspilsformer, der er mellem staten og organisationerne (Blom-Hansen & Daugbjerg 1999: 19), hvilket er en klar fordel i relation til nærværende afhandling, som bl.a. er fokuseret på at analysere forandring i samspilsformerne.

2.2 Policy-netværk-tilgange

Netværksanalyser fokuserer på de mønstre (netværk[8]) af formelle og uformelle kontakter mellem forskellige aktører (politikere, udvalg, ministerier, kommuner, interesseorganisationer m.fl.), der, via magtudøvelse, påvirker den politiske dagsorden og de politiske beslutningsprocesser (Parsons 1995: 185). Den overordnede problemstilling i netværksanalyser er således centreret om magt: Magt til at påvirke indholdet af den offentlige politik. Politiske netværk kan identificeres inden for sektorer eller subsektorer og dannes om-

kring en bestemt policy eller omkring relaterede policies (Blom-Hansen & Daugbjerg 1999: 13).

Netværk har i den komplekse moderne verden overtaget meget af policy-udformningen fra traditionelle arenaer som fx parlamenter og politiske partier (Daugbjerg 1998a: 22). Netværksanalyser forsøger således at give et mere realistisk billede af forholdet mellem stat og interesser end i de klassiske teorier. Peter John (2001) har givet følgende generelle beskrivelse af netværksmetaforen:

> "Bureaucrats, politicians, experts and interest group representatives usually discuss public problems and devise the means for their solution. They have common interests that lead them to cooperate and to share ideas. Over time these interactions and exchanges form networks of interrelationships and sets of common expectations. The argument is that these networks are generally bounded in some way and in part are separate from others. To an extent they are obscured from the public glare. Researchers generally ascribe to each network a set of relatively stable characteristics, such as types of exchanges and sets of values, that differ according to the sector in question, such as whether it is health, education or agriculture policy ... Where there is politics there is bound to be networks because the organisations and people involved usually form relationships with each other" (John 2001: 139-40)

På et overordnet plan er der således en vis overensstemmelse i opfattelsen af, hvad begrebet dækker over, men en mere indgående sammenligning viser, at der er forskelle i bidragene inden for litteraturen, og at man kan inddele feltet i tre grupper (Marsh 1998: 4ff). Der er derfor ræson i at se nærmere på tilgangene hver for sig for præcist at indkredse, hvad begrebet dækker over.

2.2.1 Den nordamerikanske litteratur

Netværkspionererne i Nordamerika skal findes blandt dem, der udviklede teorier om 'sub-governments' som en kritik af den klassiske pluralismes forventninger om et politisk system i magtmæssig ligevægt (jf. Marsh & Rhodes 1992: 5, Marsh 1998: 4, John 2001: 142). Ifølge bl.a. Jordan (1990: 321) og John (2001: 142) kan sub-government-tankegangen spores tilbage til Griffith (1939) og hans iagttagelse af 'whirlpools of special social interest and problems'. Faktisk er der en stor lighed mellem Griffiths 'whirlpools' og netværks-definitioner i dag. Det handler bl.a. om at fokusere på de uformelle policy-processer frem for de formelle:

> "It is my opinion that ordinarily *the relationship among these men – legislators, administrators, lobbyists, scholars – who are interested in a common problem is a much more real relationship than the relationship between congressmen generally or between administrators generally*. In other words, he who would understand the present pattern of our present governmental behavior, instead of studying the formal institutions or even

> generalizations in the relationships between these institutions or organs, important though all these are, may possibly obtain a better picture of the way things really happen if he would study these 'whirlpools' of special social interest and problems" (Griffith 1939: 182f, Griffiths kursivering)

Griffith anbefaler altså, at man i stedet for udelukkende at kigge på de formelle institutioner, som mange af Griffiths samtidige gjorde, analyserer de uformelle processer mellem aktører på flere forskellige niveauer. Truman (1951), Freeman (1955), Lowi (1964), Cater (1964), McConnell (1966) og Ripley & Franklin (1976) er blandt dem, som elaborerede videre på Griffiths iagttagelser i lighed med Maass (1951), der i sin berømte bog om 'the Corps of Army Engineers' med en detaljeret empirisk analyse beskrev, hvordan dette ingeniørkorps havde fået så stor indflydelse på den amerikanske policy vedrørende dæmningsbyggerier på de amerikanske floder, at korpset ind imellem førte politik uden at orientere Kongressen.

Hugh Heclos (1978) introduktion af de mere løst strukturerede 'emnenetværk' (issue networks) var et angreb mod sub-government-tankegangen og de såkaldte 'jerntrekanter' (Lowi 1969) og samtidig en relancering af en mere pluralistisk tilgang til amerikansk politik. Heclo pegede på, at mange i deres søgen efter at identificere stærkt sammensvejsede jerntrekanter overså de ret åbne netværk af aktører, som søgte indflydelse på den politiske proces i 1970'ernes USA:

> "Looking for the few who are powerful, we tend to overlook the many whose webs of influence provoke and guide the exercise of power. These webs, or what I call 'issue networks', are particularly relevant to the highly intricate and confusing welfare policies that have been undertaken in recent years.....Participants move in and out of the networks constantly. Rather than groups united in dominance over a program, no one, as far as one can tell, is in control of the policies and issues.....An issue network is a shared-knowledge group having to do with some aspect (or, as defined by the network, some problem) of public policy" (Heclo 1978: 102-103)

En af de nyere og mest populære tilgange inden for den nordamerikanske litteratur, Sabatiers & Jenkins-Smiths *Advocacy Coalition Approach*, følger direkte i Heclos fodspor (Sabatier & Jenkins-Smith 1993: 15f). Også Baumgartner & Jones (1993) har med deres *punctuated equilibrium model* bidraget til udviklingen i den nordamerikanske litteratur – dem vender vi senere tilbage til. Kingdon (1984), Sabatier & Jenkins-Smith (1993) og Baumgartner & Jones (1993) er samtidig eksponenter for et skifte inden for offentlig politik-litteraturen, hvor der i højere grad end tidligere lægges vægt på muligheden for pludselig policy-forandring (John 2005: 3).

Marsh & Rhodes (1992: 7f) opsummerer, at den nordamerikanske litteratur mest har fokuseret på mikroniveau – de personlige relationer mellem ho-

vedaktører – frem for strukturelle relationer mellem institutioner. Samtidig påpeger de, at hverken 'jerntrekanter' eller sub-government-tankegangen kan overføres til en britisk kontekst, da den lovgivende forsamling spiller en langt mindre rolle her, end den gør i USA. I en europæisk kontekst er der således mere idé i at fokusere på forholdet mellem fx ministerium, styrelse og interessegrupper (se også Parsons kritik (1995: 201)).

Et andet væsentligt kritikpunkt af den nordamerikanske litteratur er, at der er meget ringe differentiering – om overhovedet nogen – hvad angår selve netværks-begrebet. Netværk antages med andre ord at være ens, og dermed er det meget begrænset, hvad teorien kan sige om, hvornår, og hvornår ikke, netværk kan forventes at påvirke den førte politik, hvilket må siges at være en væsentlig mangel i relation til nærværende afhandling, som bl.a. søger at forklare, hvordan et svagere netværk kan overvinde et privilegeret netværk.

2.2.2 Den britiske litteratur

Inden for den britiske litteratur var Richardson & Jordan blandt pionererne. De hævdede, at *policy-fællesskaber* er nøglen til at forstå policy-tilblivelsen i vestlige politiske systemer:

> "It is the relationships involved in committees, the *policy community* of departments and groups, the practices of co-option and the consensual style, that perhaps better account for policy outcomes than do examinations of party stances, of manifestoes or of parliamentary influence" (Richardson & Jordan 1979: 74, deres kursivering)

Policy-tilblivelsen foregår ifølge Richardson & Jordan i subsystemer, som er karakteriseret ved tætte relationer mellem interessegrupper og ministerier m.v. (Jordan 1990: 325), og som kan siges at være en modpol til Heclos løst strukturerede emnenetværk. Borgere og udenforstående grupper kan normalt ikke trænge ind i disse subsystemer, hvor grænserne i langt højere grad er trukket mellem forskellige subsystemer end mellem komponenterne i de enkelte subsystemer. Jordan pointerer, at policy-fællesskaber er én type stabilt netværk:

> "... a policy community exists where there are effective shared 'community' views on the problem. *Where there are no such shared attitudes no policy community exists*. A new issue such as pollution might involve several established policy communities. For example, it might affect local government, industry, waste disposal industry, consumer groups – but *over time* – we imagine that a new policy community would evolve around the new policy focus" (Jordan 1990: 327, Jordans kursivering)

Der lægges dermed op til et differentieret netværksbegreb. Richardson & Jordan er karakteriseret ved, at de lægger mere vægt på 'aktør' – bl.a. i form

af de interpersonelle relationer i policy-fællesskaber – end på netværks strukturelle karakteristika (Jordan 1990: 332; Marsh & Rhodes 1992: 9, Marsh 1998: 7; Daugbjerg 1998a: 23f), og dermed fokuserer de, som amerikanerne, mest på mikroniveauet. Grant Jordan (1990: 332) bemærker således, at der er en udveksling af personer mellem aktører i stærke netværk – aktører fra statsadministrationen og interessegrupperne udveksles gensidigt. Kommer nye embedsmænd ind i netværket, skoles de hurtigt i policy-fællesskabets holdninger.

Rhodes lægger – i sine tidlige studier – i modsætning til Richardson & Jordan mere vægt på 'struktur' og bruger 'policy-netværk' som et begreb på mesoniveau. For det første trækker Rhodes på (europæisk) litteratur om strukturelle interorganisatoriske relationer mellem politiske institutioner. For det andet fokuserer han på netværk på det mere overordnede sektorniveau frem for på subsektorniveau (Marsh & Rhodes 1992: 9).

Vedrørende mesoniveauet gør Rhodes opmærksom på, at flere har forsøgt at adoptere det amerikanske 'sub government'-begreb til en britisk kontekst. Det er der ifølge Rhodes (1990: 297f) fire problemer forbundet med: For det første er der ikke enighed om definitionen af 'sub government'. For det andet er den populære alternative term, 'jerntrekant', for rigid. For det tredje mener Rhodes, at mange i denne gruppe ikke bruger policy-netværk-termen eksplicit, og at den derfor ikke hører hjemme i den britiske litteratur. For det fjerde bruger de typisk termen til at beskrive forholdet mellem stat og interessegrupper frem for i stedet at forklare fremvæksten af det. Rhodes (1986) videreudbyggede i sin tid selv Bensons (1982: 148) ofte citerede definition på policy-netværk:

> "[Rhodes] elaborates [Bensons] definition, arguing that networks have different structures of dependencies, structures which vary along such dimensions as membership (for example, professions, private sector), interdependence (for example, between levels of government) and resources. He also distinguishes between five types of networks ranging along a continuum from highly integrated policy communities to loosely integrated issue networks" (Rhodes 1990: 304)

Samtidig med identifikationen af fem forskellige netværkstyper identificerer Rhodes seks processer i netværkenes kontekst, statens bredere omgivelser, som kan forklare, hvordan og hvorfor netværk forandres i Storbritannien (Rhodes 1990: 305)

Jordan (1990: 324) er mere åben over for slægtsbåndene til den amerikanske litteratur end Rhodes og han peger på, at sub-governments, subsystems og jerntrekanter er næsten synonyme med 'netværk'. Siden Richardson & Jordans og Rhodes' grundlæggende arbejder har der været en række videreudviklinger inden for den britiske litteratur. Centralt inden for den bri-

tiske tradition står Marsh & Rhodes (1992). De skriver om policy-netværk-tilgangen:

> ”By contrast [to corporatism and pluralism], the policy networks approach emphasizes the need to disaggregate policy analysis and stresses that relationships between groups and government vary between policy areas. At the same time, it recognizes that in most policy areas a limited number of interests are involved in the policy making process and suggests that many fields are characterized by continuity, not necessarily as far as policy outcomes are concerned, but in terms of the groups involved in policy making” (Marsh & Rhodes 1992: 4)

Marsh & Rhodes ser policy-netværk som strukturer af ressourceafhængighed og de opstiller et netværks-kontinuum over policy-netværkstyper, hvor yderpolerne er henholdsvis de svage, løst strukturerede emnenetværk og de mere stramt strukturerede, stærke policy-fællesskaber. Kontinuet er tiltænkt at kunne fange alle typer af stat-interessegruppe-relationer. Daugbjerg (1998a) har videreudviklet idéen med følgende beskrivelse af de to ekstremer på kontinuet (tabel 1).

Tabel 1. De to ekstremer på policy-netværk-kontinuet

Dimensions	Policy community	Issue network
Membership	Very limited number of members. Narrow range of interests represented.	Large number of members. Wide range of interests represented.
Integration	Bargaining and negotiation. Frequent interaction.	Consultation. Unstable pattern of interaction.
Institutionalisation	Consensus on policy principles and procedures to approach policy problems.	Conflict over policy principles and procedures to approach policy problems.

Kilde: Daugbjerg (1998a: 44).

Daugbjergs klassificering er baseret på at beskrive de mest dynamiske elementer i netværkene: Medlemskab, integration og institutionalisering (Daugbjerg 1998a: 40f). De tre faktorer kan samtidig siges at være decideredе netværkskarakteristika og altså ikke blot egenskaber, som kan tillægges de aktører, der er del af netværket. Ifølge Marsh & Smith (2000) er netværk strukturer, som både giver aktørerne muligheder og begrænser dem: Netværk definerer de roller, som aktørerne spiller; netværk former de emner, som diskuteres, og *hvordan* de diskuteres; de har klare regler; og de inde-

holder organisatoriske imperativer, som betyder, at der er pres for at bevare netværk (citeret i Toke & Marsh 2003: 232).

Emnenetværk er præget af et højt konfliktniveau i en varierende deltagerkreds med mange medlemmer. Enkelte medlemmer kan have ressourcer, men ressourcerne er begrænsede, og magten er ulige fordelt i netværket. Det institutionaliserede samspil i emnenetværket, som kan være både formelt og uformelt, har mere karakter af konsultationer end af aftaler og kan betragtes som et nulsumspil.

I den modsatte ende af kontinuet optræder policy-fællesskaber. De er stærke, konsensusprægede, har få medlemmer, høj interaktion og hyppig kontakt. Alle aktører i et policy-fællesskab har ressourcer, og netværket er eksklusivt (fx ekskluderes aktører uden ressourcer), langvarigt, velstruktureret og baseret på en fælles accept af grundlæggende værdier. Aktørerne i policy-fællesskabet er enige om, hvad der er den basale idé med policyen og hvilke midler der kan bruges til at nå målet. Der er nogenlunde magtbalance i netværket, hvor der er et positiv-sum-spil, hvis netværket skal kunne overleve på længere sigt (Marsh & Rhodes 1992: 251; Daugbjerg 1998a: kap.3). Daugbjerg (1998a: 42f) gør opmærksom på, at Atkinson & Coleman (1992) har påpeget, at institutionaliseringsdimensionen hidtil har været underteoretiseret i netværksanalyserne. Netop i denne tredje dimension er det, som det senere vil blive vist, muligt at tilføre aktørdynamik i kraft af Baumgartner & Jones' (1993) begreb policy-image.

For alle netværkstyper kan det siges at gælde, at de typisk har et center og en periferi, hvor aktørerne i centret involveres i alle spørgsmål, mens aktørerne i periferien involveres mindre hyppigt (Marsh & Rhodes 1992: 251; Daugbjerg 1998a: kap.3). Centralt i netværkstilgangen er magtafhængighed. Moderne policy-problemer er komplekse, og ingen aktører (hverken statslige eller private) har de materielle eller kognitive ressourcer til alene at kunne behandle et emne, og derfor søger de sammen; aktører er afhængige af andre aktørers ressourcer og samarbejdsvilje (Smith 2000: 96). Embedsmændene er således fx afhængige af interessegruppernes ekspertviden (Jordan 1990: 333). Mellem de to yderpunkter på netværks-kontinuet kan man forestille sig en række mellemformer:

> "It is equally important to focus on trends in a given policy area: to explore the extent to which the area is becoming more or less integrated or an interest is becoming more or less dominant ... the policy network approach is based on the assumption that any adequate characterization of the policy process must recognize variety; therefore it encourages adjectival proliferation. There will be many intermediate cases." (Marsh & Rhodes 1992: 250).

At der vil være mange mellemformer følger af, at netværk kan variere på en eller flere af de nævnte variable.

Marsh & Rhodes pointerer, at ændringer i eksogene faktorer i den bredere kontekst, som netværkene er del af, kan føre til forandring af både policy-netværket og af policy-valgene (Marsh 1998: 11). De identificerer fire typer af eksogene faktorer: Økonomiske faktorer/markedsmæssige faktorer, ideologiske faktorer (regeringsfarve), vidensbaserede/tekniske faktorer og institutions-faktorer (Marsh & Rhodes 1992: 257ff). Ændringer i omgivelsesvariablene formidles gennem netværk til policy-forandringer (ibid: 259) – netværk har med andre ord i sig selv en indflydelse på policyen.

Netværksstrukturen påvirker policy-konsekvenserne, idet eksistensen af et stærkt policy-fællesskab fx betyder, at policy-kontinuitet vil være overvejende sandsynlig, fordi et stærkt policy-netværk begrænser policy-dagsordenen. Emnenetværket har derimod ikke den samme indflydelse på policies, da det i modsætning til et policy-fællesskab ikke kan samles i en magtfuld koalition, og derfor vil resultatet som regel være, at et policy-område karakteriseret ved et emnenetværk er præget af større diskontinuitet. Vil man forklare policy-forandring, må man forstå og forklare netværks-forandring (Marsh 1998: 11). Tilgangen er dog blevet angrebet for kun at have beskrivende evner og ingen forklaringskraft – den kritik vil blive diskuteret i kapitel 2.2.5.

2.2.3 Den europæiske litteratur (the governance school)

'Den europæiske netværkstradition' er især udsprunget af arbejder fra en række tyske forskere – Renate Mayntz, Fritz Scharpf, Patrick Kenis, Volker Schneider og Edgar Grande – som alle har tilknytning til Max-Planck-instituttet (jf. Börzel 1998: 260, Marsh 1998: 7; John 2001: 144). Siden har tilgangen bredt sig, og der er fx også en del hollændere (jf. Marsh 1998: 7), franskmænd (jf. John 2001: 145) og danskere[9], der kan placeres inden for denne tilgang.

'Europæerne', eller 'the governance school' som bl.a. Börzel (1998: 55) kalder den, har flere ligheder med den britiske tradition. Der er således enighed om, at policy-netværk har signifikant indflydelse på policy-valgene, og som blandt 'briterne' er vandene delt mellem, om man lægger hovedvægten på struktur eller aktør (Marsh 1998: 7, se også Börzel 1998: note 14). Ifølge Marsh er der dog én fundamental forskel på den britiske og den europæiske tilgang: Mens briterne ser analyse af policy-netværk som en generel model over interessegruppere-præsentation, som kan bruges til analyser på alle områder, hvor interesser inddrages på den ene eller den anden måde, så ser 'europæerne' i højere grad policy-netværk som en ny specifik styringsstruktur. Mayntz (1994: 5) skriver således: "The notion of policy networks does not so much represent a new analytical perspective but rather signals a real change in the structure of the polity" (citeret i Marsh 1998: 8). Tvisten mellem briterne og europæerne handler, ifølge Peters, kort sagt om, om netværkene har været til stede i mange år og bare ventet på udviklingen af begreber til at be-

skrive dem, eller om der, som fremhævet af europæerne, er tale om et nyere fænomen (Peters 1998b: note 1 p.32). Europæerne betragter netværk som én type styringsstruktur, som kan vælges (eller fravælges), når der skal designes en struktur, mens briterne omvendt bruger begrebet til at karakterisere en eksisterende interessekonfiguration. Der er dog også ligheder i netværksopfattelsen mellem de to tilgange. Börzel skriver om policy-netværk:

> "A policy network includes all actors involved in the formulation and implementation of a policy in a sector. They are characterized by predominantly *informal* interactions between *public and private* actors with distinctive, but *interdependent interests*, who strive to solve problems of collective action on a central, *non-hierarchical level*" (Börzel 1998: 260, Börzels kursivering)

På nogle punkter er der her overensstemmelse med den britiske tilgang. Fx mht. at de uformelle interaktioner er vigtige, og at både offentlige og private aktører er involveret. Hvad angår handlingsrationalet, er der større divergens. Börzel skriver om governance-tilgangen:

> "Networks are able to intentionally produce collective outcomes *despite* diverging interests of their members through voluntary bargaining (Kenis and Schneider 1991; Mayntz 1993). Unlike 'exchange' and 'strategic interaction', which are based on the maximization of self-interest through cost-benefit calculations and which are prone to produce bargaining dilemmas, negotiations in policy networks are based on communication and trust and aim at achieving joint outcomes, which have a proper value for the actors." (Börzel 1998: 262, Börzels kursivering)

Kommunikation og tillid baner vejen for et fælles policy-valg i netværket, hvor det altså ikke er snæver egeninteresse, der driver aktørerne. I Börzels version af governance-tilgangen er det dog ikke helt nemt at blive klog på, hvornår hvad gælder, for det hedder videre:

> "But it is important to note that policy networks can also have quite the opposite effect. They can inhibit policy change (Lehmbruch 1991), exclude certain actors from the policy-making process (Benz 1995) and are far from being democratic accountable (Rhodes 1997).....The legitimacy of policy networks, however, continues to be a major problem in political systems which are based on the principle of democratic accountability" (Börzel 1998: 266).

Det kan altså hænde, at kommunikation og tillid ikke er nok, og at aktører i netværket ekskluderer eksterne aktører fra policy-processen – måske fordi de ikke har tillid til dem? Af ovenstående citat må det samtidig kunne udledes, at netværk som styringsstruktur ikke pr. definition er bedre end andre styringsstrukturer, som fx 'hierarki'. Samme tankegang kan genfindes hos

Kickert et al (jf. Jensen 2003: 47), som påpeger, at netværk kan være dysfunktionelle.

I Danmark har Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsfond siden 2003 finansieret etableringen af et 'Centre for Democratic Network Governance' på Roskilde Universitetscenter. I præsentationen af centeret hedder det bl.a. i en opsummering af udviklingen inden for forskningsfeltet:

> "The first generation of network research has succesfully demonstrated the widespread use of networks and *their qualities as mechanisms of governance*. It has assessed the challenge of network governance to traditional distinctions between private/public, politics/administration and national/international. Furthermore, it has raised important, but yet unanswered, questions about the possibility of governing society, the role of the state in governing networks, and the democratic potentials and dangers of network governance." (Roskilde Universitetscenter 2005, min kursivering)

Denne forskergruppe kan altså også placeres inden for den europæiske litteratur[10], og i både dette citat og Börzel-citaterne skinner det klart igennem, at der er et normativt element i tilgangen. Det er der som nævnt også i dele af den amerikanske litteratur, men der er det med modsat fortegn – 'sub-governments' er noget, som skal undgås.

Viola Burau har beskrevet det problem, at governance-tilgangen fortsat er uklar, hvad angår relationen mellem netværk og hierarki. Fx viser empiriske studier, at netværksbaseret governance hænger tæt sammen med vertikale magtrelationer og statens styringsmuligheder – der kan med Buraus ord være "*co-existence* and *interdependence* of networks and hierarchies in governance" (Burau 2005: 21, Buraus kursivering), hvilket Burau viser med en komparativ analyse over land (se også Jørgensen & Vrangbæk 2004). På den baggrund må det derfor kunne konkluderes, at spørgsmålet om hierarki vs. ikke-hierarki bliver et relativt spørgsmål. Det ville være interessant, hvis der inden for governance-tilgangen kunne opstilles et kontinuum gående fra hierarkisk styring i dens reneste form til netværksstyring i dens reneste form.

Dermed havner man heller ikke i den blindgyde, som opstår, når fx Lotte Jensen (2003: 11, se også Marcussen & Torfing 2003: 2) hævder, at staten er blevet en aktør blandt andre aktører. Som analysen af landvindingsnetværket og naturbeskyttelsesnetværket i det følgende vil vise, har ikke-statslige aktører været dybt involveret i lovgivningsprocessen i mange årtier; fx er Hedeselskabet en vigtig aktør på landbrugsområdet, længe inden der dannes et Landbrugsministerium i 1896 (se også Christiansen & Nørgaard 2003a: 41ff) – og ministeriet dannes i øvrigt på opfordring af en landbrugsorganisation (Hertz 1996). Der er således ikke noget nyt i, at fx interessegrupper involveres – staten har hele tiden været en aktør blandt andre aktører.

Det kan dog ikke udelukkes, at en analyse vil kunne indeholde elementer af både den britiske og den europæiske tilgang. Den britiske vil fx kunne sige

noget om et netværks udvikling i løbet af de sidste hundrede år, mens den europæiske tilgang vil kunne sige noget om, hvordan nye styringsmekanismer har påvirket det gamle netværk.

2.2.4. Ligheder og forskelle mellem de tre tilgange

Den nordamerikanske og den britiske tilgang har på nogle områder et fælles tankegods, og der er desuden en relativt stor konvergens i mange af de definitioner og analyser af netværk, som er udarbejdet inden for de to traditioner. I relation til en analyse af udviklingen i den danske policy vedrørende anvendelsen af det åbne land har den britiske tilgang dog den fordel, at den arbejder med et eksplicit differentieret netværksbegreb i modsætning til (de fleste inden for) den nordamerikanske tilgang. Det er naturligvis en fordel, når der fokuseres på netværks*forandring*.

Den europæiske tilgang vil ikke umiddelbart være egnet til en empirisk analyse af åbent-land-policyen i Danmark. Som beskrevet i indledningskapitlet har policyen været præget af magtkamp mellem to rivaliserende netværk af interesser, der er udviklet gennem de sidste 100 år. Begge netværk har undergået store forandringer over tid, og dermed vil det være uhensigtsmæssigt at analysere policyen inden for rammerne af governance-tilgangen. Governance-tilgangen har ikke noget eksplicit differentieret netværksbegreb, den anvendes ofte normativt, og mange inden for tilgangen betragter netværk som et nyt fænomen. Det kan dog ikke udelukkes, at tilgangen vil kunne bruges til at analysere de senere års forsøg med, på nogle subsektorområder, at inddrage ret brede grupper af interesser i beslutningsprocessen[11].

Med et 'britisk' udgangspunkt vil det netop være forventningen, at det vil være svært for store grupper af nye interesser at få indflydelse, hvis det givne policy-område i forvejen domineres af et stærkt policy-fællesskab med andre synspunkter. I det følgende vil den britiske netværkstilgang blive anvendt som udgangspunkt for en analysemodel. For at kunne opstille en egentlig analysemodel er det dog nødvendigt at grave endnu et spadestik dybere ned i den britiske tilgang og samtidig se nærmere på den nyeste udvikling og kritik inden for tilgangen.

2.2.5 Den britiske tilgang – nyere udvikling og kritik

Der er ret udbredt enighed om, at netværksbegrebet har relevans og giver mening, men den britiske netværkstilgang er blevet kritiseret for udelukkende at være anvendelig i en beskrivende analyse, medmindre den kombineres med mere slagkraftige teorier om aktørerne. Peters (1998b: 26) beskriver situationen meget rammende: "... theoretical meat must be added to these strong metaphorical bones...". For at kunne afgøre hvor meget 'kød' der i givet fald skal tilføres, er det nødvendigt at kigge nærmere på det, som sidder tilbage på 'skelettet'. Her kan det i første omgang konstateres, at også Marsh

& Rhodes slog fast, at netværk ikke kan stå alene i en forklaring af policy-forandringer. For det første er netværkene selv en del af forklaringen; for det andet er der ikke enighed om, hvordan en radikal forandring af netværk defineres (Marsh & Rhodes 1992: 260f).

Marsh (1998: 185) konstaterer nogle år senere, at status for teorien er, at begrebet 'policy-netværk' mindst er et brugbart heuristisk redskab, og at mange i den forbindelse betragter Marsh og Rhodes' klassifikationsskema som yderst anvendeligt. Samtidig står det dog også fortsat klart, at dette 'mesobegreb' ikke kan stå alene, hvis netværk skal kunne forklare policy-forandring:

> "By [meso-level concept] we mean that it is a concept which provides a link between the micro-level of analysis, which deals with the role of interests and government in relation to particular policy decisions, and the macro-level of analysis, which is concerned with broader questions concerning the distribution of power within contemporary society" (Marsh & Rhodes 1992: 1)

Flere har vist, at karakteren af policy-netværk påvirker policy-konsekvenserne på diverse sektorområder. Marsh & Rhodes pegede også på, at netværk påvirker policy-konsekvenserne, men de understregede samtidig, at netværk ikke *determinerer* udfaldet (Marsh & Rhodes 1992: 2) – andre faktorer spiller altså også ind.

Der er en omfattende samling empiriske studier, som viser, at policy-netværk har indflydelse på policies. For blot at nævne nogle få nyere eksempler så viser Toke & Marsh (2003), hvordan netværk har påvirket den engelske policy i forhold til genmodificerede fødevarer. Kay (2001) viser, hvordan et policy-fællesskab påvirker den engelske sundhedspolitik. Daugbjerg & Pedersen (2004) viser i en komparativ analyse med seks casestudier, at forskellige netværkskonstellationer i de skandinaviske lande medfører, at den samme idé (grønne afgifter) implementeres på meget forskellig vis, fordi idéernes gennemførelse påvirkes af forskelligartede netværk inden for forskellige sektorområder og forskellige lande.

Flere har vist, at ændringer i den bredere samfundsmæssige kontekst influerer på netværk. Fx viser Greer (2002) i en komparativ analyse af udviklingen af økologiske landbrug i Storbritannien og Irland, at udvikling i den bredere kontekst kan svække (og styrke) netværk. Det støttes ligeledes af Pedersen (2004a+b). Daugbjerg (1998a) viser bl.a., at statsstrukturer og organiserede interessers indflydelse i parlamentet har betydning for netværkene. Bl.a. Bomberg (1998), Daugbjerg (1998b) og Martin J. Smith (1991) har vist, at det også er vigtigt, om andre netværk opererer inden for et netværks kontekst – et faktum som Marsh medgiver, at han og Rhodes overså i sin tid (jf. Marsh 1998: 187, 191), om end de dog gjorde opmærksom på, at netop interesser, som er modstandere af det dominerende netværk, er en kilde til politisk instabilitet for netværket (Marsh & Rhodes 1992: 259). McLeay (1998)

viser, at endnu et element i den bredere kontekst – den offentlige opinion – kan have indflydelse på selv stærke policy-netværk.

Blom-Hansen (1997: 685) påpeger kritisk, at det sjældent vises, *hvordan* forandringerne i den bredere kontekst transformeres til ændringer i selve netværket. Blom-Hansen er også en af flere som kritiserer, at policy-netværk-tilgangen har problemer med at forklare, hvordan netværk påvirker policy-konsekvenserne (se også Daugbjerg 1998b). Adrian Smith (2000: 98ff) er enig i Blom-Hansens kritik og fremhæver, at faktorerne i konteksten ofte bruges alt for implicit. Dermed kan det ifølge Smith være svært at forklare radikale forandringer, da radikale forandringer typisk opstår grundet forandringer i den bredere samfundsmæssige kontekst. Hay påpeger i lighed hermed, at mange betragter netværks-begrebet for statisk og glemmer at analysere den kontekst, som netværkene er del af, og som kan tilføre teorien langt flere dynamiske elementer. Fx vil det være relevant at fokusere på netværksforandring og netværksdød (Hay 1998: 35, 49). Også Peters (1999: 120) kritiserer, at mange netværks-teoretikere analyserer netværks udseende og funktionsmåde uden at skele til netværkets rødder (Peters 1999: 120).

Dowding (1995), som er en af hovedkritikerne af tilgangen, har bl.a. fokuseret på netværk-metaforens manglende forklaringskraft. En af Dowdings væsentligste påstande er således, at man ikke nødvendigvis behøver netværksmetaforen for at kunne forklare policy-processer. Policies opstår på baggrund af magtkampe, koalitioner og forhandlinger mellem forskellige interesser, og 'netværk' er således ikke det centrale forklarende element, om end Dowding dog ikke vil afskrive netværkene helt (Dowding 1995: 145). Dowding (2001) har senere uddybet (og skærpet) kritikken.

Flere har eksplicit forsøgt at kombinere netværkstilgangen med forskellige teorier. Fx har Blom-Hansen (1997) kombineret tilgangen med nyinstitutionel teori i form af Jack Knights *bargaining theory* (1992); Toke (2000) har kombineret med den historisk institutionelle tilgang; Elliott & Schlaepfer (2001) og Smith (2000) har anvendt Sabatier & Jenkins-Smiths *advocacy coalition framework*.

Udviklingen hos Marsh & Rhodes selv er, at Rhodes nu anbefaler en 'etnografisk tilgang' til studiet af policy-netværk. Rhodes har udført en meget detaljeret analyse af netværksdannelse ud fra en konstruktivistisk tilgang – individernes holdninger og handlinger determineres ikke af organisationens/netværkets struktur, det er derimod holdninger og handlinger, som former organisationens/netværkets struktur (Rhodes 2002: 400).

Marsh m.fl. peger senest på en dialektisk tilgang til policy-netværkteorien. Marsh (1998: 190) og Daugbjerg & Marsh (1998: 67) betoner, at forholdet mellem struktur og aktør er dialektisk. Marsh (1998: 12) kritiserer i den forbindelse, at Marsh & Rhodes' (1992) tilgang var for strukturalistisk, og det ser dermed ud til, at både Rhodes og Marsh i dag lægger mere vægt på 'aktør' end de gjorde for år tilbage. Marsh mener også, at der i den oprindeli-

ge model blev lagt for meget vægt på eksogene faktorer som drivkraften for forandring, og dermed blev netværkets endogene faktorer forbigået. Marsh opsummerer (1998: 190f) på baggrund af sin bog, at der er tre ledestjerner:

- Der er behov for at integrere policy-netværk-tilgangen med andre tilgange.
- Det er vigtigt at fokusere på den indbyrdes forbindelse mellem forskellige netværk.
- Der er behov for at bruge en dynamisk dialektisk tilgang.

I den forbindelse fremhæver Marsh (1998: 193), at påstanden om at policy-netværk påvirker policy-konsekvenserne, implicerer tre subsidiære påstande:

- Forandring i policy-netværket kan tilknyttes forandring i policy-valg og policy-konsekvenser.
- Ovenstående korrelation er ikke spuriøs, hvor forandringen i netværk og policy kan tilknyttes andre faktorer.
- Det er mere policy-netværket, der påvirker policy-konsekvenserne, end omvendt.

Marsh & Smith (2000) og Toke & Marsh (2003) har arbejdet videre med dialektiske modeller. De dialektiske modeller har affødt kritik fra bl.a. Raab (2001) og Evans (2001), og især fra Dowding, som mener, at dialektiske tilgange, og i øvrigt også nyinstitutionalismen, er håbløst vage teorier (Dowding 2001: 102). Marsh & Smith (2001) har svaret igen ved bl.a. at fremføre, at Dowding har et alt for snævert (positivistisk) syn på, hvad der er god politisk videnskab. Toke & Marsh (2003) mener i kraft af deres case om genmodificerede fødevarer i Storbritannien at vise, at den dialektiske tilgang er et nyttigt redskab til at forstå forandring af netværk:

> ”However, much of the ’added value’ which the dialectical approach to policy networks brings to the theory of policy networks lies in its ability to explain network transformation (or, conversely, network stability). This ’value added’ is demonstrated in this study.” (Toke & Marsh 2003: 249)

Det må dog konstateres, at det fortsat i høj grad kan diskuteres, hvor meget forklaringskraft Marsh & Smiths nye tilgang egentlig bidrager med. Tilgangen er et meget godt katalog over de faktorer, som bør overvejes, når netværk og deres omgivelser analyseres, men der kan sættes et stort spørgsmålstegn ved, hvor meget ny viden den egentlig bidrager med til policy-netværkene. Toke & Marsh er meget ukonkrete, når de i konklusionen på deres analyse taler om den dialektiske models fortrin (jf. citatet ovenfor), for hvordan er

det helt præcist, at vi med den her case er blevet klogere på netværkstransformation, ud over den knap så overraskende sammenfatning af, at det er et komplekst samspil mellem flere forskellige faktorer. Marsh konstaterede selv i sin tid (1998: 11), at han og Rhodes ikke er så eksplicitte, hvad angår policy-forandring, og det kan da også konstateres, at der er et klart behov for større eksplicitet omkring de konkrete transformationsmekanismer, end det er tilfældet hos Toke & Marsh (2003), hvis vi skal være i stand til at forklare netværkstransformation på et lidt mere generelt niveau.

Börzel skrev for nogle år siden (1998: 253): "...it still remains to be systematically shown that policy networks do not only exist but are really relevant to policy-making ...". Som gennemgangen ovenfor viser, er der stadig en hel del sandhed i den konstatering. Der er fortsat problemer med at forklare dels de konkrete mekanismer, som transformerer netværk, dels de mekanismer, som netværk bruger til at transformere policyen.

En analyse af udviklingen i den danske landvindings- og naturbeskyttelsespolitik kan hjælpe med at løse problemet. Besvarelse af afhandlingens første del kræver dog forudgående en nærmere præcisering af, hvordan sammenhængen er mellem magt og netværk, mens besvarelse af afhandlingens anden del kræver, at der opstilles en model for, hvordan policy-netværk skaber policy-forandring.

2.3 Policy-netværk og magtbegrebet

Begrebet 'magt' udtrykker et forhold mellem to aktører, hvor én aktør foranlediger ændringer i en anden aktørs adfærd (Lukes 1974: 31). Normalt refererer magtudøvelse til en situation, hvor den aktør, der udsættes for magtudøvelsen, ikke umiddelbart anerkender behovet for at skulle kontrolleres – der eksisterer med andre ord en interessekonflikt. Begrebet 'indflydelse' karakteriserer derimod en mindre bebyrdende påvirkningsrelation, hvor én aktør får en anden aktør til frivilligt at ændre adfærd ved hjælp af tilskyndelser, opmuntringer og belønninger (Thomsen 2000: 11f). Magtudøvelse kan naturligvis være legitim, hvis samfundet har besluttet at uddelegere magt til en politisk autoritet (fx Folketinget).

Martin Smith (1990) opdeler magtbegrebet i to overordnede kategorier: Strukturel og non-strukturel magt. 'Strukturel magt' dækker her over henholdsvis Lukes' (1974) og Bachrach & Baratz' (1969) magtdimensioner. Bachrach & Baratz argumenterede for, at aktører, som udøver magt, er interesserede i at skjule det. Derfor bør man, i tillæg til Dahls (1957) klassiske magtopfattelse – hvor aktør A får aktør B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort – være opmærksom på ikke-beslutningstagning. Magtudøverne kan fx begrænse den politiske dagsorden, så emner, som ikke-privilegerede aktører søger at fremme, defineres som uvedkommende. Lukes (1974) gjorde senere opmærksom på, at, ud over skjult konflikt, kan magtudøvelse også finde sted via latent konflikt. Aktører kan i tillæg til deres ekspli-

cit udtrykte behov og holdninger besidde hypotetiske behov og holdninger, som ville komme til udtryk, hvis de ikke udsattes for magtudøvelse. Aktør A får altså aktør B til at mene noget, som B ellers ikke ville have ment. Ifølge Thomsen (2000: 28) og Daugbjerg (1998a) kan Lukes' magtbegreb dog i nogen grad dækkes ind af Bachrach & Baratz' magtbegreb (se i øvrigt Thomsen (2000) for en gennemgang af forskellige magtdefinitioner).

Strukturel magt udgøres således af regler, procedurer og tro, som støtter den magtfulde, så denne ikke i hvert eneste tilfælde skal afgøre, hvad der kan tillades at komme på dagsordenen. Derved forsøger aktører, som er i besiddelse af strukturel magt, at undgå radikal policy-forandring.

Non-strukturel magt dækker omvendt, ifølge Smith (1990: 33ff), over magtudøvelse, som ikke udøves på baggrund af struktur, regler, procedurer og tro, men som i stedet refererer til situationer, hvor aktører bruger deres ressourcer eller evner. Udøvelse af non-strukturel magt svarer til Dahls klassiske magtopfattelse (jf. ovenfor). Ressourcerne kan fx være ekspertviden, penge eller organisatorisk kapacitet. Samtidig foregår anvendelsen af både strukturel og non-strukturel magt dog i en kontekst, som lægger nogle strukturelle *begrænsninger* på magtudøvelsen. Smith forklarer om magt og begrænsninger:

> "A would be structurally privileged over B if A has institutionalised access to government which B does not have. This is not a structural constraint because it is a structure which gives power to a particular group or individual and has at some point been consciously created. The structure is a resource of power. Structural constraints, then, are different from structural power. Structural constraints are 'the limits on the range of options open to an actor ...' (Giddens 1986: 177). They are actual physical limits that an individual or group has placed upon them. It is a structural constraint that people do not have wings and so cannot fly. It is a structural constraint that a country is bankrupt and so cannot buy any more imports. Structural power, on the other hand, is the use of social forces to prevent a weaker group taking action. Both structural and non-structural power operate within structural constraints" (Smith 1990: 34)

Smiths magtsondring giver god mening i en netværksanalyse, da et stærkt policy-fællesskab bl.a. kan karakteriseres ved at være i besiddelse af strukturel magt. Samtidig skal de enkelte aktører i policy-fællesskabet dog være i besiddelse af ressourcer, som de andre aktører i netværket værdsætter, hvis de vil være del af fællesskabet. Som Rhodes (1981: 122) konstaterer: "organisations ... are primarily concerned to avoid each other". Aktører, som ikke besidder værdsatte ressourcer, udelukkes derfor fra policy-fællesskabet – der er ikke grund til at lytte til dem. Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, at selv et stærkt netværk opererer under nogle strukturelle begrænsninger i kraft af den bredere samfundsmæssige kontekst, som omgiver det.

I et klassisk emnenetværk er der uenighed om netværkets mål og midler, og derfor er disse ikke styrende for aktørernes handlinger. Internt domineres emnenetværket i stedet af kamp mellem aktørerne. I et emnenetværk er der således ingen (eller meget ringe) strukturel magt, og de enkelte aktører er derfor henvist til at udnytte deres eventuelle individuelle non-strukturelle magt, hvis de vil have indflydelse på politiske beslutninger, men det kan være meget svært, hvis de samtidig konfronteres med et privilegeret policy-fællesskab i kampen om magten. Samtidig opererer emnenetværket, i lighed med policy-fællesskabet, under nogle strukturelle begrænsninger.

'Magt' og 'netværk' hænger således tæt sammen (Blom-Hansen & Daugbjerg 1999: 13) – de er to sider af samme sag. Thomsen (2000: 22) gør opmærksom på, at policy-netværk-teorien er udviklet i tæt sammenhæng med Dahls og Bachrach & Baratz' magtbegreber. Policy-fællesskabet er netop karakteriseret ved, at aktørerne er enige om at have en begrænset deltagerskare og enige om, hvilke mål og midler der skal (og ikke skal) forfølges. Policy-fællesskaber udelukker derfor bevidst andre aktører og disses synspunkter og står dermed bl.a. for en vedvarende effektuering af negative beslutninger. Policy-fællesskabet udøver således magt ved fx at påvirke, hvilke emner der kan komme på dagsordenen, hvordan disse emner diskuteres, og de bestemmer, hvilken viden og hvilke policies der kan anvendes på nye problemer. Aktører som er del af policy-fællesskabet privilegeres, mens aktører, fx i et konkurrerende netværk, disprivilegeres (Thomsen 2000: 22; Daugbjerg 1998a; Blom-Hansen & Daugbjerg 1999: 15). Etablerede problemopfattelser og løsninger fastholdes over tid af policy-fællesskabet – også selv om forudsætningerne for at indføre dem i sin tid ændres på et senere tidspunkt (Blom-Hansen & Daugbjerg 1999: 15). Det er således karakteristisk for et policy-område, der domineres af et stærkt policy-fællesskab, at her vil policy-forandringer, som oftest, være af inkrementel karakter. Policy-fællesskabet privilegeres af de eksisterende institutionelle forhold, og derfor vil netværksaktørerne søge at undgå radikal policy-forandring.

I et netværks dannelsesfase er det ifølge Daugbjerg (1998a) især ressourceinterdependensen, som kan forklare resultaterne af politikken, fordi statslige aktører vil inddrage interessegrupper, der menes at besidde vigtige ressourcer. Når netværket har haft en vis levetid, er det i højere grad netværkets fastlagte principper og procedurer vedrørende mål og midler – den strukturelle magt – som har forklaringskraft. Af tabel 1 (se s.20) fremgik Daugbjergs tre netværkskarakteristika (medlemskab, integration og institutionalisering), som netop er deciderede netværkskarakteristika – altså ikke egenskaber ved de enkelte aktører. Aktørerne handler på baggrund af rationelle egeninteresser, men netværket opstiller nogle institutionelle begrænsninger og muligheder for udfoldelsen af disse, og netværksstrukturen i sig selv påvirker således magtforholdene. Fx påvirker ideologien (principper og procedurer) i et policy-fællesskab, hvilke emner der kommer på dagsordenen:

> ”In the formative phases, a dominant coalition of political actors become core members and use this position to ensure their power in future policy making through the structure of the network. They shape policy principles and procedures to approach policy problems in ways which are advantageous to them. Typically, they lay down policy principles which pass on the costs of policy to groups not represented in the network. Procedures to approach policy problems constrain the policy agenda and shape the policy process in ways which put core members in a privileged position” (Daugbjerg 1998a: 47)

Det kan i den forbindelse forventes, at netværkene forsøger at opbygge positive 'policy-images' omkring de principper og procedurer, som netværkene ønsker at bevare (se mere herom i kapitel 2.4). Derved forsøger netværkene også at dominere, hvilke emner der kommer på dagsordenen, og hvordan disse emner diskuteres. Samtidig forsøges det at holde konkurrerende policy-images ude af dagsordenen. Her giver det sig selv, at et stærkt integreret netværk har langt lettere ved at samles om et givet policy-image end et netværk, hvor aktørerne intet kan enes om.

Policy-netværksanalyse kan vise, hvordan aktører i et policy-fællesskab privilegeres, på bekostning af andre aktører, i kraft af netværksstrukturen. Analysemetoden er derfor oplagt at anvende til besvarelse af afhandlingens første del om, hvem der har, og har haft, magten over den danske natur. Men netværksanalyse kan derimod, som beskrevet, ikke stå alene, når der skal forklares policy-forandring. Ergo er der et behov for at koble den med teori, som kan sige noget om policy-forandring.

2.4 Policy-netværk og forandring

Marsh & Rhodes påpeger, at policy-netværk påvirker policy-valgene ved at påvirke policy-dagsordenen (Marsh 1998: 11) uden dog at definere sammenhængen nærmere, og det er derfor oplagt at koble Marsh & Rhodes med litteratur om dagsordenfastsættelse, når det skal forklares, hvordan policy-netværk kan skabe radikal policy-forandring. B. Guy Peters skrev for nogle år siden om sammenhængen mellem netværk og dagsordenfastsættelse:

> ”... some of the emerging body of literature on agenda setting offers an opportunity to provide a dynamic element to the study of networks and their linkage to public policy. As noted above, little of the network literature makes the linkage to agenda setting or formulation. On the other hand, the agenda-setting literature does not make that linkage directly either, although it is concerned with how groups and government organizations interact in making policy.....The potential for this linkage can be seen most clearly in the Baumgartner and Jones (1993) ideas of ‘punctuated equilibria’ and their ideas about how groups attempt to alter the pattern of influence in the process” (Peters 1998b: 31)

Beskrivelser af hvordan grupper/netværksaktører via dagsordenfastsættelsen forsøger at ændre magtrelationerne kan tilføre policy-netværk-tilgangen den dynamik, der savnes, så det muliggøres at forklare policy-forandring.

Omvendt kan eksplicit brug af den britiske policy-netværk-tilgang berige *the punctuated equilibrium model* med et differentieret og bedre beskrevet netværksbegreb end det 'policy monopol'-begreb, som Baumgartner & Jones selv opererer med som deres pendant til netværktermen:

> "Every interest, every group, every policy entrepreneur has a primary interest in establishing a monopoly – a monopoly on political understandings concerning the policy of interest, and an institutional arrangement that reinforces that understanding ... Policy monopolies have two important characteristics. First, a definable institutional structure is responsible for policymaking, and that structure limits access to the policy process. Second, a powerful supporting idea is associated with the institution." (Baumgartner & Jones 1993: 6-7)

Baumgartner & Jones er, som mange andre amerikanere, ikke så optagede af forskellige netværkstyper og bruger i stedet i høj grad deres variant af policy-fællesskaber – 'policy-monopoler' – som analyseenhed. Om policy-monopolerne hedder det bl.a.: "Policy monopolies are continually being constructed and destroyed in american politics" (ibid: 59); der kunne med fordel skelnes mere klart mellem *forskellige* monopolers muligheder og begrænsninger. Ved at tilføre *the punctuated equilibrium model* et differentieret netværksbegreb i kraft af Marsh & Rhodes-kontinuet, vil det være muligt at bibringe ny indsigt om, hvordan sammenhængen er mellem policy-forandring og netværks-forandring – hvis der overhovedet er en sammenhæng. Omvendt kan Baumgartner & Jones' model give Marsh & Rhodes' netværk dynamik i kraft af modellens beskrivelse af endogene faktorer.

2.4.1 The Punctuated Equlibrium Model

I Baumgartner & Jones' *Agendas and Instability in American Politics* (1993) opstilles en model over, hvordan man kan forklare *både* lange perioder med policy-stabilitet *og* korte perioder med policy-forandringer:

> "During periods when issues emerge, new institutional structures are often created that remain in place for decades, structuring participation and creating the illusion of equilibrium. Later agenda access can destroy these institutions, however, replacing them with others" (Baumgartner & Jones 1993: 1)

Perioder med inkrementalisme afbrydes af radikale ændringer for derefter igen at gå ind i en periode med inkrementalisme. Baumgartner & Jones forsøger dermed at bygge bro mellem pluralisternes optimistiske opfattelse af, at det politiske system er relativt åbent for alle interessers deltagelse i den

politiske proces, og de mere skeptiske, som fx E.E. Schattschneider, som mener, at indflydelsen er koncentreret hos nogle snævrere interesser – "organization is the mobilization of bias" (Schattschneider 1975 (1960): 69).

Tankegangen er, at de fleste policy-processer og policy-forandringer kan forklares med én enkelt dagsordenfastsættelsesmodel, som dels kan vise, hvordan idéer understøtter institutionelle strukturer, dels kan vise strukturernes langsigtede skrøbelighed (Baumgartner & Jones 1993: 3f). Mange studier har således vist, at idéer er vigtige for beslutnings- og policy-processer (se fx Hall 1993; Goldstein & Keohane 1993; Goldstein 1989; Daugbjerg & Pedersen 2004). Men nye idéer må først gennem eksisterende politiske strukturer, der således giver idéerne muligheder og begrænsninger (Haas 1992: 7). De institutionelle strukturer i Baumgartner & Jones' model er policy-monopolerne, som dannes, fordi alle interesser har en fordel af at skabe et monopol på, hvordan politiske problemer skal forstås.

> "The creation and maintenance of a policy monopoly is intimately linked with the creation and maintenance of a supporting policy image. In those cases where monopolies of control have been established, there tends to be a single understanding of the underlying policy question" (Baumgartner & Jones 1993: 26)

Den fælles forståelse af den pågældende policy er med andre ord det, der holder monopolet sammen. Policy-monopoler har to væsentlige karakteristika:

- For det første er en definerbar institutionel struktur ansvarlig for policy-tilblivelsen, samtidig med at den struktur begrænser udenforståendes aktørers adgang til den politiske proces – der sker altså en magtudøvelse, som det også var tilfældet med policy-fællesskaberne. Udelukkelsen af aktører sker typisk med argumenter om, at udenforstående ikke bør involveres, fordi der er tale om teknisk svære spørgsmål, eller fordi der alligevel kun er tale om beslutninger med begrænset social betydning (ibid: 6f).
- For det andet, kan der knyttes en magtfuld støttende idé til policy-monopolet – kaldt policy-image[12]:

> "How a policy is understood and discussed is its *policy image*. Policy images play a critical role in the expansion of issues to the previously apathetic. Because all people cannot be equally interested or knowledgeable about all issues facing society, specialists in any particular area have an advantage over all others. Since they know the issue better, they are sometimes able to portray the issue in simplified and favorable terms to nonspecialists. Specialists spend most of their time communicating with each other, of course, but from time to time they must explain their policies to the broader

> public or to elites with only a passing interest in the area. This type of communication requires some simplified ways of explaining the issues and justifying public policy approaches to them. As a result, every public policy problem is usually understood, even by the politically sophisticated, in simplified and symbolic terms.....Often, proponents of a policy focus on one set of images, while opponents refer more often to another set of images" (Baumgartner & Jones 1993: 25-26)

Specialister og eksperter spiller altså en stor rolle for det gældende image (se også Haas 1992), fordi de kommunikerer deres forståelse af idéerne/problemerne til offentligheden og eliten. Policy-image er en blanding af empirisk information og mere følelsesmæssige aspekter – kaldt 'tone'. Baumgartner og Jones beskriver, hvordan A-kraft fx i mange år blev forbundet med økonomisk fremskridt (positivt), mens det i dag i højere grad forbindes med fare og miljøødelæggelser (negativt):

> "Tone is critical to issue development because rapid changes in the tone of a policy image held by key social actors (such as the media) often presage changes in patterns of mobilization." (Baumgartner & Jones 1993: 26)

Kan aktører skabe et positivt policy-image i medierne, er der gode chancer for at de kan skabe et policy-monopol. Det handler altså for aktøren om, at aktørens policy-image bliver det, som slår igennem. Hvis der er etableret et policy-monopol på et policy-område vil det som regel være støttet af et positivt policy-image i forhold til policyen. Samtidig vil monopolet forkaste andre opfattelser end sit eget policy-image (ibid: 26), og der vil derfor som regel være konfliktende policy-images forbundet med en given policy. En policy har typisk mange forskellige implikationer, og der kan derfor være koblet mange konkurrerende policy-images til den (ibid: 28), og skifter tonen i debatten, kan policy-monopolet måske omvæltes. Rationelle policy-entreprenører vil forsøge at formulere policy-problemer, så de kan kobles med netop deres policy-image og løsninger, hvilket bl.a. kræver, at emnet kan defineres således, at der kan knyttes en løsning til det (se også Stone 1989; Kingdon 1984):

> "Those wishing to mobilize broad groups attempt to focus attention on highly emotional symbols or easily understood themes, while those with an interest in restricting the debate explain the same issues in other, more arcane and complicated, ways.""(Baumgartner & Jones 1993: 30)

'Argumentation' er således et vigtigt politisk våben, som kan bruges til at manipulere offentlige debatter (se også Riker 1986; 1996). Normalt er beslutningstagerne ikke opmærksomme på alle implikationer ved en policy, og det gælder derfor for aktørerne om at dreje beslutningstagernes opmærksomhed derhen, hvor aktørerne gerne vil have den ved at påvirke policy-

image; men det er ikke nogen nem opgave, for der er hård kamp om beslutningstageres opmærksomhed. Samtidig har beslutningstagere en tendens til kun at kunne beskæftige sig med én ting ad gangen – omgivelserne stiller (multiple) parallelle krav til det politiske system, men systemet kan kun svare serielt (Baumgartner & Jones 1993: 10, 29f; Kingdon 1984).

Baumgartner & Jones betegner de grupper i samfundet, der har autoritet til at træffe beslutninger vedrørende emner som *policy venues* (beslutningsarenaer) (Baumgartner & Jones 1993: 31). I den videre analyse vil det blive fastholdt, at en beslutningsarena defineres ved, at den har beslutningskompetence. Af samme grund kan fx 'viden' i sig selv heller ikke defineres som en beslutningsarena, som hævdet af Timmermans & Scholten (2005: 7). Et videnskabeligt nævn kan til gengæld være i besiddelse af beslutningskompetence, og i det tilfælde er det naturligvis en beslutningsarena.

Beslutningsarenaer kan være monopolistiske, eller de kan dele beslutningskompetencen, hvis et emne falder under flere arenaers ansvarsområde. Der vil ofte være forskellige policy-images knyttet til forskellige beslutningsarenaer – i spørgsmålet om naturgenopretningsprojekter vil det fx være forventeligt, at et landbrugsministerium forsøger at opbygge et andet policy-image end et miljøministerium. Fordelingen af emner på arenaer kan bl.a. henføres til historiske forhold, konstitutionelle arrangementer, kulturel forståelse og til, hvordan institutioner tidligere har håndteret lignende spørgsmål (Baumgartner & Jones 1993: 31f). Baumgartner & Jones pointerer dog, at der ikke er nogen automatik i fordelingen af emner – der er tale om en dynamisk proces:

> "Policymaking authority is not automatically assigned to particular venues. On the contrary, how an issue gets assigned to a particular arena of policymaking is just as much a puzzle as how an issue comes to be associated with one set of images rather than another." (Baumgartner & Jones 1993: 32)

Samtidig kan dramatiske ændringer i policy-valg ofte henføres til dramatiske ændringer i beslutningsarenaer. Nogle emner er dog så grundigt knyttet til en beslutningsarena, at et arenaskifte er utænkeligt (ibid: 33). Konflikter hænger meget sammen med, hvilke beslutningsarenaer der er i spil: "Venue changes, in short, are influenced by, and influence in their turn, the generation or the containment of controversy" (ibid: 34).

Baumgartner & Jones pointerer, at taberne ved en given policy sjældent er små og forsvarsløse, og at det derfor er svært at opretholde et policy-monopol i meget lang tid (ibid: 8f). Det tilfører modellen dynamik. De disprivilegerede vil forsøge at få et arenaskifte, og strategisk bevidste policy-entreprenører vil selvfølgelig forsøge at 'shoppe' den bedste arena (ibid: 34f). Policy-monopolet vil omvendt kæmpe for at bevare status quo, og her gælder det bl.a. om at holde policyen så meget ude af offentlighedens søgelys som muligt (ibid: 20).

Baumgartner & Jones bygger en hel del på E.E. Schattschneiders (1975 (1960)) arbejder. Schattschneider observerede, at tabere ved en given policy altid vil have et incitament til at trække ikke-involverede aktører (befolkningen, politikere, embedsmænd eller andre) ind i konflikten for på den måde at ændre balancen og måske skabe en forandring. Omvendt vil privilegerede interesser normalt have en interesse i at begrænse konflikten, ved at nye aktører ikke involveres (Schattschneider 1975 (1960)).

Nedbrydningen af policy-monopoler kan således næsten altid henføres til en ændring i interessernes intensitet (Baumgartner & Jones 1993: 8). Baumgartner & Jones tilføjer, at taberne ikke bare er på udkig efter at udvide deltagerkredsen, men at de også forsøger at skifte beslutningsarena ved at overbevise beslutningstagere i andre arenaer om, at det pågældende emne bør behandles inden for deres arena, for på den måde at gennemtrumfe deres policy-image (ibid: 36); fx er der en tendens til, at amerikanske landbrugskomitéer inviterer 'landbrugsvenlige' eksperter til høringer, mens miljøkomitéer inviterer 'industriskeptiske' eksperter (ibid: 204).

Et arenaskifte kan sætte en hel kædereaktion i gang, fordi det kan ændre policy-image, hvilket kan føre til endnu et arenaskifte og videre til nye policy-images og nye policy-valg (ibid: 37). Samspillet mellem policy-image og beslutningsarena kan altså være drivkraft for både policy-forandring og policy-stabilitet:

> "So image and venue can combine to produce rapid change, or they may interact to reinforce the current assignment of authority. Both stability and rapid change in policy outcomes can come from the same process" (Baumgartner & Jones 1993: 38)

Hvis et emne kan relateres til generelle konfliktlinjer mellem partier i det politiske system, bliver det et 'partipolitisk emne'. Det indebærer, at beslutningerne ikke længere overlades til eksperterne, og at det i stedet bliver genstand for partikonflikt. Subsystem-politik afløses af makropolitik. Samtidig bliver det meget svært at bevare et policy-monopol (ibid: 21f). Generelt spiller de politiske partier dog ikke nogen stor rolle i Baumgartner & Jones' model.

Medierne spiller til gengæld en meget vigtig rolle for dynamikken: "Each time there is a surge of media interest in a given topic, we can expect some degree of policy change" (ibid: 20, 61). Men de muligheder, som åbenbares, afhænger, som beskrevet ovenfor, meget af, hvilken tone der er i mediernes behandling af et emne (Baumgartner & Jones 1993: 99).

Tonen i medierne kan skifte en del, fordi fx artiklerne naturligvis skrives i forskellige medier og af journalister med forskellige synspunkter. Medierne er generelt interesserede i konflikt og konkurrence, og derfor er de nyttige allierede for den aktør, som vil forandring. De er samtidig i en konkurrencesituation med andre medier og har derfor en tendens til at overdrive og til

kun at se på én side af en sag. Da medierne 'lever af' konflikter, har de en tendens til at 'se konflikter', selvom det måske kun er en meget lille del af eksperterne på et felt, der støtter et bestemt synspunkt, mens de fleste andre er enige om et andet synspunkt[13]. Medierne kan i sagens natur kun tage en brøkdel af de mange emner op, og de fungerer derfor ofte som en flaskehals (ibid: 103ff).

Baumgartner & Jones maner til en vis forsigtighed, når kausalitet i policy-processer skal afdækkes. Når en ny idé pludselig opstår, kan det nogle gange se ud til, at den er opstået alene via én eller nogle få aktørers handlinger, men ofte kan årsagerne være mere diffuse[14] (ibid: 242). Kausaliteten mellem politisk opmærksomhed, medieopmærksomhed og den offentlige opinion er heller ikke entydig (ibid: 247).

Baumgartner & Jones' policy-monopol-definition er umiddelbart mere krævende end definitionen på et policy-fællesskab (se fx Marsh & Rhodes 1992; Daugbjerg 1998a: 31), da policy-monopolet direkte er karakteriseret ved at være ansvarligt for politikkens tilblivelse, samtidig med at det begrænser adgangen til policy-processen. I praksis vil der dog ikke være den store forskel på de to begreber, da det samme næsten altid vil kunne siges om et givet policy-fællesskab – disse er som regel bygget op omkring et ministerium, og der vil derfor også være beslutningsarenaer her (Blom-Hansen & Daugbjerg 1999: 15). Baumgartner & Jones' policy-monopol kan måske betragtes som en ekstra stærk form for policy-fællesskab. Baumgartner & Jones er generelt optimistiske med hensyn til muligheden for at skabe policy-forandringer og slutter deres bog med ordene:

> "Political scientists would do better to explain these disruptive periods and their implications than try to fit them into models of stability and incrementalism" (Baumgartner & Jones 1993: 251)

Punctuated equilibrium model kan i øvrigt anvendes i både kvantitative og kvalitative analyser[15]. Baumgartner & Jones går selv mest kvantitativt til værks, mens fx Jordan (1998) og Pralle (2005) er eksempler på en mere kvalitativ tilgang.

Baumgartner & Jones er ikke så eksplicitte, når de beskriver de aktører, der kan udfordre et policy-monopol:

> "On the other hand, all disadvantaged actors are not small and defenseless. Often monopolies are broken up by the intrusion of powerful groups from other areas of the economy. As the economy grows ever more complex, interactions among previously distinct groups become more common." (Baumgartner & Jones 1993: 9)

I nærværende afhandling forventes det, at udfordringen kommer fra andre policy-netværk. I tilknytning hertil er der en forventning om, at modellen

kan vinde ved at blive koblet med et eksplicit differentieret netværksbegreb som det Daugbjerg (1998a) beskriver (se tabel 1 s.20) baseret på Marsh & Rhodes, da det dels er egnet til at karakterisere de modstående grupper i forhold til det dominerende netværk/monopol, dels er egnet til at forklare forandring i netværket/monopolet selv. Som nævnt har policy-fællesskabet og policy-monopolet store ligheder, da en af grundstenene i begge er, at aktørerne har en høj grad af enighed om, hvad der er den basale idé med policyen og hvilke midler der kan bruges til at nå målet. Det kan således forventes, at der til begge er knyttet stærke policy-images. Samtidig vil Marsh & Rhodes differentierede netværksbegreb kunne overføres til en analyseramme, hvor policy-image og beslutningsarena indgår.

2.4.2 The Punctuated Equilibrium Model i en europæisk kontekst

The punctuated equilibrium model er udviklet til brug i en amerikansk kontekst, og der er ikke gjort så mange forsøg på at overføre den til en europæisk kontekst. Men der er undtagelser.

Grant Jordan (1998) har analyseret, hvordan et skifte af beslutningsarena fra en national til en international arena førte til policy-forandring i forbindelse med beslutningen om alligevel ikke at dumpe den britiske Brent Spar-boreplatform i havet. Her var der policy-forandring, selvom det dominerende policy-fællesskab bevarede magten på den indenrigspolitiske scene. Det interessante i den forbindelse er, at der var tale om et geografisk skifte af beslutningsarena – fra nationalt niveau til EU-niveau – og at der ikke var institutionelle forandringer af beslutningsarenaerne. Jordan (1998) argumenterer for, at han bruger *the punctuated equilibrium model* på en ret speciel case vedrørende pludselig policy-forandring, hvor et policy-fællesskab trods nederlaget alligevel bevarer sin magt. I analysen i nærværende afhandling er interessen rettet mod mere 'normale' radikale forandringer[16], idet der fortsat er et behov for at analysere nærmere, hvilke dynamikker forskellige netværk bruger til henholdsvis at fremme policy-forandring og til at bevare status quo.

Jeremy Richardson (2000), som også fokuserer på policy-forandring, bruger en kobling af policy-netværk og *punctuated equilibrium model* til at vise, at interessegrupperne i 1980'erne og '90'erne er blevet meget bedre til at udnytte forskellige beslutningsarenaer, hvilket har sat gamle stærke policy-fællesskaber under pres. Et pres, som kan forstærkes af nye idéer og ny viden:

> "Finally, we have stressed the importance of ideas and knowledge as factors which can often upset the cosy life of established policy communities and networks. Whilst not necessarily always a threat, ideas and knowledge can have a virus-like quality and present a very real challenge to those

> stakeholders who have relied on the security of cocoon-like policy communities" (Richardson 2000: 1021)

Selv et nok så stærkt policy-fællesskab skal være opmærksomt for at imødegå udfordringerne fra disprivilegerede modstandere.

Green-Pedersen (2006b) har fulgt tråden fra Baumgartner & Jones og argumenterer for, at om et emne bliver politisk i de europæiske partisystemer, afhænger af, om det falder inden for eksisterende konfliktlinjer i de pågældende partisystemer:

> "If this is the case, powerful political actors with an interest in politizing the issue exist and the issue can be framed in a way that makes it a case of an already well-established political conflict" (Green-Pedersen 2006b: 3)

Partierne er opmærksomme på vælgernes holdninger, men hvis alle partier er enige om et emne, er der ikke nogen idé i at tage det op politisk – heller ikke selv om vælgerne synes det er vigtigt. Det er langt mere interessant for partierne at tage emner op, hvor de er i konflikt med andre partier, men samtidig har vælgerskarens opbakning (Green-Pedersen 2006b: 5f, baseret på Riker 1996). Et af de relativt nye emner – miljøproblemer – er således i dag blevet taget op i langt de fleste lande. For disprivilegerede aktører handler det derfor om enten at skabe en ny konflikt mellem partierne eller at definere et emne (via policy-image), så det falder inden for en eksisterende konfliktlinje mellem partierne.

Green-Pedersen viser med en komparativ analyse af spørgsmålet om aktiv dødshjælp, at i Holland og Belgien bliver sagen et varmt politisk emne, fordi det kan knyttes til en traditionel konfliktlinje mellem sekulære og ikke-sekulære politiske partier i de to lande. I Danmark derimod får spørgsmålet kun ringe opmærksomhed, fordi der netop ikke er en sådan konfliktlinje i dansk politik – det er kun Dansk Folkeparti, som under visse omstændigheder går ind for aktiv dødshjælp – og derfor politiseres spørgsmålet ikke, og det selvom 68 pct. af befolkningen går ind for aktiv dødshjælp (Green-Pedersen 2006b: 9f).

En af de mange forskelle mellem det amerikanske politiske system og de europæiske systemer er, at der er langt flere beslutningsarenaer i det åbne amerikanske komitésystem end i de europæiske politiske systemer, og dermed begrænses mulighederne for at kunne springe fra beslutningsarena til beslutningsarena meget i Europa. En sammenligning med den amerikanske debat om aktiv dødshjælp indikerer da også, at de mange beslutningsarenaer i amerikansk politik medfører en større mulighed for, at fx interessegrupper kan påvirke dagsordenen (ibid: 21). Omvendt viser flere analyser, at interesser i dag i langt højere grad involveres i danske politiske beslutningsprocesser end tidligere, hvilket har øget indflydelsesmulighederne generelt (se fx Christiansen & Nørgaard 2003a).

Som gennemgangen viser, er det problematisk direkte at overføre punctuated equilibrium-model til en dansk kontekst, men med Green-Pedersens justering giver det mening alligevel. Det handler ikke så meget om at koble beslutningsarena og policy-image, men snarere om at skabe et policy-image og derefter koble det på en eksisterende politisk konfliktlinje eller skabe en ny konfliktlinje, hvis man som aktør søger at skabe radikal policy-forandring på et overordnet plan. Det er i koblingen mellem policy-image og politiske konfliktlinjer i partisystemet, at der især skabes dynamik i en europæisk kontekst.

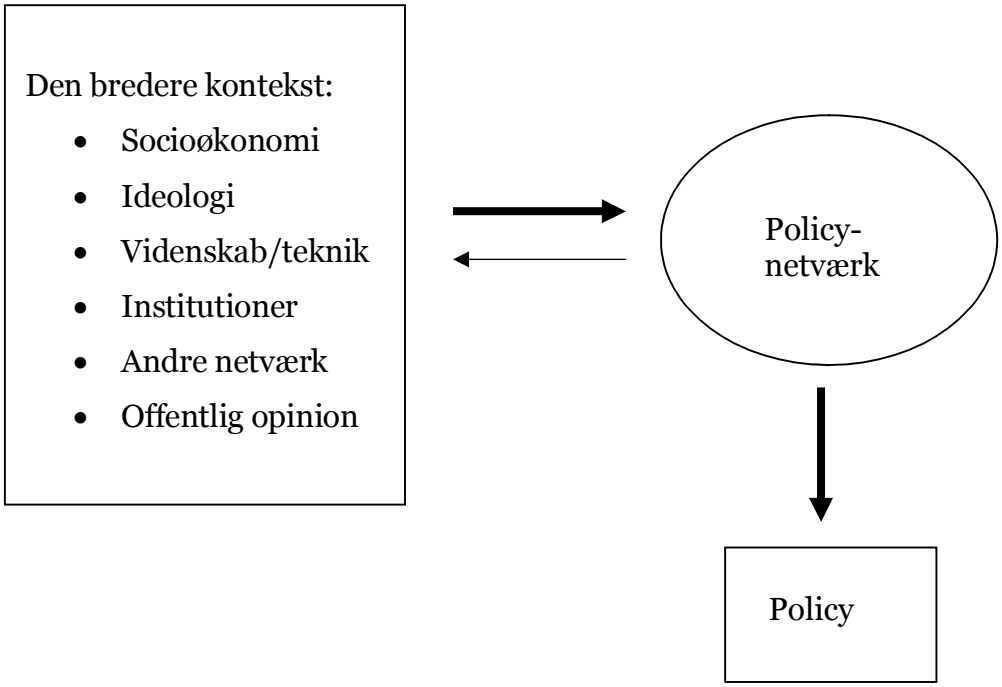
Hvad angår afgørelser i *konkrete* sager inden for en policy, er andre beslutningsarenaer end parlamentet dog vigtige. Når en policy er fastlagt af parlamentet, tildeles andre beslutningsarenaer beslutningskompetence i konkrete afgørelser. Fx vil den empiriske analyse senere vise, at det var Statens Landvindingsudvalg, som i sin tid indstillede/forkastede konkrete landvindingsprojekter, mens det i dag primært er Skov- og Naturstyrelsen, der tager stilling til konkrete naturgenopretningsprojekter. Samtidig er der dog mulighed for nogen grad af 'shopping' af beslutningsarenaer, hvad angår disse konkrete administrative afgørelser. Det vil vi vende tilbage til i kapitel 2.5.

2.4.3 Policy-netværk og policy-image – en teoretisk ramme

Anden del af afhandlingens problemstilling søger svar på, hvorfor der er foregået de radikale policy-forandringer, som kunne observeres i første del. Det vil således blive besvaret, hvordan sammenhængen er mellem netværksforandring og policy-forandring. En besvarelse af problemstillingen implicerer derfor en analyse af, hvorfor netværkene forandres, og af, hvordan netværkets aktører bruger ændringer i omgivelserne til at skabe ændringer i policyen. Denne anden del af afhandlingen handler således også om magt – magt til at udnytte ændringer i omgivelserne. Denne del af problemstillingen besvares via detaljerede casestudier af beslutningerne om henholdsvis at udrette og at naturgenoprette Skjern Å – beslutninger som begge er vigtige for de radikale policy-skift. Modellen for denne del af analysen er illustreret i figur 1 (se næste side).

Tankegangen er, at policy-netværk ikke bare lever deres eget liv, de er, som beskrevet af Marsh & Rhodes (1992) og Marsh (1998), omgivet af en bredere samfundsmæssig kontekst, som kan opdeles i seks variable. Modellen indikerer samtidig, at større ændringer i den bredere kontekst kan transformeres til en styrkelse af netværket, ved at netværket opbygger et nyt policy-image (Baumgartner & Jones 1993) eller styrker et eksisterende. Argumentet er, at ændringer i konteksten kan påvirke aktørernes virkelighedsopfattelse (Smith 1993: 91ff), eller mere præcist deres opfattelse af de muligheder og begrænsninger, konteksten giver, og dermed føre til, at aktørerne forsøger at kommunikere et nyt policy-image.

Figur 1. Model over afhandlingens anden problemstilling



Der kan både være tale om et policy-image omkring en ny foreslået policy (se også Pralle 2005), eller det kan være et policy-image knyttet til en eksisterende policy, men med en ny 'tone'. Ændringer i konteksten kan endvidere ændre på værdien af aktørernes ressourcer (Smith 1993; Smith 2000: 98) og dermed potentielt gøre de enkelte aktører i fx et disprivilegeret netværk stærkere. Forandringer kan fx gøre ressourcer, som aktørene besidder, og som tidligere var værdiløse, mere værdsatte af statslige aktører, hvilket måske kan betyde en større grad af ressourceinterdependens mellem aktørerne, som videre kan styrke netværkets integration.

Et netværk kan naturligvis forsøge at opbygge et policy-image, selvom der ikke er sket forandringer i den bredere kontekst, men det vil ikke lykkes at opbygge et negativt policy-image omkring en *eksisterende* policy – *medmindre der sker større ændringer i konteksten*. Det kan ikke udelukkes, at der kan opbygges et positivt policy-image omkring en *ny* foreslået policy, selvom der ikke er sket ændringer i konteksten, men forandringer i konteksten vil fremme/besværliggøre mulighederne for at opbygge policy-images; afhængigt af i hvilken retning forandringerne går.

Policy-netværk kan selv påvirke dele af den bredere kontekst. Det må dog formodes, at det for et netværk er svært direkte at påvirke fx bredere socioøkonomiske strukturer. I meget alvorlige økonomiske krisesituationer er det fx sjældent, at stater beslutter, at der skal bruges nye meget store beløb på at skabe rekreative arealer til befolkningen. Står et disprivilegeret netværk derfor i en situation, hvor de samfundsmæssige økonomiske faktorer i konteksten ikke er støttende for policy-forandring, og hvor der

måske også er et stærkt policy-fællesskab, der privilegeres af den eksisterende policy, da er udsigterne til at skabe policy-forandring ikke gode.

Samtidig er det forventningen, at påvirkningen i højere grad går den anden vej – konteksten påvirker netværkene mere end omvendt. I kraft af at der til netværkene ofte vil være tilknyttet nogle eksperter, vil videnskabsvariablen formentlig være den relativt letteste at påvirke for netværksaktører. Institutionsvariablen kan man dog også sagtens forestille sig påvirket – det kunne fx være ved, at et stærkt policy-fællesskab fik gennemtrumfet nedsættelsen af et nyt nævn med beslutningskompetence.

Der eksisterer således et symbiotisk forhold mellem omgivelsesvariable og netværksaktører. Ingen af de to faktorer kan skabe radikal policy-forandring uafhængigt af den anden. Vil aktører skabe forandring, er det vigtigt som policy-entreprenør i netværket at time sine handlinger (se også Kingdon 1984), så forsøg på at skabe policy-forandring gøres på tidspunkter, hvor variable i den bredere kontekst er gunstige for policy-forandring via opbygning af et nyt policy-image.

Opbygningen af et policy-image vil styrke institutionaliseringen blandt aktørerne i netværkets center, fordi der derved opbygges en større enighed om principper og procedurer, som netværket vil knytte til den givne policy. Tredje netværksdimension i Daugbjergs netværkstabel styrkes (se tabel 1 s.20), og derved styrkes netværket, som på Marsh & Rhodes-kontinuet vil foretage en bevægelse væk fra emnenetværk-polen over mod policy-fællesskab-polen. Også integrationsdimensionen kan styrkes, da større enighed om principper og procedurer kan føre til større interaktion mellem aktørerne, der nu i højere grad har en fælles sag at kommunikere om. Samtidig kan det nye image potentielt have en disintegrerende effekt på et konkurrerende netværk – nye idéer kan have en viruslignende effekt på uopmærksomme privilegerede netværk (Richardson 2000: 1021). Det kan indvendes herimod, at et svagt netværk netop ofte er karakteriseret ved, at aktørerne er meget uenige om problemer og løsninger, og at de derfor vil have svært ved at enes om et nyt policy-image. Heroverfor kan det dog påpeges, at store forandringer i konteksten fx kan ændre på de enkelte aktørers opfattelse af muligheder og begrænsninger, og på værdien af deres ressourcer (Smith 1993; Smith 2000: 98), hvilket kan øge enigheden.

Kan det nye policy-image ydermere kobles til en politisk konfliktlinje i parlamentet (Baumgartner & Jones 1993; Green-Pedersen 2006b), er der mulighed for, at ændringer i den bredere kontekst, og i netværket, kan transformeres til radikale policy-forandringer. En besvarelse af problemstillingerne vil således kunne forklare, hvordan et samspil mellem ændringer i netværk og ændringer i omgivelsesvariable kan resultere i radikal policy-forandring. En besvarelse vil samtidig kunne vise, hvordan Marsh & Rhodes' netværkstilgang kan tilføres dynamik med the punctuated equilibrium-model, og hvordan modellen omvendt kan vinde ved at blive tilført et diffe-

rentieret netværksbegreb, da det gør det muligt at iagttage netværksforandringer. Endelig vil besvarelsen give ny viden om institutionaliseringsvariablen i policy-netværkene – som Atkinson & Coleman (1992: 175f) påpeger, er denne variabel underteoretiseret.

Hvordan forsøger netværk konkret at skabe forandring/stabilitet? På baggrund af Baumgartner & Jones (1993) kan der opstilles et katalog over de påvirkningsmekanismer, hvormed netværk kan forsøge at påvirke dagsordenfastsættelsen, og dermed forsøge at sikre policy-stabilitet eller policy-forandring, og at påvirke netværkets styrke (tabel 2).

Tabel 2. Netværks potentielle mekanismer til at styrke eget netværk og til at forandre/fastholde policyen

Disprivilegeret netværk Transformationsmekanismer	Privilegeret netværk Reproduktionsmekanismer
*Skab nyt image på området (fx via ekspertviden)	*Styrk dit eget image (fx via ekspertviden)
*Nedbryd konkurrentens image (fx via ekspertviden eller ved at gøre konkurrentens aktører uenige)	* Nedbryd konkurrentens image (fx via ekspertviden eller ved at gøre konkurrentens aktører uenige)
*Forsøg at fange beslutningstageres interesse for emnet ved at referere til en politisk konfliktlinje	*Forsøg at undgå politisering af emnet. Definér emnet, som om der ikke er en politisk konfliktlinje
*Gør medierne interesserede og påvirk deres tone (fx via ekspertviden eller ved at skabe en konflikt)	*Forsøg at holde medierne ude. 'No news = good news'. Bliver medierne interesserede, da påvirk deres tone
*Opnå indflydelse i dominerende beslutningsarenaer	*Hold konkurrenten ude af indflydelse i dominerende beslutningsarenaer
*Udvid deltagerkredsen	*Undgå, at deltagerkredsen udvides
*Påvirk den offentlige opinion	*Undgå, at den offentlige opinion påvirkes. Hvis den påvirkes, skal det være af dit image

Kilde: Frit efter Baumgartner & Jones (1993)

Det er, som tidligere beskrevet, i en europæisk kontekst interaktionen mellem en politisk konfliktlinje og et policy-image, som kan skabe både

stabilitet og hurtig, radikal forandring. Taktikkerne i tabellen kan knyttes til forskellige netværkstyper på Marsh & Rhodes' policy-kontinuum (se tabel 1 s.20). Vedrørende 'åbent-land-policyen' er mindst to konkurrerende netværk aktive – på et givet tidspunkt kan det ene netværk siges at være privilegeret (netværket nærmest policy-fællesskab-polen), mens det andet på samme tidspunkt vil være disprivilegeret, da netværkene er konkurrerende.

Med rækken af aktioner opsummeret i tabel 2 står det klart, at analysen vil fokusere både på endogene aktioner og på eksterne kontekstvariable. Afhandlingen kan dermed også ses som et forsøg på at følge Peter Johns (2003: 481) anbefaling af præcist at afdække, hvad det er for nogle kausalmekanismer, der driver policy-forandring. Anbefalingen fra 'den nye Rhodes' følges også – det er nødvendigt detaljeret at analysere aktørernes handlinger (Rhodes 2002: 400f). Som det fremgår af tabellen, kan det være vigtigt at have opbakning fra eksperter – det gælder ikke mindst i dag, hvor medierne i langt højere grad end tidligere bruger eksperter i nyhedsdækningen (Albæk m.fl. 2002).

Som endnu et punkt under aktionerne i tabel 2 kunne det tilføjes, at det er taktisk klogt af aktørerne om muligt at opbygge ressourcer for at styrke deres egen (og eventuelt netværkets) position. Som det fremgik af kap.2.3, spiller non-strukturel magt også en rolle for netværkene, og her handler det om at være i besiddelse af ressourcer. Ressourcer skal forstås bredt og kan være ekspertviden, finansielle midler, organisatorisk kapacitet m.m. (se Thomsen 2000). Bureaukratiske ressourcer kan bl.a. være legitimitet, ekspertise, viden, information og klientel, som kan støtte ens synspunkter (se fx Clarke & McCool 1996: 4). Interesseorganisationers ressourcer opsummeres af Christiansen & Nørgaard (2003a: 139f) som:

- Evne til at påvirke medlemmernes stemmeafgivning ved politiske valg.
- Evne til at påvirke medlemmernes adfærd, så det truer goder, som værdsættes af politikerne.
- Muligheden for at påvirke partiers synspunkter gennem støttebidrag.
- Ekspertviden.
- Levering af legitimitet til politiske og administrative beslutninger.

Desuden kan der peges på, at politikerne, ved at tage de væsentligste interesseorganisationer i ed, i højere grad fremtidssikrer de politiske beslutninger. Det er sværere for en ny regering at ændre/fjerne en lov, hvis den støttes af de mest centrale interesseorganisationer (Moe 1990; Christensen & Christiansen 1992).

Ved at koble Marsh & Rhodes' netværksbegreb med Baumgartner & Jones' 'policy-image' er der tilføjet 'theoretical meat' (jf. Peters' (1998b: 26) kritik) til begrebet. Samtidig forventes det, at den analytiske ramme vil

kunne vise, *hvordan* forandringer i den bredere kontekst transformeres til ændringer i selve netværket (jf. Blom-Hansens (1997: 685) kritik) og til forandringer i policyen. Ved eksplicit at inddrage de seks variable i den bredere samfundsmæssige kontekst løses det af Hay (1998: 35, 49) påpegede problem, at konteksten ofte glemmes. Samtidig følges Hays anbefaling om at fokusere på netværkstransformation (se også Marsh 1998: 192).

I de senere år er både Marsh og Rhodes blevet mindre strukturalistiske (se kap.2.2.5) – nærværende analyse følger den trend ved også at fokusere på aktørdynamikker. Samtidig er bredere samfundsmæssige strukturer (konteksten) en vigtig del af analyserammen. Her er det især interessant at observere policy-image i en europæisk kontekst – prøver disprivilegerede aktører at opbygge images, som rammer politiske konfliktlinjer (jf. Green-Pedersen 2006b)?

Endelig følges Marshs råd om dels at integrere policy-netværk-tilgangen med andre teorier, dels at fokusere på den indbyrdes forbindelse mellem forskellige netværk. Til gengæld følges ikke rådet om at bruge den dynamiske dialektiske tilgang (Marsh 1998: 190f; Toke & Marsh 2003), da den anses at være for vagt formuleret og derfor forekommer at være en blindgyde. Dermed vil der kunne gives et bidrag til diskussionen om, om netværksbegrebet har en relevans, der rækker ud over begrebets deskriptive kvaliteter.

Afhandlingen er struktureret således, at efter analysen af afhandlingens anden problemstilling, som handler om at forklare det overordnede radikale policy-skifte, vender vi igen tilbage til afhandlingens første problemstilling, der stiller spørgsmålet om, hvem der har magten over naturen. Efter at have fået præsenteret beslutningsprocesserne vedrørende de konkrete afgørelser om henholdsvis at udrette og at genslynge Skjern Å i kapitel 7 og 8 om den overordnede radikale policy-forandring, er det således relevant at vise og analysere muligheden for, at der kan være variation i *konkrete* afgørelser inden for et bredere policy-skifte. Skjern Å-beslutningerne er beslutninger, som falder ud til fordel for de privilegerede netværk i de respektive perioder, men det er ikke alle afgørelser, som falder ud til de privilegerede netværks fordel – der er et vist spillerum for disprivilegerede aktører. Disprivilegerede aktører kan således have magt til at stoppe konkrete projekter. Et emne som også William R. Lowry (2003) har beskæftiget sig med.

2.5 Policy-netværk og variation i konkrete afgørelser

William R. Lowry (2003) konstaterer, at der er sket et radikalt skifte i den amerikanske policy i forhold til floderne. Tidligere var flodernes primære formål at sikre materiel velstand via fx dæmningsbyggerier (jf. Maass 1951), men i de senere år er policyen gået ind i en ny æra, hvor floder genoprettes ved at man fx sprænger dæmninger væk, fordi der lægges vægt på flodernes vigtighed som naturlige økosystemer (Lowry 2003: 3f). Inden for dette

bredere policy-skifte kan der observeres variation i konkrete afgørelser om, hvorvidt man skal foretage naturgenopretning ved en given flod.

Ud over at fokusere på de bredere linjer i policyens udvikling er Lowry således primært interesseret i at afdække denne variation i konkrete afgørelser inden for et bredere radikalt policy-skifte. Et fokus som også er relevant i nærværende afhandling, hvor det kan modificere konklusionen om, hvem der har magten over naturen.

Lowry identificerer fire forskellige typer af policy-forandring i den amerikanske flodpolicy og konstaterer bl.a., at ved Kennebec River er der sket dramatiske ændringer, mens forandringer ved Snake River er meget langsommelige (Lowry 2003: 73, 205). Lowry baserer sig teoretisk især på Sabatier & Jenkins-Smiths (1993) *Advocacy Coalition Approach* og konkluderer på baggrund af analysen, at 'fysisk kompleksitet' og 'politisk modtagelighed' er afgørende faktorer, når der skal vedtages amerikanske naturgenopretningsprojketer. Ifølge Lowrys operationalisering er den politiske modtagelighed høj, når:

- Beslutningsarenaen er positiv over for forandring
- Omkostningerne ved status quo er høje og åbenlyse
- De involverede aktører har, på tværs af koalitioner/netværk, tillid til videnskabelig information om potentielle fordele ved et projekt

Sættes modsat fortegn på værdien af variablene, vil den politiske modtagelighed naturligvis omvendt være lav. Lowrys variable kan ikke umiddelbart overføres til landvindings- og naturgenopretningsprojekterne i Danmark. Selv hvis man sammenligner projekter, som i fysisk kompleksitet ligner hinanden, kan der observeres variation i konkrete afgørelser, både hvad angår landvindings- og naturgenopretningsprojekter.

Lowrys tre variable om politisk modtagelighed – man kunne med en fællesbetegnelse kalde dem 'den lokale kontekst' – er mere anvendelige i de danske cases, men det kræver modifikation af de enkelte variable. Der vil således være meget ringe forståelse mellem modsatrettede interesser organiseret i de to forskellige netværk. Der vil, sat på spidsen, altid være interesser, som er politisk uimodtagelige for policy-ændringer, og hos hvem policy-læring derfor har svære vilkår. Man kan derfor som udgangspunkt ikke forvente, som Lowry fx oplever det ved floden Neuse (Lowry 2003: 229), inspireret af Sabatier & Jenkins-Smiths (1993) policy-læring-begreb, at når der er personlig interaktion mellem aktører fra forskellige netværk, så vil der opstå gensidig tillid til videnskabelige oplysninger om fordele og ulemper ved et projekt[17]. Som Schattschneider (1975(1960): 136) konstaterede for snart et halvt århundrede siden: "... conflict, competition, leadership, and organization are the essence of democratic politics". I afhandlingen forventes

det, at et privilegeret netværk i en given periode vil søge at gennemtrumfe *alle* sine projekter – med mindre gennemførelse af et konkret projekt kan true netværket eller, nærmere, den policy der privilegerer netværket.

Variation i den lokale kontekst kan undertiden bevirke, at der træffes afgørelse om ikke at gennemføre konkrete projekter – den lokale kontekst kan med andre ord lokalt påvirke magtforholdene vedrørende konkrete afgørelser. Kan det disprivilegerede netværk skifte beslutningsarena til en arena, hvor et konkurrerende policy-image er dominerende, kan et projekt stoppes. En anden mulighed for et disprivilegeret netværk er at udnytte, hvis der er meget store økonomiske omkostninger forbundet med et projekt, eller hvis det kan præsentere videnskabelige facts om specifikke ulemper ved et givet projekt. Gennemføres et projekt trods disse oplysninger, løber det privilegerede netværk nemlig en risiko for, at et konkurrerende policy-image vil kunne opbygges og true den overordnede policy, hvilket derfor vil kunne afholde det privilegerede netværk fra at søge projektet gennemført.

Dette viser, at selv aktører i et disprivilegeret netværk har mulighed for, hvis den lokale kontekst er gunstig herfor, at udøve magt ved at stoppe konkrete projekter. Det privilegerede netværk determinerer altså ikke policyen helt og aldeles – der er, under nærmere bestemte omstændigheder, et vist spillerum for aktører i et disprivilegeret netværk til at påvirke konkrete afgørelser.

Spørgsmålet er nu, hvordan det konkret kan analyseres, hvem der har magten over naturen, og hvorfor der er sket en forandring i policyen.

KAPITEL 3

Metode

Analysen falder som nævnt i tre dele. Først er der en analyse af udviklingen i de overordnede policies; dernæst en analyse af de radikale policy-forandringer; og endelig en analyse af den variation der kan være i konkrete afgørelser inden for en bredere policy. Analysens forskellige dele kræver hver sine metodiske overvejelser.

3.1 De brede linjer – netværks magt over naturen

Problemstillingens første del analyseres i første omgang via en komparativ analyse over tid (se fx Peters 1998a: 23) af den danske policy vedrørende åer, søer og fjorde i det åbne land i løbet af de sidste mere end hundrede år. Policy-valget kan således betragtes som den afhængige variabel. Målet er her at periodisere udviklingen, så tidspunkter med radikale policy-forandringer kan observeres. Radikal policy-forandring vil her blive forstået som Peter Halls (1993: 283ff) tredjeordens-forandringer, hvor der sker forandring af ikke blot policy-instrumenterne og deres rammer, men også af de overordnede mål knyttet til policyen. Et hovedkrav til at identificere en radikal policy-forandring i nærværende analyse vil derfor være, at målene for anvendelsen af det åbne land ændres dramatisk. En markant ændring af målene vil således kræve, at der indføres helt nye retningslinjer for, hvordan det åbne land anvendes. Fx at man aktivt stopper med at inddrage åbent land til ét bestemt overordnet formål, eller at man omvendt begynder at inddrage åbent land til et helt nyt overordnet formål. Aktørers magt over det åbne land udtrykkes således ved, at de sikrer sig mere af den type åbent land, som de værdsætter.

Policyen i de enkelte perioder sættes i forhold til styrkeforholdet mellem de to konkurrerende netværk – et naturbeskyttelsesnetværk og et landvindingsnetværk, og analysen kan derfor karakteriseres som en traditionel netværksanalyse – en tilgang som netop besidder deskriptive kvaliteter og er god i en statisk klassifikation af perioderne og magtforholdene. Der identificeres to subsektor-netværk (se fx Blom-Hansen & Daugbjerg 1999: 13), da landvindingsnetværket opererer i en delmængde af den bredere landbrugspolitik, mens naturbeskyttelsesnetværket kan siges at operere i en delmængde af en bredere miljø- og naturbeskyttelsepolitik. I karakteristikken af netværkene fokuseres der på de tre dimensioner, som Daugbjerg (1998a) opregner (se tabel 1 s.20). Det er relativt nemt at identificere deltagerne i netværket. Sværere er det med integrationsgraden og institutionaliseringen, men ifølge Daugbjerg (1999: 110f) kan man rimeligvis konkludere, at når der er hyppige kontakter mellem aktørerne, og de organisatoriske arrangementer er veludviklede, så forhandles der i

netværket og integrationen er høj. Er det modsatte tilfældet – ustabile kontakter og underudviklede organisatoriske arrangementer – da er netværket præget af konsultation, og integrationen er derfor lav. Institutionaliseringsgraden kan afdækkes ved at analysere, i hvor høj grad målene er stabile over tid, og i hvor høj grad aktører i netværket sætter spørgsmålstegn ved målene.

Analysen søger at vise, at i den første periode er landvindingsnetværket privilegeret, mens et naturbeskyttelsesnetværk er disprivilegeret. I anden periode er netværkene nogenlunde lige stærke. I den sidste periode er der sket et skifte, så det nu er naturbeskyttelsesnetværket, som er det privilegerede, mens landvindingsnetværket er det disprivilegerede. De disprivilegerede netværk i de forskellige perioder oplever således tab og omkostninger – de mister den type land, som de værdsætter – hvilket er en klar indikation på, at der foregår magtudøvelse (Thomsen 2000: 11). Ved at identificere to konkurrerende netværk følges Daugbjerg & Pedersens (2004) anbefaling vedrørende netværksanalyser på miljøområdet – en metode som endnu er relativt uprøvet:

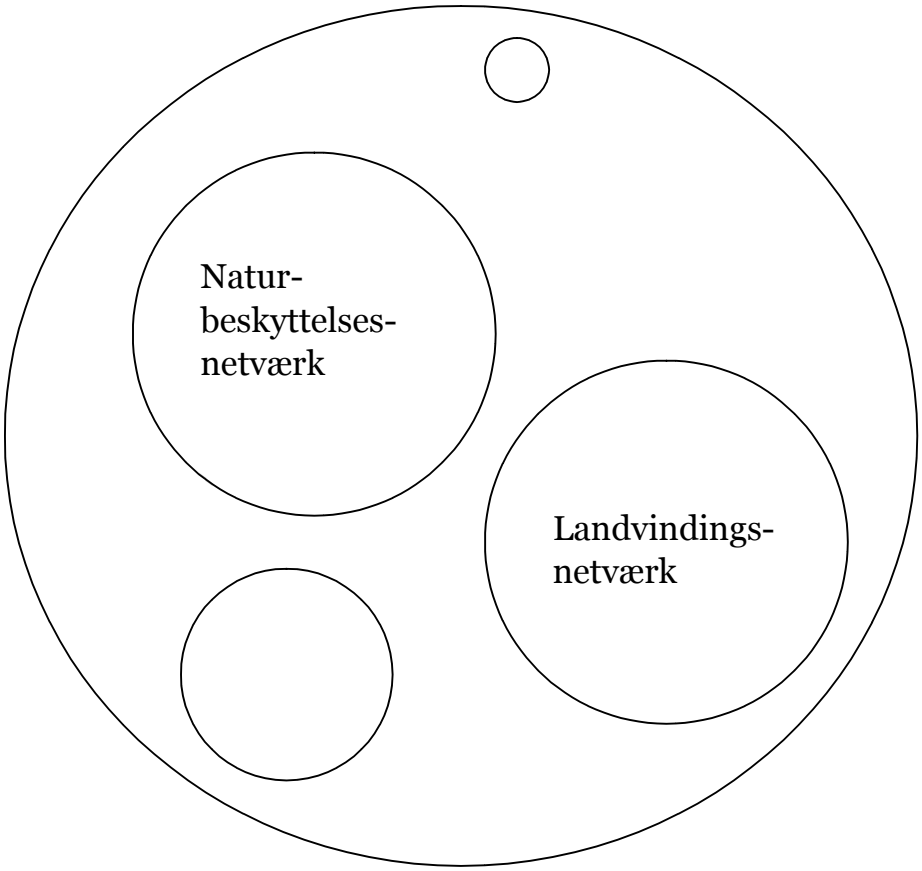
> "One approach would be to map who participates in environmental policy-making and then classify this network of actors. It is, however, questionable whether such an approach would help to explain environmental policy choices because it would mislead us to think that there is a distinct environmental policy network, which may not be the case. Instead of being a network in which both polluters and environmentalists are represented, the actual actor constellation may in fact be better conceived of as two conflicting networks, one representing polluters' interests and one representing environmental interests" (Daugbjerg & Pedersen 2004: 222)

To netværk kan således også identificeres i 'kampen om det åbne land' (se figur 2).

Det kan dog ikke udelukkes, at også andre netværk lejlighedsvis vil bevæge sig ind på dette subsektorområde. Trafikministeriet beskæftiger sig således også med spørgsmål, som vedrører åbent land-området[18], men landvindingsnetværket og naturbeskyttelsesnetværket må betragtes som de to klart vigtigste netværk, hvad angår policyen i forhold til åer, søer, fjorde, vådområder mv. Derfor er det de to eneste netværk, som undersøges i nærværende analyse.

Det er tanken at gå langt tilbage i tid for at spore de bagvedliggende idéers udvikling på henholdsvis landvindings- og naturbeskyttelsesområdet. I kap.7 og 8 analyseres netværkenes konkrete virkemåde via de detaljerede casestudier af Skjern Å-beslutningerne. Besvarelsen af denne del af problemstillingen nuanceres i afhandlingens kap.9 via casestudier af de konkrete afgørelser om henholdsvis ikke at afvande Nærå Strand og ikke at naturgenoprette Søborg Sø. Afgørelser som viser, at det inden for et bredere

Figur 2. De to vigtigste netværk på åbent land-området



policy-skifte er muligt for det disprivilegerede netværk at vinde konkrete afgørelser.

Hvad angår datakilderne, er der for at kunne karakterisere policy-udviklingen og netværkene blevet læst en omfattende mængde sekundærlitteratur om policy-udviklingen vedrørende landvindingspolitik, landbrugspolitik, naturfredningspolitik, naturbeskyttelsespolitik, naturgenopretningspolitik osv. Endvidere er karakteristikken baseret på studier af de mange vedtagne relevante love og på folketingsforhandlingerne herom, som fremgår af Rigsdagstidende og Folketingstidende. Samtidig er dele af netværkskarakteristikken baseret på det omfattende unikke arkivmateriale (se mere herom i kap.3.2.2), som er gravet frem – især vedrørende Statens Landvindingsudvalg, Hedeselskabet, Danmarks Naturfredningsforening og Skov- og Naturstyrelsen. Disse fire må betegnes som de mest centrale aktører i netværkene.

Analysen suppleres med en række officielle kvantitative data vedrørende policy-effekterne for at dokumentere, at forandringen i love og bestemmelser

m.v. vitterligt har gjort en stor forskel for anvendelsen af det åbne land i Danmark i de perioder, som identificeres.

Hertil skal det bemærkes, at mange af de beløb, som nævnes gennem afhandlingen, er omregnet til faste 2004-priser. Dette gøres der naturligvis opmærksom på i hvert enkelt tilfælde. Nævnes et beløb, uden at der gøres opmærksom på, at det er prisen i dag, kan læseren således udgå fra, at dette vil være den løbende pris. De omregnede priser er korrigeret via forbrugerprisindekset, som er et mål for inflationens udvikling. Indekset går helt tilbage til 1800-tallet, og Danmarks Statistik vurderer, at indeksets samlede pålidelighed er høj (Danmarks Statistik 2006).

3.2 Forklaring af policy-forandring

Det næste led i analysen er, hvordan den observerede radikale policy-forandring kan forklares. I første omgang er det relevant at se nærmere på, hvordan visse begreber i den teoretiske model kan operationaliseres.

Af modelbeskrivelsen til besvarelse af afhandlingens anden problemstilling (se figur 1 s.42) fremgår det, at 'den bredere samfundsmæssige kontekst' og 'policy-image' er vigtige variable. Større ændringer i den bredere kontekst hævdes således at kunne transformeres til en styrkelse af netværket via opbygning af policy-image (se de konkrete mekanismer i tabel 2 s.44). Kan det nye policy-image kobles til en politisk konfliktlinje i parlamentet, kan der skabes radikal policy-forandring.

3.2.1 Operationalisering

Den bredere kontekst, som omgiver netværkene, udgøres af følgende seks variable (Marsh & Rhodes 1992; Marsh 1998):

1. Økonomiske faktorer/markedsmæssige faktorer
2. Ideologiske faktorer
3. Vidensbaserede/tekniske faktorer
4. Institutioner
5. Tilstedeværelse af andre netværk
6. Den offentlige opinion

1) Økonomiske faktorer vil i nærværende analyse blive operationaliseret med henholdsvis udviklingen i den generelle ledighed og med landbrugssektorens betydning for den danske økonomi (landbrugets andel af eksporten og beskæftigelsen). Det begrundes med, at de love, som sætter skub i landvindingerne, er vedtaget som beskæftigelseslove. Lovene har dog også til formål at øge landbrugsproduktionen, og derfor er det relevant at inddrage disse variable. Mindre fluktuationer i indikatorerne er ikke alene

tilstrækkelig baggrund til at skabe grundlag for policy-forandring – der skal større forandringer til. En større forandring vil fx være, hvis ledigheden stiger/falder med flere procent. Meget store stigninger/fald i ledigheden – fx med 10 procentpoint – vil give endnu bedre muligheder for at opbygge et nyt policy-image; især hvis det nye niveau fastholdes i en længere årrække. Det samme gælder for indikatorerne vedrørende landbrugssektorens betydning. Set i et meget langt perspektiv – 100 år – er det endvidere relevant at have samfundets generelle velstandsstigning in mente, hvorfor også dette parameter vil blive berørt.

2) Ideologiske faktorer operationaliserer Marsh & Rhodes med 'regeringsfarve'. Er der således et 'systemskifte', vil det blive betragtet som en større forandring i konteksten.
3) Vidensbaserede/tekniske faktorer er en lidt mere diffus størrelse, som handler om, hvorvidt der er udviklet ny viden/teknik. I en åbent-land-kontekst kan vidensvariablen defineres som omhandlende ny viden om positive/negative effekter ved landvindingsprojekter eller naturgenopretningsprojekter. Teknikvariablen er væsentlig, hvis der fx udvikles ny teknik, som gør landvindinger/naturgenopretningsprojekter billigere, eller hvis ny teknik påvirker beskæftigelsen.
4) Vedrørende institutioner peger Marsh & Rhodes (1992) selv på EF-institutionernes stigende rolle, men heller ikke her er Marsh & Rhodes videre eksplicitte, hvilket er et generelt problem i deres beskrivelse af konteksten. På baggrund af Marsh & Rhodes' udpegning af EF-institutioner kunne man på et mere generelt plan pege på fremvækst af institutioner i form af administrative enheder som en variabel. I nærværende analyse vil det naturligvis være af størst relevans med administrative enheder inden for Landbrugsministeriets og naturbeskyttelsens områder, men Danmarks medlemskab af EF er fx også relevant.
5) Tilstedeværelse af andre netværk er ligeledes af relevans. Er der et stærkt konkurrerende policy-fællesskab til stede, vil dette policy-fællesskabs strukturelle magtudøvelse være en begrænsende faktor for et disprivilegeret netværk, men som beskrevet vil det ikke nødvendigvis være en hindring for at opbygge et nyt policy-image. Denne variabel afdækkes i afhandlingens kap. 4, 5 og 6, hvor bl.a. udviklingen i netværkene analyseres.
6) Endelig er den offentlige opinion i forhold til miljø-/naturspørgsmål også af relevans. Er der markante udsving i opinionen – fx hvis spørgsmålet går fra en underordnet prioritering til en topprioritering i meningsmålinger – vil det blive betragtet som en større ændring i konteksten. Hvad angår denne variabel, er det dog et problem, at opinionsmålingerne ikke går så langt tilbage i tid. Der findes dog indikatorer på befolkningens miljøholdninger tilbage til slutningen af

1960'erne. Før den tid må befolkningens holdninger baseres på kilder, som er mindre kvantitative.

Policy-image handler primært om, hvordan eksperterne offentligt diskuterer policyen (henholdsvis landvindings- og naturgenopretnings-policyen). Opbygningen af policy-image belyses gennem de detaljerede casestudier af Skjern Å, hvor arkivmateriale, dybtgående interviews, avisartikler og tv-udsendelser m.v. om de pågældende sager viser, hvordan aktører (herunder medier) konkret har diskuteret landvindinger og naturgenopretninger på de pågældende tidspunkter (se mere om datakilderne i kap.3.2.2). Der anvendes således en kvalitativ analysemetode til at belyse policy-image (se også Jordan 1998; Pralle 2005). Ideelt havde det været at gennemgå samtlige dagblade og tv-udsendelser for de sidste hundrede år for fx at se, hvor meget og hvad de skriver om landvindingsprojekter, men det ville have krævet uanede ressourcer at udarbejde en kvantitativ analyse af den karakter.

Hvordan kan man da vide, at det netop er i forbindelse med de to Skjern Å-beslutninger, at der opbygges nye policy-images, som fænger i medierne? En meget stor mængde data i form af avisartikler, artikelindekser, arkivmateriale, dybtgående interviews og diverse sekundærkilder m.v. er blevet trawlet igennem for at skaffe klarhed herover. Fx er der i www.bibliotek.dk blevet søgt artikler om landvinding og naturfredning. Databasen rummer større avis- og tidsskriftartikler fra 1945 og frem til i dag. Oplysningerne herfra er blevet suppleret via diverse sekundærkilder. Tidsskrifterne *Dansk Naturfredning* og *Hedeselskabets Tidsskrift*, tids–skrifter som udgives af de to vigtigste interesseorganisationer i hver sit netværk, er også blevet inddraget for at se, om der omtales kritik af landvindingsprojekterne i disse. Desuden er primærkilder i form af meget omfattende arkivmateriale og dybtgående interviews også blevet analyseret. Mangfoldigheden af datakilder forventes derfor at kunne sikre validiteten i denne del af analysen (Yin 1994: 80).

Et nyt policy-image skal kobles på en politisk konfliktlinje, hvis det skal have en chance for at føre til policy-forandring (jf. argumentationen i kap.2.4.3). Denne del vil blive operationaliseret med, i hvor høj grad 'miljøet' generelt er til diskussion i folketingssalen, da miljøbeskyttelses- og naturbeskyttelses–spørgsmål er tæt sammenhængende. Desuden var et væsentligt argument mod (nogle) landvindingsprojekter at de førte til okkerforurening; og et væsentligt argument for at påbegynde naturgenopretningsprojekter var at mindske kvælstofforurening.

En historisk opgørelse over miljøspørgsmålets udvikling (tilbage til 1953) findes allerede (Green-Pedersen 2006a: 10). Før 1953 må en beskrivelse af konfliktlinjen baseres på sekundærkilder. Her vil det især være relevant at se på, hvornår der generelt opstår en konfliktlinje i Folketinget vedrørende

natur-/miljøspørgsmål, og desuden være opmærksom på, om der sker større ændringer, da konfliktlinjen først er etableret.

3.2.2 Casestudier

Analysen benytter sig af meget detaljerede casestudier af beslutningerne om henholdsvis at udrette og genoprette Skjern Å. To beslutninger, der kan betragtes som 'ekstreme cases', og som er udpeget på baggrund af informationsbaseret udvælgelse (se fx Flyvbjerg 2003: 150). De to Skjern Å-beslutninger kan siges at være karakteristiske for hver sin tid. Beslutningen om at udrette åen er karakteristisk for den periode, hvor landvindingsnetværket er det dominerende netværk, og casen illustrerer således, hvordan landvindingsnetværket konkret udøver magt. Men beslutningen er samtidig 'ekstrem', idet den bliver brugt til at lancere et negativt policy-image omkring landvindingsprojekterne, hvilket på sigt fører til, at landvindingsprojekterne helt ophører.

Beslutningen om at genoprette åen er karakteristisk for en periode, hvor naturbeskyttelsesnetværket er ved at få overtaget over landvindingsnetværket, og casen viser, hvordan naturbeskyttelsesnetværket udøver magt. Også denne case kan betragtes som værende ekstrem, da den kan anskues som det første led i udviklingen af en helt ny naturgenopretnings-policy med et tilhørende positivt policy-image. De to casestudier kan således både belyse, hvordan netværkene konkret har fungeret, og hvordan der opstår policyforandring.

Disse casestudier efterfølges af endnu to casestudier i kapitel 9, som skal belyse, hvorfor der kan observeres variation i konkrete afgørelser inden for det bredere skifte i åbent land-policyen. I denne del af analysen er der udvalgt to cases ud fra et 'most similar systems'-design (se fx Peters 1998a: 37ff), men med maksimum variation på den afhængige variabel i forhold til Skjern Å-beslutningerne (landvinding/ikke-landvinding og genopretning/ikke-genopretning) og hvor der grundet det periodemæssige sammenfald med Skjern Å-beslutningerne kan forventes at være konvergens i dele af den bredere eksterne kontekst. Dermed kan de uafhængige variable, hvor der er konvergens, elimineres som forklaringsfaktorer. Med de i alt fire cases kan analysen karakteriseres som et multipelt casedesign (Yin 1994: 44f). De to cases, som tilføjes her, er henholdsvis beslutningen om ikke at inddæmme Nærå Strand i 1940'erne og '50'erne – en case som kan sammenlignes med beslutningen om at udrette Skjern Å – og beslutningen om ikke at genoprette Søborg Sø, en case som kan sammenlignes med beslutningen om at genoprette Skjern Å. Nærå Strand-casen og Søborg Sø-casen er således interessante, fordi de så at sige 'går imod strømmen' og viser, at der kan være variation i konkrete afgørelser inden for et bredere policy-skifte. Derfor kan disse to cases nuancere besvarelsen af den første problemstilling om, hvem der har

magten over naturen. Forventningen er, at forskellene i udfald kan forklares med, at der har været variation i den lokale kontekst (se kap.2.5).

Nærå Strand og Søborg Sø er udvalgt som cases på baggrund af, at begge disse sager, ligesom ved Skjern Å, vedrørte meget store projekter, hvor der desuden har været et nogenlunde tidsmæssigt sammenfald med Skjern Å-beslutningerne. Dermed har flere variable kunnet udelukkes som forklaringsfaktorer. Begge sager er desuden karakteriseret ved, at privilegerede netværk gerne så sagerne gennemført, men ikke lykkedes hermed.

Det havde også været en mulighed i et maksimum variation-design at inddrage deciderede ikke-beslutninger (Bachrach & Baratz 1963) ved fx at fokusere på tørlagte områder, hvor naturgenopretning slet ikke foreslås, men det er fravalgt i nærværende analyse, da ikke-beslutninger kan være svære at afdække i en empirisk analyse. I stedet er der valgt at fokusere på beslutninger med maksimum variation.

Som beskrevet er det overordnede formål med den samlede analyse, at vise, dels hvem der har magten over naturen, dels hvordan netværk, i samspil med den bredere kontekst, som de er del af, søger at styrke deres netværk og søger at forandre policyen, så de i højere grad privilegeres. For at komme til bunds med en analyse heraf er det nødvendigt at udføre de beskrevne dybtgående casestudier. Afhandlingens design, hvad angår de beskrevne cases, er illustreret i tabel 3.

Tabel 3. Casedesign

	Beslutningstype	
Periode	Beslutning som er i overensstemmelse med det stærkeste netværks ønsker	Beslutning som *ikke* er i overensstemmelse med det stærkeste netværks ønsker
Landvindingspolicy (tiden frem til 1970)	- Beslutningen om at udrette Skjern Å (*) - Beslutningen om at afvande Søborg Sø	Beslutningen om ikke at inddæmme Nærå Strand
Naturgenopretningpolicy (Tiden efter 1985)	Beslutningen om at genoprette Skjern Å (*)	Beslutningerne om ikke at genoprette Søborg Sø

(*) Disse to cases er samtidig 'ekstreme cases', som er vigtige for forklaringen af det overordnede policyskifte

Beslutningen om at afvande Søborg Sø, der er nævnt i tabellen, kan ses som en kontrolcase til analysen af de nye beslutninger ved Skjern Å og Søborg Sø. Søborg Sø-afvandingen kan, sammen med den gamle beslutning om at udrette Skjern Å, kontrollere for, at det ikke er forskelle i de to gamle landvindingsprojekter, som gør, at der i dag er variation på, om der kan foretages

naturgenopretning på de to lokaliteter. Er der en vis overensstemmelse i beslutningsforløbene vedrørende de gamle landvindingsprojekter, er det ikke denne faktor, som kan forklare variationen i, om der i dag kan vedtages naturgenopretningsprojekter.

Kvalitative analyser hvor der kun bruges én eller måske en håndfuld dybtgående casestudier kritiseres iblandt for at være af begrænset værdi (jf. fx Flyvbjerg 2003: 137ff; Yin 1994: xiii; Peters 1998a: 137, 142). Kritikere vil således kunne hævde, at de nævnte cases ikke kan give læseren andet end en historisk viden på det her felt, da der ikke kan generaliseres. Det synspunkt afvises; hvis man har sørget for at vælge sine cases med omhu, kan casestudierne anvendes med teoriudviklende formål[19] (Yin 1994; Flyvbjerg 2004: 423f; McKeown 2004: 146ff; Peters 1998a: 141; Daugbjerg 1998a: 16). Således også i nærværende analyse, hvor det fx analyseres, hvordan begrebet policy-image kan tilføre netværksbegrebet dynamik.

Samtidig sættes de detaljerede casestudier i forhold til den generelle policy-udvikling, som beskrives i afhandlingens første del. Dybtgående, enkeltstående casestudier har en værdi i sig selv, men det ene udelukker ikke det andet. At der dykkes detaljeret ned i empirien, udelukker naturligvis ikke, at 'dykket' kan gentages i flere cases – hvis ellers de valgte cases er omhyggeligt udvalgt i forhold til analysens design – og der derved *også* kan drages nytte af komparative metoder; ej heller udelukker dykket i empirien, at den bredere policy-udvikling haves in mente.

En besvarelse af problemstillingen vil kunne være et gennembrud i forhold til meget af den kritik, som har været rettet mod netværkstilgangen, da det helt konkret vil være vist, hvordan netværk kan transformere ændringer i konteksten til en ændring i netværket og policyen. Dermed vil det være vist, at netværk virkelig *gør* en forskel. Det vil efterfølgende være oplagt at afprøve modellen i mere kvantitative analyser. Men som et første skridt på vejen er det nødvendigt at dykke meget dybt ned i nogle få casestudier for at grave detaljerede kvalitative data frem, om hvordan netværk transformerer sig selv og transformerer policyen. Som B. Guy Peters (1998a: 141) skriver: "As a result of that 'embeddedness', the case-study can look directly at the sequence of events that produced an outcome, rather than just at the outcome". Peter John konkluderer, at en rettesnor for fremtidens analyser af policy-netværk er at forbedre casestudierne, hvilket kræver, at der dykkes meget dybt ned i netværkenes funktionsmåde, og at der fokuseres meget mere på relationerne mellem de involverede personer (John 2001; se også Jordan 1990; Rhodes 2002). Marsh & Rhodes (1992: 262) konstaterede i sin tid, at både de institutionelle og de interpersonelle relationer i et netværk giver nogle muligheder og nogle begrænsninger indeni netværket. Ifølge Marsh & Rhodes forstærker interpersonelle relationer de institutionelle strukturer i netværket, men der er behov for at få sammenhængen belyst via empiriske analyser (ibid). Ifølge John er de interpersonelle relationer dog fortsat underbelyst i netværksana-

lyserne, som har et generelt problem – de kommer ikke dybt nok ned i empirien:

> "There is a need for more detailed description. What is missing from some of the accounts of policy networks is the feel of the policy process, the complexity of personal and professional connections and the multilayered character of relationships between individuals. So many studies skim the surface with just an account of the decision-making context, an identification of the main participants and a discussion of the change in policy, when in reality the intensity and perversity of contemporary decision-making needs an approach which can examine the complexity of the links and show how personal contacts[20] can affect policy outcomes and the transfer of policy ideas from place to place." (John 2001: 148)

Det må medgives, at Peter John har ret i observationen af, at de fleste netværksanalyser ikke kommer så detaljeret ned i netværkene, at de virkelig får føling med policy-processen og fx fanger de links, der ofte vil være mellem personer i et netværk, og som derfor også kan bidrage til at styrke netværkets integration. De mange casestudier i Marsh & Rhodes' bog fra 1992 var således i langt overvejende grad centrerede om at analysere de institutionelle links mellem aktørerne i netværkene i stedet for de interpersonelle links (Marsh & Rhodes 1992: 261), og det samme har været gældende for mange af de senere års casestudier med udgangspunkt i analyser af policy-netværk; det gælder således fx Daugbjerg (1998a), de fleste bidrag i Marsh (1998), Hindmoor (1998), Jordan & Greenaway (1998), Pedersen (2000), Toke (2000), Howlett (2002) og Daugbjerg & Pedersen (2004). Analyser, der hver især giver deres bidrag til netværkslitteraturen, men som ikke går så dybt ned i netværksprocesserne, som Peter John anbefaler. Dermed kan de ikke detaljeret illustrere hele det komplekse samspil i netværkene, og derved misser de vigtig information om netværkets institutionalisering.

Skal Johns anbefaling følges, er det nødvendigt med detaljeret analyse af disse netværk, og det er således relevant, i tillæg til netværkets strukturelle karakteristika, at have de personlige relationer for øje (se også Rhodes 2002). Man kunne fx forestille sig, at der i netværkene findes personer, som kan siges at repræsentere flere af netværkets aktører på én gang. Er det tilfældet, vil det alt andet lige øge integrationsgraden i netværket.

Det ene udelukker dog ikke det andet – som Marsh & Rhodes (1992: 262) konstaterer, giver både de strukturelle og de interpersonelle relationer i netværkene nogle muligheder og begrænsninger. Samtidig vil en meget detaljeret empirisk analyse forhåbentlig kunne give viden om, hvordan netværkene helt præcist transformeres, og hvordan de transformerer policyen.

Der er derfor god ræson i at kopiere Maass' (1951) forbilledlige, meget detaljerede indsamling af unikt empirisk materiale om den amerikanske dæmningspolitik. Maass' analyse byggede således primært på omfattende (og

dengang i vidt omfang upubliceret) arkivmateriale. Flyvbjerg (1998) er et nyere eksempel på et meget detaljeret casestudie om beslutningsprocesser, men her anvendes en narrativ tilgang – ikke netværksanalyse.

Analysen i nærværende afhandling er på linje med Maass (1951) og Flyvbjerg (1998) udført ved bl.a. at grave dybt i arkiverne for netop at få den føling med policy-processen, som Peter John efterlyser. Analysen bygger på flere forskellige kvalitative datakilder:

- Omfattende arkivmateriale fra Rigsarkivet, ministeriernes nuværende arkiver, Folketingets biblioteks arkiv og de mest centrale aktørers arkiver (DN, Skov- og Naturstyrelsen, Hedeselskabet og Statens Landvindingsudvalg)
- *Folketingstidende* og *Rigsdagstidende*
- Avisartikler fra lokale og landsdækkende medier
- Enkelte tv-udsendelser
- En lang række bøger, tidsskriftsartikler, rapporter m.v.
- Dybtgående interviews[21] om beslutningsforløbene i cases vedr. naturgenopretning

Dermed følges Yins anbefaling om at bygge casestudier på flere forskellige datakilder, da hver type har både fordele og svagheder (Yin 1994: 80). Et spørgsmål om, hvorvidt endnu mere empirisk materiale burde have været inddraget, vil altid kunne rejses. Det optimale ville naturligvis være at inddrage alt materiale om de enkelte cases, men i praksis er man i analysearbejdet tvunget til at inddrage det mest relevante, da der altid vil være en ressourcebegrænsning (Dahl 1980: 50).

Dybtgående interviews kan i sagens natur give nogle meget komplekse data, som er anderledes end de data, der anvendes i kvantitative analyser (se fx Munck 2004: 116) og de kan netop være med til at belyse, hvordan aktører i netværk præcist transformerer netværket og policyen. Interviews kan afføde meget detaljerede oplysninger om beslutningsforløb. Der er dog også minusser ved interviews, idet de interviewede i deres udtalelser fx kan være påvirket af de interesser, som de repræsenterer. De interviewede kan desuden have svært ved præcist at erindre detaljer, som fx nøjagtige tidspunkter vedrørende episoder, som ligger langt tilbage i tid. Angående tidsfæstning er dokumenter eller aviser ofte bedre, da de (som regel) er daterede. Til gengæld kan fx mødereferater være temmelig summariske, og de kan være fordrejede af mødereferentens synspunkter.

Det er kun med hensyn til genopretnings-beslutningsprocesserne, at der er benyttet interviews. Beslutningerne om at afvande Søborg Sø, om at udrette Skjern Å og om ikke at afvande Nærå Strand ligger alle mindst 40 år tilbage i tid, og mange af de involverede er derfor døde i dag, og de som stadig er i

live, vil formentlig have svært ved at huske detaljerede beslutningsforløb så langt tilbage i tid. Ergo er der ikke brugt interviews i denne del af analysen, som i stedet primært (men ikke udelukkende) bygger på de meget omfattende mødereferater fra møderne i Statens Landvindingsudvalg og på brevkorrespondancen til og fra udvalget. Mødereferaterne virker umiddelbart meget tilbundsgående, og ved en gennemlæsning i dag kan man undre sig over, at udvalgsmedlemmerne virkelig er gået med til at få synspunkter ført til protokols, som, både dengang og i dag, må opfattes som meget kontroversielle[22]. Årsagen er formentlig, at man ikke havde regnet med, at disse referater ad åre skulle blive offentligt tilgængelige, da der ikke herskede de samme regler om offentlighed i forvaltningen, dengang Landvindingsudvalget havde sit virke, som der gør i dag. Det taler for, at mødereferaterne er en relativt præcis gengivelse af, hvad der er sagt på møderne. Af mødereferaterne og arkivalierne fremgår naturligvis også udvalgets interaktion med aktører fra naturbeskyttelsesnetværket.

Arkivalierne fra Statens Landvindingsudvalg er i denne del af analysen bl.a. suppleret med arkivalier fra to af organisationerne i centrum af hver sit netværk – Hedeselskabet og Danmarks Naturfredningsforening. Optimalt havde det været at indhente arkivmateriale fra samtlige aktører tilknyttet de to netværk (hvis de overhovedet har arkivalier fra dengang), men organisationsarkivalierne skal primært ses som et supplement til de udførlige mødereferater fra Landvindingsudvalget. Har der været interaktion mellem aktørerne internt i netværkene i de konkrete sager, vil det formentlig netop fremgå af arkivalier fra de vigtigste organisationer. Beslutningen om at udrette Skjern Å er desuden afdækket ved minutiøst at gennemlæse det lokale *Ringkjøbing Amts Dagblad*, der ret detaljeret følger beslutningens gang og som derfor både kan give vigtige informationer om aktørernes handlinger og medvirke til tidsbestemmelsen.

Hvad angår rekrutteringen af interviewede til at belyse naturgenopretningsprojekterne, har der været stor hjælpsomhed. Der har kun været nogle få afslag på interviews – primært fra politikere, som ikke mener at kunne huske de eksakte beslutningsprocesser, hvilket forekommer forståeligt, da politikere ofte er involveret i mange beslutningsprocesser.

De interviewede er her igen udvalgt på baggrund af, hvilke aktører der umiddelbart opfattes som de mest centrale i netværkene. Nogle af de interviewede har desuden nævnt personer, som de opfattede som relevante for beslutningerne, og på den måde har interviewene bredt sig (sneboldmetoden). Interviewene er udført som semi-strukturerede interviews og har typisk haft en varighed af 1-2 timer. Inden interviewene er blevet udført, er en mængde litteratur om de pågældende cases blevet gennemlæst. Naturligvis er informationer fra de første interviews blevet brugt i videre interviews osv. (se fx Rapley (2004: 17f)). I enkelte tilfælde er interviewede senere blevet spurgt om uddybende kommentarer. Interviewene er optaget på bånd, og de

interviewede har efterfølgende, hvis de på forespørgsel har ønsket det, haft mulighed for at se en udskrift af interviewet og derefter rette/slette passager i interviewet. Det er dog yderst få passager, der på denne måde er blevet slettet/rettet efterfølgende.
Interviewmaterialet om naturgenopretningsprojekterne er bl.a. blevet suppleret med de meget omfattende arkivalier på sagerne hos Skov- og Naturstyrelsen. Desuden er de lokale aviser *Ringkøbing Amts Dagblad* (Skjern Å) og *Frederiksborg Amts Avis* (Søborg Sø) systematisk blevet læst igennem i de relevante år, da netop de lokale aviser, ligesom ved Skjern Å-udretningen, følger naturgenopretningsprojekterne nøje og derfor indeholder vigtige informationer om fx aktørernes synspunkter. Samtidig kan avisartiklerne anvendes til datering. Hvad angår de personlige relationer inden i netværkene, har der kunnet dannes et billede heraf via arkivmateriale, interviews m.v. Desuden er *Hof og Stat* og *Kraks Blå Bog* anvendt til at få et overblik over, hvilke personer der har siddet i diverse relevante udvalg og organisationer. I selve analysen er Larsen & Andersens (2004: 13) analyseskema (jf. tabel 4) anvendt som en grov tjekliste.

Tabel 4. Larsen & Andersens overordnede analyseskema

Selve beslutningsprocessen: Who governs? • Hvem deltager: Hvilke aktører er med, og hvilke er ikke med? • Hvilke ønsker (præferencer) har de, og hvordan forfølger de dem? • Hvem får sin vilje?
Før og efter beslutning: Who and what governs? Samme spørgsmål til: • Meningsdannelse: Hvor kommer aktørernes virkelighedsbillede fra? Og hvad betyder det? • Dagsordenfastsættelse: Hvem og hvad sætter sagerne på dagsordenen? • Implementering: (Hvordan) føres beslutningerne ud i livet?
Begrænsninger, som aktørerne handler inden for: What (and who) governs? • Kæder af beslutninger: institutionelle spor (path dependence) • Diskurser som institutioner • Eksterne pres(*)

* I den originale tabel står der her 'eksterne pres på velfærdsstaten'

Kilde: Larsen & Andersen (2004: 13)

Her har det naturligvis ikke mindst været vigtigt at afdække, hvem der kan siges at være deltagere i netværkene. Policy-netværk har et center og en periferi (Marsh & Rhodes 1992: 251; Daugbjerg 1998a: 44) – alle centrale aktører

forventes at være indfanget takket være de omfattende datakilder. Der vil formentlig kunne identificeres perifere aktører, som ikke indgår i analysen, men disse aktører har da ikke været af væsentlig relevans for netværkene og policy-processerne.

3.3 Variation i konkrete afgørelser

Variation i det man kan kalde 'den lokale kontekst' – kan afholde et konkret landvindings- eller naturgenopretningsprojekt fra at blive gennemført, hvis muligheden udnyttes af disprivilegerede aktører. Også selvom et stærkt og privilegeret netværk i udgangspunktet gerne ser det pågældende projekt gennemført. Det privilegerede netværk determinerer altså ikke policyen helt og aldeles – der er, under nærmere bestemte omstændigheder, et vist spillerum for aktørerne til at påvirke *konkrete* afgørelser inden for en bredere policy. Lowry (2003) viser, at 'politisk modtagelighed' over for konkrete projekter kan forbedres/forværres af følgende tre faktorer:

1) Beslutningsarena
2) Omkostninger
3) Videnskabelig information

De tre faktorer betegnes i nærværende afhandling som 'den lokale kontekst'. Det er sigtet via Nærå Strand-casen og Søborg Sø-casen at vise, at variation i den lokale kontekst, sammenlignet med Skjern Å-sagerne, har betydet, at disse to projekter kunne stoppes af disprivilegerede netværk på de givne tidspunkter. Dermed var det i disse to konkrete projekter de disprivilegerede netværk, som udøvede magt.

Lowrys variable: 'Beslutningsarena', 'omkostninger' og 'videnskabelig information' kan, i tillempet form, også bruges i en mere magtpolitisk ramme. Vedrørende afgørelser om *konkrete* danske landvindings- eller naturgenopretningsprojekter har der været en vis variation i beslutningsarenaerne inden for de givne perioder. Samtidig har der også været en vis variation i de økonomiske omkostninger vedrørende konkrete projekter. Lowry peger som nævnt endelig på, at tillid til videnskabelig information er vigtig. I den danske kontekst er det ikke er tilliden til videnskabelig information, som kan variere – tilliden vil stort set altid være lille – men snarere, at der kan være variation i videnskabelige facts om fordele og ulemper ved konkrete projekter. Disse variable – man kunne kalde dem 'den lokale kontekst' – kan afholde et konkret landvindings- eller naturgenopretningsprojekt fra at blive gennemført, hvis muligheden udnyttes af disprivilegerede aktører. Kan det disprivilegerede netværk skifte beslutningsarena; eller udnytte at der er meget store økonomiske omkostninger forbundet med et projekt; eller præsentere uafviselige videnskabelige facts om specifikke ulemper ved et givet projekt, da er det muligt, at det disprivilegerede netværk kan stoppe et konkret projekt:

1) Afgørelse i sager om konkrete projekter foregår normalt ikke i Rigsdagen/Folketinget, men i stedet i beslutningsarenaer i regi af de ministerier, som ressortområdet hører under. Afgørelser om konkrete landvindingsprojekter blev truffet af Statens Landvindingsudvalg og landbrugsministeren; afgørelser om naturgenopretningsprojekter træffes normalt af beslutningsarenaer i regi af Skov- og Naturstyrelsen. Ergo er alle konkrete afgørelser om projekter umiddelbart truffet af beslutningsarenaer, hvor der i udgangspunktet råder et positivt policy-image i forhold til projekterne. Reelt er der dog mulighed for en vis variation i beslutningsarenaerne. Ved naturgenopretningsprojekterne kan fx en alliance mellem kommune og amt, i det område hvor et naturgenopretningsprojekt påtænkes, undertiden bremse et konkret projekt, da en sådan alliance kan forhindre de sager, som fredningsnævnene afgør, i at få et positivt udfald. En anden type naturgenopretningssager kan bremses af de såkaldte jordbrugskommissioner. Har det disprivilegerede netværk således magt til at skifte beslutningsarena til en arena, hvor et andet policy-image end i den traditionelle arena er dominerende, da er der potentielt mulighed for, at et konkret projekt kan stoppes
2) Variation i omkostningerne kan være af betydning. Er et konkret projekt meget dyrt i forhold til sammenlignelige projekter, kan det afholde projektet fra at blive gennemført, da det privilegerede netværk ellers vil løbe en risiko for, at det disprivilegerede netværk ved en vedtagelse vil kunne opbygge et negativt policy-image, som vil kunne true den overordnede policy.
3) Stærke videnskabelige facts om fordele og ulemper. Er der specifikke, uafviselige videnskabelige facts om ulemper ved et konkret projekt, kan det afholde projektet fra at blive gennemført, hvis disse ulemper er alvorligere end i sammenlignelige projekter. Argumentet er her det samme som vedrørende omkostningerne – det kan være klogt for det privilegerede netværk at give efter i den slags situationer, da der ellers er risiko for, at et negativt policy-image lanceres, som vil kunne true den overordnede policy.

Er der variation i en af disse tre variable, kan det disprivilegerede netværk udnytte det til at stoppe et konkret projekt. Inden vi vender os mod afhandlingens analysedel, skal slagets gang kort rekapituleres:

- Først analyseres det via den overordnede analyse af policy-udviklingen i de sidste mere end 100 år, hvilke netværk der i forskellige perioder har magten over naturen.
- Dernæst analyseres det konkret ud fra beslutningerne om henholdsvis at udrette og genoprette Skjern Å, hvordan denne magt er blevet udøvet i disse konkrete sager. Samtidig analyseres det, hvordan netværksaktører kan skabe policy-forandring og dermed ændre på magtforholdene.

- Endelig analyseres det med Søborg Sø- og Nærå Strand-sagerne, hvordan der kan være variation i konkrete afgørelser inden for et bredere policy-skifte, hvilket modificerer første dels konklusioner om, hvem der har magten over naturen.

KAPITEL 4

Land frem for vand – landvindingsfasen 1866-1970

Indvinding af nyt landbrugsland har en lang danmarkshistorie – naturgenopretning har en kort. Afhandlingen beskæftiger sig med den del af landvindingen, som en af landets først uddannede agronomer, P. Feilberg, i 1878 omtaler som *kampen mod den vandflade som omgiver os og angriber vores kyster og fra undergrunden fordærver vor agerjord* (Feilberg citeret i Stenak 2002: 11). Dvs. kampen for at gøre naturligt 'våde områder' tørre, så de i stedet kan anvendes som landbrugsjord. Kulturgeografen Morten Stenak betegner i sin PhD-afhandling (2002) denne form for landvinding som 'kunstig landvinding'. Kunstig landvinding har fundet sted i århundreder og kan inddeles i seks forskellige typer, som alle vedrører det at inddrage landarealer, der enten er dækket af vand (salt-/fersk-) eller er vådområder med højtstående grundvand (Stenak 2002: 11ff):

- Vandløbsregulering af åer og bække
- Afvanding af enge, kær og (høj)moser
- Udtørring af søer[23]
- Marskdannelse
- Inddigning af marsk og strandenge
- Inddæmning af fjorde, nor, vejler og vige

'Kunstig landvinding' vil derfor i det følgende, i tråd med Stenaks begrebsafklaring, defineres som mere omfattende end fx almindelig 'grundforbedring' af landbrugsjorder. Begrebet 'grundforbedring' vedrører (landbrugs-)arealer, som allerede giver nogen indtægt, mens landvinding er mere omfattende og vedrører arealer med ingen eller næsten ingen[24] landbrugsproduktion (Stenak 2002: 7). Landvinding via opdyrkning af heden er ikke dækket af ovenstående definition på 'kunstig landvinding', men hedeopdyrkningen vil blive berørt i det følgende, da den hænger tæt sammen med den kunstige landvinding. Det samme gælder i vidt omfang lovgivningen vedrørende grundforbedring, som derfor også behandles i det følgende.

'Naturgenopretning' kan defineres, som "returning an ecosystem to a close approximation of its condition prior to disturbance" (the National Research Council citeret i Lowry 2003: 1), og denne policy-type er derfor i konflikt med landvindingspolicies, som netop forårsager forstyrrelser i økosystemet. Naturgenopretnings-policyens historie er umiddelbart meget kort, idet dens danske grundlæggelse kan tidsfæstes til midten af 1980'erne; men naturgenopretnings-policyen er sidste led i en natur*beskyttelses-policy*, som kan føre sine rødder tilbage til en mere passiv natur*frednings-policy* i 1900-

tallets begyndelse, og som derfor er udviklet sideløbende med landvindingspolicyen.

I det følgende inddeles den historiske udvikling i landvindings-policyen og naturfrednings-/naturbeskyttelses-/naturgenopretnings-policyen i tre faser. Der argumenteres for, at faserne adskilles ved at indeholde radikalt forskellige policies:

- Landvindingsfasen – land frem for vand (1866-1970)
- Status quo-fasen – land forbliver land, vand forbliver vand (1970-1985)
- Naturgenopretningsfasen – vand frem for land (1985-)

Samtidig kan det observeres, at styrkeforholdet mellem de to konkurrerende netværk er forskelligt i de forskellige perioder. Analyserne i kapitel 4, 5 og 6 suppleres med en kortlægning af effekterne af henholdsvis landvindingspolicyen (i kapitel 4) og naturbeskyttelses-policyen i bred forstand (i kapitel 6) via en række officielle kvantitative data. Hensigten er her at dokumentere, at forandringen i love og bestemmelser m.v. har gjort en stor forskel for anvendelsen af det åbne land i Danmark i de perioder, som identificeres.

I landvindingsfasen opstår et landvindingsnetværk og et naturbeskyttelsesnetværk, og der vedtages love, som fremmer henholdsvis landvindinger og naturfredninger.

4.1 Landvindings-policyen frem til 1970

4.1.1 En idés opståen

Selve idéen om 'kunstig landvinding' i kraft af tørlægninger m.m. af våde arealer kan spores langt tilbage i danmarkshistorien[25]. Nogle af de tidligst registrerede tørlægninger går således næsten et halvt årtusinde tilbage i tid (Stenak 2002: 105; Harritz 2005; Bagge 1979: 471):

- Den 25 ha store Snaremose Sø på Langeland blev inddæmmet og tørlagt i 1530.
- Bøtø på Falsters østkyst blev inddæmmet af elleve hollændere i 1552, hvorefter Christian 3. gav dem ejerskab over det tørlagte areal[26].
- I 1556 blev det første dige etableret i Vadehavet

Fra midten af 1700-tallet begynder landvindingsprojekterne at blive væsentligt større. Efterspørgslen efter landbrugsprodukter stiger i hele Europa (Olsen 1967: 43) og *Danmarks og Norges Oeconomiske Magazin*[27] beskriver i en række artikler, hvad der kan gøres for at forbedre landbrugsproduktionen – herunder hvordan man kan udtørre større vådområder for at vinde land-

brugsland. Inspirationen til artiklerne var hentet i England, som på den tid var foregangslandet med hensyn til optimering af landbrugsjorder[28] (*Danmarks og Norges Oeconomiske Magazin*; Jensen 1999; Olsen 1967: 29).

Grev Moltke er blandt dem, som lader sig inspirere; i 1759 inddæmmer han fire småsøer i Lille Vildmose og i 1781-82 en fjordarm (334 ha) ved Einsidelsborg[29] på Nordfyn (Stenak 2002: 105; Jensen 1999). I slutningen af 1700-tallet udføres også den store første afvanding af Søborg Sø (ca. 500 ha) på Nordsjælland (Skrubbeltrang 1966; 35f; se også kap. 9). I 1700-tallet og begyndelsen af 1800-tallet kan man endnu ikke tale om nogen egentlig landvindings-policy fra statens side – det er lokale, isolerede landvindingsaktiviteter på privat initiativ, som dominerer i denne periode (Rasmussen et al 1988: 207; Skrubbeltrang 1966: 35ff; Bagge 1979: 471).

I årene efter Englandskrigene 1801-1814, statsbankerotten i 1813, afståelsen af Norge til svenskerne i 1814 og den efterfølgende landbrugskrise, har det været småt med aktiviteterne, hvilket primært hænger sammen med landbrugets alvorlige afsætningsproblemer 1818-28 (Bjørn 1988: 64ff; Olsen 1967: 45), hvor der derfor ikke har været efterspørgsel efter mere landbrugsjord. Det ændres i den gyldne *Kornsalgsperiode* (ca. 1830-76), hvor kornproduktionen bliver dominerende i landbrugsproduktionen og eksporten, og hvor der sker en stadig forøgelse af det opdyrkede areal ved bl.a. at sætte heden under plov[30] og ved at tørlægge arealer med 'skadeligt vand' (Bjørn 1988: 76, 82; Olsen 1967: 48). Alene i Jylland øges det opdyrkede areal i perioden 1837-66 med 147.000 ha (Rasmussen et al 1988: 207); i denne periode drejer det sig dog mest om landvindinger via opdyrkning af heden (Olsen 1967: 49; Skrubbeltrang 1966). Om årene frem til 1866 kan det konstateres, at landvindingsinitiativerne primært kan henføres til en række driftige godsejere (Stenak 2002: 107; Jensen 1999). Undertiden har de været assisteret af engelske landvindingseksperter, som i 1800-tallet ofte sikrede sig koncession på danske inddæmningsforetagender (Basse 1955: 679). Det gælder fx det engelske *The Stadil Fjord Reclamation Compagny* som i begyndelsen af 1860'erne indleder en af de mest omfattende afvandinger i danmarkshistorien, da man forsøger at tørlægge den 2200 ha store Vest Stadil Fjord nær Ringkøbing (Bennedsen m.fl. 1986: 12ff)

Mod enevældens slutning og Junigrundlovens underskrivelse i 1849 fremgår det, at sager om inddæmninger og afledninger af skadeligt vand hører under Landvæsenskontoret, som lægges ind i det nyoprettede, indflydelsesrige Indenrigsministerium, da Danmark i 1848 med oprettelsen af syv ministerier går fra kollegiestyre til ministerstyre, og den nuværende danske centralforvaltning får sin grundstruktur (Hertz 1996: 23, 43f, 48). Sideløbende etableres et landbrugsvidenskabeligt miljø, hvor især Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole (grundlagt 1858) bliver et centralt omdrejningspunkt. Der etableres også en egentlig landbrugspresse med *Ugeskrift for landmænd*, som efterhånden får betydelig udbredelse (Bjørn 1988: 179f).

Ved afslutningen af krigen mod Preussen og Østrig i 1864 må Danmark afstå Slesvig, Holsten og Lauenborg. Krigsnederlaget giver startskuddet til en periode, hvor landvindingerne i langt højere grad systematiseres og effektiviseres bl.a. for at bøde for det tabte danske land – og selvfølgelig også for at få et økonomisk udbytte.

4.1.2 Hedeselskabet sætter fart i udviklingen

Det er dog ikke staten som sådan, der tager initiativ til at accelerere landvindingerne. 28. marts 1866 grundlægger ingeniørkaptajn Enrico M. Dalgas, sammen med en række af rigets magtfulde mænd, Det Danske Hedeselskab. Idéen om at danne selskabet kan henføres dels til datidens skriverier om mulighederne i hedens opdyrkning, dels til det smertelige tab af dansk land i 1864. Dalgas havde selv deltaget i det forsmædelige krigsnederlag ved Dannevirke[31], hvilket bidrog til at han udtalte de berømte ord "Hvad udad tabes, det må indad vindes". På Hedeselskabets stiftende møde på Hotel Royal i Århus, hvor 112 mænd (heraf 52 godsejere) stod som indbydere, blev Dalgas samt godsejer, hofjægermester og landstingsmedlem F. Mourier-Petersen og overretsprokurator G. Morville valgt til Hedeselskabets bestyrelse (Skrubbeltrang 1966: 107ff, 122f, 132). Krigsministeriet udlånte derefter Dalgas til Hedeselskabet, men fortsatte dog med at betale hans løn (Skrubbeltrang 1966: 220; Geckler 1982: 145). Selskabets anliggender varetoges af et tyve mand stort repræsentantskab, som var selvsupplerende[32]. Jægermester Gottlieb Bruun blev formand, og blandt de øvrige valgte var der 6-7 godsejere (Skrubbeltrang 1966: 136ff). Hedeselskabet er dermed et meget godt spejlbillede af den danske regering, som i kraft af den reviderede grundlov, der vedtoges samme år (1866), i meget høj grad blev godsejerdomineret ved bl.a. at give landstinget stor magt (se fx Noack 1999). Der er da også flere landstingsmedlemmer, som sideløbende med repræsentationen på tinge sidder i enten Hedeselskabets repræsentantskab eller i dets bestyrelse (Skrubbeltrang 1966: 133ff, 242ff). Som vi senere skal se, var det et karakteristikum, som skulle følge Hedeselskabet i mange år fremover. *Ugeskrift for landmænd* bifaldt dannelsen af selskabet, da man fandt foretagendet "sundt og tidssvarende" og regnede med regeringens støtte, da de jyske interesser var stærkt repræsenteret på tinge. Også det nationalliberale *Fædrelandet* udtrykte tidligt sin støtte til "dette patriotiske foretagende" (Skrubbeltrang 1966: 131, 141f).

Selskabets hovedformål var "at fremme frugtbargørelsen af de jydske heder" (Skrubbeltrang 1966: 136) via en organiseret indsats. Det må siges at være lykkedes, for i løbet af de næste hundrede år blev der opdyrket ca. 9.000 km^2 dansk hede (Geckler 1982: 96-98). I takt med at selskabet har øjnet nye landvindingsmuligheder, når gamle muligheder var udtømte, er formålsparagraffen udvidet flere gange (Pedersen 1971: 497). Afvanding af det, som Hedeselskabet kaldte 'vandlidende jorde' – og som naturbeskyttelses-

netværkets aktører bl.a. kaldte 'enge' og 'moser' – blev således et andet hovedområde for Hedeselskabet.

Men i første omgang var det Dalgas' plan at opdyrke heden, og han havde store forventninger om økonomisk støtte fra den nye indenrigsminister, J.B.S. Estrup, der selv havde drevet land- og skovbrug (Skrubbeltrang 1966: 127ff). Forventningen kunne samtidig næres af, at Indenrigsministeriet i Vandløbsloven fra 1859 var begyndt at yde statsstøtte til jordforbedringer – nemlig til dræningsplaner – i kampen mod 'skadeligt vand'[33] (Landbokommissionen 1964: 21), så da initiativtagerne til selskabets dannelse satte sig ned for at forfatte et programudkast stod der i punkt 7: "Selskabet håber på regeringens understøttelse og ønsker at samvirke med landboforeningerne" (Skrubbeltrang 1966: 130).

Det gav øjeblikkeligt resultat, men statsstøtten var relativt beskeden i de første år. I 1866 fik selskabet 600 rigsdaler. I 1870 var det steget til 1.800 rigsdaler. Det kom derfor meget belejligt, at Hedeselskabet fik 10.000 rigsdaler[34] i startkapital fra *Det Classenske Fideicommis*, hvor en af direktørerne var tidligere indenrigsminister F.F. Tillisch (H), der havde været amtmand i Ringkøbing og præsident for Landhusholdningsselskabet (1855-60), og som var meget optaget af hedesagens fremme (Skrubbeltrang 1966: 156-62; Elberling & Elberling 1950). Hedeselskabet fik også tilskud fra kommunalrådene. I de første år havde de samlede bidrag fra selskabets medlemmer været næsten dobbelt så store som statsstøtten, men efter at Estrup bliver konseilspræsident og finansminister (1875-94) øges statstilskuddene (Skrubbeltrang 1966: 162, 248f, 274). I perioden 1890-94, hvor Hedeselskabet når op på ca. 5.000 medlemmer, er den samlede statsstøtte i de fem år på i alt 609.790 kr.[35], og medlemsbidragene 93.829 kr.[36] (Skrubbeltrang 1966: 219, 239, 371f).

Hedeselskabet indgik allerede tidligt i et tæt samspil med statsmagten. Eksempelvis var det på Hedeselskabets initiativ, at Vandløbsloven blev revideret. Landbruget havde behov for at aflede mere og mere vand, og i den forbindelse var det et problem, at lovens primære formål var at sikre vandmøllerne (og dermed industrien) vand. Derfor henvendte Hedeselskabets bestyrelsesformand Mourier-Petersen sig i 1875 til Indenrigsministeriet med ønsket om en ny lov. Dalgas fik efterfølgende sæde i den kommission, som Indenrigsministeriet nedsatte til at kigge loven efter i sømmene, og da betænkningen forelå i 1878 kunne Hedeselskabet takke for et lovforslag, "i hvilket der er taget et betydeligt hensyn til Hedeselskabets bemærkninger om vor nuværende lovgivning". I Landstinget blev Hedeselskabets bestyrelsesformand ordfører for det udvalg, som behandlede sagen, og også her fik forslaget, ikke overraskende, en velvillig modtagelse. Loven, som blev vedtaget 1880, markerer et vigtigt skifte, i og med at vandløbenes formål ikke længere er at sikre industrien vand til vandmøllerne, men derimod at sikre landbrugets afledning af drænvand (Engberg 1999: 185ff; Indenrigsministeriet 1998;

Landbokommissionen 1966: 16). Loven er et godt eksempel på lovgivning, hvor landbointeresser vinder frem på bekostning af 'byinteresser' efter valgrettens udvidelse til tidligere uprivilegerede landboere (Hertz 1996: 27f).

I 1870'erne var landbrugssektoren samtidig gået ind i en lang kriseperiode (ca. 20 år) grundet vanskelige markedsforhold, og Rådmand J.G. Boye i Viborg, som selv var gårdejer, foreslog Den Landøkonomiske Forening for Viborg, at man søgte at få dannet et Agerdyrkningsministerium for derved at skænke landbruget større opmærksomhed. Foreningen var positiv og sendte forslaget videre til De forenede jyske Landboforeninger, som i 1879 sendte forslaget til Indenrigsministeriet (Hertz 1996: 66ff). Forslagsstillerne kunne her henvise til, at flere andre europæiske lande allerede havde ministerier til at varetage landbrugets interesser. Men krisen i landbruget faldt sammen med krisen i folkestyret under Provisorietiden med konseilspræsident J.B.S. Estrup; og den godsejerdominerede Højreregering var mere tilbøjelig til at imødekomme konservative kræfter blandt byvælgerne og søgte derfor at oprette et handelsministerium i stedet, hvilket blev blokeret af det Venstredominerede Folketing. Danmarks Agrarforening (oprettet 1893) fik forenet forligstilhængere fra de to partier, og foreningens politiske pres (foreningen havde 70.000 medlemmer) gav allerede resultat i 1894, da der blev oprettet et selvstændigt departement – Landvæsensdepartementet (Hertz 1996: 71, 98ff, 114). To år senere, i 1896, blev et landbrugsministerium oprettet – Danmarks første egentlige erhvervsministerium – med godsejer Knud Sehested i spidsen. Ministeriets landvæsenskontor skulle bl.a. tage sig af 'Vandløbsvæsen', 'Statsunderstøttelse til Landbrugets Fremme i Almindelighed', 'Skovplantningens Fremme i Jylland' og 'Inddæmning fra Havet og Udtørring' m.m.m. (Hertz 1996: 121; Thorsen 1967: 459). Samme år gives der finanslovshjemmel til ydelse til kommuner til afvanding og kultivering af moselodder (Landbokommissionen 1964: 21). Meget af sagsbehandlingen i det nye ministerium foregik i tæt kontakt med interesseorganisationerne og især forholdet til Hedeselskabet kan karakteriseres som meget tæt (Hertz 1996: 60ff, 182, 193ff).

4.1.3 Et policy-fællesskab er opstået

På dette tidspunkt kan man tale om, at et policy-fællesskab er dannet i form af et stærkt landvindingsnetværk. Netværkets center består af en lille eksklusiv skare: Hedeselskabet, landbrugets organisationer og Landbrugsministeriet (indtil 1896 Indenrigsministeriet). Samtidig er der, som beskrevet, stærke tråde til Rigsdagen, hvor både Hedeselskabet og landbrugets organisationer kan siges at være repræsenteret ved en række politikere, som ved siden af den politiske gerning også sidder med i Hedeselskabets og/eller landbrugsorganisationernes styrende organer (se også Hertz 1996: 182, 210; Geckler 1982: 138).

Aktørerne er i dannelsesfasen alle i besiddelse af non-strukturel magt: Hedeselskabet, der havde en officiel status som selvejende institution (Geckler 1982: 145f), besad stor ekspertise og opbyggede efterhånden også en stor organisatorisk kapacitet, godt hjulpet på vej af statstilskuddene. Landbrugsministeriet besad også en del ekspertise og kunne samtidig sikre legitimiteten via lovgivningsarbejde på landbrugsområdet. Landbrugsorganisationerne besad bl.a. økonomiske ressourcer, og de havde desuden mange medlemmer, hvilket var en ressource både i kraft af, at medlemmerne var lodsejere (og dermed dem som skulle medfinansiere landvindingsprojekterne), og i kraft af at de var potentielle vælgere. De involverede politikere har endelig kunnet hjælpe med at sikre et politisk velvilligt klima på Christiansborg. Det kan således konstateres, at alle aktører besad vigtige (og til dels unikke) ressourcer, og at der samtidig var en høj grad af ressourceinterdependens mellem aktørerne. Ressourceudvekslingen har gavnet opfyldelsen af netværkets overordnede mål: At få så meget jord som muligt under plov.

'Landvindingssagen' privilegeres allerede tidligt med store statstilskud, og som beskrevet er Hedeselskabet både initiativtager og med i selve forhandlingerne, når lovgivning på landvindingsområdet er på dagsordenen i Rigsdagen. Allerede kort efter netværkets dannelse begynder opbygningen af strukturel magt således – det sker bl.a. meget eksplicit med ændringen af Vandløbslovens formål, som giver landvindingsnetværket kontrol over vandløbene. Samtidig kan det konstateres, at der i netværkets dannelsesfase er knyttet et stærkt policy-image til landvindingspolitikken i form af det patriotiske formål om indad at vinde, hvad udad tabes.

Hedeselskabets ingeniører får i årene derefter meget arbejde at udføre, landmændene får bedre landbrugsjord, landbrugsorganisationerne får tilfredse medlemmer, og politikerne får en tilfreds (land)befolkning. Omkostningen er bl.a., at en forarmning af den danske natur accelereres til ulempe for dem, som fx sætter mere pris på en vidt udstrakt hede end på en bølgende kornmark. Som vi senere skal se, er der faktisk allerede fra 1800-tallets slutning personer og aktører, som arbejder for at sikre den 'vilde' danske natur.

Det kan konstateres, at landvindingsnetværket i 1800-tallets slutning er nær policy-fællesskab-polen på Marsh & Rhodes-kontinuet (se tabel 1 s.20), og netværket besidder stor magt over den danske natur, men netværket skulle vise sig at blive endnu stærkere op gennem 1900-tallet.

4.1.4 Afvandingsprojekterne opprioriteres

Oven på de markedsmæssige problemer i 1800-tallets slutning (jf. ovenfor), får Hedeselskabet mere gang i afvandingerne omkring århundredskiftet, og efter 1910 har man i en periode ca. 150 kulturtekniske projekter kørende årligt. I denne periode begynder selskabet også at interessere sig for en kommerciel udnyttelse af højmoserne, og man ansætter botanikeren August

Mentz til at undersøge mulighederne nøjere; Mentz bliver senere leder af Hedeselskabets meget aktive moseindustrielle afdeling (Skrubbeltrang 419ff; Pedersen 1971: 30ff). Samtidig er Hedeselskabet med til at foreslå en ny ændring af Vandløbsloven, som skal sætte skub i afvandingsprojekterne. Det var blevet et problem for Hedeselskabet, at vrangvillige lodsejere kunne bremse interesserede lodsejeres etablering af afvandingsanlæg ved søer, indvande osv. Det har man løst, forklarer landbrugsminister Kristjan Pedersen (RV) ved lovens fremsættelse, på den måde, at vrangvillige lodsejere nu kan tvinges til (mod erstatning) at afgive deres jord, hvis 2/3 af lodsejerne, som mindst repræsenterer 2/3 af det bidragspligtige areal, går ind for etableringen af et afvandingsanlæg. Via "tvangsmæssig deltagelse" kan der nu gøres noget mere ved de store arealer, som ligger hen "uden tilstrækkelig afvanding" (*Rigsdagstidende* 1916/17, Tillæg A sp.5135ff, Landstinget Forhandlinger sp.909). Under udvalgsbehandlingen har man dog ikke fundet lovændringen vidtgående nok, og derfor ændres den, så det nu uden videre kan pålægges enhver lodsejer at yde bidrag til et afvandingsanlæg, som han nyder godt af, selvom han ikke har bedt om nogen afvanding. En lodsejer kan med andre ord etablere et afvandingsanlæg og bede andre lodsejere bidrage til betalingen (*Rigsdagstidende* 1916/17, Tillæg C sp.1223. Landstinget Forhandlinger sp.935 ff). Lovforslaget vedtages enstemmigt i både Landsting og Folketing. Den reviderede Vandløbslov er et klart eksempel på, hvordan et samspil mellem nogle få aktører i landvindingsnetværket skaber institutionelle strukturer, som privilegerer netværkets aktører og deres mål om at få så meget jord som muligt under plov – og som samtidig privilegerer Hedeselskabet, hvis ingeniører nu får mere travlt med at projektere afvandingsprojekter. I dette konkrete tilfælde kan det desuden konstateres, at målet helliger midlet, idet den reviderede lov er et klart indgreb i lodsejernes frie ejendomsret over egen jord.

I denne periode er der samtidig nogle tvister i landbrugsfaglige kredse om, hvordan hele grundforbedringsområdet skal organiseres – skal staten eller Hedeselskabet styre udviklingen? Stridighederne indikerer, at netværket endnu ikke er arketypen på et stærkt policy-fællesskab. Målet er der enighed om, men der er uenighed om principperne og procedurerne for en løsning af problemerne på landvindingsområdet. Landbrugsministeriet (og landbrugsorganisationerne) udfordrer her Hedeselskabet ved at nedsætte et Grundforbedringsudvalg til at varetage grundforbedringsområdet, hvilket af Hedeselskabets opfattes som helt urimeligt, da selskabet selv mener at besidde den største ekspertise på området. Derfor er der, for Hedeselskabet at se, ikke grund til at staten begynder at blande sig i administrationen.

J.C. Christensen (V), der havde taget plads i Hedeselskabets repræsentantskab i 1917, kommer dog selskabet til hjælp, da han i 1919 får foranstaltet, at der skal nedsættes en *Hedekommission* til én gang for alle at løse striden og drage grænserne mellem Hedeselskabet og Grundforbedringsudval-

get. Hedeselskabet får hele tre pladser i Hedekommissionen, som i 1921 indstiller, at det bør være Hedeselskabet, der varetager statens virksomhed på området. Som en salomonisk løsning får ministeriet og landbrugsorganisationerne til gengæld repræsentation i Hedeselskabets bestyrelse (Pedersen 1971: 79ff, 112ff, 137ff; Hertz 1996: 323; Rigsarkivet 2005; Landbrugsministeriet 1922). En løsning, som åbenlyst bidrager til en langt større integration og institutionalisering i netværket. De tre helt centrale aktører i netværket – Hedeselskabet, Landbrugsministeriet og landbrugsorganisationerne – havde allerede stor interaktion, men med ændringen af Hedeselskabets bestyrelsessammensætning bliver der, i tillæg til alle de andre interaktioner, et helt stabilt interaktionsmønster i kraft af bestyrelsesmøderne i Hedeselskabet, hvor rigsdagspolitikere også ofte har haft sæde. Samtidig opnås en større grad af konsensus om, hvordan hele landvindingsspørgsmålet skal behandles.

Med afklaringen af Hedeselskabets virksomhed på området og med ændringerne af Vandløbsloven, hvorefter det er blevet muligt at tvinge genstridige lodsejere til afvandingsprojekter, er flere forhindringer ryddet af vejen for Hedeselskabets ekspansion på dette område. Men der er stadig behov for økonomiske midler til projekterne. I 1917 kalder Folketingets finansudvalg ministrene i samråd med emnet "Iværksættelse af Statsarbejder til Afhjælpning af Arbejdsløsheden". 1. Verdenskrig havde medført høj ledighed, og landbrugsminister Kristjan Pedersen (RV) får her gennemført, at der afsættes midler til bygning af afvandingsanlæg (Pedersen 1971: 111ff). Også i 1919 får Hedeselskabet midler til at beskæftige arbejdsløse (Hertz 1996: 244). Denne sammenkædning af landvindingsarbejderne med beskæftigelsesfremmende foranstaltninger bliver et fast princip, som landvindingsnetværkets eksperter i årene derefter ofte benytter til retorisk at vedligeholde et positivt policy-image omkring landvindingspolitikken. Som vi senere skal se, havde landvindingsprojekterne dog, når det kom til stykket, en meget beskeden beskæftigelseseffekt.

4.1.5 Grundforbedringslovene – policy-fællesskabet styrkes yderligere

Situationen bliver endnu bedre for landvindingsnetværkets aktører i 1921, da den nye landbrugsminister, Madsen-Mygdal (V), fremsætter forslag til Lov om Grundforbedringslån – en idé som Landbokommissionen af 1911 havde fostret (Landbokommissionen 1964: 34). Madsen-Mygdal var i øvrigt i 1920 blevet præsident i landbrugets nye interesseorganisation, Landbrugsraadet. Grundforbedringsloven afsætter 1 million kr.[37] i hvert af de næste to finansår – 1921/22 og 1922/23 – til udlån til landmænd til "Grundforbedring af Ager og Eng, hvorved forstaas Afvanding, Vanding, Mergling, Inddæmning, Inddigning, Nykultur af Heder og Moser". Der gives med andre ord både støtte til 'kunstig landvinding' og til landvinding i mere bred forstand. Af betænkningen fremgår det, at man kun har gjort loven toårig, da det er et "første forsøg på området" (*Rigsdagstidende* 1920/21 Tillæg C sp.1386; Tillæg B

sp.4067; Tillæg A sp.5063). Lånene til den enkelte lodsejer må ikke overstige 1.500 kr. og bevilges af kommunalbestyrelserne, men kun til lodsejere "som ikke paa rimelige Vilkaar kan [faa midler] ad anden Vej" – renten sættes til 6 pct. Landbrugsministeren kan give afdragsfrihed de første fem år – derefter afdrages lånet over ti år. Kollektive lån til sammenslutninger af lodsejere skal ske via bevilling på finansloven. Loven er med andre ord mest rettet mod mindre projekter. Af Madsen-Mygdals (V) lovfremsættelse fremgår det, at landbruget står i en situation, hvor de mange grundforbedringsarbejder fra 1860'erne og 1870'erne trænger til en renovering. Desuden har 'oktoberlovene' i 1919 sat skub i udstykningerne til statshusmandsbrug og dermed skub i behovet for mere landbrugsjord (Hansen 2003: 46). Landbrugsminister Madsen-Mygdal (V) udtaler under forhandlingerne:

> "Vi staar da utvivlsomt overfor en Periode, hvor dette vigtige Spørgsmaal, som i den sidste Menneskealder har ført en forholdsvis tilbagetrukken Tilværelse, kommer frem i første Linie igen. I Befolkningen er der i de senere Aar vokset en betydelig Interesse for og Forstaaelse af hele dette Spørgsmaal frem, og jeg føler mig overbevist om, at der ogsaa i Rigsdagen er den største Beredvillighed ..." (*Rigsdagstidende* 1920/21 Folketinget Forhandlinger sp.4597)

Folketingspolitikeren Jens Westergaard (V), som siden 1918 desuden havde været en fremtrædende afdelingsleder for Hedeselskabets Eng-, Mose- og Mergelvæsen (Elberling & Elberling 1950; Pedersen 1971), er meget tilfreds med forslaget, hvilket han ikke lægger skjul på. Westergaard repræsenterer tilsyneladende både Venstre og Hedeselskabet fra Folketingets talerstol:

> "Vi har fra Hedeselskabets Side, som naturligt er, adskillige Gange i Aarenes Løb gjort opmærksom paa, at der burde stilles større Midler til raadighed til disse Formaal, end der hidtil havde været." (*Rigsdagstidende* 1920/21 Folketinget Forhandlinger sp. 5392)

Af forhandlingerne fremgår det, at beskæftigelseshensynet også har haft en klar indflydelse. Lovforslaget vedtages enstemmigt ved tredjebehandlingen.

I løbet af 1920'erne fornyes lov om grundforbedringslån og dens bevillinger løbende. Overraskende nok er det kun ½ mio. kr. af de første to bevilgede millioner, som udbetales. Det glæder imidlertid blot landbrugsminister Madsen-Mygdal (V), da det tyder på, at landmændene netop kan skaffe midler ad anden vej – og "Det er ikke Hensigten fra Regeringens eller Rigsdagens Side, at vi skal gøre Statskassen til en stor Laanekasse" (*Rigsdagstidende* 1922/23 Folketinget Forhandlinger sp.4027). I de efterfølgende år nedsættes bevillingerne derfor. Gennem alle årene er der i Rigsdagen noget nær 100 pct. opbakning til loven.

I 1929 krakker Wall Street, og en verdensøkonomisk krise sætter ind. Det gøder vejen for en accelerering af grundforbedringsarbejderne, da der nu er et ekstra stort behov for beskæftigelsesfremmende projekter. I 1929 kommer

Stauning-Munchs SR-regering til magten, og da krisens dønninger for alvor slår ind over Danmark i 1931, da England forlader guldfoden, vedtages en række kriselove til at afhjælpe de økonomiske problemer (Kaarsted 1977: 25ff). I efteråret 1932 får landbrugsminister, gårdejer Kristen Bording (S), øget grundforbedringsbevillingen til 2 mio. kr. for finansåret 1933/34. Samtidig ændres loven, så der nu ikke længere blot gives lån, men også et decideret statstilskud. Der gives et tilskud på 50 pct. af arbejdslønnen, hvis arbejdet gennemføres under anvendelse af arbejdsløse. Dermed kan nogle af de mange tusinder, som går arbejdsløse, finde beskæftigelse, og jorderne kan forbedres (*Rigsdagstidende* 1932/33 Tillæg C sp.127). Landvindingsnetværkets aktører privilegeres her yderligere.

Kun en måneds tid senere, 6. december 1932, nedsætter arbejds- og socialministeren et Arbejdsløshedsråd, som bl.a. giver repræsentation til to landbrugskyndige medlemmer, hvoraf det ene havde ledet 1920'ernes opdyrkningsarbejder i Store Vildmose. Nogle dage forud for rådets nedsættelse havde Stauning proklameret, at regeringen især var opmærksom på samfundsnyttige arbejder som udtørring af søer og moser samt opdyrkning af hedearealer. 31. december 1932 henvender Arbejdsløshedsrådet sig til Hedeselskabet, som man beder om at fremsætte forslag til nødhjælpsarbejder. Det passer Hedeselskabet godt, da selskabet gerne vil have mere gang i arbejderne og er utilfreds med, at der ikke er mulighed for at søge midler til de store kollektive landvindingsarbejder (Pedersen 1971: 349ff). Samtidig kommer henvendelsen på et tidspunkt, hvor udviklingen af moderne afvandingsanlæg skaber bedre tekniske og økonomiske muligheder for udvidelse af landbrugsarealet. Allerede otte dage senere præsenterer Hedeselskabet en liste på 337 afvandingsprojekter, primært vandløbsreguleringer og inddigningsprojekter, som skulle kunne realiseres for 12 mio. kr. (386 mio. i 2004-kroner) (Pedersen 1971: 294f, 349f). Arbejdsløshedsrådet kan afgive sin indstilling om grundforbedringsarbejder allerede 21. januar 1933, og rådets forslag til en styrket grundforbedringslov bliver en del af Kanslergadeforliget mellem regeringen og Venstre, som blev forhandlet på plads natten mellem 29. og 30. januar 1933 i Staunings hjem, og som bl.a. indebar en række tiltag på landbrugsområdet (se fx Kaarsted 1977: 35ff). Landbrugssektoren havde indtil 1933 i ret udstrakt grad været baseret på markedskræfternes frie spil, men nu kom statsindgreb til at høre til dagens orden (Daugbjerg 1999: 111).

Bording (S) fremsatte den reviderede Lov om Laan og Tilskud til Grundforbedring 24. februar 1933 – kun fire måneder efter at den seneste version af loven var vedtaget. Tilskudsmuligheden var udvidet ganske dramatisk, for i 1933 var der afsat en bevilling på 10 mio. kr. til grundforbedringer. Lånevilkårene var desuden gjort mere favorable, og der blev åbnet mulighed for, at lodsejere i forening kunne søge om lån til større fællesarbejder. Samtidig valgte regeringen at stryge bestemmelsen om, at loven kun gjaldt *mindrebemidlede* lodsejere – alle lodsejere var nu berettigede til tilskud til grundfor-

bedringer. Ministeren bemyndigedes desuden til at nedsætte såkaldte afvandingskommissioner til at fremskynde arbejderne. I afvandingskommissioner sad én dommer, to landmænd og to repræsentanter med landbrugs- eller vandbygningsteknisk kundskab (hvad angår de to sidste vil formuleringen normalt betyde, at Hedeselskabet er en oplagt repræsentant). Opsynet på området blev overdraget til de nyoprettede amtslige grundforbedringsudvalg, som kom til at bestå af to repræsentanter for landbo- og husmandsforeningerne og tre medlemmer udpeget af ministeren. De tre sidstnævnte skulle være en formand, en repræsentant for arbejderne samt et sagkyndigt medlem – sidstnævnte "eventuelt efter indstilling fra Hedeselskabet". Hedeselskabet havde ikke denne indstillingsret i det første lovudkast, hvilket blev kritiseret af Bent Holstein (V) ved førstebehandlingen:

> "Det kan jo umuligt være Hensigten i disse økonomisk vanskelige Tider, at vi skal indføre et dobbelt Bureaukrati, saaledes at vi baade støtter Hedesel–skabet, som hidtil i saa stort Omfang har taget sig af disse Sager, og samtidig indføjer en ny Instans, som skulde løbe udenom Hedeselskabet i Sager ganske analoge med dem, som Hedeselskabet hidtil har behandlet. Det vilde være rimeligt her at søge et Samarbejde mellem Amtsgrundforbedringsudvalgene og Hedeselskabet under den ene eller den anden Form ..."[38] (*Rigsdagstidende* 1932/33 Folketinget Forhandlinger sp.3601f)

Holstein finder det altså urimeligt, at Hedeselskabet ikke fører tilsyn med sig selv. Efter udvalgsbehandlingen var paragraffen ændret, så Hedeselskabet nu fik udpegningsmulighed til grundforbedringsudvalgene. Pedersen (1971: 353) konstaterer herom, at Hedeselskabets nye bestyrelsesmedlem, A.C. Mortensen[39] (S), havde været medlem af folketingsudvalget, og at enten han personligt eller Hedeselskabet må have fået ændret den paragraf, som bekymrede Hedeselskabet. Endelig havde udvalget fjernet den flaskehals, det kunne være, at sognerådene i tidligere love skulle stille garanti for halvdelen af grundforbedringslånene til lodsejerne, og som havde bevirket at sognerådene undertiden var tilbageholdende med at yde lån (*Rigsdagstidende* 1932/33 Tillæg B sp.1193; Tillæg C sp.1089; Folketinget Forhandlinger sp.3331ff, 3596ff). Lovforslaget vedtoges enstemmigt.

Hedeselskabet fik dermed lidt mere gang i de større kollektive projekter. Projekter som meget ofte udarbejdedes af Hedeselskabet, som Hedeselskabet ofte var med til at godkende, og som Hedeselskabet var med til at føre tilsyn med. Loven accellererede antallet af grundforbedringsarbejder, og i de følgende år vedtoges ligeledes store bevillinger for at bekæmpe ledigheden via arbejderne. I 1933 fik Hedeselskabet 5.264 anmodninger om projekter, og selskabets Mose- og Engafdeling indkasserede 85 pct. af de første 25 mio. kr., som Rigsdagen bevilgede i tilskud i henhold til den lov, som Hedeselskabet selv havde været med til at fremme. En del midler gik til mergling af he-

derne, men der var også mange vandløbsreguleringer blandt projekterne (Landbokommissionen 1966: 18).

I 1937 bliver loven gjort permanent (*Rigsdagstidende* 1936/37 Tillæg C sp.305), da den havde vist sit værd som beskæftigelsesforanstaltning, og da der fortsat er mange 'vandlidende arealer' (*Rigsdagstidende* 1932/33 Folketinget Forhandlinger sp.962). Folketinget har ved revisionen dog fundet det nødvendigt at tilføje i §8:

> "De tilsynsførende og Grundforbedringsudvalgenes Medlemmer maa ikke være økonomisk interesserede i Arbejdets Udførelse eller Materialeleverance eller staa i Tjenesteforhold til Entreprenøren eller Leverandøren af Materialer" (*Rigsdagstidende* 1936/37 Tillæg C sp.307)

Samtidig er grundforbedringsudvalgene blevet udvidet til seks medlemmer (to udnævnt af ministeren, to fra landbo- og husmandsforeninger, én fra banker m.v. og én repræsenterende arbejdernes interesser). Hedeselskabet er dermed ikke længere nævnt i loven. Grundforbedringsloven blev meget populær blandt lodsejerne.

4.1.6 Et stærkt policy-fællesskab

Grundforbedringslovene og de tilknyttede udvalg og kommissioner medfører en yderligere integration af landvindingsnetværket. Når der i et netværk er hyppige kontakter og et antal organisatoriske arrangementer, er det forventeligt, at der forhandles (og ikke bare konsulteres) (Daugbjerg 1999: 110). I forbindelse med Kanslergadeforliget indføres et nyt princip om, at det er acceptabelt at gribe ind i markedskræfternes frie spil i landbrugssektoren ved at give landmænd generelt – ikke bare de mindrebemidlede – statstilskud til grundforbedringer. Samtidig konfirmeres en fast forståelse/retorik i policynetværket: Tilskuddene til forbedringer af jorderne kan løse to problemer på én gang: Jorden kan gøres mere dyrkbar, og beskæftigelsesproblemer kan afhjælpes. Samtidig er der ikke tvivl om, at de institutionelle strukturer privilegerer netværksaktørerne. Hedeselskabet tilføres meget store millionbeløb, og landbrugsorganisationernes og Landbrugsministeriets målgruppe tilfredsstilles. Det kan desuden observeres, at da Grundforbedringsloven først er vedtaget, gøres den ved senere revisioner mere og mere favorabel for landvindingsnetværkets aktører. Der er på dette tidspunkt ingen tvivl om, at landvindingsnetværket besidder stor magt over naturen. Privilegeringen skulle dog blive endnu større med Landvindingslovens vedtagelse i 1940.

4.1.7 Landvindingsloven

Grundforbedringsloven blev en succes, men der kom stadig ikke rigtig gang i de større og mere indviklede kollektive afvandingsprojekter. Blandt andet fordi lodsejernes lodder ofte var så små, at ingen lodsejer ville tage initiativ til en stor afvandingssag (Pedersen 1971: 355f, 366; Landbokommissionen

1966: 18). Desuden var det 'et problem' vedrørende reguleringen af vandløbene, at de såkaldte vandløbsretter ofte lod lodsejerne stemme om eventuelle reguleringsprojekter. 'Den store landbokommissionen' konstaterer en årrække senere om den praksis:

> "... det sås ofte, at en vandløbsret lod lodsejerne stemme om planen og ikke turde fremme en iøvrigt god sag, når blot et knebent flertal [af lodsejerne] i øjeblikket og i virkeligheden af ganske uakceptable grunde ikke kunne indse dette" (Landbokommissionen 1966: 18)

Mange lodsejere kunne altså – trods tilskud og lån – 'ikke indse', at de store afvandingsprojekter var rentable. Landvindingsprojekterne får dog et nyt rygstød i kraft af den tyske besættelse, da besættelsen giver nye argumenter for at fremme beskæftigelsesforanstaltningerne, som jo var blevet et vigtigt princip bag afvandingsprojekterne.

Dagen efter den tyske okkupation af Danmark foreslår landbrugsminister Bording (S) at sætte Grundforbedringslovens tilskudsprocent op til 50 pct. Han begrunder det med, at arbejdsløn og priser på drænrør er steget meget det sidste halve år – loven, som vedtages to dage senere, virker med tilbagevirkende kraft til projekter vedtaget efter 1. januar 1940 (*Rigsdagstidende* 1939/40 Tillæg C sp.515). Ved rigsdagsbehandlingen er planteavlskonsulent Laurids Grønning (K), som en af de få, lidt betænkelig, da omkostningerne ved arbejderne allerede var steget en del og derfor også statens udgifter i forbindelse med Grundforbedringsloven (*Rigsdagstidende* 1939/40 Folketinget Forhandlinger sp.3973).

De samfundsøkonomiske problemer som følge af besættelsen (arbejdsløsheden lå i 1940 på 23,9 pct.) får allerede to måneder senere, i juni 1940, endnu engang regeringen til at henvende sig til Hedeselskabet for at høre, om det i april vedtagne forhøjede tilskud nu også er stort nok. Hedeselskabet, som nu ligger inde med et projektarkiv med 3.600 arbejder med en overslagssum på 40,5 mio. kr. (866 mio. i 2004-kroner), påpeger, ikke overraskende, i et svar, at de store afvandings- og inddæmningsarbejder ikke kan klare sig under de eksisterende tilskudsregler. Hedeselskabet foreslår derfor bl.a. at man øger tilskudsprocenten til at dække alle omkostningerne ved grundforbedringsprojekterne, hvilket kunne bringe 314 store inddæmnings- og afvandingsprojekter til en omkostning af ca. 18 mio. kr. til realisering og samtidig belønne samfundet med "førsteklasses kornjorder" (Pedersen 1971: 369f). Hedeselskabet foreslår med andre ord, at skatteyderne skal finansiere alle omkostningerne forbundet med at fremskaffe ny landbrugsjord.

Bygge- og Landvindingsudvalget under Landbrugsministeriet foreslår derefter, efter anmodning fra Beskæftigelsesudvalget, som blev nedsat i 1940 for at bekæmpe den store arbejdsløshed (Generalsekretariatet for Regeringens Beskæftigelsesudvalg 1946: 18), at de store landvindingsprojekter skal have deres egen lov. Det modtages positivt af Beskæftigelsesudvalget, hvor et

af medlemmerne i øvrigt var Hedeselskabets direktør B.D. Lüttichau (ibid: 7, 19f). 10. oktober 1940 kan landbrugsminister Bording (S) fremsætte en lovpakke med fem lovforslag, som alle er led i regeringens beskæftigelsesplan. Forslag til Lov om Landvinding (*Rigsdagstidende* 1940/41 Tillæg A sp.2297ff; Forhandlinger sp.26) er ét af de fem. Ifølge lovforslaget bemyndiges ministeren til, efter anmodning af interesserede lodsejere og efterfølgende indstilling fra det nyoprettede Statens Landvindingsudvalg, at træffe afgørelse om "Foranstaltninger til Landvinding, Afvanding og Beskyttelse af lave Arealer samt Anlæg af de nødvendige Forbindelsesveje for Lodsejere". Landvindingsudvalget kommer i den endelige lov til at bestå af én repræsentant for Landbrugsministeriet (formand), én fra Ministeriet for offentlige Arbejder, én fra Finansministeriet, én fra Arbejds- og Socialministeriet, én fra Dansk Ingeniørforening (denne repræsentant skal være uden økonomisk interesse i sagen), to landmænd (i praksis valgtes de blandt folketingsmedlemmer med landbrugsbaggrund) og én landbrugsteknisk repræsentant for Hedeselskabet.

Det kan umiddelbart undre, at ingeniøren i udvalget skulle være uden økonomisk interesse i sagen, når nu Hedeselskabet, som i høj grad havde økonomisk interesse i landvindingssagerne, også var repræsenteret i udvalget. Der stilles heller ikke krav om, at de to landmænd skal være uden økonomisk interesse i sagerne. Formuleringen vedrørende ingeniøren var ikke del af det oprindelige lovforslag, men tilføjedes under udvalgsbehandlingen (*Rigsdagstidende* 1940/41 Tillæg A sp.2297; Tillæg B sp.59), som i øvrigt hastedes igennem på kun to uger. Pedersen (1971: 371) antyder kraftigt, at formuleringen skyldes, at Hedeselskabet ville undgå at få den fremtrædende lollandske vandbygningsingeniør – og konkurrent til Hedeselskabet – H.M. Markersen, ind i udvalget. Markersen havde, uden om Hedeselskabet, stået for flere landvindingsprojekter, og han præsenterede allerede i juli 1940 en storstilet tiårig landvindingsplan for Ministeriet for Offentlige Arbejder (Markersen 1940c: 148). Markersens forslag stod også at læse i *Ingeniøren* dagen inden Bordings lovfremsættelse, og Markersen holdt et foredrag om emnet i Ingeniørforeningen få dage efter Bordings fremsættelse (Markersen 1940a+b+c). Markersen havde regnet ud, at man for anlægsudgifter i størrelsesordenen 220 mio. kr. ville kunne gennemføre 375.000 ha drænings- og landvindingsarbejder – staten var tiltænkt at skulle dække halvdelen af udgifterne. Markersen forudså, at projekterne ville kunne skabe beskæftigelse for mindst 20.000 personer om året. Af Markersens korrespondance med Landbrugsministeriet fremgår, at han ikke mente, at Hedeselskabet skulle spille nogen rolle i de store landvindingsprojekter (Pedersen 1971: 370) – det blev lige omvendt. Markersen, og eventuelle andre af de ingeniørfirmaer der konkurrerede med Hedeselskabet, blev via formuleringen i Landvindingsloven holdt effektivt ude af Landvindingsudvalget. I stedet tog amtsvandløbsinspektøren i Randers, Kristian Tylvad, sæde i udvalget for Dansk Ingeniør-

forening – Tylvad havde i perioden inden udnævnelsen til amtsvandinspektør været ansat i Hedeselskabet (1922-28), og han havde samtidig fra 1933 siddet i det lokale grundforbedringsudvalg og her ført tilsyn med grundforbedringsarbejderne (*Kongelig dansk hof- og statskalender*; *Kraks Blå Bog*; Landbokommissionen 1966: 114). I Hedeselskabets hovedsæde i Viborg kan man ikke have været utilfreds med udnævnelsen af Tylvad. Landbrugsorganisationerne fik i øvrigt ikke direkte sæde i Landvindingsudvalget, men kan siges at være repræsenteret gennem Hedeselskabet, hvor de jo havde bestyrelsesposter.

Ifølge loven skulle statskassen finansiere 2/3 af projekternes samlede udgifter, og lodsejerne 1/3. Der ydedes lån til at dække lodsejernes andel af udgifterne. Lånene var afdragsfri og rentefri i tre år; derefter afdroges de over 20 år til en rente på 4,5 pct. (Lov nr. 599 af 14.11.1940). Af formålsparagraffen og af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at formålet med loven er at øge produktionen (af hensyn til landets økonomi og befolkningens ernæring) og at bekæmpe arbejdsløsheden. Af bemærkningerne fremgår det desuden, at loven skal give ministeren mulighed for at sikre gennemførelse af "... formaalstjenlig Landvinding, ikke blot Inddæmning fra Hav og Sø, men ogsaa Kultivering af Jord, der ligge ubenyttet eller slet benyttet hen, naar en Kreds af Lodsejere anmoder derom". Landvindingsudvalget, som skal rådføre sig med det stedlige grundforbedringsudvalg (jf. ovenfor), skal navnlig sikre sig, at den indtjening et eventuelt projekt kan give, er mindst lige så stor som den andel af projektets omkostninger, som lodsejerne skal udrede – dvs. indtjeningen normalt mindst skal modsvare 1/3 af projektets omkostninger. Landbrugsministeren nævner ved fremsættelsen, at lodsejerandelen dermed bliver så lille i forhold til de forventede forbedringer af jorderne, at det ikke kan kritiseres, at man går i gang med projekter, inden der er søgt tilslutning til et projekt ved alle lodsejerne (*Rigsdagstidende* 1940/41 Forhandlinger sp.27). Ministeren kan med andre ord bestemme et projekt gennemført, selvom det kun er en lille andel blandt de berørte lodsejere, der anmoder om det. Lovens §7 rummer forskellige ekspropriationsbestemmelser. Der oprettedes lokalt såkaldte landvindingslag til at sikre anlæggenes varige bestående. I første omgang blev der frem til marts 1942 afsat 25 mio. kr. til landvindingsprojekterne, og der nedsattes desuden en grundforbedringsfond på 30 mio. kr. Beløbsrammen til landvindingsprojekterne udvidedes senere frem til 1944 til en samlet ramme på 35 mio. kr. (Landbokommissionen 1966: 20f; Kaarsted 1977: 164).

Behandlingen af lovforslaget i Folketingssalen er stærkt præget af, at forslaget er fremsat i skyggen af 2. Verdenskrig. Det gamle policy-image, som bl.a. er bygget op af en god del patriotisk retorik – alle gode kræfter må forenes i at gøre det bedste (landvinding) for landet – fremføres igen, og lovforslaget roses over en bred kam (*Rigsdagstidende* 1940/41 Folketinget For-

handlinger sp.91ff). Om lovens formål siger landbrugsminister Bording (S) ved lovfremsættelsen bl.a.:

> ”Et meget vigtigt Omraade i Forbindelse med Beskæftigelsen er utvivlsomt de store Afvandingsarbejder, der kan sættes i Gang ude omkring i Landet. Det giver stor Beskæftigelse, det giver betydelig Produktionsudvidelse, Mulighed for fremskaffelse af Korn og andre Foderemner, som der er Mangel eller Knaphed paa for Tiden, og til Arbejdet skal der ikke anvendes Materialer af Betydning fra Udlandet … Da man har stor interesse i, at Beskæftigelsen fremmes det mest mulige, har man ment det rigtigt at yde en ekstraordinær Indsats fra Statens Side til disse Formaals Fremme …” (*Rigsdagstidende* 1940/41 Folketinget Forhandlinger sp.26f)

Gårdejer A.C.D. Petersen (K) påpeger under førstebehandlingen, at Det Konservative Folkeparti normalt er imod ekspropriationsbestemmelser, men disse landvindingsprojekter bør ingen enkeltperson kunne hindre (*Rigsdagstidende* 1940/41 Folketinget Forhandlinger: sp.99f). Gårdejer Olav Øllgaard (V), som bliver en af de landmænd, der får sæde i Landvindingsudvalget, mener, at i visse tilfælde bør det være muligt for lodsejerne at betale mindre end 1/3 af projektomkostningerne (*Rigsdagstidende* 1940/41 Folketinget Forhandlinger: sp. 96). Gårdejer Jens Thomsen (Bondepartiet) havde gerne set, at Landvindingsudvalget i højere grad var domineret af landbrugskyndige – fx ved at sammensætte det af to repræsentanter fra Landbrugsministeriet, én fra Hedeselskabet og fire landmænd (*Rigsdagstidende* 1940/41 Folketinget Forhandlinger: sp.104). Bygningsingeniør Peder Clausager (RV) er den eneste, som ytrer en smule betænkeligheder. Han maner til forsigtighed, hvad angår tørlægninger af vandarealer, idet sammensynkninger og tilstrømmende undergrundsvand gennem årene har givet tidligere projekter problemer. Derfor bør man ifølge Clausager mere satse på afvandings- og inddigningsprojekter. Clausager er desuden betænkelig ved at give Hedeselskabet sæde i udvalget, da selskabet formentlig kommer til at indsende mange projektforslag og derfor ”næppe [kan] betragtes som en uhildet Dommer” (*Rigsdagstidende* 1940/41 Folketinget Forhandlinger: sp. 103).

Dansk Fiskeriforening anmodede om at blive repræsenteret i Landvindingsudvalget, da inddæmninger kunne ødelægge opvækstpladsen for fiskeyngel, men anmodningen blev ikke imødekommet af folketingsudvalget (Landbokommissionen 1966: 43, 89f). Dansk Fiskeriforening ville dog blive spurgt til råds i sager, hvor deres interesser berørtes. Der skulle således foretages en undersøgelse af, hvilken betydning der måtte tillægges de fiskerimæssige interesser i forhold til landvindingsinteresserne (*Rigsdagstidende* 1940/41 Tillæg B sp.59; Folketinget Forhandlinger 1940/41 sp.406; Landbokommissionen 1965: 90). Af hensyn til fuglelivet og jagten fik Jagtrådet, Reservatrådet og Naturfredningsrådet lov at blive rådført i sager der vedrørte interesser, som de repræsenterede. Naturfredningsrådet påpegede desuden,

at landvindingsarbejder kan fremkalde ikke uvæsentlige ændringer i landskabelig henseende og anmodede derfor om at måtte følge, hvad der blev foretaget. Praksis blev således, at Naturfredningsrådet og Danmarks Naturfredningsforening fik tilsendt lister over planlagte projekter, og de fik så mulighed for at komme med udtalelser herom (Landbokommissionen 1966: 96). Udvalgsbetænkningen rummer ikke de store ændringsforslag; dog er Landvindingsudvalget blevet tilføjet den nævnte repræsentant fra Dansk Ingeniørforening, hvilket ikke var tilfældet i det første lovudkast. Samtidig er "en *vandbygningskyndig* repræsentant for Hedeselskabet" ændret til "en *landbrugsteknisk* repræsentant for Hedeselskabet" [40]. Efter ekspresbehandling på Christiansborg kunne Lov om Landvinding vedtages enstemmigt 26. oktober 1940.

Da Landvindingsloven vedtages i 1940, finder man følgende daværende eller tidligere rigsdagspolitikere i Hedeselskabets bestyrelse eller repræsentantskab (jf. *Hedeselskabets Tidsskrift* 1940: 451ff): Folketingsmand J.S. Vanggaard (V, repræsentantskabet), fhv. landstingsmand A. Mourier-Petersen (Højre, repræsentantskabet og bestyrelsen), fhv. folketingsmand Niels Andreasen (S, repræsentantskabet og bestyrelsen), landstingsmand Martin Sørensen (RV, repræsentantskabet), landstingsmand J. Kr. Johansen (S, bestyrelsen), fhv. folketingsmand og finansminister Christian Lüttichau (Højre, repræsentantskabet og bestyrelsen) og folketingsmand A.C. Mortensen (S, bestyrelsen). Ud over de allerede nævnte sad følgende i bestyrelsen: P. Nielsen (udpeget af husmandsforeningerne), godsejer C.C. Branth, K. Røhr Lauritzen (udpeget af landboforeningerne) og Landbrugsministeriets departementschef J. Wilcke. Departementschefen og de to socialdemokrater i bestyrelsen var udpeget af Landbrugsministeriet. Det kan i øvrigt konstateres, at Naturfredningsrådets formand, August Mentz, også er medlem af Hedeselskabets repræsentantskab i 1940 (se også kap. 4.2.3).

Også på dette tidspunkt kan det dermed konstateres, at Hedeselskabet har et meget finmasket net af relationer til både politikerne på Christiansborg og landbrugets organisationer på Axelborg.

4.1.8 Statens Landvindingsudvalg

Statens Landvindingsudvalg blev et helt centralt omdrejningspunkt for landvindingsnetværkets aktiviteter. Landvindingsnetværkets aktører fik her et godt forum at mødes, hvor der kunne forhandles, hvor der var stor interaktion, hvor eksklusiviteten kunne bevares, og hvor der i udpræget grad udøvedes strukturel magt.

Medlemmerne af udvalget oprettede administrativt to underudvalg til at behandle sagerne, ét for Jylland (UUVJ) og ét for øerne (UUVØ) (Landbokommissionen 1966: 44), og her var der i perioder flere møder om ugen. Underudvalgene indstillede sager til godkendelse i Hovedudvalget, hvor der også var hyppig mødeaktivitet. Desuden oprettedes et ingeniørkontor til at

gennemgå projekternes tekniske aspekter. Landvindingsnetværkets aktører var enige om, at så meget jord som muligt skulle under plov – herunder det, landvindingsnetværket retorisk betegnede som 'vandlidende jorder'. Jordarealer blev normalt udelukkende bedømt ud fra en produktions-/beskæftigelsessynsvinkel, hvilket kan illustreres med Hedeselskabets beskrivelse af Skjernådalen, inden åen blev rettet ud og engene afvandet:

> "I den nuværende tilstand henligger arealet overvejende som sump og som mere eller mindre sumpede enge af så lav beliggenhed, at dræning er udelukket, og at de bliver oversvømmede, såsnart vandføringen i Skjernå stiger blot lidt over det normale ... At lade så stort et areal ligge hen i en uproduktiv tilstand, har helt tilbage i 1700 tallet været en torn i øjet på ejerne, nemlig de omkringboende lodsejere, hvis ejendomme trænger til at få et supplement af frugtbar jord til deres høje, lette sandjorder" (Ebert 1963: 5)

Landvindingsnetværket fremførte således ofte argumenter, som kunne sikre, at et positivt policy-image omgærdede landvindingssagen. Landvindingsnetværket kunne også hente støtte blandt andre landbrugseksperter rundt omkring på de højere læreanstalter. Som en enkelt eksponent kan fx nævnes professor Sigurd Tovborg Jensen fra Landbohøjskolen, som i 1962 forsvarer landvindings-policyen (og latterliggør fredningssynspunkter) under overskriften "Naturfredning, jorddyrkning og landvinding – vi skal ikke frede naturen, men kæmpe imod den". Også Tovborg Jensen opbygger her et positivt policy-image omkring landvindings-policyen og et negativt omkring naturfrednings-policyen:

> "Ønsket om fredning har vel oftest rod i skønhedsindtryk, man engang har modtaget, som har bundfældet sig i ens sind, og som man gerne vil bevare for hele livet. Sådanne indtryk er som regel følelsesbetonede indtil det sentimentale og gerne knyttet til en oplevelse i naturen, f.eks. en skovtur med den udkårne i et skønt landskab ... Men livets og naturens inderste væsen er ikke idyl. Det er en kamp, som kun de bedst udrustede af dem vil overleve jvf. Darwins teori om 'the survival of the fittest'. Det ville derfor have været udtryk for en sundere og mere realistisk tankegang at sløjfe 'ruinen' dvs. rydde den gamle stub og plante et livskraftigt ungt og grønt træ på stedet, et træ, som med tiden producerer ved og tømmer" (Jensen 1962)

Landvindingsloven medfører, at der gives meget store statstilskud til landvindingsprojekterne og i løbet af de næste 25 år godkendes 1.605 landvindingsprojekter til gennemførelse, samtidig med at der ydes direkte statstilskud til projekterne for, hvad der i dag svarer til ca. 2 milliarder kr. (se kap.4.1.13). Det kan endvidere konstateres, at Hedeselskabet fik langt størstedelen af de lønnede opgaver med at projektere landvindingsprojekterne.

Mødeprotokollen fra Landvindingsudvalgets første møde illustrerer meget rammende, hvordan tankegangen er i policy-fællesskabet. Mødet afhol-

des tirsdag 19. november 1940 i Rigsdagen, hvor udvalgsformanden, departementschef i Landbrugsministeriet og bestyrelsesmedlem i Hedeselskabet, J.W. Wilcke, først byder velkommen og derefter præciserer lovens formål:

> "Formanden gik herefter over til en kort Gennemgang af Landvindingsloven og udtalte bl.a., at naar det i § 1 er anført, at et af Formaalene med Igangsættelse af Landvindings-Arbejder er Imødegaaelse af Arbejdsløshed, er dette nærmest at betragte som en Fanfare, medens det ikke har været Meningen, at vi skal gøre vort yderste for at faa anbragt Arbejdsløse, idet de paagældende naturligvis maa være egnede til at udføre Arbejderne" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, 19.11.1940, mødereferentens understregning)

Beskæftigelsesformålet er altså "nærmest at betragte som en fanfare" – en kontant udmelding om en lov, som departementschefens minister (Bording) kort tid inden har præciseret netop er vedtaget for at fremme beskæftigelsen. Implicit i Wilckes udtalelse ligger det naturligvis, at det så må være lovens andet formål – at øge landbrugsproduktionen – som skal sikres. Det fremgår tillige af referatet, at Arbejds- og Socialministeriet havde planer om at hente arbejdskraft i de såkaldte statsungdomslejre, men departementschef Wilcke var ikke begejstret, da han var bange for, at de arbejdsløse ikke var gode nok til at udføre jordarbejderne. Derfor skulle der ifølge Wilcke først gennemføres nogle succesfulde projekter, og man kunne så "altid senere vove sig ud i mere indgaaende Undersøgelser af, hvorvidt Arbejdsløse kan anvendes" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, 19.11.1940). Landvindingsaktørernes holdning er her et godt eksempel på, at rationalitet er kontekstafhængig (Flyvbjerg 1998: 2).

Arbejdsløsheden går i perioden 1940-70 meget op og ned, og i perioder hvor der er høj ledighed, bruges ledigheden som argument for at gennemføre projekter. Omvendt bruges perioder med lav ledighed ikke som argument for at neddrosle aktiviteterne i udvalget. Det viser fx et mødereferat fra Landvindingsudvalget i 1948, hvor der er høj beskæftigelse, og hvor Arbejdsministeriet derfor tøver med at give klartegn til gennemførelse af allerede vedtagne landvindingsprojekter. Men det har Landvindingsudvalget råd for:

> "Tylvad: I en del sager har lodsejerne været utilfredse med, at det er vanskeligt at få arbejdet frigivet, og de ønsker derfor arbejderne gennemført efter grundforbedringsloven. Men grundforbedringsloven er jo også givet til afhjælpning af arbejdsløsheden. Tylvad spurgte derfor, om man burde nægte de pågældende sagers gennemførelse efter grundforbedringsloven. Der var enighed om, at der ikke var anledning til at modsætte sig sagernes gennemførelse efter grundforbedringsloven i stedet for efter landvindings–loven" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 23.11.1948)

Kristian Tylvad, som her er citeret, havde, som nævnt, tidligere været ansat i Hedeselskabet, men repræsenterede formelt Dansk Ingeniørforening i Statens Landvindingsudvalg. Da projekterne ikke kan gennemføres efter den ene beskæftigelseslov, gennemfører man altså projekterne efter en anden beskæftigelseslov i en tid med høj beskæftigelse. Lodsejerne må så blot acceptere, at de kun får 50 pct. statstilskud til arbejdslønnen i stedet for 66 2/3 tilskud til alle omkostningerne. Denne praksis i Landvindingsudvalget er formentlig en af grundene til, at statens udgifter i henhold til Grundforbedringsloven stiger dramatisk, og at Folketinget i 1949 vælger at nedsætte tilskuddet.

I det offentlige rum lægger Landvindingsudvalgets aktører retorisk stor vægt på arbejdernes beskæftigelseseffekt. Her er der stor bevidsthed om at opbygge et positivt policy-image omkring landvindingsprojekterne, hvilket kan eksemplificeres med udtalelser, som Hedeselskabets Niels Basse kommer med i 1940:

> "Et meget betydningsfuldt Led i Regeringens store Beskæftigelsesplan er de nu vedtagne Love: *Lov om Landvinding* og *Lov om Ændring af Grundforbedringsloven* ... Det gælder nu blot om, at de, der skal administrere disse betydningsfulde Love, maa faa Lykke og Held til blandt Opgavernes Mangfoldighed at udvælge til Gennemførelse dem, der er af særlig stor samfundsmæssig Betydning baade beskæftigelsesmæssigt og produktions–mæssigt nu og i Fremtiden" (Basse 1940: 437)

I det offentlige rum plejes et 'policy-image', hvor beskæftigelseshensynet betones som vigtigt i landvindings-policyen, mens samme hensyn internt i Landvindingsudvalget er nedprioriteret.

Af departementschef Wilckes indledende bemærkninger på det første møde i Landvindingsudvalget fremgår det i øvrigt også, at det er vigtigt, at Landvindingsudvalget sikrer, at indtægterne ved projekterne overstiger en tredjedel af omkostningerne, og Wilcke forklarer, at der godt nok er indføjet et "*som regel* overstiger en tredjedel" i loven, men at det er sket for at sikre, at en "Kværulant" (læs: en negativ lodsejer) ikke bagefter kan gå til domstolene, hvis et projekts indtjening ikke har tilsvaret mindst en tredjedel af omkostningerne. Om lodsejerne og de sagkyndige siger departementschefen videre:

> "Der skal foreligge en Anmodning fra interesserede Lodsejere, men der kan ikke kræves nogen Majoritet, da dette muligvis vilde forhindre Sagernes Gennemførelse. Udvalget skal i visse Tilfælde tilkalde fiskerikyndige og maa eventuelt i en Del Sager forhandle med Naturfredningsraadet, Reservatraadet eller Jagtraadet, men som Hovedregel maa dog gælde, at disses Interesser maa vige for Landbrugets Interesser" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, 19.11.1940, mødereferentens understregning)

Wilcke får her forklaret meget godt, at der ikke behøver være et flertal for et projekt blandt dem, som skal have afvandet deres jord, da det kunne føre til den uheldige situation, at de stemte 'nej'. Heraf kan der udledes, at landvindingsprojekterne ikke nødvendigvis var tiltænkt at tjene lodsejerflertallets interesser.

Et eksempel på det var sagen om en udretning af Lindenborg Å ved Rebild Bakker – en sag som giver anledning til mange møder i udvalget gennem årene, da der dels er omfattende lodsejerprotester mod projektet; dels vil et naturskønt område med nogle meget specielle kilder blive ødelagt. Repræsentanter fra Danmarks Naturfredningsforening (DN) påpeger derfor på et møde med Landvindingsudvalget i februar 1943, at man håber, at udvalget vil lytte til de mange lodsejerprotester, der er fremkommet, men får her til svar af Hedeselskabets repræsentant i Landvindingsudvalget, Niels Basse, at man ikke lægger så meget vægt på lodsejermodstanden, da de negative lodsejeres underskrifter er fremkommet ved 'husagitation' (udført af en lodsejer og af fiskeriforeninger). Landvindingsudvalget lægger i stedet vægt på stemningen på Landvindingsudvalgets møde med lodsejerne, og her var stemningen positiv. Hertil replicerer DN's repræsentant, at det ikke er så mærkeligt, at lodsejerne er positive på den slags møder, for her var det kun Hedeselskabet, som fik lov at fremlægge sine synspunkter. Af mødereferaterne fremgår, at et flertal af lodsejerne var imod projektet (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, 26.02.1943; Hovedudvalgsmøder 09.10.1950).

Af Wilckes citat (se ovenfor), ses det også, at synspunkter fra andre interesser er underordnet landbrugsinteresserne. På det første møde i Landvindingsudvalget bekræfter folketingspolitikeren Olav Øllgaard (V), som er den ene af de to landmandsmedlemmer af udvalget, Wilckes tolkning. Den anden 'landmand' er den tidligere formand for Det Radikale Venstres folketingsgruppe, Niels Frederiksen (MF 1913-35), der i 1940, på enogtyvende år, sidder som formand for Statens Jordlovsudvalg[41]. Med Øllgaard og Frederiksen i udvalget kan både landmændene og husmændene siges at have fået politiske aktører, som kan tale deres sag. Øllgaard bliver i øvrigt valgt ind i Hedeselskabets repræsentantskab i 1941. Det er blot med til at integrere netværket yderligere, og det forstærker indtrykket af et netværk, hvor der er mange personer med flere 'kasketter'.

I enkelte tilfælde har Landvindingsudvalget demonstreret en anden form for eksklusion. I den nævnte sag om Lindenborg Å ved man i udvalget, at Fiskeridirektoratet er imod sagen. Landvindingsudvalget vælger derefter bevidst at undlade at spørge direktoratet til råds i den konkrete sag (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 23.03.1944).

Hedeselskabets formelle repræsentant i udvalget, leder af Hedeselskabets Mose- og Engafdeling Niels Basse (fra 1943 direktør for Hedeselskabet), udtaler på det første møde "sin Glæde over de af Formanden givne Retningslinjer for Udvalgets Arbejde som han i et og alt kunne tiltræde" (Statens

Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, 19.11.1940). Fire måneder senere er de første fjorten landvindingsprojekter godkendt – de projekteres alle af Hedeselskabet.

Hedeselskabet har i kraft af repræsentationen i Landvindingsudvalget haft yderst gode muligheder for at sikre sig lukrative kontrakter på udarbejdelse af landvindingsprojekter på bekostning af konkurrerende private ingeniørfirmaer. Hedeselskabets repræsentant i Landvindingsudvalget mødte afvandingsinteresserede lodsejere i kraft af stillingen som medlem af Landvindingsudvalget, og noget kan tyde på, at mødet med Hedeselskabets repræsentant meget ofte har fået lodsejere til at vælge Hedeselskabet som projekterende. I forbindelse med at en gruppe lodsejere ved Gjøl-Øland-Attrup pludselig har forkastet en privat ingeniørs projekt (til dennes store forbavselse) for i stedet at bede Hedeselskabet udarbejde et nyt projekt, er formanden for Landvindingsudvalget, Landbrugsministeriets departementschef, bekymret for, hvordan befolkningen mon vil reagere på sagen. Han har Hedeselskabets Niels Basse stærkt mistænkt for at have påvirket lodsejerne på et møde, som Basse i regi af Landvindingsudvalgets Underudvalg for Jylland holdt med lodsejerne:

> ”Formanden vilde til Basse sige, at han var noget betænkelig ved, at Landvindingsarbejdet i saa høj Grad var blevet fremdraget i Presse og paa Møder. Folk faar det Indtryk, at Hedeselskabet skal have alle Sager, og det er ikke Meningen … Formanden kom ind på den store Konkurrence, der var her som alle Steder mellem de private Ingeniører og Hedeselskabet. Vi kan ikke have, at en stor Regeringskommission lader alt Arbejdet gaa til Hedeselskabet, som jo i Forvejen er statsunderstøttet … ”Formanden: Det er ikke for at rette nogen Bebrejdelse imod Dem [Basse], men naar De siger, at det er afgørende for Dem, at Arbejdet kan blive solidt gennemført, kan der maaske ubevidst ligge en Tendens til at bringe det over til Hedeselskabet, og jeg er enig med Dem i, at det maaske er mest betryggende, at Hedeselskabet faar Projekteringen, men vi tør ikke i den Forbindelse lade os paavirke af en saaden Tendens. Naar private Ingeniører har opagiteret en Sag, kan vi ikke vrage dem, saafremt de maa anses for tilstrækkeligt dygtige til at udføre Arbejdet” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, 03.04.1941, se dagsordenpunktet om Gjøl-Øland-Attrup)

Det fremgår tydeligt, at formanden, departementschef Wilcke, her bekymrer sig over landvindingernes policy-image. Samtidig siger han direkte, at han helst vil give landvindingsprojekterne til Hedeselskabet, men at det vil være for risikabelt at vrage kvalificerede eksterne ingeniører.

Basse bedyrer dog sin uskyld i den konkrete sag, og bakkes op af Olav Øllgaard (V), som blev valgt ind i Hedeselskabets repræsentantskab samme år. Øllgaard kan berette om den konkrete sag, at ”lodsejernes standpunkt fremkom som resultat af drøftelsen [med Landvindingsudvalgets Underud-

valg for Jylland] og derfor fik vi det skriftligt". Hvorfor lodsejerne pludselig skifter holdning "som resultat af drøftelsen", og hvorfor underudvalget beder om at få lodsejernes nye holdning skriftligt, melder historien ikke noget om. Blot skal det konstateres, at alle tre medlemmer af Statens Landvindingsudvalgs Underudvalg for Jylland havde en tilknytning til Hedeselskabet: Niels Basse var afdelingsleder i Hedeselskabets mose- og engafdeling, som stod for afvandingsprojekterne; fra 1943 var han direktør i Hedeselskabet. Olav Øllgaard (V) var fra 1941 medlem af Hedeselskabets repræsentantskab. Kristian Tylvad havde, inden han blev udnævnt til amtsvandinspektør, været ansat i Hedeselskabet (*Kraks Blå Bog*; *Hedeselskabets Tidsskrift*).

I offentligheden fastholder landvindingsnetværkets aktører gennem årene med succes et policy-image om, at Landvindingsudvalget blot behandler landvindingssager, som rejses på initiativ af interesserede lodsejere, og derefter udvælger de projekter med størst beskæftigelses- og produktionseffekt (se fx Basse 1940). En vigtig del af dette image er desuden, at Hedeselskabet alene er et udførende organ (se fx Heick 1960: 120) – et helt neutralt redskab som politikerne blot benytter sig af.

Som endnu et enkelt grotesk eksempel på, at Landvingsudvalget ofte ikke behandler sagerne neutralt, kan det fremhæves, at da udvalget skal tage stilling til ovennævnte sag om afvandingsprojektet Gjøl-Øland-Attrup, som udvalget er i tvivl om bør gennemføres, er formanden for udvalget, landbrugsministeriets departementschef, citeret for følgende udtalelse:

> "Formanden: Hvis det skal være vort Formaal at vælte Sagen, bør vi vel forelægge den saa daarligt oplyst som muligt. Men hvis vi vil søge Sagen gennemført, bør vi faa Sagen grundigt oplyst" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 23.03.1944).

Den slags udtalelser kan naturligvis kun forekomme, fordi udvalget er så lukket, eksklusivt og enigt om mål og værdier, at ingen sætter spørgsmålstegn ved en sådan sagsbehandling[42], der må karakteriseres som illegitim. Selvfølgelig er der også eksempler på landvindingssager, som der ikke kan sættes en finger på, men det ændrer ikke på, at der er et stort legitimitetsproblem i en del andre sager. Men landvindingsnetværket slipper af sted med det i kraft af, at netværket er så stærkt og lukket et policy-fællesskab, som tilfældet er.

Som det er fremgået, er der ingen tvivl om, at landvindingsnetværket havde stor magt over naturen. Oprettelsen af Statens Landvindingsudvalg er et godt udtryk for at det tætte samspil mellem organisationer og statsmagt, som generelt udbygges under 1930'ernes krise og 2. Verdenskrig – en periode hvor man kan tale om et dansk 'korporativt samfund' (Christiansen & Nørgaard 2003a: 52ff). I Statens Landvindingsudvalg er der hyppig mødeaktivitet – i underudvalgene kan der nogle gange være flere møder om ugen – og Landvindingsudvalget er således med til at sikre landvindingsnetværkets

få aktører en endnu højere grad af integration og institutionalisering; i forvejen var netværket allerede godt integreret via møderne i Hedeselskabets bestyrelse og via kommissions- og udvalgsarbejder, hvor netværkets aktører var repræsenterede. Gradvise ændringer af lovene sikrer desuden landvindingsnetværkets aktører en mere og mere omfattende privilegering på bekostning af udenforstående aktører; en privilegering som (paradoksalt) også kan siges at ske på bekostning af jordens ejere, da det via lovændringerne bliver lettere og lettere at påtvinge lodsejerne afvandingsprojekter, selvom der ofte er lodsejere, som er modstandere af konkrete projekter. En modstand der er til stede, trods det at lodsejerne efterhånden kun skal betale en mindre andel af projekternes omkostninger, da det der begyndte som lån til mindrebemidlede lodsejere, nu er blevet til direkte statstilskud til alle lodsejere. Som beskrevet ekskluderer det stærke policy-fællesskab desuden interesser fra deltagelse: Dansk Fiskeriforening kan fx ikke få ønsket om et sæde i Statens Landvindingsudvalg opfyldt; og konkurrerende ingeniørfirmaer til Hedeselskabet kan ikke få sæde i Landvindingsudvalget. Endelig har landvindingsnetværket fået opbygget et stærkt policy-image omkring landvindingssagen. Her spiller patriotiske argumenter og beskæftigelsesfremmende argumenter stærke roller. Det kan konkluderes, at landvindingsnetværket besidder stor strukturel magt.

4.1.9 Revisioner af Grundforbedringsloven og Vandløbsloven

Grundforbedringslovens formålsparagraf udvides i august 1941 til ikke blot at omfatte heder og moser, men også alle andre udyrkede arealer (*Rigsdagstidende* 1940/41 Tillæg C sp.1999). I årene 1942-49 indgår 73.858 anmodninger om lån/tilskud til dræning, så loven er en stor succes, men succesen indebærer også øgede statsudgifter. Ikke mindst fordi projekterne bliver dyrere og dyrere pr. ha, fordi de teknisk 'nemme' projekter gennemføres først – fra 1930 til 1950 stiger den gennemsnitlige dræningspris fra 200 kr./ha til 1.500 kr./ha. I 1949 koster ordningen staten næsten 18 mio. kr., og staten har et akut behov for at nedsætte udgifterne. Landbrugsminister Carl Petersen (S) foreslår derfor tilskuddet sænket fra 50 til 33 pct. (som var 1933-niveauet), og samtidig slankes grundforbedringsudvalgene fra seks til tre medlemmer (to fra landbo-/husmandsforeningerne og én repræsenterende arbejdernes interesser) (*Rigsdagstidende* 1950/51 Tillæg C sp.415). Det betyder, at Hedeselskabet definitivt mister sin repræsentation i grundforbedringsudvalgene, som dog fortsat er domineret af landbrugsinteresser. Venstres ordfører Frederik Heick konstaterer herom ved andenbehandlingen:

> "... da praksis har formet sig sådan, at vedkommende i visse tilfælde først projekterede et arbejde, som han derefter som udvalgsmedlem var med til at godkende og senere var tilsynsførende ved, har udvalget ment det rigtigst at

lade det sagkyndige medlem glide ud … " (*Rigsdagstidende* 1950/51 Folketinget Forhandlinger sp. 2641)

Da sammensætningen af grundforbedringsudvalgene diskuteredes i 1933, var argumentationen, at formen kunne sikre en hurtig sagsbehandling, men formen er nu åbenbart blevet et problem. Det bliver den nye landbrugsminister Henrik Hauch (V), som sætter forslaget til førstebehandling, og her sætter Carl Petersen (S) retorisk spørgsmålstegn ved, om det i det hele taget skal være nødvendigt at yde tilskud til grundforbedringsarbejderne, hvilket han selv besvarer med et ja, da det for ham er afgørende, at arbejderne giver en beskæftigelseseffekt. Socialdemokratiet er til gengæld lodret imod sammensætningen af grundforbedringsudvalgene, fordi arbejdernes repræsentant sidder i mindretal (*Rigsdagstidende* 1950/51 Folketinget Forhandlinger sp.1703ff). Der er generelt bred politisk enighed om, at tilskuddet skal nedsættes – kun DKP taler for at bevare det uændret. Tesdorpf (K) mener dog, at det er nødvendigt at indskærpe for grundforbedringsudvalgene, at det kun er arbejdsløse, som kan beskæftiges efter loven. Lovforslaget vedtages enstemmigt 8. marts 1951, men syv stemmer hverken for eller imod. For første gang går en lovændring for alvor Hedeselskabet imod, og man aner konturerne af begyndende politiske mislyde omkring den hidtil uantastede landvindingspolitik. I 1957 forhøjes tilskudssatsen dog igen (Landbokommissionen 1964: 22).

Året inden, i 1949, vedtages den meget omfattende reviderede Vandløbslov, som var forberedt af vandløbskommissionen af 1933. Loven samler den eksisterende lovgivning på området og omhandler således anvendelsen af søer, vandløb og indvande m.v. – og loven præciserer, hvad lodsejere har tilladelse til at gøre ved vandløbene. Loven blev fremsat af landbrugsminister Bording 6. oktober 1948[43]. Her præciseres det endnu engang, at vandområders førsteprioritet er at aflede 'skadeligt vand':

"§2 stk.1 Benyttelsen af de i denne lov omhandlede vandløb til afledning af vand har fortrinsret for al anden benyttelse af vandløbene.

Stk.2 Anden brug af vandløbene er betinget af, at der dertil knytter sig så betydelige interesser af økonomisk eller almen karakter, at disse – mod erstatning – bør imødekommes." (*Rigsdagstidende* 1948/49 Tillæg C sp.341)

Naturværdier er dog ikke helt glemt, hvilket er noget helt nyt i vandløbslovgivningen; disse værdier er blot lavt prioriterede. Af udvalgsbehandlingen i Landstinget fremgår det, at der er en klar rangfølge:

"Udvalget er enigt i, at Vandløbenes Hovedformaal er at bortlede Vand paa bedst mulig Maade. Dernæst tjener Vandløbene som Yngle- og Vokseplads for Fisk, og hertil bør tages et rimeligt Hensyn. Endvidere bør Vandløbenes

> Tilstand ikke forandres saaledes, at de skæmmer Naturen eller Frembyder Fare for Menneskers eller Dyrs Sundhed" (*Rigsdagstidende* 1947/48 Tillæg B sp.1137)

Landbruget har førsteprioritet, efterfulgt af erhvervsfiskeriet og sidst natur/mennesker/dyr. Naturhensynet får dog ikke eksplicit plads i selve lovteksten (men kan formentlig siges at høre under 'interesser af almen karakter' (jf. §2 stk.2 ovenfor).

Ifølge lovens §18 kan enhver interesseret henvende sig om en regulering, hvorefter en såkaldt vandløbsret skal tage stilling til spørgsmålet. Vandløbsretten afgør – 'under rimelig hensyntagen til de interesserede lodsejeres ønske' – om reguleringen bør nyde fremme (§20). Paragraffen betyder, at der nu kan gennemføres landvindingsprojekter, selvom et flertal af lodsejerne er imod et givet projekt (Landbokommissionen 1966: 30).

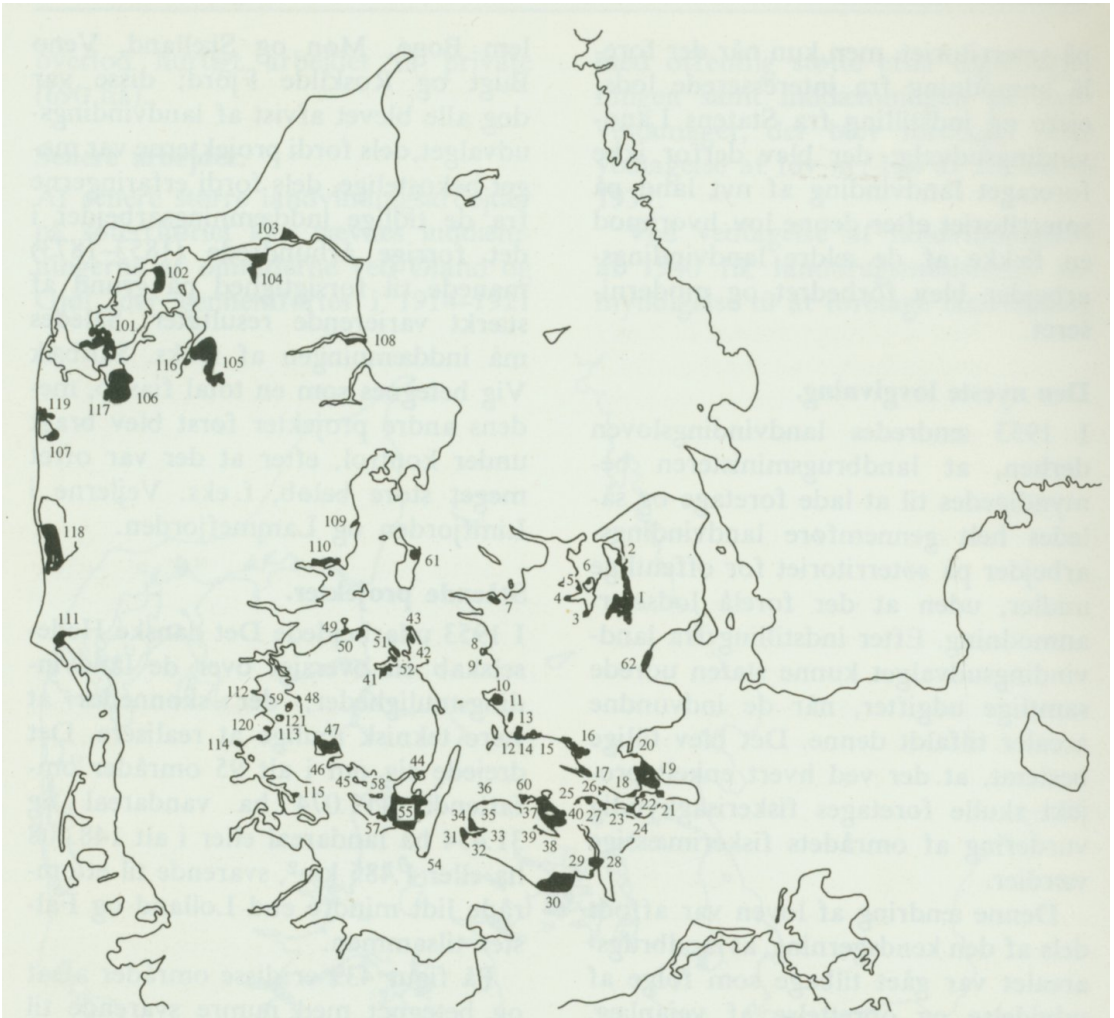
Af §34 fremgår det, at der ved tørlægning af søer, skal søges oplysninger om jagt- og fiskeriforhold m.v. med henblik på erstatning. Erstatning for tabte naturværdier er dog ikke omfattet. Flere forskellige deputationer har givet møde under udvalgsbehandlingerne – lodsejergrupper, Hedeselskabet, Danmarks Naturfredningsforening, Ferskvandsfiskeriforeningen m.fl. (*Rigsdagstidende* 1948/49 Tillæg B sp.587; 1947/48 Tillæg B sp.1137). Lovforslaget vedtages enstemmigt i Landstinget og Folketinget.

4.1.10 Revideret landvindingslov

Hedeselskabet så fortsat gerne en forbedring af Landvindingsloven. Fra 1946-47 opstod der bl.a. problemer med at få bevillinger til landvindingsarbejde, da krigens ophør mod forventning ikke havde medført massearbejdsløshed (Pedersen 1971: 376f; Landbokommissionen 1966: 32). Det betød, at landvindingsprojekterne i nogen grad blev sat i stå, da det ved lov nr. 182 af 8. april 1941 om sikring af landbrugets arbejdskraft var blevet bestemt, at der kun måtte beskæftiges arbejdere, som anvistes eller antoges med godkendelse af arbejdsanvisningsmyndighederne – en bestemmelse, som opretholdes i senere lovgivning (jf. Landbokommissionen 1966: 79).

Fra 1948 indførtes desuden den praksis, at når Statens Landvindingsudvalg havde godkendt et projekt, så havnede det på Arbejdsministeriets 'beredskabsliste' og kom således først til udførelse, når ministeriet skønnede et lokalt behov for beskæftigelse. På den baggrund kunne det ind imellem være svært at få frigivet projekterne til videre iværksættelse (Pedersen 1971: 441f; Landbokommissionen 1966: 79). Desuden var der ikke så megen fremdrift i grundforbedringsarbejderne, efter at tilskudssatsen i 1951 blev nedsat, samtidig med at midlerne til ydelse af statslån blev beskåret.

Figur 3. Hedeselskabets foreslåede landvindingsprojekter på søterritoriet[44] 1953. (Nørrevang & Meyer (red.), 1968, *Danmarks Natur bd. 3 – Havet*, København: Politikens Forlag, s.474)



439. Foreslåede landvindingsprojekter på søterritoriet: 1. Roskilde Fjord: Bløden. Eskildsø. Kølholmbugten. Øl Vig. Lejre Vig. 2. Draaby. 3. Tempelkrog. 4. Holbæk Fjord. 5. Udby Vig. 6. Salvig. 7. Saltbækvig. 8. Flasken ved Reersø. 9. Reersø Vejle. 10. Korsør Nor. 11. Skelskør Nor. 12*. Flasken ved Stigsnæs øst for Skelskør. 13. Øksenæs Fjord. 14. Basnæs. 15. Holsteinsborg Nor. 16*. Karrebæk – Krageholm – Dybsø. 17. Avnø. 18. Langø. 19*. Ægholm (vestlige del). 20*. Egehoved. Stege Nor. 22. Koster. 23*. Bogø. 24*. Fanefjord. 25. Valnæs. 26. Vålse Vig. 27. Gåbense. 28. Bredningen (del af Guldborg Sund). 29. Roden. 30. Rødsand. 31. Søndre Nord. 32*. Savnsøbugten. 34. Enehøje. 35. Onse Vig. 36. Vejlen ved Vindeby. 37. Blans Vig. 38. Svanevig. 39. Femø – Askø: Tårs Vig*. Lillesø. 40. Vigsø. 41*. Seden Strand. 42. Lillestranden ved Brockdorff. 43. Pughavn. 44. Skårupøre. 45. Dyreborg Nor. 46. Noret ved Bøjden. 47. Helnæs Bugt: Langøre. 48. Emtekær Nor. 49. Jersore Strand. 50*. Nærå Strand. 51. Hals. 52. Roholm. 54. Keldsnor. 55. Øhavet syd for Tåsinge: Tåsinge Grund. Lindelse Nor*. Halmø Sund. »Honnet«, Tåsinge. 57. Lilleø. 58. Drejø Vig. 59. Bågø Nor. 60. Fejø. 61. Stavns Fjord. 62*. Ølsemagle. 101*. Agerø Bredning. 102. Livø Bredning. 103*. Egholm Bredning. 104*. Nibe Bredning. 105. Loven Bredning og Hjarbæk Fjord. 106. Venø Bugt. 107. Fælsted Kog. 108*. Overgaard Bredning. 109*. Kysing Fjord. 110*. Alrø Bredning. 111. Ho Bugt. 112. Hejlsminde. 113. Bankel. 114. Slivsø. 115. Ketting Nor. 116*. Bådsgård Vig. 117. Kilen. 118. Haurvig Grunde. 119. Bøvlingefjord. 120. Rævshale Noret. 121. Aarø. (Områder mærket med * er udtaget til nærmere undersøgelse af Statens Landvindingsudvalg).

For at få mere gang i aktiviteterne udarbejdede Hedeselskabet i januar 1953 et responsum vedrørende inddæmningsmulighederne ved Danmarks kyster og fjorde, og selskabet kunne her præsentere projekter omfattende 107.000 ha vandareal og et tilstødende randareal på 26.000 ha (se figur 3). Blandt de mere spektakulære af de forslag, som Landbrugsministeriet fik tilsendt 23. januar 1953, ses det at:

- Mors skulle gøres landfast med Thy
- Venø Bugt skulle tørlægges
- Lolland-Falster skulle være én ø
- Møn skulle gøres landfast med Sjælland
- Næsten hele Roskilde Fjord skulle tørlægges
- Langeland, Tåsinge og Ærø skulle gøres landfaste ved en gigantisk tørlægning af det Sydfynske Øhav (26.600 ha)

Problemet var, at disse sager på søterritoriet næsten var umulige at fremme, da det ofte var svært at finde interesserede lodsejere, som ville rejse en sag. Derfor havde der på søterritoriet hidtil mest været tale om at forbedre allerede eksisterende inddæmninger (Bagge 1979: 473).

Den nye landbrugsminister Jens Sønderup (V) var meget imødekommende over for Hedeselskabets forslag (Pedersen 1971: 442). Sønderup havde sat sig på posten i 1951, da Henrik Hauch (V) trak sig fra Erik Eriksens VK-regering. Sønderup, som havde været medlem af Hedeselskabets repræsentantskab, inden han blev landbrugsminister (*Kraks Blå Bog*), kunne allerede to uger efter modtagelsen af Hedeselskabets forslag fremsætte 'Forslag til Lov om ændring i lov om landvinding' for derved at fremme landvindinger på søterritoriet. Efter endnu en ekspresbehandling kunne Folketinget vedtage lovændringen 17. marts 1953 (*Rigsdagstidende* 1952/53 Tillæg C sp.419) – af §1 fremgår:

> "... Ved landvinding på søterritoriet, hvor lodsejerinteresserne må skønnes ubetydelige i forhold til sagens omfang, kan landbrugsministeren efter indstilling fra landvindingsudvalget bestemme, at foranstaltningerne foretages, selvom der ingen lodsejeranmodning foreligger. Staten har ejendomsret til alle ved tørlægningen udenfor havstokken opståede arealer. Landvindingsudvalget er berettiget til at tilkalde den efter udvalgets skøn i de enkelte sager fornødne sagkundskab. Såfremt der foretages landvinding på søterritoriet, skal udvalget med bistand af fiskerikyndige foretage en nærmere undersøgelse af, hvilken betydning der i det pågældende område må tillægges fiskeriinteresserne i forhold til landvindingsinteresserne ..."

Landvindingsudvalget kunne altså nu indstille projekter til Landbrugsministeren, *uden* at lodsejere havde bedt derom. Dermed var problemet med de

manglende lodsejerinitiativer løst. Samtidig var det staten, som kom til at udrede stort set alle omkostningerne ved projekternes udarbejdelse (§2). Landvindingsudvalget skulle i konkrete projekter foretage en afvejning mellem fiskeriinteresser og landvindingsinteresser med bistand af fiskerikyndige. Sager med en bekostning på 2 mio. kr. eller derover skulle desuden forelægges Finansudvalget til godkendelse (*Rigsdagstidende* 1952/53 Tillæg B sp.1001). Endnu en væsentlig ændring var, at Landvindingsudvalget udvidedes med en repræsentant fra Fiskeriministeriet, hvilket kan ses som en udløber af, at Fiskeriministeriet i Hedtoft-regeringen 1947 var blevet udskilt fra Landbrugsministeriet. Endelig åbnede loven mulighed for, at konkrete projekter nu kunne vedtages, selvom et flertal af lodsejerne var imod (§3).

Blot tre dage inden lovfremsættelsen i Folketinget blev Holland ramt af den værste stormflod i Nordsøen i nyere tid, og et digebrud betød, at ca. 2.000 mennesker omkom (DMI 2005) – det satte sine spor i folketingsforhandlingerne. Landbrugsministeren manede ved lovfremsættelsen til stor forsigtighed ved søterritorieprojekters gennemførelse, og bekymringerne går igen i flere af indlæggene under Folketingets behandling af lovforslaget. Lovændringen var bl.a. begrundet med, at ekspropriation til veje og offentlige anlæg havde mindsket det danske landbrugsareal (*Rigsdagstidende* 1952/53 Folketinget Forhandlinger sp.2022f). Det er en sandhed med modifikationer, at det samlede landbrugsareal mindskedes. Fx forsvandt generelt 72.000 ha i perioden 1940-50, men i samme periode blev det *dyrkede* areal forøget med 28.000 ha (Pedersen 1971: 442). En bredere tidshorisont viser, at der var sket en forøgelse landbrugets omdriftsarealer fra 46,5 pct. af det danske areal i 1850 til 63,1 pct. i 1951 (Mariegaard 1998: 13). Men det var en del af det opbyggede policy-image omkring landvindings-policyen, at landbrugsarealerne skrumpede ind.

Landvindingsudvalgets Olav Øllgaard (V) er blandt dem, som i Folketinget fremhæver, at landbrugsarealet er blevet mindre, og han påpeger videre, at det det meste af heden nu er opdyrket, og at landvindingsmulighederne inde i landet er begyndt at ebbe ud. Derfor må man se sig om efter nye muligheder (*Rigsdagstidende* 1952/53 Folketinget Forhandlinger sp.2412ff). Øllgaard (V) illustrerer tidens holdninger i Folketinget meget godt:

> ”Der er sket store forbedringer efter landvindingsloven i disse år. Mange sager er gennemført, mange tusind hektar af ufrugtbar jord, meget af det komplet ufrugtbart, er gjort i stand. Det har kostet mange millioner både for lodsejerne og for staten, men jeg tror, det er almindelig anerkendt, at disse penge er givet godt ud, og man kan da i hvert fald sige, at uden statens støtte, var det store fremskridt her ikke sket” (*Rigsdagstidende* 1952/53 Folketinget Forhand–linger sp.2413)

Øllgaard fremhæver desuden, at loven tjener to formål, idet den både skaber beskæftigelse og fremmer landbrugsproduktionen, og at Landvindingsudval-

get har haft begge disse formål for øje. Nogle gange er det ene motiv dominerende – andre gange det andet. Mødeprotokollerne viser dog noget andet – det handlede for Landvindingsudvalget i meget høj grad om at fremme landbrugsproduktionen.

Tesdorpf (K) lufter under folketingsdebatten muligheden for en endnu bredere sammensætning af Landvindingsudvalget, end der er lagt op til med den nye repræsentant for Fiskeriministeriet, hvilket Kirkegaard (RV) støtter ved at nævne, at fiskeriorganisationerne måske også bør have et sæde i udvalget (*Rigsdagstidende* 1952/53 Folketinget Forhandlinger: sp.2415-17). Af udvalgsbetænkningen fremgår det, at Hedeselskabets repræsentation i Landvindingsudvalget har været til diskussion, men uden at der ændres herpå (*Rigsdagstidende* 1952/53 Tillæg B sp.1001). Passusen om, at de store projekter med omkostninger på over 2 mio. skulle forelægges Folketinget, blev tilføjet under udvalgsbehandlingen, og nogle udvalgsmedlemmer har åbenbart været en smule bange for at give Landvindingsudvalget alt for frie tøjler. Niels Kr. Nielsen (Retsforbundet) udtaler ved andenbehandlingen:

> "Som det fremgår af udvalgets betænkning, har jeg været noget betænkelig ved den bestemmelse, der kun giver rigsdagen indirekte indflydelse på landvindingsarbejder, når det drejer sig om ret store projekter ... Under udvalgsarbejdet er der imidlertid givet udtryk for det synspunkt, at når det drejer sig om ret store beløb, vil landbrugsministeren sikkert fremsætte et særligt lovforslag herom, og hvis finansudvalgets medlemmer ikke vil give tilslutning til et sådant projekt, vil en minister, hvis sagen skal fremmes, foretrække at gennemføre det på grundlag af en særlig lovgivning." (*Rigsdagstidende* 1952/53 Folketinget Forhandlinger sp.3572)

Lovforslaget vedtoges enstemmigt 17. Marts 1953. I tiden omkring lovændringen udvidede Landvindingsudvalget selv listen over eventuelle projekter, så den nu omfattede 148.000 ha, og udvalget forsøgte at få Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser i gang med de biologiske undersøgelser af havområderne, så man kunne komme videre med projekternes iværksættelse, men herfra blev det gjort klart, at undersøgelserne var flerårige, og samtidig tog forskningsinstitutionens biologer på forhånd afstand fra udtørring af samtlige Limfjords-områder og fem andre af de udpegede lavvandsarealer. I 1958, fem år efter lovændringen, forelå kun rapport om i alt syv sager fra Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser (Pedersen 1971: 444-46; Landbokommissionen 1966: 90f). Samme år sendte den finske præsident, gennem den finske ambassade, et promemoria (udarbejdet af en dr. Aarno Niini) om, hvordan hele Smålandsfarvandet kunne afvandes[45]. Landvindingsudvalget fandt dog projektet for omfattende, men alene det, at udvalget tog sig tid til at kigge nærmere på et projekt af de dimensioner, viser meget om tidens holdninger. Landvindingsudvalgets Underudvalg for Øerne udtalte om projektet:

> ”Selv om disse planer vel ikke kan siges at være uigennemførlige, vil gennemførelsen for eksempel af dæmninger på indtil 37 m vanddybde dog medføre så vældige tekniske vanskeligheder og kræve investering af så enorme beløb, at en gennemførelse af hele den gigantiske plan rent bortset fra de mange forskellige interesser, som ville blive berørt af en sådan plan, må siges at ligge helt udenfor mulighedernes grænse.” (Statens Landvindings–udvalgs arkiv, Plenarmøder, 31.01.1958)[46]

Faktisk havde Landvindingsudvalget diskuteret en afvanding af Smålandshavet mellem Lolland, Femø, Fejø og Askø otte måneder inden, men droppede også her idéen, da udvalget dels fattedes midler til at iværksætte jordbundsundersøgelserne af det gigantiske område; dels tvivlede på om projektet ville kunne gennemføres (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, 03.04.1957)

4.1.11 Landvindingsprojekterne under pres

Det gik ikke med inddæmningsprojekterne, som Hedeselskabet havde håbet, for projekterne blev stort set ikke realiseret. I februar 1960, kort efter at Viggo Kampmann (S) besatte statsministerposten efter H.C. Hansens (S) død, nedsatte landbrugsminister Karl Skytte (RV) den såkaldte ’store landbokommission’, som skulle behandle alle landbrugets økonomiske forhold (Kaarsted 1992: 251). Kommissionen var sammensat af politikere, embedsmænd og repræsentanter fra landbrugets organisationer. Efter at der var opstået voldsom mediedebat om landvindingsprojektet vedrørende udretning af Skjern Å (se kap.7), besluttede ét af kommissionens tre arbejdsudvalg 9. juli 1962 at nedsætte et udvalg ”bestående af kommissionsmedlemmer og andre særlig sagkyndige til at foretage en undersøgelse og almindelig vurdering af afvandingsarbejder (grundforbedring og landvinding)” (Landbokommissionen 1964: 8). Udvalget bestod af Landbrugsministeriets departementschef, direktøren for Hedeselskabet, to repræsentanter for Landbohøjskolen, én fra Det landøkonomiske Driftsbureau, én fra Handelshøjskolen i København, én fra Fiskeriministeriet, én fra Arbejdsministeriet og én fra Naturfredningsrådet (Landbokommissionen 1964: 19). Desuden deltog en kontorchef fra Landbrugsministeriet og en ingeniør fra Statens Landvindingsudvalg i møderne. Landbokommissionens beslutning om at se nærmere på afvandingsarbejdernes rentabilitet skal også ses i lyset af, at der et halvt års tid tidligere, i november 1961, var nedsat en ’konkurrerende kommission’ – Naturfredningskommissionen, som meget bredt skulle analysere hele naturfredningslovgivningen, og som derfor også beskæftiger sig med landvindingsområdet.

På baggrund af en omfattende samfundsøkonomisk vurdering når Landbokommissionen 22. Januar 1964 i sin redegørelse frem til, at grundforbedringsarbejderne er hensigtsmæssige til at give en gunstig virkning på landbrugsproduktionen, og at staten derfor bør fortsætte med at medfinansiere

arbejderne – også de kollektive projekter – ved at yde lån og tilskud. Der foreslås et, væsentligt lavere, statstilskud på 20 pct. af samtlige omkostninger, som dog kan forhøjes, hvis der anvendes anvist arbejdskraft (Landbokommissionen 1964: 72ff, 78). Beskæftigelsesniveauet taget i betragtning finder kommissionen godt nok ikke, at der er basis for i det hele taget at yde et statstilskud, men alligevel anbefales det:

> "Da den enkelte ejers beslutning om iværksættelse af et grundforbedrings–arbejde erfaringsmæssigt ofte er belastet med en vis træghed, og da det må være ønskeligt overfor udlandet at bevare et konkurrencedygtigt landbrug samt af interesse, at det offentlige fortsat bevarer sit indseende med grundforbedringsarbejders udformning og udførelse, anbefaler et flertal af udvalget (det samlede udvalg med undtagelse af Milhøj), at der fortsat ydes tilskud til udgifterne ved sådanne arbejders gennemførelse" (Landbokom–missionen 1964: 73f).

Udvalgsflertallet forsøger dermed at fjerne det beskæftigelsesmæssige hensyn i loven mod at acceptere en lavere tilskudssats. Mindretallet, professor cand.polit. Poul Milhøj fra Handelshøjskolen i København, kan ikke tilslutte sig anbefalingen, da en tilskudsydelse må forudsætte, "at disse arbejder har videre samfundsøkonomiske fordele end dem, der kommer til udtryk i den driftsøkonomiske rentabilitet, hvilket ikke ses at være tilfældet i den nuværende beskæftigelsessituation". Milhøj betvivler endvidere konkurrenceevne-argumentet og finder det betænkeligt at opretholde et tilskud, som oprindeligt havde et klart beskæftigelsesmæssigt sigte, når der ikke længere er beskæftigelsesproblemer (Landbokommissionen 1964: 75).

Halvandet år senere, i oktober 1965, kommer udvalgets redegørelse vedrørende landvindingslovgivningen. Bortset fra nogle personudskiftninger har de samme aktører været involverede i udvalgsarbejdet. Desuden har også Landvindingsudvalgets sekretariatschef denne gang deltaget i møderne (Landbokommissionen 1966: 15). Mange aspekter ved Landvindingslovens implementering behandles i den omfattende redegørelse, hvor en af hovedkonklusionerne er:

> "... at der fortsat og i samme omfang som hidtil af statskassen bør ske en finansiering af større hovedafvandingsopgaver m.v., som angår flere lodsejere. Forsåvidt finansieringen sker gennem lån, er der endvidere enighed om, at der ikke er anledning til at ændre den i vandløbslovgivningen m.v. forudsatte fortrinspanteret for sådanne lån." (Landbokommissionen 1966: 111 (Landbokommissionens kursivering))

Udvalgsflertallet erkender, at det er en ret lille arbejdsstyrke, som kan beskæftiges gennem landvindingarbejderne, men det forventede merudbytte ved afvandingsprojekter vil til gengæld normalt kunne dække en rimelig forrentning og afskrivning. Udvalget foreslår derfor, som en slags kompromis,

at tilskudssatsen nedsættes helt ned til 25 pct. af omkostningerne – tilskudssatsen bør dog kunne forhøjes, hvis beskæftigelsesmæssige forhold taler derfor. Også her søger man altså at løsrive sig fra beskæftigelseshensynet. Udvalget foreslår desuden, at det i fremtiden kun ved særlig lovgivning skal være muligt at gennemføre sager vedrørende store områder og vedrørende søterritoriesager (Landbokommissionen 1966: 110ff, 114, 123, 125). Et mindretal i udvalget bestående af professor Poul Milhøj, Handelshøjskolen i København, og professor K.Skovgaard, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole, finder at:

> "... afvandingsarbejder vil kræve så store investeringer ved siden af andre investeringer til landbrugsformål, særlig bygninger, at de hertil fornødne midler bør fremskaffes, uden at man giver en særlig gruppe fortrin gennem en tilskudsordning" (Landbokommissionen 1966: 112)

Et andet mindretal, Naturfredningsrådets repræsentant, Hilmar Ødum, har ønsket at give Naturfredningsrådet indflydelse i Landvindingsudvalget, men det imødekommes ikke af udvalgsflertallet. Fiskeriministeriets repræsentant, C. Flensborg, har påpeget, at fiskeriets interesser bør sikres yderligere i Vandløbsloven. I den forbindelse beklager udvalgsflertallet, at der kan være modstrid mellem fiskeriinteresser og afvandingsinteresser, men henviser til det princip, som har været gældende siden Vandløbsloven af 1880: Afledning af vand har fortrinsret for al anden benyttelse af vandløb (Landbokommissionen 1966: 115; Naturfredningskommissionen 1967b: 252). Et klart udtryk for den strukturelle magt, som Vandløbsloven af 1880 medførte. Også Ministeriet for kulturelle anliggender, hvor naturfredningsspørgsmål nu hørte under, søgte uden held at få sæde i Landvindingsudvalget (Naturfredningskommissionen 1967b: 252).

Jens Otto Krags socialdemokratiske regering følger i nogen grad Landbokommissionens indstillinger til revideret Grundforbedringslov og Landvindingslov (sidstnævnte omdøbes til Lov om finansiering af vandløbsregulering m.v.). Søterritoriesagerne udgår således af loven – eventuelle søterritoriesager skal derfor fremover vedtages ved særlovgivning. Det samme gælder projekter vedrørende 'store samlede områder' (jf. bemærkningerne til lovforslaget, *Folketingstidende* 1965/66 Tillæg A sp.2209). Statstilskuddene sættes ned fra 66,6 pct. til 25 pct. – dog med mulighed for et større tilskud, hvis beskæftigelsesforholdene taler derfor. Sager med en anlægssum på mere end 2 mio. kr. skal desuden fortsat godkendes af Finansudvalget. Med disse bestemmelser er Statens Landvindingsudvalgs magt blevet indskrænket betragteligt.

Af forhandlingerne ved førstebehandlingen i folketingssalen 25. marts 1966 fremgår det, at der er ved at opstå en konfliktlinje i Folketinget. De Konservative er skeptiske over for egentlige landvindingsprojekter i en tid, hvor landbruget har afsætningsproblemer. Juul Madsen (K) påpeger, at

landbruget frem for at vinde ny jord i stedet bør forbedre den jord, som det allerede har. Juul Madsen fremhæver samtidig de problemer, projekterne giver i forhold til dyre-, fugle- og fiskeliv og i forhold til rekreative områder. Det fremgår af indlæggene, at S, V og RV er mere positive over for landvindingsprojekterne, som de mener, fortsat har en lys fremtid (*Folketingstidende* 1965/66 Forhandlinger sp.4480). SF ser derimod helst Landvindingsloven helt fjernet. Under udvalgsbehandlingen kommer Morten Lange (SF) med følgende mindretalsudtalelse:

> "Mindretallet er af den principielle opfattelse, at en *særlig landvindingslov ikke længere er påkrævet eller ønskelig*, idet de enkelte større landvindings–opgaver, der forsvarligt og med udbytte kan gennemføres, bør foranstaltes efter særlig lovgivning. Loven bygger på en rent landbrugsmæssig-økonomisk vurdering af landvindingen, hvilket synspunkt muligvis kan forsvares ved arbejder, der helt finansieres af ejerne. Når der ifølge lovforslaget er tale om betydelige statstilskud, må der imidlertid efter mindretallets opfattelse være al god grund til at gå ud fra en mere samlet samfundsmæssig opgørelse, og mindretallet finder det helt uantageligt, at samfundet skal finansiere ødelæggelse af naturværdier for en ofte tvivlsom landbrugsmæssig gevinst" (*Folketingstidende* 1965/66 Tillæg B sp.1133)

Datidens flertalsholdning derimod udtrykkes meget godt ved landbrugsminister Christian Thomsens (S) indlæg ved andenbehandlingen i Folketinget:

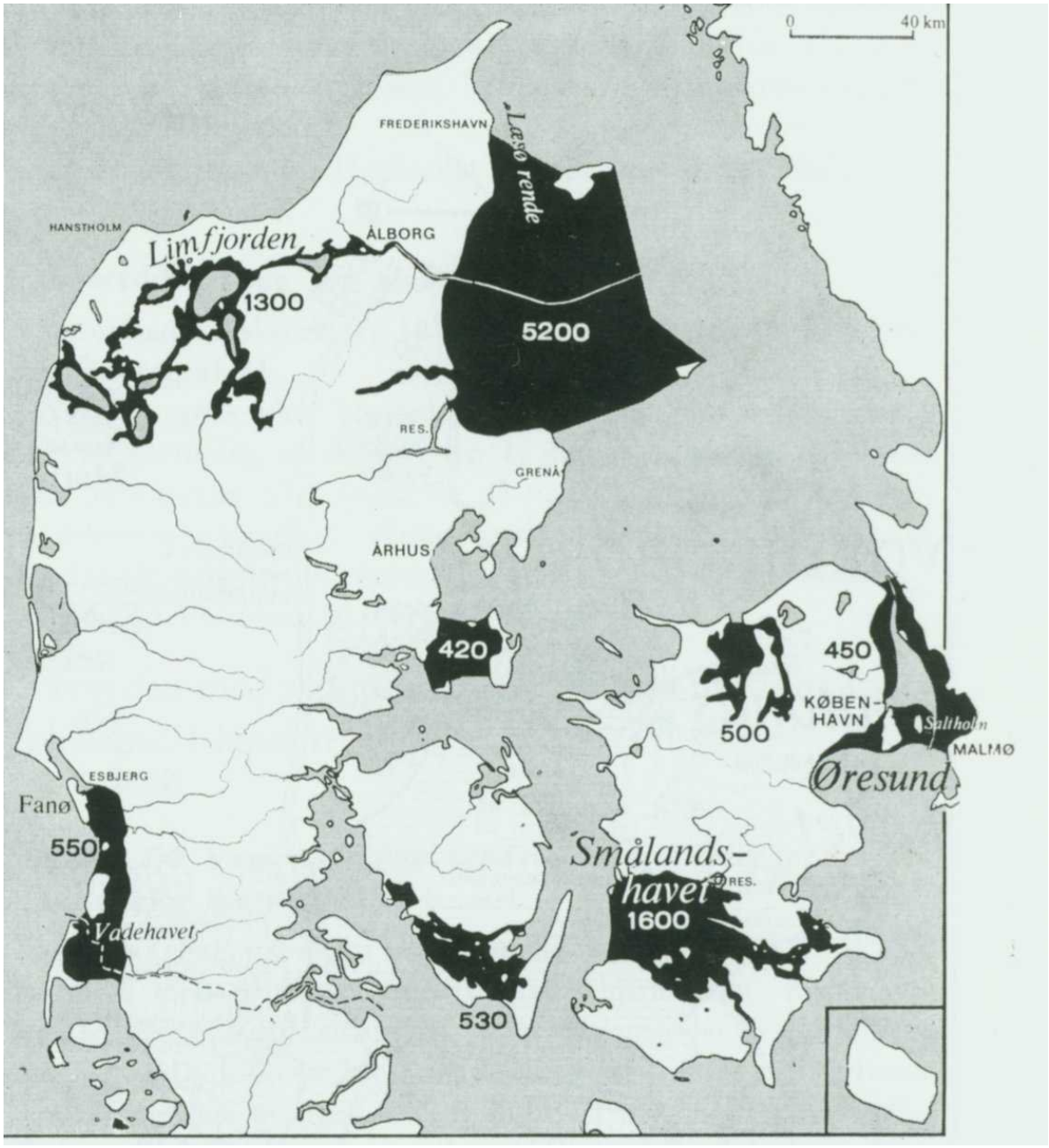
> "Jeg mener, at landvindingssager og grundforbedringssager i første omgang må ses ud fra erhvervsøkonomiske betragtninger, hvorefter man i anden omgang må vurdere, hvorvidt resultatet strider imod andre samfunds–interesser, f.eks. fredningsinteresser ... Jeg vil vove at påstå, at jeg kender ådale i Jylland, som er smukkere i dag, da de henligger som grønne enge med hundreder af græssende kreaturer, end de var, dengang de var sure mose–huller og sure enge" (*Folketingstidende* 1965/66 Forhandlinger sp.5907)

De modsatrettede synspunkter viser, at 'landvinding' er blevet politiseret på dette tidspunkt. Via en tillægsbetænkning (*Folketingstidende* 1965/66 Tillæg B sp.1175) foreslået af S, RV og SF blev der sat et loft over udbetalingerne i Grundforbedringsloven, så ingen ejendom samlet kunne opnå mere end 15.000 kr. i tilskud i de første fem år efter lovens vedtagelse, hvilket naturligvis er gået mest ud over de større landbrug. De tre partier foreslog samtidig, at lovene skulle tages op til revision senest i 1970/71. Disse ændringsforslag vedtoges trods modstand fra Venstre og Konservative.

Trods den ændrede lovgivning er drømmen om meget store landvindingsprojekter ikke lagt helt død. I 1966 præsenterer professor i geografi ved Aarhus Universitet Johannes Humlum således et danmarkskort med sine visioner for nye landvindingsprojekter. Humlums kort fremgår af figur 4. Det ses, at der er tale om ekstremt omfattende projekter, kulminerende med for-

slaget om en 5.200 km² stor afvanding af hele Kattegatområdet mellem den nordøstjyske kystlinje og Anholt og Læsø.

Figur 4 Humlums kort over mulige landvindingsprojekter (km²)



Kilde: Johannes Humlum, 1966, *Landsplanlægningsproblemer*, København: Munksgaards Forlag, s.417.

4.1.12 Landvindingsprojekterne stoppes

I henhold til vedtagelsen i 1966 tages lovene op til revision af Hilmar Baunsgaards (RV) VKR-regering, og de bliver her slået sammen til én lov om finansiering af grundforbedring og vandløbsregulering, som træder i kraft 1. april 1970 (*Folketingstidende* 1969/70 Tillæg C sp. 417). Loven kommer til pri-

mært at vedrøre arealer, som allerede udnyttes landbrugsmæssigt, og dermed sættes landvindingsprojekterne helt i bero:

> "§1 I overensstemmelse med reglerne i denne lov kan der ydes lån og tilskud til finansiering af grundforbedring og vandløbsregulering, for så vidt de pågældende arealer anvendes til jordbrugsmæssig drift. Landbrugsministeren kan dog tillade, at hidtil udyrkede arealer medtages, når særlige omstændigheder foreligger" (*Folketingstidende* 1969/70 Tillæg C sp.417)

Efter at søterritoriesagerne udgik af loven i 1966, er nu også regulering af søer udgået, og der er derfor kun mulighed for nogle begrænsede vandløbsreguleringer. Statstilskuddets øvre grænse er samtidig blevet begrænset til 25 pct. (i 1966-lovene kunne det under visse omstændigheder sættes til 50 pct.). Også S bakker op om forslaget, mens SF gerne havde set, at alle bestemmelser om vandløbsreguleringer var væk. Holger Vivike (SF):

> "Der er ingen grund til mere afvanding i Danmark. Vi mangler ikke landbrugsjord, og den, vi har, forrenter sig dårligt. Om nogle år vil vi imidlertid mange steder mangle ferskvand, og fortsætter man med en forøget afvanding, vil vi også komme til at mangle rekreative muligheder til skade for befolkningen og turismen" (*Folketingstidende* 1969/70 Tillæg B sp.710)

Et nyt negativt policy-image knyttet til landvindings-policyen er slået igennem. SF er samtidig utilfreds med, at 13 gamle sager, heraf 10 åreguleringer, som allerede er godkendt, ikke droppes øjeblikkeligt (*Folketingstidende* 1969/70 Forhandlinger sp.4456). Landbrugsminister Peter Larsen (V) er i praksis enig i, at der ikke skal indvindes nye landbrugsområder. Han udtaler ved førstebehandlingen 28. Januar 1970:

> "Jeg går selvsagt fuldt og helt ind for den nye linje, der her lægges op til, nemlig at man prøver at tage hensyn til de mange berettigede interesser, der fra alle sider må næres i en sag af denne karakter, idet man fastslår det hovedprincip, at det som hovedregel kun skal være jord, der hidtil har været dyrket landbrugsmæssigt, man nu vil ønske at udnytte" (*Folketingstidende* 1969/70 Forhandlinger sp.2945)

Flertallet i Folketinget har dermed helt skiftet holdning i landvindingsspørgsmålet. Forslaget indebærer, at Statens Landvindingsudvalg nedlægges, og i stedet nedsættes Statens Afvandingsudvalg til at tage sig af eventuelle lodsejer-fællesprojekter. Repræsentanterne i udvalget er gengangere fra Landvindingsudvalget – eneste undtagelse er, at repræsentanterne for Arbejdsministeriet og Ministeriet for offentlige arbejder udgår – men magtmidlerne er taget fra udvalget. Man drøftede at inddrage naturfredningsmyndighederne i Afvandingsudvalget, uden at der kunne opnås flertal derfor. Lovforslaget vedtages enstemmigt, og det sætter et effektfuldt punktum for

landvindingsepoken[47] (Priemé 1997; Landbrugsministeriet 1972). En epoke som samtidig har efterladt sig tydelige spor i det danske landskab.

4.1.13 Landvindingspolitikkens effekter

Af tabel 5 fremgår omfanget af grundforbedringsarbejder udført i henhold til grundforbedringslovene i perioden 1937-62, hvor støttemulighederne for alvor systematiseres. Grundforbedringerne udgør her i alt 538.219 ha, og drejer sig i udpræget grad om dræninger af *eksisterende* landbrugsjord. Af grundforbedringerne vedrører ca. 25.000 ha dog deciderede landvindingsprojekter (Landbokommissionen 1966: 23). I perioden 1933-36 blev der grundforbedret 145.654 ha – heraf blev 92.207 ha drænet (*Rigsdagstidende* 1936/37 Tillæg B sp. 601). I perioden 1850-1937 blev der drænet ca. 900.000 ha dansk jord (Landbokommissionen 1964: 22) – dvs. 800.000 ha blev drænet, inden man begyndte at systematisere tilskuddene i 1933.

Tabel 5. Arbejder udført 1937-62 med støtte fra Grundforbedringsloven

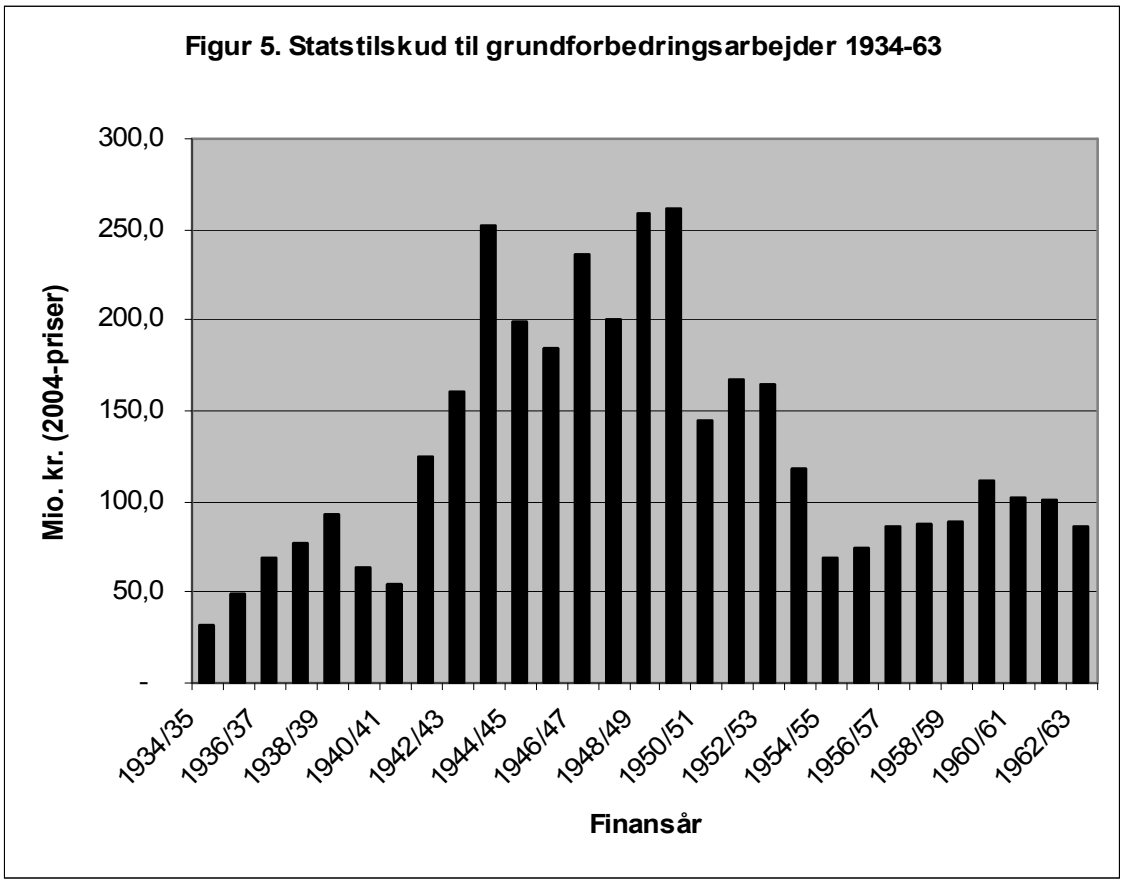
Grundforbedringstype	Samlet areal (ha)
Dræning	489.829
Vanding	14.720
Mergling	4.888
Kalkning	21.122
Nykultur af heder og moser	6.071
Inddigning	1.589
I alt grundforbedring	538.219

Kilde: Landbokommissionen (1964: 22)

I årene 1975-82, hvor dræningstilskuddet genindføres, gives der tilskud til 48.400 ha dræning (Priemé 1997).

Figur 5 viser udviklingen i de faktisk udbetalte grundforbedringstilskud fra 1933, hvor tilskuddene indføres, til begyndelsen af 1960'erne, hvor der er sket en nedtrapning af tilskuddene. Tilskuddene stiger eksplosivt i de første år efter den tyske besættelse, og de når, da det går højest, op over en kvart milliard (i 2004-priser) om året. I løbet af 1950'erne sker der mere end en halvering af grundforbedringstilskuddene. Statens samlede udgifter til grundforbedringstilskud i perioden udgør ca. 3,7 mia. kr. (2004-priser).

Ud over udgifter til statstilskuddene skal det erindres, at staten også havde udgifter til de omfattende lån ydet i henhold til Grundforbedringsloven (se Landbokommissionen 1964: 29). I perioden 1975-82 ydes der, til sammenligning, *samlet* et tilskud til dræning på 147,8 mio. kr. (løbende priser) (Priemé 1997).



(Kilde: Beregnet på baggrund af opgørelse i Landbokommissionen 1964: 29)

Effekten på beskæftigelsen, som jo var et af hovedformålene med Grundforbedringsloven, blev mindre, end man havde regnet med. Landbokommissionen konstaterer i 1964:

> "På grundlag af foranstående beretning[s] redegørelse om grundforbedringslovens beskæftigelsesmæssige betydning kan anføres, at den samlede beskæftigelse ved grundforbedringsarbejder vel har været meget svingende, men næppe på noget tidspunkt har været over 3.000 mand" (Landbokommissionen 1964: 73)

I perioden 1953-58 var der gennemsnitligt 1.704 beskæftigede ved grundforbedringsarbejderne, og i perioden 1958-63 beskæftigedes 1.027 personer gennemsnitligt (Landbokommissionen 1964: 62).

Størrelsen af merudbyttet ved de grundforbedrede jorder hersker der nogen usikkerhed om (Landbokommissionen 1964: 46ff), men der ingen tvivl om, at grundforbedringerne resulterer i et større høstudbytte.

Grundforbedringerne handlede, som beskrevet, mest om at forbedre jord, der allerede var udlagt som landbrugsjord. Landvindingsloven derimod handlede om de langt større fællesprojekter, hvor der blev indvundet ny

landbrugsjord. Landvindingsloven var derfor langt mere skadelig for den uberørte natur. I årene fra 1750-1925 er opgørelserne over omfanget af landvindinger meget usikre, men der er en anselig mængde projekter i denne periode (og nogle af projekterne er meget store). For perioden 1925-39 skønner Landbokommissionen (1966: 22), at i 1925-29 blev der årligt udført ca. 200 sager vedrørende vandløbsreguleringer og kunstige afvandinger med et samlet areal i perioden på ca. 9.000 ha. I årene 1930-34 ca. 215 sager årligt med et samlet areal på 8.000 ha. Årene 1935-39 ca. 400 sager årligt med et samlet areal på 8.000 ha. Altså i alt 25.000 ha i perioden 1925-39. Med Landvindingslovens vedtagelse i 1940 kommer der for alvor gang i projekterne, og statistikkerne bliver samtidig meget mere præcise. Landvindingsarbejdernes omfang i glansperioden 1940-64 fremgår af tabel 6.

Tabel 6. Antal landvindingssager godkendt til iværksættelse 1940-64

År	Antal sager	Samlet areal (ha)
1940-46	688	74.953
1947	55	7.425
1948	17	2.655
1949	9	1.008
1950	35	6.546
1951	44	15.959
1952	44	5.901
1953	56	2.927
1954	117	4.848
1955	115	8.699
1956	111	13.199
1957	83	6.202
1958	73	6.916
1959	67	3.232
1960	36	10.506
1961	38	3.211
1962	8	846
1963	1	146
1964	8	7.491
I alt	1.605	182.670

Kilde: Landbokommissionen (1966: 23)

I perioden 1940-64 blev 1.605 landvindingsarbejder godkendt til gennemførelse ifølge Landvindingsloven. Disse sager vedrørte landvinding på et samlet areal af 182.670 ha[48] – to tredjedele af arealet[49] var beliggende i Jylland (Landbokommissionen 1966: 23f).

Rammebevillingerne varierer en del, hvilket fremgår af tabel 7. I nogle år er der givet bevillinger i flere omgange og i andre år slet ikke. I alt blev der bevilget 4,2 mia. kr. (2004-priser) til landvindingsarbejderne i perioden fra 1940, hvor Landvindingsloven vedtoges, og frem til 1966, hvor støttemulighederne begrænsedes kraftigt for siden helt at stoppes i 1970.

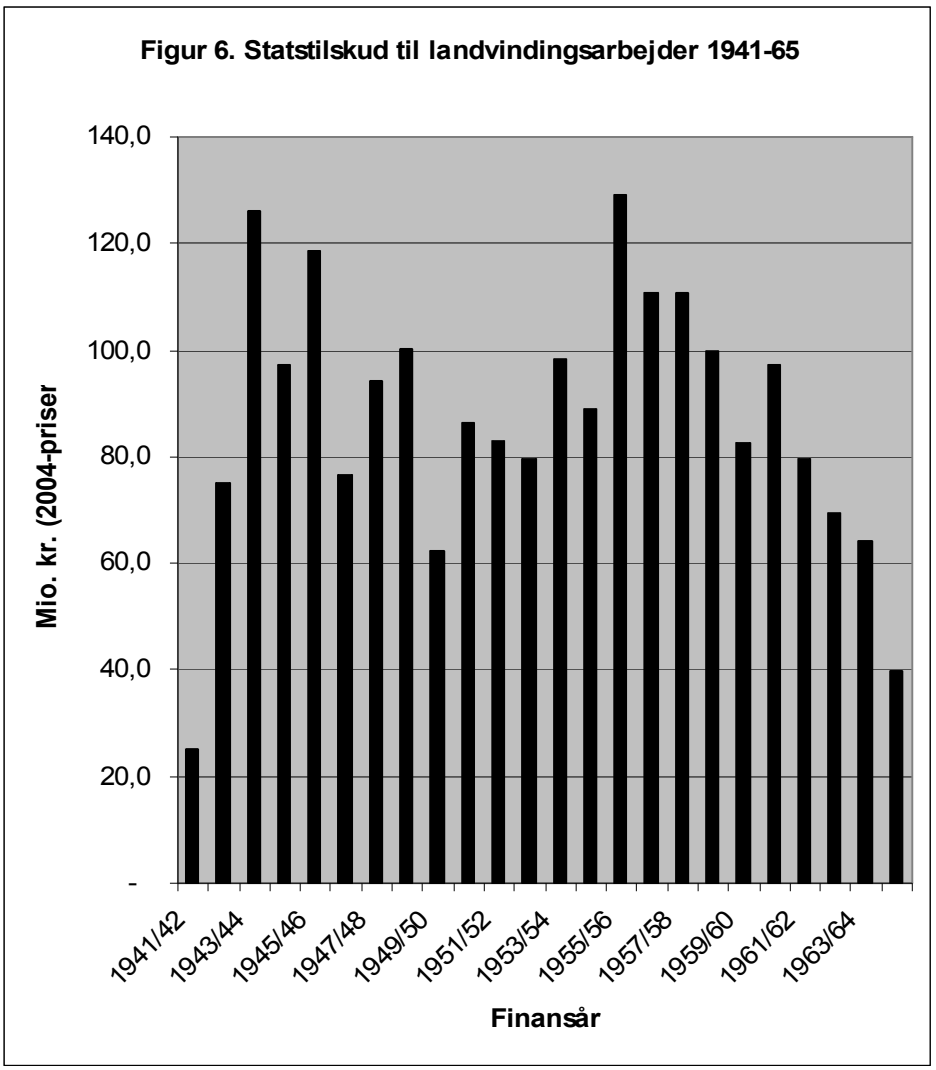
Tabel 7. Rammebevillinger til igangsættelse af nye arbejder efter Landvindings–loven af 1940

Finansår	Beløb (mio. kr., 2004-priser)
1940-44 (*)	1050
1945-46	174
1946-47	255
1948-49	97
1949-50	222
1951-52	194
1952-53	196
1953-54	319
1955-56	343
1956-57	305
1957-58	17
1958-59	219
1959-60	228
1960-61 (**)	318
1961-62	96
1964-65	83
1965-66	78
1940-66	4193

Kilde: Landbokommissionen (1966: 31)

Noter: * Bemærk – denne post dækker fire finansår. ** To-tredjedele af de bevilgede midler dette år var øremærket til Skjern Å-projektet.

Bevillingerne blev udnyttet til fulde. De udbetalte direkte statstilskud til landvindingsarbejderne er opgjort i figur 6 (se næste side).



(Kilde: Beregnet på baggrund af opgørelse i Landbokommissionen 1966: 33)

De samlede udbetalte direkte statstilskud i henhold til Landvindingsloven, som dækkede op til to tredjedele af projekternes samlede omkostninger, udgør i perioden 1941-65 ca. 2 milliarder kr. (2004-priser). I tillæg til de direkte tilskud har staten som nævnt haft udgifter til lån til projekterne[50]. I 1964 var der således en restgæld til staten på 623 mio. kr. (2004-priser)[51]. Det faldende statstilskud i 1960'erne skal ses i sammenhæng med, at rammebevillingen nedsættes i disse år (jf. ovenfor).

Som nævnt ovenfor, blev der, i tillæg til landvindindingsprojekterne i medfør af Landvindingsloven, gennemført landvindingsprojekter på et samlet areal af ca. 25.000 ha i medfør af grundforbedringslovene.

Landbokommissionen fremhæver (1966: 56ff), at de enkelte landvindingsarbejders rentabilitet er blevet sikret gennem sagsbehandlingen i Landvindingsudvalget, som har skullet påse, at der kun er gennemført projekter, hvor lodsejerne har fået større indtægter end udgifter – det vil i praksis sige, at merindtægterne ved projekterne mindst har skullet modsvare en tredjedel

af projekternes samlede udgifter. Landbokommissionens undersøgelse af nogle udvalgte sager viser, at der for en samlet gennemsnitlig udgift på 5.000 kr. pr. ha. er frembragt et årligt bruttomerudbytte på gennemsnitligt 850 kr./ha. Nettoudbyttet forventes at være ca. halvt så stort. Beregningerne viser, at med en afskrivning over 10 år (5 pct. rente) svarer det til, at der skal høstes 17,8 hkg korn mere a 40 kr. pr. ha for at investeringen kan svare sig. Landbokommissionens anførte forsøgsresultater viser, "at merudbyttet for lerjord ved forøgelsen af et areals afvandingsdybde fra f.eks. 40 cm til 120 cm gennemsnitlig kan angives til ca. 19 hkg pr. ha" (Landbokommissionen 1966: 75, 109f). Landbokommissionen anfører ikke her noget om merudbyttet ved andre typer jord end lerjord.

Landvindingsarbejdernes effekt på beskæftigelsen må betegnes som beskeden. I perioden 1955-59 har der omregnet til helårsarbejdere gennemsnitligt været 210 beskæftigede om året; 1960-64 gennemsnitligt 102 beskæftigede/år. Om effekten på beskæftigelsen, som var et hovedformål med Landvindingsloven, konstaterer Landbokommissionen:

> "Alt i alt kan man drage den konklusion, at beskæftigelsen ved landvindings–arbejder i realiteten ikke er af en sådan størrelsesorden, at den kan have nogen væsentlig betydning i beskæftigelsespolitikken, dog eventuelt bortset fra meget store, nærmest egnsomfattende opgaver ..."(Landbokommissionen 1966: 81)

Landbokommissionen berører også nogle af projekternes negative konsekvenser: Ødelagte opvækst- og gydepladser for fisk (Landbokommissionen 1966: 82ff) – tabet er ikke blevet mindre af, at netop de lavvandede områder, som er de nemmeste at inddæmme, samtidig er de vigtigste områder som opvækst- og gydepladser (Bagge 1979: 476); og desuden meget ofte vigtige fugleområder. Waagepetersen m.fl. (1987: 101) nævner, at de mange afvandinger har betydet et stort tab af biologisk produktion. Æstetisk, rekreativt og naturvidenskabeligt er der også omfattende tab (Naturfredningskommissionen 1967a+b; Wilhjelmudvalget 2001b). Det såkaldte Wilhjelmudvalg (2001a: 209f) nævner i sin vurdering af den danske natur, at ca. 90 pct. af de 64.000 km vandløb i Danmark er regulerede. En opgørelse i 1987 af forsvundne danske fjorde og søer viste, at der gennem årene var forsvundet permanent vanddækkede arealer på 258 lokaliteter med arealer større end 10 ha; desuden var der registreret forsvundne vandarealer på 129 lokaliteter mindre end 10 ha. Ca. 60-90 pct. af danske vandhuller og damme vurderedes samtidig at være forsvundet (Waagepetersen m.fl. 1987: 19, 100).

Af Landbokommissionens redegørelse (1966: 97ff) fremgår det, at naturfredningsmyndighederne og Danmarks Naturfredningsforening i visse tilfælde, bl.a. ved at rejse fredningssager, har fået mindsket landvindingsprojekter (Skive Ås nedre løb, Willestrup Å, Lindenborg Å, Fiil Sø, Elverdams Å), men mange sager er også blevet tabt trods protester fra naturinteresser

(bl.a. Kybæk, Hellegaard Å, Slivsø, Madum Å, Rødklit Enge, Arnå, Ramme Å, Gelså)[52]. Der er dog også eksempler på, at sager helt er blevet droppet efter protester. Fx blev der i 1941 foreslået en tørlægning af Roskilde Fjord, hvilket fik den lokale borgmester på banen. Statens Landvindingsudvalgs Underudvalg for Øerne konstaterer herom i 1953, hvor man igen overvejer et Roskilde Fjord-projekt:

> "[det blev oplyst], at borgmesteren [i Roskilde] i 1941, da sagen var blevet rejst overfor landvindingsudvalget, havde udtalt ved et møde, at han var forbavset over, at et sådant projekt kunne komme frem, og over, at man åbenbart regnede med, at Roskilde ville finde sig i, at havnen blev nedlagt. Borgmesteren havde endvidere ikke kunnet forstå den tendens til at gøre alt i penge, medens man lod hånt om skønhedsværdier. Havde erklæret forslaget for dødfødt og henstillet, at det afvistes af landvindingsudvalget." (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 05.12.1953)

Roskilde Fjord blev ikke afvandet.

4.1.14 Et policy-fællesskabs fremvækst og svækkelse

Vi har fulgt dannelsen og opbygningen af et yderst stærkt policy-fællesskab. Der var meget få aktører i landvindingsnetværket, og de var alle i besiddelse af non-strukturel magt, da netværket så dagens lys. Samtidig var der ressourceinterdependens mellem aktørerne, som kunne forenes i ønsket om at få så meget dansk jord under plov som muligt. Et formål hvortil man opbyggede et policy-image bestående primært af patriotiske og beskæftigelsesmæssige argumenter og senere garneret med påstande om, at det danske landbrugsareal skrumpede ind dag for dag; men dog også suppleret med et udtalt ønske om at styrke landbrugsproduktionen. Aktørernes styrke illustreres bedst med, at interessegruppen Hedeselskabet i tidens løb har været begunstiget med adgang til stort set alle policy-processens faser: Hedeselskabet har taget initiativ til lovgivning, Hedeselskabet har formuleret lovgivning, og Hedeselskabet har implementeret lovgivning; Hedeselskabet har sådan set også været med til at vedtage lovgivning i kraft af selskabets repræsentanter på tinge.

Policy-fællesskabet var tæt integreret, havde en høj grad af institutionalisering og begunstigede sine aktører med strukturel magt, hvilket især kom til udtryk i Statens Landvindingsudvalg. En magt som dels er blevet udøvet med henblik på at privilegere netværksaktørerne – hvilket må siges at være lykkedes, når man anskuer omfanget af landvindingsprojekter – dels er blevet brugt til at ekskludere andre aktører fra deltagelse i netværket. Policy-fællesskabet har i høj grad bestemt, hvilke problemopfattelser og løsninger der skulle være gældende på åbent-land-området, og disse er blevet fastholdt over tid – også selvom forudsætningerne (især beskæftigelseshensynet) i årenes løb ændredes dramatisk. Undervejs har der været inkrementelle ju-

steringer af policyen, men ikke radikale policy-forandringer, hvilket da heller ikke ville have været i landvindingsnetværkets interesse, da man netop begunstigedes af de eksisterende strukturer. Til gengæld bliver det en brat opvågnen fra den begunstigede position, da landvindingsarbejderne først decimeres voldsomt i 1966 for siden helt at stoppes i 1970.

Gennemgangen af landvindingsfasen viser i øvrigt, at det er givtigt ikke blot at være opmærksom på, hvilke aktører der optræder, men også på, hvilke personer der repræsenterer disse aktører, da det kan hjælpe med at belyse netværkets integrationsgrad. Analysen af netværket har således vist, at en række personer har repræsenteret flere aktører, hvilket har øget integrationsgraden i netværket: Politikere som både sad med i Hedeselskabet og Rigsdagen/Folketinget; Jens Westergaard som både var Venstres ordfører og afdelingsleder i Hedeselskabet; amtsvandinspektør Tylvad som var tidligere ansat i Hedeselskabet, men som i Landvindingsudvalget repræsenterede Dansk Ingeniørforening; landbrugsminister Sønderup som havde siddet i Hedeselskabets repræsentantskab; Venstres ordfører Øllgaard som også sad i Landvindingsudvalget og i Hedeselskabets repræsentantskab osv.

Som det undervejs er blevet berørt, var der også modstandere af landvindingspolitikken. Disse modstandere hørte primært hjemme i det, man kan kalde et naturbeskyttelsesnetværk.

4.2 Naturbeskyttelsen frem til 1970

4.2.1 Idéen fødes, og interesseorganisationer dannes

Naturfredningstankegangens egentlige fremvækst i Danmark kan spores tilbage til begyndelsen af 1900-tallet. Fredskovsordningen af 1805 og fredningen af Gammelmosen i 1844 går ganske vist væsentligt længere tilbage i tid, men de to fredninger blev foretaget på baggrund af nationaløkonomiske motiver, hvor man søgte at sikre leverancerne af henholdsvis træ og tørv (Madsen 1979: 10f). Op gennem 1800-tallet har der været enkelte andre fredningstiltag; Tirslundstenen og de bornholmske rokkesten frededes således i 1820-30'erne (Naturfredningskommissionen 1967a: 13), men der var tale om enkeltstående tiltag; der var ikke en generel lovgivning på området.

I 1886 lancerede ornitologen Oluf Winge i bogen *Jægernes skadelige dyr* sin idé om at lade visse skove, moser, søer, holme m.v. ligge ubenyttede hen. Oluf Winge døde allerede tre år senere, men broderen, zoologen Herluf Winge, fortsatte sammen med botanikprofessor Eugen Warming arbejdet med naturfredningstankegangen. Geologen Victor Pingel, som sad i Rigsdagen for Venstre[53], havde måske hørt om Oluf Winges tanker, for Pingel luftede i rigsdagen i 1892 idéen om en generel naturfredningslov, uden at det dog foranledigede en lov på området (jf. Madsen 1979: 14f, 29; Naturfredningskommissionen 1967a: 13). Warming forsøgte derefter i 1899 at få Undervisningsministeriet til at købe hede- og klitarealer i Vestjylland med beskyttelse

for øje (Naturfredningskommissionen 1967a: 13). Warming har tilsyneladende haft heldet med sig, for i år 1900 opkøber staten Råbjerg Mile med henblik på at friholde milen fra menneskelige indgreb (Skov- og Naturstyrelsen 2001). Et par år senere (1902) erhverver staten også Borris Hede (Naturfredningskommissionen 1967a: 13); dog ikke udelukkende med den hensigt at frede et naturskønt område, for området udlagdes også til militært skydeterræn.

Herluf Winge var i 1901 begyndt at korrespondere med en international kapacitet på naturfredningsområdet, den preussiske botanikprofessor Hugo Conwentz. Conwentz præsenterede sine naturfredningstanker i bogen *Die Gefährdung der Naturdenkmäler und Vorschläge zu ihrer Erhaltung* (Conwentz 1904), og han repræsenterede en 'naturfredningsskole', som gik ind for begrænsede 'objektfredninger' af enkelt- (og ene-)stående naturmindesmærker[54] (Hölzl 2005: 22ff). Baggrunden var formentlig en oprigtig interesse i naturen, men skal samtidig til dels forstås ud fra et nationalistisk/patriotisk motiv, hvor idéen er at bevare nationens (Preussens) identitet[55] (Lekan 2004: 21; Hölzl 2005). Conwentz kan desuden tillægges æren for, at tanken om 'naturfredning' som en statslig opgave bredte sig, idet han holdt en række foredrag om gavnligheden heraf. Siden 1898 havde der i Preussen været afsat midler til at undersøge området, og Conwentz grundlagde i 1906 *Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege in Preussen* (Hölzl 2005: 3, 28f)[56].

Da Conwentz' bog udkom i 1904, var forfatteren på rundtur i Sverige og holdt her foredrag om naturfredning på universiteterne i både Uppsala, Stockholm, Göteborg og Lund. Foredragene blev bredt publiceret og resulterede i, at der blev taget svensk politisk initiativ til lovforberedende arbejde på området. Conwentz havde ved flere tidligere lejligheder været i Danmark, men udviklingen tog ifølge Madsen (1979: 15ff) først for alvor fart i 1905, da Den naturhistoriske Forening, Dansk Botanisk Forening og Dansk Geologisk Forening inviterede Conwentz til Danmark for at holde et foredrag om naturfredningstankegangen. Foredraget blev startskuddet til, at den danske presse begyndte at interessere sig for naturfredningsspørgsmålet, og *Berlingske Tidende* præsenterede således i dagene op til foredraget Conwentz' idéer i meget udførlige artikler og refererede også fra selve foredraget 19. april 1905 (*Berlingske Tidende* 25.03.1905; 04.04.1905; *Berlingske Tidende Aften* 14.04.1905; 17.04.1905; 19.04.1905).

I foredragets foromtale, som er skrevet af botanikeren N. Hartz (jf. Jensen 1996: 25), beskriver *Berlingske Tidende* detaljeret nogle af de naturproblemer, som hersker i Danmark på den tid: Dyr og planter forsvinder fra naturen, og skovene er fyldt med madpapir og andet svineri. Videre hedder det:

> "Selvfølgelig må Nyttehensynet i det Store og Hele være bestemmende; vi kunne ikke lade æstetiske eller dyre- (resp. plante-) geografiske Hensyn bestemme vor Opdyrkning af Landet; men vi kunne og bør undlade at

> ødelægge mere end højst nødvendigt. Vi kunne ikke, for at bevare vore Moser som oprindelig Natur, lade være at afvande dem og opdyrke dem; men vi kunne meget vel frede en Mose eller to, saa at vore Efterkommere ogsaa kunne faa Lejlighed til at se, hvorledes en oprindelig Mose ser ud. Det samme gælder vore Heder, vore Klitter og Indsande og vore andre ejendommelige Landskabstyper og Plantesamfund. Hertillands ere vi jo for længe siden naaede saa vidt, at der ikke findes et eneste Stykke naturlig Skov; at vor Skov er et forstligt Kulturprodukt. Paa Bornholm ser vi med Sorg og Harme, at Hammerpartiet bliver lavet om til Brosten; Hammeren var et af vore faa virkelig imponerende danske Landskaber. Møens Klint er nu truet som aldrig før, blot fordi man hensynsløst har solgt bort af Forstrandens og Stenrevenes Stenrigdom. Vi maa dog stræbe hen til, at slige Skandaler undgaas i Fremtiden; saa faar Industrien tage sine Brosten og Søsten paa andre Steder, hvor landskabelig Skønhed af national Betydning ikke krænkes. 'Vi Mennesker lever dog ikke af Brød alene'" (*Berlingske Tidende Aften* 14.04.1905)

Her kan man tale om fremvæksten af et andet policy-image vedrørende det åbne land end det policy-image, som landvindingsnetværkets aktører plejede at fremføre. Afvanding af fx moser anses her som ødelæggelse, om end ødelæggelsen er et nødvendigt onde – men man bør ikke ødelægge mere end højst nødvendigt.

Berlingske Tidende kunne også berette om, at der i Sverige allerede var nedsat en regeringskommission vedrørende naturfredning (Jensen 1996: 25). Ifølge *Berlingske Tidende* var der forud for det danske møde sendt foredragsinvitationer ud til en række indflydelsesrige medborgere, og det forudsås, at foredraget kunne få stor betydning for den danske debat. Conwentz' tankegang var som sagt at frede enkelte søer, klitpartier, hedearealer osv. – helst i nærheden af byerne, så der blev let adgang for befolkningerne, og det var derefter vigtigt at gøre folket bekendt med dets naturmindesmærker. Privatpersoner og foreninger burde ifølge *Berlingske Tidende* tage sagen op – der var således allerede dannet foreninger i en række andre europæiske lande (*Berlingske Tidende Aften* 17.04.1905).

Hugo Conwentz berettede på det velbesøgte møde om, hvordan naturen overalt var truet, og at der trods enkelte danske fredningstiltag – Rokkestenen på Bornholm og Råbjerg Mile m.fl. – stadig stod meget tilbage at udrette; og han håbede, at der "maatte finde[s] Natur-Mæcener blandt [Danmarks] Sønner" (*Berlingske Tidende Aften* 19.04.1905).

Det gjorde der – de tre arrangerende, naturvidenskabelige foreninger fulgte Conwentz' råd om at organisere naturfredningen, og det kan konstateres, at Preussen dermed spiller en vigtig rolle for både landvindingspolicyens og naturfrednings-policyens udvikling i Danmark via henholdsvis krigsnederlaget i 1864, der inspirerede Dalgas, og udbredelsen af Conwentz' fredningsidéer[57] i 1905, der inspirerede naturvidenskabelige kredse. Kort tid

efter foredraget dannede de tre foreninger Udvalget for Naturfredning, hvis opgave ifølge formålsparagraffen var:

> ”at søge saavel enkelte Plante- og Dyreformer, der spille en Rolle i Landets Natur eller Historie eller af anden Grund frembyde Interesse, som ogsaa hele Plante- og Dyresamfund, bevarede for Ødelæggelse eller Udryddelse, ligeledes vil det søge at få fredet naturskjønne Egne, Landskaber og Landskabsformer eller andre Naturgjenstande, der ere ejendommelige for vort Land eller tjene til Belysning af dets Historie, saaledes at Efterverdenen gjennem slige Eksempler vil kunne danne sig et Begreb om Landets tidligere Udseende og dets oprindelige Dyre- og Planteverden; alt dette dog kun under Hensyntagen til berettigede kulturelle og materielle Krav” (her citeret fra Madsen 1979: 17)

Det fremgår, at der bag udvalgets naturbevaringstankegang dels ligger et nyttehensyn – planter og dyr som spiller en rolle – dels et ’musealt hensyn’, så kommende generationer kan se, hvad der var engang. Det museale hensyn kan genfindes i både den svenske og den preussiske debat (Sundin 2005: 13; Hölzl 2005). Af sidste linje i citatet fremgår det, at der skal tages behørigt hensyn til bl.a. de erhvervsøkonomiske interesser.

Formålsparagraffen er et meget godt udtryk for, at fredningstankegangen (og naturen i det hele taget) i de danske naturfredningsinteressers spædeste dage primært var et anliggende for videnskabelige kredse (Madsen 1979: 17). Det var dog ikke alle, der var enige i den fortolkning, hvilket bl.a. skal ses i forhold til den spirende rekreative anvendelse af naturen i begyndelsen af 1900-tallet. Den danske Touristforenings formand (foreningen stiftet 1888), overretssagfører V. Falbe-Hansen tog derfor initiativ til at danne en mere folkelig forening, som ikke blot skulle arbejde for at bevare naturskønne områder, men også arbejde for befolkningens adgang dertil. Som sagt så gjort, og på Foreningen for Naturfrednings[58] stiftende generalforsamling i 1911 på Palace Hotel i København mødte ca. 65 personer op. Falbe-Hansen erkendte på mødet, at medlemskontingentet på 2 kr. ikke gav mulighed for at opkøbe ret meget, og at foreningen derfor måtte indskrænke sig til agitation. Bestyrelsen konstituerede sig efterfølgende med tidligere landbrugsminister, kammerherre Alfred Hage (H) som formand (1911-17). I første omgang rettede foreningen dog kun opmærksomheden mod øerne øst for Storebælt, da det var her, de største naturproblemer herskede. Både *Politiken* og *Berlingske Tidende* omtalte den nye forening i rosende vendinger (Madsen 1979: 20ff; Refn 2001: 5; Jensen 1996: 41, 58). Konturerne af et naturbeskyttelsesnetværk begynder her at kunne anes.

4.2.2 Naturfredningsloven af 1917

Den nye Forening for Naturfredning tog Victor Pingels idé om en generel lov (jf. ovenfor) til sig og udarbejdede et forslag til naturfredningslov, som skulle åbne mulighed for ekspropriation, mod fuld erstatning, af skønne eller ejen-

dommelige dele af landet, til glæde for alle (Madsen 1979: 29ff). Videnskabsmændene i Udvalget for Naturfredning ville også gerne have en naturfredningslov, men de så gerne, at offentlighedens adgang til de naturskønne områder begrænsedes. Alligevel kunne foreningerne i et fællesudvalg, hvor bl.a. også Den danske Turistforening sad med, udtrykke et ønske om et politisk initiativ til at værne om naturskønheden og sikre almenheden lettest mulig adgang til smukke og ejendommelige landskaber. Det skulle sikres ved dels, mod erstatning, at kunne pålægge fredning mod ejerens vilje, dels ved at staten skulle bidrage økonomisk hertil (*Rigsdagstidende* 1915/16 Tillæg A sp.3541).

Carl Theodor Zahles (RV) justitsministerium mener, at spørgsmålet oftest bør klares ved private aftaler, men erkender, at der "kan staa saa væsentlige Interesser paa Spil for hele Landet, at der er Grund til en tvangsmæssig Indgriben fra det offentliges Side". (*Rigsdagstidende* 1915/16 Tillæg A sp.3541). 17. januar 1916 fremsætter stats- og justitsminister Zahle (RV) derfor et omfattende forslag til Lov om naturfredning i Folketinget. Zahle påpeger, at forslaget har sin baggrund i de senere års stærke interesse i naturfredning. Samtidig vil man lovfæste "den fra Arilds tid forudsatte gældende Ret" til fri passage på de danske strande – et spørgsmål som var aktualiseret ved den omfattende udbygning på kyststrækningen nord for København[59] (*Rigsdagstidende* 1915/16 Folketinget Forhandlinger sp.2359).

Under den meget lange førstebehandling i Folketinget 3.-4. februar 1916 er der generelt stor opbakning til en naturfredningslov. Venstres ordfører, Jens Westergaard, som er ansat ved Hedeselskabet, har dog et udfald mod de danske forfattere, der beklager, at heden snart er væk og som retter angreb mod dem, der opdyrker den[60]. Westergaard er heller ikke tryg ved oprettelsen af de 100 foreslåede fredningskommissærer, da det kan blive dyrt i fredningserstatninger, hvis der udnævnes "et af disse efter min Mening ret fanatiske Medlemmer af vort Samfund" – heri er Det Radikale Venstre og De Konservative enige. Samtidig er Venstre og De Konservative betænkelige ved den frie adgang til strandene – der skal tages hensyn til den private ejendomsret. A.C. Meyer (S), som sad i bestyrelsen for Naturfredningsforeningen, og som havde drøftet muligheden for en naturfredningslov med Zahle, er yderst tilfreds både på Socialdemokratiets og på Naturfredningsforeningens vegne. Meyer betoner bl.a. lovens vigtighed for befolkningens udflugter, og dermed for "vort Folks fysiske Kraft og Sundhed". Også K.H. Kofoed (RV), som havde været sekretær i Geologisk Forening, havde flere gange efterlyst lovgivning på området. Kofoed pointerer, at Danmark står tilbage for flere andre lande (Sverige, Preussen, Frankrig, USA), og han remser en lang række danske naturødelæggelser op. De Radikale vil have hensynet til dyr og planter med i formålsparagraffen, da man ellers bl.a. risikerer, at meget går tabt under kultiveringen af landet. Samtidig påpeger Kofoed, at man burde frede én eller flere højmoser, før de er væk. Generelt mener Kofoed ikke, at

det naturvidenskabelige element har vundet nok indpas i loven, og han foreslår derfor, at man kunne oprette et Naturfredningsråd efter svensk forbillede. Wulff (KF) er i sit ekstremt lange indlæg[61] bl.a. utilfreds med forslaget om fri adgang til strandene, som mest er egnet til at skabe ufred, og han mener, at forslaget rummer for lidt naturfredning, i den naturvidenskabelige forstand, selvom det undertiden er i orden også at frede af skønhedshensyn. Både Wulff, som havde været ansat ved Zoologisk Museum, og Kofoed nævner desuden, at der er problemer med plante- og fugleægsamlere. Wulff giver udtryk for, at De Konservative generelt er positive over for en naturfredningslov, og han taler også for opbygningen af en statslig administration, men Foreningen for Naturfredning skal ikke spille nogen rolle heri. Foreningens sigte med at skabe gode muligheder for turisterne er ikke foreneligt med fredning, og i øvrigt mener Wulff ikke, at det er noget nationalt gode, hvis landet bliver "overfyldt med fremmede turister" – "Befolkningen her i Landet skal tjene sit Udkomme ved en udvidet Adgang til at producere". (*Rigsdagstidende* 1916 Folketinget Forhandlinger sp.3114ff; 3178ff; Elberling & Elberling 1950).

Under udvalgsbehandlingen er der fortsat uenighed om adgangen til strandene. Til gengæld er der enighed om at indføre 22 fredningsnævn (i stedet for 100 fredningskommissioner) og et Naturfredningsråd, som skal være rådgivende i sager om fredning af naturskønne områder og have afgørelseskompetence i sager om fredning af naturvidenskabelige grunde. Grundet uenighederne om strandfærdselsretten m.v. udskydes loven til næste folketingssamling. Af bilagene til betænkningen fremgår det, at videnskabsmændene i Udvalget for Naturfredning har forsøgt at påvirke folketingsudvalget til i højere grad at sikre den 'egentlige naturfredning' – dvs. den videnskabeligt begrundede.

Også i det ny lovforslag fremsat af Zahle i Folketinget 24. november 1916 (*Rigsdagstidende* 1916/17 Tillæg A sp.3265) er det dog tydeligt, at man i høj grad har fulgt ønskerne fra Foreningen for Naturfredning, idet der fortsat er vide hensyn til almenheden; samtidig har foreningen fået indstillingsret til Naturfredningsrådet (Madsen 1979: 42; se også Struckmann 1924: 11). Adgangsretten til strandene (§19) blev indskrænket noget i det nye forslag. Til gengæld påtog staten sig at udrede halvdelen af fredningserstatningerne (mod tidligere en tredjedel), mens de involverede kommuner selv skulle udrede den anden halvdel (§13). Førstebehandlingen er (igen) præget af lange diskussioner om den frie adgang til strandene, og der er fortsat diskussioner om, om hvorvidt det vigtigste er fredning for naturvidenskabsfolkene eller for den brede befolkning (*Rigsdagstidende* 1916/17 Folketinget Forhandlinger sp.1233ff).

Under den fornyede udvalgsbehandling ændres sammensætningen af Naturfredningsrådet, efter forslag fra Det Radikale Venstre og Udvalget for Naturfredning, så det nu er Undervisningsministeriet (ikke Justitsministeri-

et), der udpeger majoriteten af medlemmerne. De Konservative stiller en række mindretals-ændringsforslag. Man vil bl.a. gerne have tilføjet, at fredninger af ejendommelige landskaber skal have *national* interesse (fx Møns Klint, Bornholms klippekyster og Himmelbjergegnen) i stedet for "væsentlig betydning for almenheden", som der står i formålsparagraffen. De Konservative vil også have adgangsretten til strandene yderligere begrænset (*Rigsdagstidende* 1916/17 Tillæg B sp.555; Folketinget Forhandlinger sp.1978ff).

Ved tredjebehandlingen af forslaget er Dansk Ornitologisk Forening (DOF) blevet bekymret over den fri adgang til strandene (og dermed strandfuglenes æg) og har derfor fremsendt et ændringsforslag om at begrænse den frie adgang til øer, holme og kyststrækninger i yngletiden. Folketingsudvalget imødekommer dog ikke DOF, da man mener, at der kan tages hensyn til disse fugleområder via lovens formålsparagraf – og DOF har i øvrigt henvendt sig temmelig sent i den politiske proces.

I Venstres folketingsgruppe har der tilsyneladende været lidt uenighed – gårdejer Carl Sørensen (V) går på talerstolen og siger, at hele lovforslaget er overflødigt – han vil ikke stemme for det; heller ikke gårdejer Pinstrup[62] (V) vil stemme for. Sørensen og Pinstrup er bl.a. bekymrede for landmændenes ret til at lave kreaturindhegninger, men Folketinget vedtager loven 26. januar 1917 (*Rigsdagstidende* 1916/17 Folketinget Forhandlinger sp.2143).

I Landstinget bores der videre i det forhold, at loven både sigter mod at frede områder og mod at sikre befolkningen fri adgang til naturen. Landstinget føjer desuden til formålsparagraffen, at befolkningen skal have fri adgang til statens skove og udyrkede arealer. Statens finansiering udvides endvidere til i visse tilfælde at kunne dække 2/3 af fredningserstatningen. Fredningsnævnenes sammensætning ændres, så den lokale repræsentation bliver stærkere. Endelig er der igen pillet lidt ved strandadgangsretten, hvor retten til kreaturhegn bl.a. præciseres (*Rigsdagstidende* 1916/17 Tillæg B sp.2070) – Sørensen og Pinstrup har formentlig gjort et stykke benarbejde her (jf. ovenfor). Loven vedtages enstemmigt af Landstinget 19. april 1917. Lovens §1 er udformet på følgende vis:

> "Efter Reglerne i denne Lov kan der iværksættes Fredning af Omraader, som paa Grund af deres Skønhed eller Ejendommelighed har væsentlig Betydning for Almenheden, og af Omraader, Planter og Dyr samt geologiske Dannelser, hvis Bevarelse af naturvidenskabelige eller historiske Hensyn er af væsentlig Interesse.
>
> Endvidere kan der mod fuld Erstatning aabnes Adgang til at færdes i Naturen paa Steder, hvor saadan Færdselsret af Hensyn til Befolkningens Friluftsliv er af væsentlig Betydning for Almenheden, og hvor Færdselen kan finde Sted uden at tilsidesætte Hensynet til vedkommende Ejers eller Brugers berettigede og væsentlige Interesser, navnlig den private Fred eller Husfreden.

> Til skove og udyrkede Arealer, tilhørende Stat og Kommune, skal der gives Almenheden Adgang, for saa vidt det kan ske, uden at det offentliges Interesser kommer til at lide herved. (*Rigsdagstidende* 1916/17 Tillæg C sp.1115)

Fredningsnævnene, som havde initiativret til at rejse fredningssager, kom til at bestå af en dommer, et amtsrådsmedlem og et kommunalbestyrelsesmedlem (§2). Det danske fredningsinstrument betegnes 'servitutfredning' og indebærer, at ejeren tvangsmæssigt (eventuelt frivilligt), mod erstatning, pålægges begrænsninger (servitutter), som begrænser udnyttelsesretten (Naturfredningskommissionen 1967a: 35). Fredningsnævnene skulle i fredningssager med videnskabeligt indhold indhente Naturfredningsrådets accept af fredningen. I sager om naturskønhed kunne nævnene bede om en udtalelse fra rådet. Naturfredningsrådet kom til at bestå af tre medlemmer udpeget af undervisningsministeren efter samråd med universitetets matematisk-naturvidenskabelige fakultet og to medlemmer udpeget af justitsministeren (§4). Naturfredningsrådet kunne desuden indstille dyre- og plantearter og geologiske dannelser til fredning direkte ved justitsministeren (§20). Afgørelser i fredningsnævnene kunne indankes til et overfredningsnævn bestående af en formand udpeget af justitsministeren, to landstingsmedlemmer, to folketingsmedlemmer og to højesteretsmedlemmer (§3) – heraf fremgår, at både fredningsnævnene og Overfredningsnævnet havde en overvægt af politisk udpegede medlemmer. Med nedsættelsen af de to nævn etableres vigtige beslutningsarenaer på naturfredningsområdet, hvad angår beslutninger om konkrete fredninger. Den offentlige adgangsret til strandene blev i øvrigt relativt begrænset – der skulle i hvert enkelt tilfælde rejses krav om færdselsret.

Endelig var Naturfredningsloven på plads. Der havde været politisk uenighed om det præcise indhold i loven, men de overordnede linjer var der bred enighed om. Den første naturfredningslovs virkefelt kan i dag forekomme beskedent, men loven er vigtig, fordi senere lovgivning bygger videre på den. Naturgenopretnings-policyen kan dermed ses som sidste skud på den stamme, som Naturfredningsloven kom til at udgøre.

4.2.3 Et svagt naturbeskyttelsesnetværk

Naturbeskyttelsesnetværket er fra dets dannelse i begyndelsen af 1900-tallet et svagt netværk. I 1900-tallets tre første årtier er to af de vægtigste aktører i netværket de to naturfredningsorganisationer – Udvalget for Naturfredning (suppleret af Naturfredningsrådet) og Foreningen for Naturfredning (som siden skifter navn til Danmarks Naturfredningsforening). Aktørerne er enige om, at der bør gennemføres fredninger af dansk natur, men er meget uenige om, hvad formålet med naturfredningen egentlig er. Er det at beskytte sjældne dyr/planter/naturskønne landskaber – herunder beskytte dem mod

den brede befolkning – så videnskabsfolkene kan studere dem? Eller er det at beskytte dem med henblik på, at befolkningen kan komme ud og nyde dem? Videnskabsmændene (Naturfredningsrådet og Udvalget for Naturfredning) og 'socialæstetikerne' (Foreningen for Naturfredning (Danmarks Naturfredningsforening)) stod temmelig stejlt over for hinanden[63]. Lovgivningen lå fast i kraft af Naturfredningsloven af 1917, men forholdet mellem de to naturfredningsforeninger var yderst køligt, og det blev ikke bedre, da kunstmaler Erik Struckmann blev formand (1921-60) for Foreningen for Naturfredning (Madsen 1979: 46ff). Kampene mellem de to foreninger er en klar indikation på, at institutionaliseringen i netværket har været lav.

Naturfredningsrådet er en tredje aktør, der er del af netværket allerede i de tidlige år (fra 1917), og en af rådets vigtigste opgaver var at rådgive i fredningssager om naturskønhed. Rådet hældede ofte til de samme synspunkter, som videnskabsmændene i Udvalget for Naturfredning udtrykte, og var dermed i de første mange år ikke en støttespiller for Danmarks Naturfredningsforening. Rådets holdning i første halvdel af 1900-tallet er forståelig, i og med at formanden i mange år (1925-44) var botanikeren August Mentz, som selv var med i Udvalget for Naturfredning og havde været ansat i Hedeselskabet 1899-1923 – fra 1912 som leder af Hedeselskabets moseindustrielle afdeling. I den moseindustrielle afdeling havde Mentz en assistent ved navn Niels Basse (Pedersen 1971: 254); Basse blev senere direktør for Hedeselskabet og, i egenskab heraf, et mangeårigt medlem af Statens Landvindingsudvalg. Den moseindustrielle afdeling stod bag omfattende afvandingsprojekter i de danske moser med indvinding af landbrugsland for øje.

Mentz forlader den moseindustrielle afdeling i Hedeselskabet, da han i 1923 bliver professor i botanik ved Landbohøjskolen, men han bevarer dog tilknytningen til Hedeselskabet, for han vælges allerede i 1924 ind i Hedeselskabets repræsentantskab (Skrubbeltrang 1966: 430, 441; Hedeselskabets Tidsskrift 1940: 452). Nogle af Mentz' synspunkter fremgik bl.a. af en radioudsendelse i 1928 (genoptrykt i tidsskriftet *Kritisk Revy*). Mentz kritiserer her Foreningen for Naturfrednings opfattelse af begrebet 'naturfredning', da foreningens tolkning ikke er en garanti for naturens fred (Mentz 1928: 27). Mentz gør sig bl.a. til talsmand for at bevare et stort hedeareal, men "Lad da et saadant stort Hede-Bakkeland blive først og fremmest et Objekt for Naturforskningen" (Mentz 1928: 28). Moser og enge vil Naturfredningsrådets formand ikke være med til at frede, fordi de udgør en stor økonomisk værdi – det gælder ifølge Mentz fx 1920'ernes opdyrkning af "Store Vildmose, hvor nu 1100 ha smukke Græsarealer har afløst den mos- og lyngklædte flade" (Mentz 1928: 29). Mosernes erhvervsøkonomiske værdi vidste Mentz naturligvis alt om fra sit arbejde i Hedeselskabets moseindustrielle afdeling. Af interviewet fremgår det også, at Mentz til gengæld ikke er fremmed for at bevare et åløbs krumninger, selvom en lige linje også har sin skønhed. Krumninger er interessante ud fra en geografisk betragtning mener Mentz; også nogle

kyststrækninger bør fredes (Mentz 1928: 30). Om fredning af dyr og planter udtaler Naturfredningsrådets formand:

> "Foruden Fredning af de vigtigste Landskabs- og Vegetationstyper ønsker Naturforskerne tillige, at der værnes om *enkelte Objekter af Dyr og Planter*, som ved deres Forekomst og Egenart yder noget, jeg kan gerne sige sjældent, uden at derfor straks maa opfattes som noget uddøende ... Og jeg har ikke lagt Skjul paa, at det primære Motiv for en Bevarelse af Naturen maa være Hensynet til Naturens Udforskning" (Mentz 1928: 31, Mentz' kursivering)

Mentz er dog ikke imod, at befolkningen får nem adgang til naturen – det er imidlertid et spørgsmål, der ikke har noget med naturfredningen at gøre (Mentz 1928: 32). DN's formand Struckmann skriver om Mentz til zoologen professor Carl Wesenberg Lund i 1928:

> "Ja sandelig har De ret: vi er vel faren med en formand for Naturfrednings–rådet, som propaganderer for Hedeselskabet og håner og fortier det frednings- og oplysningsarbejde vi andre slider med; men det går desmindre støt fremad med forståelsen landet over" (Brevet er her citeret fra Sand-Jensen 2003: 185)

Landvindingsnetværkets aktører kan derimod ikke have været utilfredse med udnævnelsen af August Mentz som formand for Naturfredningsrådet, da han kan betragtes som en 'trojansk hest' i naturbeskyttelsesnetværket. Naturfredningsrådet havde (jf. ovenfor) mulighed for at stoppe fredningssager med naturvidenskabeligt indhold.

Naturfredningsområdet hørte i disse tidlige år under et meget lille hjørne af Justitsministeriets ressortområde, og ministeriet kan derfor også siges at være del af netværkets inderkreds. Som beskrevet var justitsminister Zahle kun nølende gået med til 'statslig tvangsmæssig indgriben' i forbindelse med fredninger, og ministeriet har ikke været en pådriver for en omfattende fredningsindsats.

Ved at tildele fredningsnævnene retten til at rejse fredningssager havde Zahle samtidig sikret sig mod meget omfattende fredningssager, idet kommuner og amter sad med majoriteten af stemmerne i fredningsnævnene, samtidig med at de selv skulle udrede halvdelen af eventuelle fredningserstatninger. I sidste instans kunne fredningssager blokeres af Overfredningsnævnet, hvor flertallet af medlemmerne var rigsdagspolitikere. En fredningssag skulle for at overleve altså passere både det pågældende fredningsnævn, Naturfredningsrådet og Overfredningsnævnet.

Interesseorganisationerne i naturbeskyttelsesnetværket var i begyndelsen af 1900-tallet i besiddelse af meget begrænsede ressourcer, og mulighederne for at udøve non-strukturel magt har derfor også været mere begrænsede end de muligheder, fx Hedeselskabet havde. Udvalget for Naturfredning og Foreningen for Naturfredning havde beskedne økonomiske midler, de

havde kun en lille organisatorisk kapacitet, og de havde et beskedent antal medlemmer – men de havde dog ressourcer i form af naturvidenskabelig ekspertise. Foreningen for Naturfredning havde desuden et godt kort i foreningens bestyrelsesmedlem A.C. Meyer, som samtidig var Socialdemokratiets ordfører på området i Rigsdagen. De to organisationer var for så vidt enige om, at fredningsinstrumentet var et godt instrument til at sikre naturen, men de var meget uenige om det overordnede mål med naturfredningerne, hvilket er en indikator på, at naturbeskyttelsesnetværket havde en lav grad af institutionalisering. Netværket må desuden siges at være præget af et ustabilt kontaktmønster og en lav integrationsgrad. I netværkets inderkreds var der kun få aktører, hvilket normalt er kendetegnet for et stærkt policyfællesskab. Det lave deltagerantal kan dog ikke henføres til, at aktører er blevet ekskluderet fra deltagelse, men derimod til det faktum, at der stort set ikke var andre aktører, som søgte indflydelse på området (og der var formentlig heller ikke så meget indflydelse at hente). Ud over de to interesseorganisationer var kun Justitsministeriet og Naturfredningsrådet med i inderkredsen. Men disse to aktører, som var i besiddelse af beslutningskompetence, støttede kun en ret begrænset fredningsindsats.

Naturbeskyttelsesnetværket må betegnes som et svagt netværk, der kan placeres nede i nærheden af emnenetværkpolen, hvilket især kan henføres til uenighed blandt aktørerne om mål og midler. Aktørerne har på dette tidspunkt ikke kunnet støtte sig til strukturel magt, men har i stedet fra sag til sag måttet søge indflydelse med den non-strukturelle magt (ressourcer), som de individuelt var i besiddelse af. Der er dog ikke tale om et decideret emnenetværk, da naturbeskyttelsesnetværkets aktører er enige om, at en vis naturfredning er ønskelig og fredningsinstrumentet giver trods alt en smule magt over naturen. Samtidig ligger netværket dog i høj grad under for den strukturelle magt, som udøves af landvindingsnetværket. Det viser sig bl.a. ved, at naturbeskyttelsesnetværket ikke vil forsøge sig med fredninger, som kan have en negativ erhvervsøkonomisk effekt. Naturbeskyttelsesnetværket vil således ikke udfordre det stærke landvindingsnetværk.

4.2.4 Naturfredningsloven af 1937

I de første år efter Naturfredningsloven blev der rejst under ti fredningssager om året, og de fleste sager vedrørte frivillige fredninger af små områder – Conwentz' naturfredningstilgang var med andre ord slået igennem. Her skal det også erindres, at kommunerne selv skulle udrede halvdelen af fredningserstatningerne, hvilket kunne fungere som en bremseklods på de lokalpolitisk dominerede fredningsnævn. Statskassens udgifter til fredningserstatninger er således beskeden op gennem 1920'erne, hvor den største årlige udbetaling er i finansåret 1925/26, hvor der udbetales erstatninger for hvad der i dag svarer til ca. 75.000 kr. (Naturfredningskommissionen 1967a: 35; Madsen 1979: 58ff).

Foreningen for Naturfredning søgte at styrke sin stilling ved at foreslå en revideret naturfredningslov, men forslaget vandt ikke politisk gehør (Madsen 1979: 58ff). Til gengæld fik foreningen stor succes med at gøre sig landsdækkende og samtidig skifte navn til *Danmarks Naturfredningsforening* (DN) i 1925 – medlemstallet steg i løbet af nogle få måneder fra 3.000 til 10.000 (Madsen 1979: 72). Senere nedsatte DN et videnskabeligt udvalg og kom dermed til at dække både æstetikken og det videnskabelige. Samtidig vandt foreningen tovtrækkeriet med Udvalget for Naturfredning, som i praksis uddøde i 1931. Dermed var DN eneste reelle interesseorganisation for naturfredningsspørgsmålet (Madsen 1979: 83, 86).

DN's formand, Struckmann, havde allerede i 1925 vundet Thorvald Staunings (S) personlige interesse for naturfredningssagen, da de to blev bragt sammen af den socialdemokratiske journalist Carl A. Andersen, som inviterede dem til selskabeligt samvær (Madsen 1979: 88). Carl A. Andersen var redaktionssekretær på *Socialdemokraten* og samtidig medlem af hovedbestyrelsen i DN (1924-37) (*Kraks Blå Bog*). I dagspressen kunne man i disse år ofte se billeder af Stauning, landbrugsminister Kristen Bording (S) og Struckmann, som besøgte områder, der burde fredes (Madsen 1979: 88, se også Refn 2001; Struckmann 1950). Ifølge Struckmann (1950: 248) havde Stauning en stor forståelse for fredningssagens *folkelige betydning*, som jo netop var DN's mærkesag. Stauning-Munch-regeringen kom til magten i 1929, og regeringen opfordrede snart DN til at komme med forslag til forbedringer af Naturfredningsloven (Refn 2001: 5). Det er bemærkelsesværdigt at det skete samtidig med, at Staunings regering på landbrugs-/beskæftigelsesområdet vedtog grundforbedringslove, som skulle hjælpe med at bekæmpe 'skadeligt vand'. Hvor modsætningsfyldt det end kan forekomme i dag, kunne det lade sig gøre, da der på dette tidspunkt i danmarkshistorien ikke ansås at være den store konflikt mellem de to policies.

DN's forslag til revideret naturfredningslov var klar i 1932 og her argumenterede foreningen bl.a. for udarbejdelse af en samlet fredningsplan for landet, forbud mod bebyggelse nærmere end 100 meter fra stranden og 300 meter fra skoven, samt for en begrænsning af forureningen af åer og vandløb. Sidst, men ikke mindst, bad foreningen om ret til at rejse fredningssager (Refn 2001: 5). Der kom dog til at gå nogle år, inden en lovrevision kunne fremlægges og vedtages, hvilket formentlig hænger sammen med, at krisen i begyndelsen af 1930'erne skulle lidt på afstand først.

Som et udtryk for Staunings interesse for naturfredningssagen valgte han efter 'Stauning-eller-kaos'-valget i efteråret 1935 at overflytte området fra Justitsministeriet til sit eget statsministerium (Kaarsted 1977: 63, 88f), og i 1936 inviterede han DN's formand Struckmann til et flere dage (og nætter) langt møde på Store Kro i Fredensborg for at forhandle indholdet i en ny naturfredningslov på plads. Struckmann havde formanden for DN's juridiske udvalg, dr.jur. Frederik Vinding Kruse, med på kroopholdet, mens Stauning

havde taget statsministeriets departementschef Frederik V. Petersen med. De fleste punkter i forslaget fra DN's juridiske udvalg kunne man enes om, mens Struckmann måtte kæmpe hårdere for det vitale forslag om, at DN skulle have ret til at rejse fredningssager for fredningsnævnene (Refn 2001: 6; se også Struckmann 1950). Det endelige lovforslag fulgte i meget høj grad DN's ønsker. Stauning fremsatte den reviderede lov i december 1936 ud fra følgende begrundelse:

> "Befolkningens gennem de senere Aar voldsomt stigende Trang til Friluftsliv og Friluftsøvelser i forbindelse med den overhaandtagende, i Almindelighed yderst uheldige Bebyggelse af Landets Kyster og Skovegne har medført, at den bestaaende Naturfredningslov ikke længere forslaar til Værn af Landets Naturværdier ..." (*Rigsdagstidende* 1936/37 Folketinget Forhandlinger sp.2060)

Med lovforslaget begynder staten i det små på såkaldt 'generel, erstatningsfri beskyttelse af naturtyper', idet der oprettes en generel fredning af gravhøjene. Ved lovrevisionen har der samtidig kunnet opnås flertal for generelle beskyttelseslinjer mod bebyggelse ved strand og skov, som regeringen pønsede på allerede i 1917. Der blev oprettet en generel strandbeskyttelseszone på 100 m og en generel skovbeskyttelseszone på 300 m, inden for hvilken der ikke må bygges, med mindre man opnår dispensation. Der åbnedes også mulighed for en mere overordnet fredningsplanlægning, og Naturfredningsrådet blev udvidet – bl.a. fik Landbrugsministeriet udpegningsret (undervisningsministeren udpegede tre; et skovkyndigt medlem udpegedes af landbrugsministeren; tre øvrige medlemmer (heraf én arkitekt) udpegedes af statsministeren). Endelig fik DN tildelt den yderst vigtige initiativret til at rejse fredningssager for fredningsnævnene. En meget lang række organisationer har henvendt sig under udvalgsbehandlingen – primært for at støtte lovforslaget (*Rigsdagstidende* 1936/37 Tillæg B sp.2681ff; Tillæg C sp.1937). Blandt partierne var der stor opbakning til lovforslaget, og det vedtoges med 98 stemmer mod 4.

Naturfredningsloven af 1937 må betegnes som vidtgående, og der går en del år, inden loven igen undergår en større revision. 1937-revisionen er især vigtig, fordi den giver DN mulighed for at rejse fredningssager for fredningsnævnene. Fredningsnævnene rummer samtidig et potentiale for konflikter med landvindings-policyen; fx hvis DN forsøger at rejse fredningssag over en sø, som ønskes afvandet i henhold til love inden for landvindingsområdet. Retten til at rejse fredningssager brugte DN i nogle få tilfælde til at udfordre konkrete landvindingsprojekter (Landbokommissionen 1966: 97ff). Retten til at rejse fredningssager begaver dermed DN med strukturel magt, men et positivt udfald af en sag i fredningsnævnet var dog fortsat afhængigt af, at enten den pågældende kommune eller det pågældende amt støttede en fredningssag.

4.2.5 Krigs- og kriseårene

I krigs- og kriseårene i 1940'erne og begyndelsen af 1950'erne er der ikke vedtaget væsentlig ny lovgivning på naturfredningsområdet, men fra slutningen af 1950'erne, hvor samfundsøkonomien bedres, kommer der fokus på det pres, udenlandske (læs: tyske) turister kan forventes at øve på den danske natur – især ved Vesterhavet. I 1959 – kun fjorten år efter 2. Verdenskrigs afslutning – kommer det frem i pressen, at tre tyske købmænd har opkøbt et klitareal omkring Nr. Lyngvig fyr på Holmsland Klit, hvor de vil oprette en sommerhuskoloni, der skal udlejes til tyske landsmænd med lyst til at opleve Vesterhavet. Det fører, sammen med det øgede udbygningstryk på det åbne land, til et politisk ønske om at stramme Naturfredningsloven. Statsminister H.C. Hansen (S) får bemyndigelse til at nedsætte lokale fredningsplanudvalg, som skal dække hele landet; udvalgene skal kortlægge problemer og forberede fredningssager, så der kan tænkes mere i naturfredningshelheder. Laurits Lynnerup Nielsen (DKP) siger ved førstebehandlingen:

> "Tiden er en anden end for 40 år siden. Der foregår et mere omfattende ferieliv og turistliv med sport og al den slags, og de gode trafikforhold gør afstandene kortere til egne og områder, som tidligere kunne synes endog meget langt borte. Byernes befolkning drages mod landets skønne naturpletter ..." (*Folketingstidende* 1958/59 Forhandlinger sp.707)

Ud over den reviderede naturfredningslov vedtages endvidere lovgivning, som forbyder udenlandske opkøb af dansk jord; en lov som blev døbt 'Lex Holmsland Klit' (Alsted 1990: 49f; Madsen 1979: 96ff, 107; Naturfredningskommissionen 1967a: 42ff; *Folketingstidende* 1958/59 Tillæg A sp.585). DN var skeptisk i forhold til de nye fredningsplanudvalg, men blev beroliget med, at foreningen ville få repræsentation. Trods en vis portion skepsis fik tillægget til Naturfredningsloven bred opbakning i Folketinget og blev stadfæstet 21. marts 1959 (Madsen 1979: 96ff). I fredningsplanudvalgene var der et vist lokalt spillerum til at bestemme, hvilke interesser der skulle repræsenteres i udvalgene. Men samtlige udvalg skulle have repræsentanter fra bl.a. Landbrugsministeriet, Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet (Naturfredningskommissionen 1967a: 42).

4.2.6 Naturfredningskommissionen af 1961

Da besættelsestiden er kommet mere på afstand, foreslår DN's juridiske rådgiver, professor Kruse, i efteråret 1960, at der nedsættes en Naturfredningskommission til overvejelse af nye principper i naturfredningsarbejdet. Statsminister Viggo Kampmann, der havde naturfredningen under sit ressort, afviser dog i første omgang idéen. Men i foråret 1961 vedtager Folketinget en generel naturbeskyttelsesbestemmelse, da en regulering af bebyggel-

sen i det åbne land (mod erstatning) sættes ind i Naturfredningsloven (*Folketingstidende* 1960/61 Tillæg C sp. 705). Ved revisionerne i 1959-61 indføres også byggelinjer ved fortidsminder, veje, åer og søer (Anker 2001c: 216). Under folketingsforhandlingerne bliver Kruses idé om en bred undersøgelse af naturfredningsområdet støttet af flere politiske ordførere, og Viggo Kampmann lover derfor at forberede en kommission (Hansen 1990: 31; Madsen 1979: 141). Både DN, Friluftsrådet og Naturfredningsrådet tilknyttes siden som faste medlemmer af den naturfredningskommission, som Julius Bomholt (S) nedsætter i efteråret 1961, mens flere andre naturbeskyttelsesinteresser tilknyttes som sagkyndige medlemmer (Naturfredningskommissionen 1967a+b). Bomholt var blevet minister for det nyoprettede Ministerium for Kulturelle Anliggender, som overtog naturfredningsområdet fra Statsministeriet, og han havde selv siddet i DN's hovedbestyrelse i årene 1937-51 og var derefter blevet medlem af overfredningsnævnet (Madsen 1979: 142). Han var derfor velbevandret i problemstillingerne på området

Naturfredningskommissionen skulle behandle hele naturfredningslovgivningens problemkompleks og specifikt analysere mulighederne for bl.a. en mere sammenhængende planlægning i det åbne landskab og en sikring af den biologiske sammenhæng i naturen. I sidste øjeblik blev kommissoriet udvidet grundet overvejelserne om dansk tilslutning til Det europæiske fællesskab, hvorefter det også indgik,

> ”at analysere den situation, der var opstået, efter at det var blevet klart, at Danmark ville blive et rekreationsområde for betydelige dele af det øvrige Europa, hvis befolkninger bl.a. på grund af lovforbud mod udstykninger og sommerhusbyggeri måtte forventes at ville øve et meget betydeligt pres på dansk jord til rekreative formål” (Naturfredningskommissionen 1967a: 7).

Formentlig på baggrund af erfaringerne fra Holmsland Klit (jf. ovenfor) var forventningen, at befolkningerne i de tætbefolkede lande mod syd, ved en dansk indtræden i fællesskabet, ville komme strømmende til danske rekreative områder og eventuelt opkøbe dansk jord.

Kommissionen havde femogtyve medlemmer. I tillæg til en lang række embedsmænd fra forskellige ministerier var de kommunale organisationer og de forskellige landbrugsorganisationer repræsenteret, ligesom Danmarks Naturfredningsforening (Vagn Jensen) og Friluftsrådet (William Horsten) havde fået sæde, og Naturfredningsrådet (Ødum[64] og Svane) fik to sæder. Ødum havde tidligere siddet i DN's naturvidenskabelige udvalg, og han havde i mange år siddet i bestyrelsen i Friluftsrådet. Da kommissionen afgav sin indstilling i 1967 var Ministeriet for kulturelle anliggender bl.a. repræsenteret ved Sten Bjerke og Viggo Nielsen – de havde begge en fortid i såvel DN's bestyrelse som dens forretningsudvalg (se s.128 og 195).

Under kommissionens udvalg oprettedes i 1964 en række arbejdsgrupper, som bredt gennemgik hele situationen på naturbeskyttelsesområdet, og

som ud over kommissionsmedlemmer tilknyttede en række sagkyndige eksperter. I arbejdsgruppe 4 'om ferske vande' sidder en enkelt landbrugsrepræsentant, nogle embedsmænd, to repræsentanter fra Danmarks Fiskeri– og Havundersøgelser, et par professorer (fra henholdsvis Københavns Universitet og Danmarks Akvarium), en repræsentant fra Naturfredningsrådet og en fra Danmarks Naturfredningsforening. I arbejdsgruppe 7 'om store landskabsfredninger' sidder en række embedsmænd (Ministeriet for Kulturelle Anliggender har flere repræsentanter) sammen med en repræsentant fra Friluftsrådet og en fra De samvirkende danske Landboforeninger (Naturfredningskommissionen 1967a: 7-12).

Blandt Naturfredningskommissionens anbefalinger er, at naturbeskyttelsen i langt højere grad skal omfatte hele det åbne land og således ikke blot fokusere på konserverende beskyttelse af afgrænsede områder og objekter (Naturfredningskommissionen 1967a: se bilagene) – et definitivt opgør med de tanker, som Conwentz sådede i 1905 (se kap.4.2.1).

Kommissionen foreslår også oprettelsen af store naturparker og peger desuden på en lang række områder, hvor der er en fredningsinteresse. Kommissionen peger i alt på 35 områder, hvor der kan tilvejebringes naturparker med alsidigt indhold (Naturfredningskommissionen 1967a: se bilagene). Mange af de udpegede områder er sammenfaldende med områder, som Hedeselskabet fjorten år tidligere har udpeget som egnede til tørlægningsprojekter. I kommissionens udførlige gennemgang af 'anlæg i det åbne land' konstateres det om søterritoriet:

> "De synsmæssige indtryk og de rekreative muligheder kan for søterritoriets vedkommende tænkes forstyrret ved *etablering af faste anlæg eller ved inddæmning og opfyldninger* ..." (Naturfredningskommissionen 1967b: 238, kommissionens kursivering)

Kommissionen påpeger, at fredningsinteressen bl.a. er at bevare søernes vandflade og at undgå åreguleringer (Naturfredningskommissionen 1967b: 244). I perioden 1960-67 fremkommer fredningsbestemmelser, der tilsigter en beskyttelse af de ferske vande, samtidig med at naturfredningsinteresser bl.a. vinder i flere fredningskendelser (Naturfredningskommissionen 1967b: 246). Det er generelt kommissionens opfattelse, at alle landets større søer er bevaringsværdige, ligesom de få tilbageværende uregulerede åstrækninger bør bevares (Naturfredningskommissionen 1967b: 247). Kommissionen gennemgår endvidere landvindingernes skadelige effekt på de ferske vande.

Kommissionen peger også på den skæve sammensætning af Statens Landvindingsudvalg, hvor det ifølge kommissionen burde være en selvfølge, at naturfredningsinteresser indgår i overvejelserne under sagsbehandlingen, og man håber derfor, at Ministeriet for kulturelle anliggender får ændret sammensætningen ved den planlagte revision af Landvindingsloven (Naturfredningskommissionen 1967b: 252f). Kommissionsflertallet udtrykker sin

tilfredshed med, at landvindingsprojekter vedrørende søterritoriet og vedrørende store samlede projekter nu kræver særlovgivning, da det vil gøre det muligt at afveje samtlige interesser (Naturfredningskommissionen 1967b: 253). Friluftsrådets og Naturfredningsrådets repræsentanter (Horsten og Ødum) er enige, men tilføjer:

> "... at forholdene efter deres opfattelse har ændret sig så stærkt i de senere år, at modhensynene – den rekreativ-sociale del af naturfredningen og det mere og mere om sig gribende friluftsliv – nu må føre til, at landvindingernes tid stort set må være forbi. Mindretallet foreslår derfor, at der til iværksættelsen af større landvindinger må indhentes godkendelse fra fredningsplan–udvalgene, inden projekterne føres ud over skitsestadiet" (Naturfrednings–kommissionen 1967b: 253)

Kommissionens forslag til revideret naturfredningslov fremsættes i tro kopi af kulturminister K. Helveg Petersen (RV), men udvalgsbehandlingen når ikke til vejs ende i 1967/68-samlingen, og forslaget genfremsættes i november 1968 med nogle småjusteringer. Diskussionerne går her bl.a. på, om landbruget skal have direkte repræsentation i fredningsplanudvalgene og på det tilbagevendende skisma mellem den private ejendomsret og befolkningens (udvidede) adgang til det åbne land (*Folketingstidende* 1968/69 Forhandlinger sp.1643ff). En lang række personer og foreninger retter henvendelse under udvalgsbehandlingen, og der bliver holdt hele 24 møder.

Forslaget vedtages med støtte fra alle partier, men der er visse politiske uenigheder i et Folketing, hvor VS nu også har fået plads, og hvor SF og VS stikker til de gamle partier. SF vil fx gerne have et forbud mod opfyldninger og vandløbsreguleringer; og den omsiggribende forurening af samfundet diskuteres af bl.a. S og SF. Den senere minister for forureningsbekæmpelse, Jens Kampmann (S), argumenterer for, at loven også burde omhandle forureningsregulering, idet der er et behov for en central og koordineret indsats (*Folketingstidende* 1968/69 Forhandlinger sp.8105ff), men det er regeringen ikke lydhør for, da forureningsspørgsmålet vil blive behandlet særskilt. Det er forståeligt, da der i forvejen havde været en vis intern uro på V og K's gruppemøder om Naturfredningsloven. Det ender således med, at to venstremænd og tre konservative stemmer mod loven ved tredjebehandlingen (se Kaarsted 1992: 445).

Loven betyder bl.a., at sammensætningen af Overfredningsnævnet ændres. Tidligere sad der fire folkevalgte politikere i det syv mand store nævn, men efter lovrevisionen har samtlige partier, som sidder i Finansudvalget, ret til at udpege et medlem af nævnet[65] (*Folketingstidende* 1968/69 Tillæg C sp.1441). Af lovens §33 fremgår, at staten udreder 3/4 af fredningserstatningen. Den sidste fjerdedel betales af den relevante amtsfond. Staten havde således påtaget sig en større del af udgifterne.

Det besluttes efter en lang debat, at der ikke skal etableres naturparker. Statens landskabskonsulent havde i Naturfredningskommissionen argumenteret for, at det var urealistisk med generelle fredninger, og gik derfor ind for at skabe naturparker der, hvor der var mest at tabe. DN, som var blandt hovedmodstanderne af parkerne, var bange for, hvad konsekvenserne ville blive for områder uden for naturparkerne, og argumenterede derfor, med held, imod[66]. I de efterfølgende år vedtages flere love, som indebærer mere generel og erstatningsfri[67] beskyttelse af det åbne land (Primdahl 1999).

Allerede samme år, 1969, vedtages By- og landzoneloven (*Folketingstidende* 1968/69 Tillæg C sp.897), der også er en udløber af naturfredningskommissionens arbejder. Fredningsinstrumentet havde vist sig ikke at kunne styre byudviklingen i det åbne land, men den nye lov betyder, at det gennem planlægning bliver muligt at regulere udviklingen i sommerhusbebyggelserne og bebyggelserne i det åbne land mere generelt (Primdahl 1999; Anker 1996: 243; Anker 2001b: 118).

Samtidig kan det konstateres, at Naturfredningskommissionens budskab vedrørende landvindingsprojekterne modtages i Folketinget, idet landvindingerne i praksis stoppes via ændringerne af Grundforbedringsloven og Landvindingsloven i 1970. Dermed går Danmark ind i en status quo-periode, hvad angår forholdet mellem landvindinger og naturgenopretninger. Det er slut med landvindingsperioden, men den bliver ikke afløst af en naturgenopretningsperiode i de første mange år. Som vi skal se i kap.5, indebærer det imidlertid ikke, at policy-udviklingen er sat i bero.

4.2.7 Naturbeskyttelsesnetværket bliver stærkere 1931-70

Som beskrevet uddør Udvalget for Naturfredning i 1931, og en opponent til Danmarks Naturfredningsforening forsvinder. Det medfører et stærkere netværk. Omvendt har Danmarks Naturfredningsforening (DN) kun nogle få tusinde medlemmer, og foreningens strategi er i de første mange år den neutrale og upolitiske (Svold 1989) – nogle vil sige 'bedsteborgerlige' (Schmidt 1989). Strategien må alligevel siges at give nogle markante gevinster, for DN's ønsker præger i høj grad Naturbeskyttelsesloven af 1917. I 1937 vinder DN en meget vigtig politisk sejr, da Stauning giver foreningen ret til at rejse fredningssager. Og DN får som eneste interesseorganisation forelagt landvindingssager, som foreningen får mulighed for at kommentere. Omvendt er foreningen frem til 1944 nødt til at skulle slås med Naturfredningsrådets formand August Mentz, der havde en stærk tilknytning til Hedeselskabet og bl.a. havde stået for en række afvandingsprojekter, da han ledede Hedeselskabets moseindustrielle afdeling.

I DN's organisation finder man gennem årene, som det også var tilfældet med Hedeselskabet, flere politikere. I 1917 har den socialdemokratiske ordfører, A.C. Meyer, som samtidig er bestyrelsesmedlem i DN, tilsyneladende spillet en aktiv rolle for at lade DN's ønsker komme til udtryk i Naturbeskyt-

telsesloven. Der kan videre peges på, at i foreningens første år (1911-1917) er formanden den tidligere landbrugsminister Alfred Hage (H). Den senere formand, Struckmann, havde ifølge flere kilder et tæt forhold til statsminister Stauning (S) (fx Sand-Jensen 2003; Struckmann 1950; Madsen 1979; Refn 2001). Også den senere kulturminister Julius Bomholt (S), som nedsatte Naturfredningskommissionen og gav DN sæde heri, havde haft plads i DN's bestyrelse i en årrække (1937-51). Mere overraskende er det, at også Hedeselskabets direktør, medlem af Statens Landvindingsudvalg, Niels Basse, i perioden 1951-64 sidder i Danmarks Naturfredningsforenings bestyrelse (*Kraks Blå Bog)*, hvilket formentlig ikke har været en fordel for mere radikale naturbeskyttelsesinteresser, da han, i lighed med Naturfredningsrådets August Mentz, må kunne betragtes som en 'trojansk hest'. Knud Thestrup (MF, K) sidder ligeledes i en periode både i DN's hovedbestyrelse og i Hedeselskabets repræsentantskab.

Hvad angår Naturfredningsrådet, sker der ændringer på formandsposten i 1940'erne. Zoologen professor Ragnar Spärck bliver formand i 1949. Spärck konstaterer i 1962, at Statens Landvindingsudvalg i alt har forelagt Naturfredningsrådet mere end 2.000 landvindingssager siden 1940[68]. Heraf rekvirerede Naturfredningsrådet mindre end 10 pct. til nærmere undersøgelse, og man har kun søgt at hindre nogle ganske få af disse nærmere undersøgte sager. Har man endelig søgt at hindre en landvindingssag, har det ikke altid været succesfuldt, og i alt har man indtil 1962 næppe stoppet mere end ti af de ca. 2.000 landvindingssager (Ferdinand 1993: 114). Det ser med andre ord heller ikke ud til, at der er sket revolutionerende forandringer i Naturfredningsrådets virke i de første år under den nye formand. Men i 1957 har Spärck et indlæg i *Berlingske* Tidende, hvor han bl.a. problematiserer åreguleringerne (Jensen 1996), og i 1961 udtrykker Spärck også holdninger som er meget forskellige fra Mentz'. En ny policy foreslås:

> "Den nuværende naturfredningslovgivning går ud fra, at fredning er noget, der undtagelsesvis foretages, og hvorfor der udbetales erstatning. Det er et spørgsmål, om man ikke må se at komme væk fra dette synspunkt og til en vis grad vende sagen om, således at landskabet og naturen på forhånd er fredet, og at man tværtimod skal have tilladelse til at ændre denne tilstand" (Spärck 1961: 42)

Profetiske ord – Spärcks synspunkter stemmer overens med den generelle, erstatningsfri naturbeskyttelse, som siden hen udvikledes. Ragnar Spärck var i øvrigt repræsenteret i en række bestyrelser inden for det naturvidenskabelige område, og han blev bl.a. æresmedlem af Dansk Ornitologisk Forening[69] (DOF) i 1956 (*Kraks Blå Bog*).

Hvad angår den sidste af de gamle aktører i naturbeskyttelsesnetværket – statsadministrationen – var der også sket ændringer. Først havde Zahle (RV) med en vis nølen taget naturfredningen ind under Justitsministeriets

vinger i 1917. Dernæst placerede en engageret Stauning (S) naturfredningen i Statsministeriet i 1935. Endelig overtog det tidligere DN-bestyrelsesmedlem Bomholts (S) kulturministerium området i 1961. Den nære tilknytning til DN understreges af, at Viggo Nielsen bliver udnævnt til kontorchef i ministeriets 4. kontor, som overtager fredningsområdet – indtil udnævnelsen sad Viggo Nielsen i DN's hovedbestyrelse og forretningsudvalg ved siden af sit arbejde som fuldmægtig i Undervisningsministeriet (Jensen 1990: 40; *Dansk Naturfredning* div. årgange). Også DN's daværende formand, Vagn Jensen, var ansat i Undervisningsministeriet, hvor han var kontorchef (*Dansk Naturfredning* div. årgange). Viggo Nielsen får en lang karriere som administrativ chef for naturfredningsområdet, og han bliver således også chef for Fredningsstyrelsen, da den oprettes i 1975.

Der var dog afsat ganske begrænsede ressourcer til naturbeskyttelsen i Bomholts ministerium i begyndelsen – der fulgte således kun en enkelt medarbejder med fra Statsministeriet (Knuth-Winterfeldt 1990: 16). Men i disse år styrkes netværket alligevel væsentligt. Interaktionen og integrationen mellem aktørerne øges væsentligt; især via arbejdet i Fredningsplanudvalgene og de omfattende arbejder knyttet til Naturfredningskommissionen. Her havde bl.a. DN og Friluftsrådet sæde sammen med embedsmænd fra bl.a. Kulturministeriet.

Friluftsrådet dannes i 1942 som en udløber af arbejdet i Statsministeriets 'udvalg vedrørende befolkningens friluftsliv', der var blevet nedsat af Stauning i 1941 (Nystad 1982). Som en paraplyorganisation for diverse friluftsinteresser bidrager Friluftsrådet også til en øget interaktion i netværket. Statsministeriet så gerne et råd dannet, som repræsenterede alle former for friluftsliv, og som Statsministeriet kunne anvende som forhandlingspartner[70]. Der var således også tale om en overordentlig bredt sammensat organisation[71] – bestyrelsen kom til at bestå af Dansk Cyklist Forbund, Herbergsringen, Dansk Vandrelaug, KFUM-Spejderne, Dansk Svømme- og Livredningsforbund, DIF og Lejrklubben for Danmark. Danmarks Naturfredningsforening var repræsenteret på Friluftsrådets stiftende møde[72], men tager altså ikke plads i bestyrelsen.

Endelig kan det nævnes, at man mere ude i periferien af naturbeskyttelsesnetværket finder interesser, der går ind for naturbeskyttelse som led i beskyttelsen af fiskeriet. Det drejer sig om lystfiskerne organiseret i Danmarks Sportsfiskerforbund, om Fiskeriministeriet (udskilt fra Landbrugsministeriet i 1947) og erhvervsfiskerne organiseret i bl.a. Dansk Fiskeriforening. For disse tre aktører er det primære mål at sikre et godt fiskeri, og hertil er naturbeskyttelse ofte et væsentligt middel. Også jagtorganisationerne befinder sig mere ude i periferien af netværket: Naturbeskyttelsen er et middel til at sikre et jagtudbytte, men kan samtidig lægge bånd på udfoldelsesmulighederne og er derfor for jægerne et tveægget sværd. Desuden kan der findes forskellige

typer af vildt i henholdsvis afvandede områder (fx råvildt) og i områder med vild (og våd) natur (fx ænder).

Efter at Udvalget for Naturfredning uddør i 1931, er naturbeskyttelsesnetværket blevet stærkere, selvom netværket fortsat er relativt åbent for aktører. Der er i netværkets inderkreds en større grad af konsensus om mål og midler. Den vilde natur skal sikres gennem fredninger eller generelle beskyttelsesordninger – i visse tilfælde også selvom det kan have en negativ effekt for erhvervsøkonomiske interesser. Der er nogen ressourceinterdependens i netværket, hvor ekspertviden og medlemstal er vigtige ressourcer for interesseorganisationerne, og hvor Kulturministeriet kan levere legitimitet. Som vi senere skal se, har naturbeskyttelsesnetvæket i 1960'erne også formået at opbygge et negativt policy-image omkring landvindingsprojekterne (se kap.7). DN er den vigtigste interesseorganisation i netværket og bruger sin ret til at rejse fredningssager – antallet af fredninger kulminerer i 1960'erne (se s.158). De generelle beskyttelsesbestemmelser, fredningsinstrumentet og arbejdet i fredningsplanudvalgene og Naturfredningskommissionen indikerer, at også naturbeskyttelsesnetværket har nogen strukturel magt over naturen på dette tidspunkt i danmarkshistorien. Udvalgsarbejdet og kommissionsarbejdet er samtidig et udtryk for, at integrationen i netværket øges; der er oftere interaktion, og det må derfor forventes, at der forhandles mellem aktørerne (jf. Daugbjerg 1999: 110). Aktørerne er dog påpasselige med ikke at træde landvindingsnetværket for meget over tæerne. DN, som har høringsret, er således frem til 1960'erne forsigtig med at udtale kritik af landvindingsprojekterne, på trods af at projekterne står i skærende kontrast til naturbeskyttelsesnetværkets ønsker – landvindingsnetværket udøver fortsat strukturel magt.

Fra 1970 går åbent land-policyen vedrørende åer, søer, fjorde og vådområder m.v ind i en periode, hvor magten er langt mere ligeligt fordelt mellem de to netværk.

KAPITEL 5

Land forbliver land, vand forbliver vand – status quo-fasen 1970-1985

I perioden 1970-85 foretages der ikke nye landvindinger, men der naturgenoprettes heller ikke. Marker forbliver marker, og naturarealer forbliver naturarealer – medmindre marker eller naturarealer inddrages til byudvikling eller veje. Samtidig forsøger de to netværk via diverse lovgivning at sikre, at de ikke skal afgive 'deres' arealer til andre formål. I landbrugslovgivningen begynder der dog også mod slutningen af perioden så småt at indarbejdes hensyn til miljø og natur.

5.1 Landbrugslovgivningen 1970-85

Som beskrevet i kap.4.1.12 havde Afvandingsudvalget overtaget administrationen af de drastisk beskårne muligheder for de store landvindingsprojekter. I 1972 overtager Statens Jordlovsudvalg administrationen med Afvandingsudvalget (Landbrugsministeriet 1972) – Jordlovsudvalget kendte området, da man havde bistået med jordfordelinger i de store afvandingssager (Hansen 2003: 47). Samme år indfører Landbrugsministeriet som led i regeringens sparebestræbelser et bevillingsstop for grundforbedringstilskud; to år senere ophæves Lov om finansiering af grundforbedring og vandløbsregulering. Derefter handler det for Statens Jordlovsudvalg blot om regnskabsmæssigt at afvikle de sager, hvor der allerede er givet tilsagn om lån og tilskud. Det arbejde afsluttes i 1981 (Priemé 1997). Statens Jordlovsudvalg nedlægges 1982, og Afvandingsudvalget året efter[73].

Anker Jørgensens (S) socialdemokratiske regering (1975-78) indfører dog igen et tilskud til dræning og vanding (Priemé 1997). Loven er en beskæftigelsesforanstaltning, som vedtages i kølvandet på oliekrisen, men den yder ikke støtte til nye landvindingsprojekter.

I 1976 og 1978 rumler Venstres folketingsgruppe (bakket op af Hedeselskabet) med en idé om et nyt beredskab af landvindingsprojekter, men det bliver ved snakken (Geckler 1982: 80, 103f).

I 1985 ændres lov om tilskud til dræning og vanding, så der fra 1987 ikke længere ydes tilskud til dræningsarbejder (Skov- og Naturstyrelsen 1987: 239; Miljø- og Energiministeriet 1995: 279).

Samtidig med beskæringen af mulighederne for at få støtte til afvandinger og dræninger havde landvindingsnetværket dog allerede fra 1970 sikret sig en udbredt kontrol med, at landbrugsjorder ikke afgaves i stort omfang til andre formål end landbrugsformål. Denne kontrol bundede i, at de såkaldte jordbrugskommissioner skulle træffe afgørelser i sager om ophævelse af dyrkningspligten på landbrugsjorder (se Esben Munk Sørensens udtalelser i

Fyens Stiftstidende 04.05.2003). Jordbrugskommissionerne var domineret af aktører fra landvindingsnetværket, og de har dermed kunnet sikre status quo for landbrugsjorderne.

I løbet af 1970'erne og 1980'erne er der samtidig sket det, at miljø- og naturhensyn langsomt er blevet indarbejdet i landbrugslovgivningen (jf. Anker 1996: 292ff; Christensen 2000: 233ff).

I 1978 indarbejdes det således i Landbrugslovens formålsparagraf, at der ved inddragelse af landbrugsjord til anden anvendelse skal ske en mere bred afvejning af interesser – fx skal jordernes landskabelige værdier indgå i overvejelserne. Samtidig fremgår det dog fortsat, at jord er en begrænset naturressource, og at afgivelse af jord til andre formål end landbrugsformål derfor skal begrænses mest muligt. Landbrugsinteresserne sikrer sig desuden i de år, at de via de såkaldte landbrugsplaner kan forbeholde de bedste landbrugsjorder til jordbrugsmæssig anvendelse – senere overtager amterne denne opgave som led i arbejdet med regionplanerne (Christensen 2000: 236ff; Mouritsen 2003: 68f).

Landvindingsnetværkets aktører koncentrerer sig i denne periode primært om, at landbrugsjord forbliver landbrugsjord. Det gamle landvindingsnetværk er blevet disintegreret i forhold til perioden frem til 1960'erne, hvilket primært kan henføres til, at vigtige institutionelle strukturer er forsvundet. Aktørernes hyppige møder i Statens Landvindingsudvalg er helt forsvundet med nedlæggelsen af udvalget. Samtidig er det tilsyneladende blevet sværere for netværket at ekskludere interesser; eksempelvis får Naturfredningsrådet – en aktør fra naturbeskyttelsesnetværket – i 1960'erne sæde i Den store landbokommission.

Aktørerne i landvindingsnetværket privilegeres dog fortsat. Især via Landbrugsloven som giver netværkets aktører mulighed for at bevare landbrugsjorderne (og forsvare de gamle landvindingsprojekter), og via Vandløbsloven som fortsat foreskriver, at vandløbenes vigtigste formål er at aflede 'skadeligt vand'. Samtidig er der fortsat tæt interaktion og ressourceafhængighed mellem Landbrugsministeriet og netværkets andre aktører på en række andre områder, hvilket er med til at integrere netværket (se Daugbjerg 1999). Ud over nedlæggelsen af Landvindingsudvalget er der ikke sket den store udskiftning af aktører i netværkets center, og aktørerne, som fortsat er ressourcestærke, er fortsat enige om, at et meget vigtigt formål er at sikre landbrugsjorderne. Landvindingsnetværket kan på dette tidspunkt karakteriseres som en mellemform på Marsh & Rhodes-kontinuet – det er hverken et emnenetværk eller et policy-fællesskab.

Idéen om nye landvindingsprojekter lever fortsat i Landbrugsministeriet i begyndelsen af 1980'erne:

> "Selvom landvinding for tiden måske ikke kan anses for en realistisk mulighed for at forøge landbrugsarealet, kan ønskerne og mulighederne for en

> produktionsudvidelse meget vel aktualisere både nye og gamle projekter til arealindvinding som en sidste mulighed til at få eller søge tabet af landbrugsjord udlignet. Muligheden for eventuel genoptagelse af landvinding må ikke forspildes" (Klixbüll 1981, forfatterens understregning)

I notatet forudses det at større landvindingsprojekter nok vil være i konflikt med frednings- og miljøinteresser, men at muligheden for landvindinger bør være til stede. Blot skal der tages hensyn til de forskellige interesser. I notatet advares der desuden mod at ophæve den fortrinsstilling, jordbrugets afvandingsinteresser har efter den gældende vandløbslov, da en ophævelse hverken vil være hensigtsmæssig eller forsvarlig. Dette synspunkt vandt dog ikke fremme, for i 1982 indførtes der et dobbelt hensyn i Vandløbsloven, så der også skulle tages miljøhensyn (se s.135). I 1981 indledte ministeriet endvidere en undersøgelse af afvandingsbehovet i Danmark. Da man i 1985 kunne præsentere undersøgelsens resultater var en af konklusionerne, at der var behov for nydræning af 200.000 ha landbrugsjord (Landbrugsministeriet 1985: 4). Et par år senere stoppes tilskuddene til dræningsaktiviteter imidlertid.

5.2 Naturbeskyttelseslovgivningen 1970-85

I 1970'erne og '80'erne sker der på mange forskellige fronter vigtige ændringer på naturbeskyttelsesområdet.

5.2.1 Administrationen

En slagkraftig statsadministration opbygges på miljø- og naturområdet gennem 1970'erne og 1980'erne. Da Bomholts (S) Ministerium for Kulturelle Anliggender overtog naturfredningen fra Statsministeriet i 1961, fulgte der kun en enkelt sagsbehandler med, men området blev styrket via Naturfredningsloven af 1969. Samtidig giver Naturfredningskommissionens arbejde og det efterfølgende arbejde med Naturfredningsloven anledning til, at Socialdemokratiet ytrer ønske om, at der dannes et Ministerium for forureningsbekæmpelse. Dette ønske kan partiet selv realisere i 1971 (Kampmann 1996), efter at et Forureningsråd har været nedsat siden 1969. Siden får miljø- og naturområdet et fælles ministerium, da Miljøministeriet dannes i 1973 og naturfredningen overflyttes dertil. Samme år vedtages Miljøbeskyttelsesloven, men den rummer ikke meget naturbeskyttelse i ordets brede betydning (Olwig 1990: 96). I 1975 opretter ministeriet en fredningsstyrelse og en planstyrelse, som bliver vigtige omdrejningspunkter for naturbeskyttelsen. I Fredningsstyrelsen samles friluftsliv, råstoffer og natur-/bygningsfredning, og her får 'naturlandskab' og kulturlandskab en fælles base (Knuth-Winterfeldt 1990: 16). I 1987 får naturen sin egen styrelse, da Fredningsstyrelsen og Skovstyrelsen integreres i den nye Skov- og Naturstyrelse.

5.2.2 De internationale tiltag

I perioden 1970-85 er der flere vigtige internationale tiltag. 1972 betegnes ofte som det år, hvor den internationale miljøret for alvor vinder fodfæste via FN's Stockholmkonference om det menneskelige miljø (se fx Koester 1990: 212). Men allerede i 1971 vedtages den for naturbeskyttelsen vigtige *Ramsarkonvention* om beskyttelse af vådområder af international betydning (for især vadefuglene) (Anker 1996: 226). Den internationale bekymring for naturens tilstand er fra 1970'erne, sammen med Naturfredningskommissionens rapporter, en vigtig drivkraft for udviklingen af den danske naturbeskyttelses-policy, og det er samtidig en drivkraft, som sætter fokus på beskyttelse af vilde dyr og planter, hvorimod den tidligere danske lovgivning i højere grad var rettet mod at sikre befolkningen rekreative områder via fredningsinstrumentet (Det Økonomiske Råd 2000: 144). Ramsarkonventionen ratificeres af Danmark 19. december 1977, og ved tiltrædelsen skal Danmark udpege mindst ét nationalt vådområde (sø, mose, fjord eller lavvandet havområde) af international betydning, som landet forpligter sig til at beskytte. Danmark udpeger ved tiltrædelsen 27 Ramsarområder (i alt 7.400 km^2). Udpegningen bliver foretaget på oplæg fra en ekspertgruppe med eksperter fra Vildtbiologisk Station, Naturfredningsrådet og Fredningsstyrelsen. Landbrugsministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Offentlige Arbejder og Udenrigsministeriet var enige om den danske liste (Skov- og Naturstyrelsen 2003). Hovedparten af områderne er lavvandede dele af de indre danske farvande (Skov- og Naturstyrelsen 2005b), og der er demed et betydeligt sammenfald med de områder, som Hedeselskabet i 1953 fandt inddæmningsegnede, og som Naturfredningskommissionen fandt fredningsegnede. Fx udpegedes i Fyns Amt to områder, som Hedeselskabet tidligere havde haft kig på: Det Sydfynske Øhav (38.175 ha) og Æbelø-Nærå Strand-området (13.107 ha).

I 1979 tilslutter Danmark sig Bernkonventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter, og i april samme år vedtages EF's fuglebeskyttelsesdirektiv. Fuglebeskyttelsesdirektivet er vigtigt, fordi det forpligter Danmark til at udpege områder til fuglebeskyttelse (Anker 1996: 227f). EF-fuglebeskyttelsesdirektivet og EU's habitatdirektiv er EU's implementering af Bernkonventionen (Koester 2001: 77).

En markant vedtagelse er det også, da International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) i samarbejde med FN's miljøprogram (UNEP) i 1980 præsenterer en *Verdensstrategi for Naturbevarelse*, som introducerer begrebet 'bæredygtig udvikling'; og 29. oktober 1982 anbefaler FN's Generalforsamling det såkaldte 'World Charter for Nature' (Koester 1990: 212), som bl.a. introducerer 'forsigtighedsprincippet' (jf. Norges Offentlige Utredninger 2000: kap.6). Forsigtighedsprincippet var i første omgang primært sigtet på at begrænse forureningen, men har siden fået en bredere anvendelse på miljø- og naturområdet (Basse & Anker 2001: 27).

5.2.3 Den generelle beskyttelse

Et overordnet træk for perioden er, at natur*fredningspolicy*en udvikles til at blive en bredere, mere generel og mere planlæggende natur*beskyttelsespolicy*. Samtidig mindskes antallet af fredninger, dels fordi mange områder nu er sikrede via generelle beskyttelsesregler, dels fordi de mest oplagte fredninger allerede er foretaget. Råstofloven (1972) overflødiggør fredninger af områder, hvor man risikerer etablering af grusgrave (Andersen 1990c: 134), og Erhvervelsesloven (1972) giver staten mulighed for at sikre arealer til rekreative formål (Det Økonomiske Råd 2000: 151). Naturfredningsloven revideres (1972) på Naturfredningskommissionens anbefaling, så offentlige vandløb (med bundbredde over to meter) og naturlige søer større end 3 ha får en generel, erstatningsfri beskyttelse mod tilstandsændringer og mod bebyggelse nærmere end 150 m (Christensen 1990: 203f; Anker 2001c: 216, 247). Vådområderne beskyttes bedre (1975) og endnu bedre i 1978, efter at den nye fredningsstyrelse sammen med naturorganisationerne kører en kampagne som led i Europarådets vådområdekampagne. Folketinget reviderer efterfølgende Naturfredningsloven med en generel beskyttelse af de gamle 'vandlidende områder' (moser, søer og vandløb). (*Folketingstidende* 1977/78 Tillæg C sp.453). Miljøminister Niels Mathiassen (S) siger ved fremsættelsen:

> "Gennem de seneste årtier er der sket en foruroligende formindskelse af antallet af vådområder og uregulerede vandløb, og denne udvikling indebærer alvorlige konsekvenser for opretholdelsen af et rigt og varieret dyreliv. Såfremt denne udvikling får lov til at fortsætte, vil en række plante- og dyrearter være truet af udslettelse i Danmark" (*Folketingstidende* 1977/78 Forhandlinger sp.4064)

Den del af ændringsforslaget, som vedrører den generelle beskyttelse af vådområderne, giver nogen politisk uenighed. Bl.a. om i hvilket omfang de private vandløb skal beskyttes. Og Askjær Jørgensen (FrP) beklager, at beskyttelsen af moserne vil umuliggøre dræninger. Venstre er også betænkeligt ved beskyttelsen, men har tiltro til at fredningsplanudvalgene, som decentraliseres, vil tage de fornødne erhvervsmæssige hensyn i afgørelserne – amterne kunne således dispensere fra den generelle beskyttelse. De Konservative stemmer imod, fordi fredningserstatningerne i forslaget er for små. Også Fremskridtspartiet stemmer imod, da forslaget begrænser erhvervslivets muligheder på urimelig vis (*Folketingstidende* 1977/78 Forhandlinger sp.9424).

I lighed med landvindingsnetværket sørger naturbeskyttelsesnetværket altså generelt for i status quo-perioden at sikre de arealer, som man selv sætter pris på, mod revolutionerende indgreb.

I 1982 undergår Vandløbsloven en betydningsfuld ændring, da man ændrer princippet om, at vandløbenes formål er at aflede 'skadeligt vand'. En

ændring som aktører i naturbeskyttelsesnetværket har stor indflydelse på (se kap.8.4). Princippet om afledning af vand havde været gældende, siden Hedeselskabet fik det tilføjet i Vandløbsloven 102 år tidligere, men det ændres nu, så vandløbene kommer til at tjene et dobbelt hensyn: De skal fortsat aflede vand, men det skal ske under hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten. Samtidig fremgår det af loven, at vandløbene ikke uden myndighedernes tilladelse må reguleres (Lov nr. 302 af 09.06.1982). Loven åbner samtidig mulighed for at få tilskud til vandløbsrestaureringer, så vandløbene kan leve op til den fastlagte målsætning. Dermed tages de første spæde skridt i retning af en mere aktiv naturgenopretnings-policy. Der afsættes årligt 3,1 mio. kr. til restaureringerne (Wilhjelmudvalget 2001a: 215). Anders Fogh Rasmussens VK-regering nedsatte dog fra og med 2002 de årlige bevillinger til ½ mio. kr.

Den generelle beskyttelse af danske vådområder udvides med en beslutning i 1983 til også at gælde strandenge, strandsumpe og heder, samt en udvidet beskyttelse af søerne (Knuth-Winterfeldt 1990: 11, 14f; Christensen 1990: 204). Derefter er 28.000 km vandløb (to tredjedele af landets vandløbslængde) omfattet af beskyttelsen. Det samme gælder moser større end 5.000 m², heder større end 50.000 m², strandenge større end 30.000 m² og søer større end 500 m². Desuden er betydelige vådområder sikret ved deciderede områdefredninger. Vil man foretage indgreb i et beskyttet område, kræves der dispensation fra det pågældende amtsråd og særligt tungtvejende hensyn[74]. Amtsrådets afgørelse kan indklages til Skov- og Naturstyrelsen (Christensen 1990: 204f).

Tre år efter den reviderede vandløbslov vedtages Okkerloven (*Folketingstidende* 1984/85 Tillæg C sp.379) i maj 1985. Loven har til formål at beskytte vandløb, søer og havområder mod okkergener som følge af landbrugets dræningsarbejder, da okker kan have en giftig virkning for planter og dyr (Anker 1996: 289). Udgrøftnings- og dræningsprojekter i okkerpotentielle områder kræver ifølge loven en særlig tilladelse. 296.000 ha landbrugsjord udpeges som okkerpotentiel. Samme år ændres lov om tilskud til dræning og vanding, så der fra 1987 ikke længere bliver ydet tilskud til dræning (Skov- og Naturstyrelsen 1987: 239; Miljø- og Energiministeriet 1995: 279).

5.2.4 Den overordnede planlægning

I juni 1973 vedtages loven om lands- og regionplanlægning, der kan betragtes som 'anden etape' af en planlovsreform, hvor By- og landzoneloven fra 1969 var første etape. Af loven fremgår det, at der i planlægningen af udviklingen i det åbne land er pligt til at tilgodese hensyn til landskab og natur (Jensen 1990: 44). I denne planlægning kan myndighederne anvende et kort, som Kulturministeriet havde udarbejdet i 1972 – på Naturfredningskommissionens anbefaling – og som graduerede områderne i det åbne land efter de-

res fredningsinteresse. Kortet blev vigtigt for de følgende års planlægning (Knuth-Winterfeldt 1990: 12; Jensen 1990: 42).

I 1977 træder en kommuneplanlov i kraft (Christiansen 1990: 68), og ved 1978-revisionen sker der en decentralisering, da de gamle fredningsplanudvalg nedlægges, og man overgår til amtskommunal fredningsplanlægning, hvor Fredningsstyrelsen så koordinerer den overordnede indsats. Nedlæggelsen af fredningsplanudvalgene gav nogen politisk debat. Bl.a. RV, KrF og SF var bekymrede for, at den amtskommunale opgavevaretagelse ville medføre en politisering af fredningsplanlægningen (Christensen 2000: 269ff; *Folketingstidende* 1977/78 Tillæg C sp.453, 475).

I 1984 præsenterer Fredningsstyrelsen publikationen *Danmarks større nationale naturområder*, der udpeger områder i Danmark, som kan tillægges national eller international betydning. I publikationens forord skriver miljøminister Christian Christensen: "I europæisk perspektiv er Danmark noget særligt på grund af de attraktive kystlandskaber, øhavene og de mange lavvandede områder af enestående biologisk betydning" (Fredningsstyrelsen 1984). Året efter, i juli 1985, præsenterer EF sin grønbog om perspektiverne for den fælles landbrugspolitik – den handler bl.a. om landbrugets problemer med overproduktion og baner vejen for en aktiv dansk natur*forvaltnings-policy*. Samtidig går Danmark ind i en periode, hvor de biologiske hensyn i lovgivningen i højere grad vinder frem ved siden af de mere landskabelige hensyn (Anker 2001c: 117).

5.2.5 Naturbeskyttelsesnetværket er blevet væsentligt stærkere

I status quo-perioden er det tydeligt, at naturbeskyttelsesnetværket privilegeres ved, at den eksisterende/tilbageværende vilde natur sikres mod indgreb. Samtidig kan der iagttages en betydelig styrkelse af netværket i kraft af opbygningen af en decideret naturbeskyttelsesadministration, som øger integrationen i netværket dramatisk. Aktørerne i netværkets center bliver desuden flere og stærkere, og aktørerne er forholdsvis enige om, at det fælles mål handler om at sikre den vilde natur.

DN er i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne fortsat en interesseorganisation, som næsten udelukkende arbejder gennem sin ret til at rejse fredningssager (Svold 1989: 44), og foreningen fører således en relativt reaktiv linje, men andre organisationer er på fremmarch:

Dansk Ornitologisk Forening (DOF) kan nu betragtes som en integreret del af naturbeskyttelsesnetværkets inderkreds. DOF er stiftet i 1906 af vekselerer E. Lehn-Schiøler for at fremme kendskabet til fugle og virke for beskyttelsen af den hjemlige fuglefauna – en målsætning som gennem årene er blevet bevaret (Ferdinand 1993: 143). DOF var dog i landvindingsfasen famlende over for, hvad der kunne gøres for at stoppe de mange afvandingsprojekter (Ferdinand 1993: 112), og DOF er derfor i lighed med DN ikke særlig aktivistisk i første halvdel af 1900-tallet. Således er DOF også en forening, man

yderst sjældent støder på ved en gennemgang af Statens Landvindingsudvalgs arkivalier; foreningen har da heller ikke besiddet formelle rettigheder i forhold til udvalget. Foreningens passivitet kan bl.a. forklares med, at det videnskabelige materiale om det danske fugleliv var temmelig begrænset indtil midten af 1950'erne, hvor fugleinteressen øges både som professionel videnskab og som hobbyinteresse (Ferdinand 1990: 169). DOF indsender dog et høringssvar under forhandlingerne om Naturbeskyttelsesloven af 1917, men det får ingen indflydelse på rigsdagsforhandlingerne – bl.a. fordi det (symptomatisk) indsendes for sent (op til lovforslagets tredjebehandling) (se kap.4.2.2).

Foreningen indgår fra 1965 i et samarbejde med embedsmænd i Kulturministeriet, der som nævnt administrerede naturfredningen, om at udarbejde lokalitetsregistreringer (Ferdinand 1993: 130ff). DOF's nye formand i 1969, Lorenz Ferdinand, var således integreret i arbejdet i Kulturministeriet og senere i Fredningsstyrelsen. DOF har, som DN, gennem årene forsøgt at favne både det videnskabelige og det bredt oplysende arbejde, og oprettelsen af lokalafdelinger i 1970'erne betød, at foreningen blev landsdækkende og øgede sit medlemstal fra 3.215 (1971) til 8.700 (1986). Foreningen blev op gennem 1970'erne mere professionaliseret og bredere fagligt funderet med ansættelsen af et par biologer. DOF etablerede endvidere i 1986 anpartsselskabet Ornis Consult, der udarbejder videnskabelige rapporter bestilt af myndighederne (Ferdinand 1993: 142ff, 163). DOF's stil er dog længe den ikke-konfrontatoriske, for da en gruppe foreningsmedlemmer i 1970'erne begynder at udføre aktioner om kystfuglebeskyttelse, trues de med eksklusion (Interview Tage Madsen 2004). Det lave medlemstal, sammenlignet med DN's, betyder, at foreningen må betegnes som en letvægter rent økonomisk. I løbet af 1970'erne øges til gengæld DOF's interaktion med de andre aktører i naturbeskyttelsesnetværket. DOF's formand Lorenz Ferdinand har bl.a. sagt herom:

> "I 1978 fik jeg en opringning fra en af DOF's mangeårige medlemmer, erhvervschef Jens Jørgen Bolvig, Hjørring. Han var kommet i Folketinget, valgt af De Radikale, og var interesseret i at formidle 'grønne' oplysninger og synspunkter til partiet. På Bolvigs opfordring etablerede vi en uofficiel naturpolitisk kontaktgruppe, hvor William Horsten fra Friluftsrådet, Jesper Refn fra Danmarks Naturfredningsforening, Hans Meltofte og jeg deltog. Bolvig fortalte os, at vi havde været meget dårlige til at gøre vor indflydelse gældende på Christiansborg, og han hjalp os igennem årene med kontakt til alle de politiske partier – undtagen Venstre og Fremskridtspartiet – men selvfølgelig særligt til De Radikale" (Ferdinand 1993: 169)

Også Friluftsrådet begyndte at spille en aktiv rolle i naturbeskyttelsesnetværket. Rådets sekretær og bestyrelsesmedlem (1953-81), William Horsten, var således en aktiv deltager i den offentlige debat. Han sad med i Natur-

fredningskommissionen, og han var også med i DN's hovedbestyrelse (1962-81) (*Kraks Blå Bog*). Friluftsrådet har været et potentielt mødeforum for hele den store bredde af naturbeskyttelsesinteresser. Rådet optages i 1981 på finansloven med et tilskud på 200.000 kr. (Nystad 1982).

Danmarks Sportsfiskerforbund, som er det rekreative fiskeris paraplyorganisation, er også blandt de mange medlemmer af Friluftsrådet. Forbundet øger succesfuldt sin politiske indflydelse ved i 1977 at fuldtidsansætte (for statsmidler) Børge Christensen som miljøkonsulent, og han bliver i årene derefter en yderst dygtig 'åben lobbyist' på Christiansborg for foreningens synspunkter. Børge Christensen sidder gennem årene med i en mængde udvalg på natur- og miljøområdet, og han optræder ofte med indlæg i dagblade og tv; bl.a. gennem en fast klumme i *Politiken* (Brix 2004*; Berlingske Tidende* 12.04.2002; Interview Børge Christensen 2004). I en periode var Børge Christensen også miljøtalsmand for erhvervsfiskerne i Dansk Fiskeriforening og Danmarks Havfiskeriforening – foreninger som bl.a. forsøger at politisere enkeltsager på vandmiljøområdet. Børge Christensen har desuden siddet i Friluftsrådets bestyrelse og Danmarks Naturfredningsforenings repræsentantskab og miljøudvalg (Interview Børge Christensen 2004; Christiansen et al 2004: 194), og han er dermed en person, som i meget høj grad er med til at integrere naturbeskyttelsesnetværket.

Miljøministeriet blev efter dannelsen i 1973 naturligvis en vigtig aktør i naturbeskyttelsesnetværket. Ministeriet blev opbygget med et relativt lille, men slagkraftigt departement, og en række styrelser, hvor især Miljøstyrelsen, med tidligere minister for forureningsbekæmpelse Jens Kampmann (S) i spidsen, har haft væsentlig indflydelse i ministeriets første år (Pedersen & Geckler 1987). Efter 1982 får ministeriet ekstra stor magt, da Christian Christensen (KrF) besætter ministerposten:

> "Embedsmændene føler sig godt tjent med den nuværende minister. Enkelte har endda sagt, at man for første gang i ministeriets 13-årige historie har fået en minister med politisk gennemslagskraft. Det skyldes, at Chr. Christensen på mange måder – specielt i regeringens første år – har formået at kapitalisere det forhold, at han er sit partis eneste repræsentant i en mindretalsregering. Den opbakning, han ikke kunne opnå på ministermøderne, har han indtil foråret 1986 kunnet hente i Folketingssalen. Han har flere gange fremlagt forslag og aftaler for Folketinget og stiltiende accepteret, at et politisk flertal – uden om regeringen – har strammet enderne" (Pedersen & Geckler 1987: 110)

Pedersen & Geckler (1987: 112f) konstaterer videre, at ministeriet siden dets dannelse havde været i konflikt med Landbrugsministeriet (fx om vandløbslov, okkerforurening, nitratforurening osv.), som mente, at Landbrugsministeriet selv var det bedste til at varetage landbrugets miljøforhold. Landbrugsministeriet havde således selv tilknyttet nogle miljøeksperter, men også

Miljøministeriet opruster i 1980'erne med landbrugsfaglig ekspertise (Daugbjerg 1999: 120). Landbrugsminister Niels Anker Kofoeds (V) konfrontationer med miljøminister Christian Christensen (KrF) og Miljøstyrelsen blev dog ifølge Pedersen & Geckler (1987: 114) for politisk belastende for regeringen, og derfor blev Kofoed 12. marts 1986 skiftet ud med Britta Schall Holberg (V).

Ministeriet oprettede en fredningsstyrelse i 1975, og den blev naturligvis central for naturbeskyttelsesområdet. I styrelsen var der ansat en del biologer – flere med speciale i ornitologi og flere med videnskabelig produktion; nogle med status som medlemmer af DOF's hovedbestyrelse (Pedersen & Geckler 1987: 127f; se også Interview Bent Lauge Madsen 2002). Som vi senere skal se, var der fx stor interaktion mellem ministeriet og interesseorganisationerne i forbindelse med udarbejdelsen af de såkaldte marginaljordsrapporter (se også Knuth-Winterfeldt 1990: 18). Christiansen et al (2004: 289) finder i deres undersøgelse ikke dokumentation for, at en anden af ministeriets styrelser, Miljøstyrelsen, har en særlig sympati for 'grønne organisationer', men kan omvendt ikke afvise, at det kan være tilfældet i andre situationer.

Endelig er fredningsnævnene og Naturklagenævnet (det gamle overfredningsnævn) også fortsat vigtige aktører. I det foregående er nævnt de vigtigste aktører i naturbeskyttelsesnetværket i forhold til naturgenopretningsdebatten – en række andre aktører vil kunne findes i netværkets periferi (fx Fiskeriministeriet).

Generelt kan det konstateres, at der parallelt med opbygningen af Miljøministeriet har været en udvikling, hvor interesseorganisationer på miljø- og naturområdet har fået langt større adgang til magtens cirkler i kraft af det nye ministerium (Christiansen & Nørgaard 2003b: 116f).

Naturbeskyttelsesnetværket er blevet væsentligt stærkere, end netværket var i landvindingsfasen, trods det at netværket består af flere aktører. Netværket er langt mere institutionaliseret, og integrationsgraden er langt større end den har været tidligere. Dermed er landvindingsnetværket og naturbeskyttelsesnetværket også kommet meget nærmere hinanden rent styrkemæssigt, end de tidligere har været. Begge netværk er i status quo-fasen udprægede mellemformer – de er hverken policy-fællesskaber eller emnenetværk, og er begge i besiddelse af en betydelig strukturel magt. 'Magtdelingen' i denne periode afspejler sig i, at landbrugsland forbliver landbrugsland, og vild natur forbliver vild natur.

Men fra midten af 1980'erne går Danmark ind i en periode, hvor naturbeskyttelsesnetværket må karakteriseres som det mest magtfulde af de to netværk.

KAPITEL 6

Vand frem for land – naturgenopretningsfasen 1985-2006

Efter 1985 er Danmark begyndt at tage landbrugsjord ud af drift for bl.a. at naturgenoprette den, og den danske naturbeskyttelses-policy udvikles til en naturforvaltnings-policy.

6.1 Landbrugslovgivningen efter 1985

Siden midten af 1980'erne har det definitivt været slut med at yde tilskud til bekæmpelse af 'skadeligt vand'. Samtidig fortsætter udviklingen med at indarbejde miljø- og naturhensyn i landbrugslovgivningen. I 1986 tilføjes Landbrugsloven en formulering om at sikre varetagelse af hensynet til det omgivende miljø – ifølge Christensen (2000: 236) er passusen primært et resultat af 1980'ernes debat om kvælstofforurening, men den skal også ses i sammenhæng med EF's marginaljordsproblematik (se kap.6.2.2).

I 1990 ændres Jordfordelingsloven, så det udtrykkeligt fremgår, at jordfordelingsinstrumentet kan anvendes i forbindelse med køb eller salg af arealer til naturgenopretningsprojekter. Det er en vigtig lovændring, da lodsejere dermed kan tvinges til at indgå i en jordfordeling – fx som element i en naturgenopretning – hvis 2/3 af lodsejerne går ind for jordfordelingen (Anker 1996: 301). Lovændringen skal ses som et supplement til Naturforvaltningsloven, som vedtages året inden.

EU's landbrugspolitik undergik også store forandringer i 1980'erne og 1990'erne, og det har haft indflydelse på den danske policy. I første omgang med EF-grønbogen fra 1985 (se kap.6.2.2), der bl.a. lagde op til anden anvendelse af landbrugsjorden, og siden i 1992, hvor EU's landbrugsministre vedtog MacSharry-reformen, som slog fast, at der var et afgørende behov for at ændre den fælles landbrugspolitik. Behovet for ændringen i 1992 skyldtes bl.a., at produktionen takket være højprispolitikken steg langt mere, end markedet kunne absorbere (Hansen 2001: 257). Reformen indebar en omlægning fra prisstøtte over til direkte tilskud, og der gennemførtes en braklægningsordning, som bl.a. støtter miljøvenlig jordbrugsdrift og skovdrift. Naturbeskyttelseshensynet blev desuden indarbejdet i EU's landbrugspolitik, og reformen gav medlemslandene mulighed for at give støtte til positiv miljøpåvirkning; bl.a. for at beskytte EU's vandområder.

Ved reformen i 1999, som indgår i den samlede Agenda 2000-pakke, styrkedes sammenkædningen mellem landbrugsstøtteordninger og miljøhensyn. Miljøbetinget støtte (cross compliance) blev indført, hvilket indebærer, at medlemslandene er forpligtede til at indføre passende miljøkrav i landbruget, om end der er forholdsvis vide rammer for de enkelte landes implementering (Hansen 2001: 257ff; Anker 2001a: 90).

Af den nyeste Lov om landbrugsejendomme (Lov nr. 435 af 09.06.2004) fremgår det klart af formålsparagraffen (§1), at landbrugsjord ikke nødvendigvis er landbrugsjord til evig tid. Loven har således bl.a. til formål "at sikre en forsvarlig og flersidig anvendelse af landbrugsejendomme under hensyn til jordbrugsproduktion, natur, miljø og landskabelige værdier". Samtidig ændres sammensætningen af de såkaldte jordbrugskommissioner, som bl.a. træffer afgørelse i sager om ophævelse af dyrkningspligt på landbrugsjorder, hvor der fx skal være et naturgenopretningsprojekt (VEJ nr. 220 af 26.11.1990; VEJ nr. 27 af 22.02.2000). Tidligere var der en overvægt af repræsentanter for landbrugsinteresser i jordbrugskommissionerne, mens de i dag er afbalanceret mellem repræsentanter for landbrugsinteresser og natur- og miljøinteresser (se mere herom i kap.9).

Den seneste udvikling er, at Folketinget p.t. overvejer at overføre dele af den direkte EU-landbrugsstøtte til de såkaldte landdistriktsmidler, hvor der bl.a. er mulighed for at anvende pengene på naturgenopretning og miljøteknologi (*Politiken* 26.03.2006).

Dermed fortsætter trenden med at indarbejde miljø- og naturhensyn i landbrugslovgivningen. I landvindingsnetværket findes der oven i købet ikke længere et landbrugsministerium, for det blev i 1996 til et fødevareministerium, hvor hensigten var at styrke forbrugersiden – ændringen ser dog ikke umiddelbart ud til at have svækket landbrugsinteresserne (Daugbjerg 1999: 118ff). Til gengæld 'blandede' Miljøministeriet sig i løbet af 1990'erne mere og mere i den landbrugspolitiske beslutningsproces (Daugbjerg 1999: 116). Daugbjerg (1999: 125) finder, at der generelt findes et stærkt landbrugsnetværk, men at dagsordenen på miljøområdet sættes uden for det landbrugspolitiske netværk. Samtidig kunne landbrugsorganisationerne i løbet af 1990'erne ikke være sikre på Landbrugsministeriets uforbeholdne støtte i sager om miljøreguleringer.

Det gamle landvindingsnetværk er således også presset af det nye og stærkere naturbeskyttelsesnetværk. Desuden er der sket et overraskende skifte hos de gamle aktører – Hedeselskabet har ganske enkelt skiftet netværk, og et tidligere vigtigt omdrejningspunkt i landvindingsnetværket er dermed i dag med i naturbeskyttelsesnetværket.

Hedeselskabets faste statstilskud til 150 tjenestemandsstillinger (som havde været gældende siden 1949) blev stoppet i 1982; allerede fra 1978 havde den socialdemokratiske regering skåret i Landbrugsministeriets og Hedeselskabets budgetter. Ydermere blev tilskuddene til dræninger stoppet fra 1987, og det betød, at selskabet måtte finde finansiering og eksistensberettigelse på anden vis. Her blev miljøområdet (herunder naturgenopretning) i løbet af 1980'erne et meget vigtigt interesseområde for Hedeselskabet (Landbrugsministeriet 1982; Hedeselskabet 2005; Pedersen 2005; *Ingeniøren* 15.02.1985 s.14, 10.01.1986 s.16). Hedeselskabets formål formuleres i 2005 på følgende vis: "Hedeselskabet har til formål på et højt fagligt og etisk

niveau at medvirke til at løse opgaver vedrørende naturværdier og naturressourcer i eller uden for Danmark" (www.hedeselskabet.dk). Et mål som ligger meget langt fra det gamle mål om at erstatte (krigs)tabet af dansk jord med nyindvundet jord via landvindinger. Samtidig har Hedeselskabet i 2006 "som et led i brandingstrategien" skiftet navn på de to hovedforretningsområder. Hedeselskabet Miljø og Energi A/S skifter således navn til Orbicon A/S (Hedeselskabet 2006). Rent navnemæssigt har selskabets miljøafdeling således ikke længere en tilknytning til Dalgas' gamle landvindingsselskab.

Åbent-land-områdets gamle landvindingsnetværk må i dag konstateres at være et relativt svagt netværk. Det kan dog, som vi skal se, konstateres, at når fx afvandet jord naturgenoprettes, sker det som hovedregel ad frivillighedens vej[75] og med fuld kompensation til landmændene. Ved de gamle landvindingsprojekter blev lodsejere derimod oftere tvunget til at få jorden afvandet. Der er derfor tale om en mindre bebyrdende påvirkningsrelation end en traditionel magtudøvelse; én aktør får en anden aktør til frivilligt at ændre adfærd ved hjælp af tilskyndelser, opmuntringer og/eller belønninger (Thomsen 2000: 11f; se også kap.2.3). I dag kan man derfor i højere grad tale om, at hvad angår anvendelsen af det åbne land, så udøver naturbeskyttelsesnetværket *indflydelse* på landvindingsnetværket frem for, at det udøver *magt* over det – om end der også finder en vis magtudøvelse sted[76].

6.2 Naturforvaltnings-policyen efter 1985

6.2.1 Regionplanlægningen

I forbindelse med den danske regionplanlægning sker der vigtige ændringer på naturforvaltningsområdet i perioden 1985-2005. Ved regionplanrevisionen i 1985 bliver vandløb og søer ganske højt prioriteret, og der er i årene derefter en udvikling, hvor hensynet til 'afledning af vand' bliver underordnet miljøhensynet. I 1992 samles de eksisterende planlægningslove og By- og landzoneloven i én *Planlov*, som skal forene de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen (Anker 2001b: 117f). Siden 1997 fremgår det af Lov om Planlægning (Planloven), at regionplanen skal sikre varetagelsen af bevaringsværdier og naturbeskyttelsesinteresser i det åbne land. Et led i dette er udpegning og sikring af naturområder med særlige beskyttelsesinteresser – fx udpegning af 'særligt følsomme landbrugsområder' (Christensen 2000: 227f, 268, 301; se også Anker 1996: 242ff). Af den gældende planlovs formålsparagraf fremgår det, at hensynet til natur og miljø er højt prioriteret:

> **§ 1.** Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

Stk. 2. Loven tilsigter særlig,
1) at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte amtskommuner og kommuner,
2) at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber,
3) at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource,
4) at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, og
5) at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet.
(LBK nr. 883 af 18.08.2004)

Den danske lovgivning vedrørende den fysiske planlægning er, set i et internationalt perspektiv, relativt decentral (Det Økonomiske Råd 2000: 148; Primdahl 1999). Kommunalreformen betyder, at de nye kommuner fra 2007 overtager en stor del af amternes tidligere opgaver på området (se Lov nr. 571 af 24.06.2005).

6.2.2 Naturforvaltningsloven og Naturbeskyttelsesloven

EF's grønbog fra juli 1985 er vigtig for udviklingen i den danske naturbeskyttelses-policy de sidste tyve år. Grønbogen er en grundig analyse af de daværende strukturelle problemer i EF-landbrugene, hvor et af 'problemerne' var, at Spanien og Portugal var på vej ind i fællesskabet (fra 1986), og at der dermed forestod en dramatisk stigning i antallet af EF-landmænd. Samtidig var der i forvejen alvorlige problemer i EF-landbrugene med en kraftig overproduktion, bl.a. grundet den teknologiske udvikling. Kornlagrene var ved at være overfyldte:

> "Landbruget er ligesom den øvrige del af økonomien undergivet loven om udbud og efterspørgsel. En vedvarende ophobning af overskud på grund af uligevægten mellem priser og markeder er ikke noget tilfredsstillende valg for den fælles landbrugspolitik ... problemerne i den tredje verden, hvor mange millioner mennesker må sulte, kan ikke på lang sigt løses af landbruget i industrilandene. Af disse grunde har Kommissionen allerede i en årrække forsøgt at tilpasse instrumenterne i den fælles landbrugspolitik, så Fællesskabets landmænd ikke længere opmuntres til at producere til offentlig intervention – dvs. til markeder, som ikke eksisterer" (Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber 1985:II-III)

EF ville helst styre udbuddet via prismekanismerne (hvilket man gik bort fra med McSharry-reformen i 1992 jf. ovenfor), men som et supplement præsenteredes nogle andre muligheder. Én af disse var at anvende landbrugsjorden til andre formål – det kunne være braklægning, produktion af andre afgrøder eller udnyttelse til ikke-landbrugsmæssige formål (ibid: 23, 26). Kommissio-

nen konkluderer videre, at tidens landmænd og befolkninger er mere bekymrede over driftsmetodernes indflydelse på miljøet og:

> ”Skønt der allerede er taget hensyn til miljøinteresser i den fælles landbrugspolitik i de senere år, især i udviklingen af strukturpolitikken, er det nødvendigt at overveje, hvilke foranstaltninger der kan påtænkes for det kommende årti. Problemerne er mest iøjnefaldende i Fællesskabets nordlige regioner, hvor man er kommet længere med moderne landbrugsteknik …” (ibid: 50)

Videre hedder det:

> ”Et særligt problem i denne sammenhæng er afvanding af landbrugsjord. Der opmuntres hertil i alle medlemsstaterne ved støtte fra myndighederne, somme tider med bidrag fra EF-midler. Det står dog stadig mere klart, at intensivering og udvidelse af afvanding især i vådområder har medført forringelse eller tab af vigtige habitater for den vilde fauna. Ødelæggelsen af sådanne værdifulde økosystemer er generelt irreversibel, og det er derfor et åbent spørgsmål, om offentlig støtte hertil stadig er berettiget …” (ibid: 51)

Konkret foreslår Kommissionen bl.a.:

> ”Myndighedernes køb eller udlejning af jord i miljømæssigt øjemed (beskyttelse af natur og vild flora og fauna, skabelse af økologiske reservater eller korridorer og skabelse af fritidsområder)” (ibid: 52)

De fald i kornpriserne der skulle til for at mindske overskudslagrene, ville frigøre store arealer med marginaljorder – jord som ikke kan finde indpas i intensiv landbrugsproduktion, og som derfor hænger tæt sammen med landbrugets rentabilitet[77]. Man regnede således med, at 10-20 pct. af det danske landbrugsareal ville gå ud af drift (Fredningsstyrelsen 1985a: 1, 10). Sideløbende med EF-Kommissionens arbejde med grønbogen var en intern arbejdsgruppe i det danske miljøministerium (ledet af Fredningsstyrelsen) i gang med at analysere, hvordan marginaljordsarealerne alternativt kunne anvendes (Fredningsstyrelsen 1985a: 7), og Friluftsrådet holdt allerede i marts 1985 en konference om marginaljorder (Naturfredningsrådet 1985: 2). I Fredningsstyrelsens rapport, som udkom få dage før EF-Kommissionens grønbog, bliver det i indledningen slået fast, at:

> ”Der er knyttet væsentlige miljøinteresser til de marginale jorder. De marginale jorder er vigtige biologiske, landskabelige, rekreative og kulturhistoriske dele af det åbne land” (Fredningsstyrelsen 1985a: 9)

Arbejdsgruppen gennemgår de biologiske, landskabelige og kulturhistoriske interesser i det åbne land og påpeger, at den danske natur er udsat for en voksende ensidighed. Det hævdes samtidig, at voksende fritid i fremtiden vil

rejse et stigende behov for naturrekreation i bred forstand (Fredningsstyrelsen 1985a: 23). Påstanden om en stigende efterspørgsel efter naturarealer fremføres gennem årene ofte af aktører fra naturbeskyttelsesnetværket og er således en vigtig del af det policy-image, som opbygges. I rapporten præsenteres nogle nye virkemidler til at varetage de miljømæssige interesser, og her foreslås det bl.a. at staten kan gå ind og sikre større sammenhængende naturlokaliteter ved at opkøbe arealer langs fx et vandløb eller en skov (Fredningstyrelsen 1985) – der lægges med andre ord op til en mere aktiv naturforvaltnings-policy.

Friluftsrådet og Fredningsstyrelsen udarbejdede sammen en analyse af friluftslivets interesser i de jorder, som toges ud af produktion, og her pointeres det, at friluftslivet har store interesser i netop marginaljorderne, "som med deres islæt af vandløb, heder, moser og klitter etc. frembyder gode betingelser for friluftsliv og naturoplevelser". Også her hævdes det, at befolkningen vil få mere fritid i årene fremover, at en del af denne tid vil blive anvendt på friluftsaktiviteter i det åbne land, og at politikken derfor må tilrettelægges, så den tilgodeser disse interesser (Fredningsstyrelsen 1985b:I). Det foreslås derfor at øge naturværdien (ibid: 2). Rapporten beskriver, at friluftslivet har interesse i ca. 600.000-700.000 ha marginaljorder, som bl.a. omfatter enge, moser, strandenge, marskområder (ibid: 4). Naturfredningsrådet beskriver samtidig de naturfredningsmæssige interesser, og også her tales der om at øge naturens udstrækning. Blandt de områder, som er af særlig interesse, er "søer og tidligere inddæmmede og afvandede salte og ferske vådområder" (Naturfredningsrådet 1985: 5) – altså de områder som forsvandt under landvindings-policyen. Miljøminister Christian Christensen (KrF) afgav derefter en folketingsredegørelse 29. november 1985 om marginaljorder og miljøinteresser (*Folketingstidende* 1985/86 Forhandlinger sp.3286ff). Her siger miljøministeren bl.a.:

> "Regeringen vil med denne redegørelse lægge op til en drøftelse af de intiativer, der bør tages for at varetage miljøinteresserne navnlig i forbindelse med den forventede marginalisering af landbrugsarealerne. Men som det er fremgået, må det tillige overvejes, hvilke aktive skridt der bør tages for at genoprette naturen" (*Folketingstidende* 1985/86 Forhandlinger sp.3292f)

Christian Christensen gennemgår desuden de problemer, som dræninger og afvandinger har ført til. Det såkaldte 'alternative grønne flertal' savner ved Folketingsforhandlingen om redegørelsen 22. januar 1986 konkrete tiltag i planen, men ellers ses der frem til at få gang i Fredningsstyrelsens pilotprojekter. Debatten bølger om, i hvor høj grad, der skal begrænsninger på landbruget, men det er kun Fremskridtspartiet, som tager skarpt afstand fra restriktioner. S og SF fremsætter under forhandlingerne en motiveret dagsorden, hvor der bl.a. kræves en samlet plan for naturgenopretning. De Radikale mener dog at tidsfristen er for kort, og at S-SF-forslaget er for detaljeret og

foreslår derfor, at en strategi for marginaljordsområdet skal være klar 1. marts 1987, hvilket bliver vedtaget (*Folketingstidende* 1985/86 Forhandlinger sp.5566ff).

En god måneds tid inden Christian Christensens marginaljordsredegørelse havde Det Radikale Venstres miljøordfører Lone Dybkjær 22. oktober 1985 præsenteret et forslag til folketingsbeslutning (B23) om naturbeskyttelse og naturgenopretning:

> "Hovedformålet med beslutningsforslaget er at forstærke den indsats der gøres for at beskytte eksisterende naturværdier og genoprette tabte, idet både forurening og hård udnyttelse truer disse områder" (*Folketingstidende* 1985/86 Tillæg A sp.1119)

Af forslaget fremgår det, at bekymringen bl.a. har sit udspring i Fredningsstyrelsens opgørelse i 1980 over udviklingen på dyre-/planteområdet og i de meget dårlige forhold i landets vådområder. Samtidig foretages en direkte kobling til marginaljordsproblemerne. Det foreslås desuden at samle arealadministrationen i én styrelse (hvilket sker med Skov- og Naturstyrelsens dannelse i 1987), men ellers er forslaget temmelig ukonkret med sin opfordring til regeringen om at udarbejde tiltag på området i folketingsåret 1986/87. Af førstebehandlingen 5. november 1985 fremgår, at miljøministeren ikke er utilfreds med dette beslutningsforslag fremsat af oppositionen (Folketinget 1985/86 Forhandlinger sp.1599). Forslaget får generelt en yderst velvillig modtagelse i Folketinget, og som Sønderby (V) konstaterer, er det: "... et bidrag fra det radikale venstre til den løbende debat om, hvem der vil gøre mest for miljøet" – alle partierne har på denne tid store afsnit om miljøet i deres valgoplæg. Efter udvalgsarbejdet vedtages forslaget 28. maj 1986 af et samlet Folketing med undtagelse af Fremskridtspartiet. Vedtagelsen sker i øvrigt kun fem dage efter, at et socialdemokratisk beslutningsforslag om oprettelse af danske naturparker vedtages med bred opbakning i Folketinget (alle partier minus Fremskridtspartiet) (*Folketingstidende* 1985/86 Tillæg C sp.861). En idé som dog senere dør ud igen.

Folketinget bevilgede i 1986 10 mio. kr. til gennemførelse af en række pilotprojekter, som kunne belyse sammenhængen mellem marginaljorder og miljøinteresser (Fredningsstyrelsen m.fl. 1986) – af rapporten fremgår det, at bl.a. Dansk Ornitologisk Forening (DOF) og Hedeselskabet har ydet konsulentbistand til projekterne. Desuden fremgår det, at hensynet til natur, miljø og friluftsliv ifølge Folketinget bør veje tungt, når den fremtidige anvendelse af marginaljorderne skal bestemmes. Rapporten nævner også, at myndigheder, interesseorganisationer og lodsejere gennem de sidste ti år har fremsat forslag om retablering af forskellige afvandede vådområder, og at enkelte småområder er blevet retableret via vandløbsrestaureringsmidlerne (ibid: 40; se også Waagepetersen m.fl. 1987: 104). Fx kunne der i 1985 ved Stensbæk i Ribe indvies 800 m genslynget å, og i 1986 genslyngedes 800 m

af Donse Å i Frederiksborg Amt (Dansk Center for Vandløbsrestaureringer 2005). Der er også nogle få eksempler på tidlige sørestaureringer (se Waagepetersen m.fl. 1987: 104).

En række arbejdsgrupper, som var bredt sammensat af embedsmænd og en relativt bred vifte af interesseorganisationer (både landbrugs- og natur-/friluftsorganisationer), udarbejdede pilotprojekterne. I den arbejdsgruppe, der analyserede mulighederne for retablering af tørlagte søer og fjorde i Danmark, pointeres det, at der er behov for at gå fra en defensiv naturbeskyttelse til en meget mere aktiv naturgenopretningspolitik, bl.a. for at imødekomme den stigende interesse for vådområderne og for at leve op til danske forpligtelser i henhold til internationale konventioner. Samtidig er der en række gevinster ved at genoprette fx søer – man får nogle attraktive naturområder, der spares driftsudgifter til at holde vandpumperne kørende, og man slipper for at investere i nye pumpeanlæg (Waagepetersen m.fl. 1987: 8ff). Rapporterne peger generelt på, at lovgivningsmæssige tiltag er nødvendige, hvis en aktiv naturgenopretningspolitik skal implementeres.

Erfaringerne fra pilotprojekterne skulle bruges, når miljøminister Christian Christensen (KrF) senest 1. marts 1987 skulle præsentere den samlede marginaljordsstrategi (Fredningsstyrelsen m.fl. 1986: 9). Da embedsmændene fra Miljøministeriet i slutningen af februar 1987 var færdige med det første udkast til en samlet marginaljordsstrategi, opstod der kontroverser grundet interessemodsætninger mellem miljøminister Christian Christensen (KrF) og landbrugsminister Britta Schall Holberg (V). Det var ikke første gang, at miljøministeren og landbrugsministeren var på kollisionskurs – denne gang handlede det bl.a. om, hvor stort et element af tvang/frihed landmændene skulle have i planen. Spændingerne skal dog også ses i lyset af, at landbrugssektoren i 1985 var blevet pålagt den såkaldte NPO-handlingsplan, og af at det eksplicit var blevet indføjet i Landbrugsloven ved revisionen i 1986, at de jordbrugsmæssige interesser skulle afvejes med de miljømæssige. Landbruget følte derfor nok, at det efterhånden havde ydet sit. Kontroversen blev formentlig ikke mindre af, at mens Miljøministeriet planlagde en meget aktiv naturgenopretningspolitik, så havde en Landbokommission også arbejdet på at analysere forholdet mellem landbrug og miljø. Kommissionen anerkendte, at marginaljorderne kan bidrage til en positiv miljømæssig udvikling, men kommissionen så slet ikke det samme behov for en aktiv naturgenopretningspolitik på landbrugsarealerne, som Miljøministeriet gjorde (Landbokommissionen 1986: 112ff).

Grundet kontroverserne valgte statsminister Poul Schlüter (K) i sidste øjeblik, 27. februar 1987, at overtage færdiggørelsen af marginaljordsredegørelsen, hvor hele seks departementschefer forhandlede det endelige udspil på plads, inden det kunne godkendes i regeringens koordinationsudvalg. (*Frederiksborg Amts Avis* 28.02.1987; 02.03.1987). Miljøministerens notat og statsministerens redegørelse kan direkte sammenlignes, da de fremgår af bi-

lagene i Skov- og Naturstyrelsens afrapportering (1987: 233-58), og det fremgår, at Statsministeriet har høvlet en hel del af Miljøministeriets meget offensive plan.

Planen præsenteres 3. marts 1987 af miljøminister Christian Christensen (*Folketingstidende* 1986/87 Forhandlinger sp.7962ff). Af redegørelsen fremgår det, at marginaliseringen bl.a. skal imødegås ved at genoprette naturarealer – den mere konkrete udformning af naturgenopretningsinstrumenterne ville fremgå af et lovinitiativ på området. Redegørelsen lægger samtidig op til en udvidet generel, erstatningsfri, beskyttelse af søer og vandhuller over 250 m² (Anker 1996: 220ff). Flertallet i miljø- og planlægningsudvalget, S-SF-RV, finder generelt redegørelsen nogenlunde tilfredsstillende ved behandlingen 7. april 1987, men korrigerer den dog på en del punkter. Miljøministeren bliver samtidig opfordret til at iværksætte en række større naturgenopretningsprojekter inden for de nærmeste år. I den forbindelse pointeres koblingen mellem marginaljordsstrategierne og den samtidige *Vandmiljøplan I*'s krav om kvælstofreduktioner i landbruget (Anker 1996: 218ff; Folketinget 1986/87 Forhandlinger sp.10146ff)) – forureningsreduktion og naturbeskyttelse kobles her sammen. To måneder efter marginaljordsredegørelsen vedtages beslutningsforslaget om genskabelse af Skjern Å-systemets selvrensende effekt (se kap.8). Naturen er et yderst varmt emne i folketingssamlingen 1986/87. Larsen-Ledet (RV) konstaterer ved folketingsbehandlingen af marginaljordsredegørelsen: "Naturen er kommet i fokus. Det store samtaleemne rundt omkring i øjeblikket er: hvad er der galt, hvad kan vi gøre, og gør vi det rigtige" (*Folketingstidende* 1986/87 Forhandlinger sp.10166).

Der fremsættes bl.a. forslag til revision af Naturfredningsloven, Vandløbsloven og Erhvervelsesloven 18. februar 1988, men forslagene henlægges (Anker 1996: 221), da statsminister Poul Schlüter udskriver valg grundet de politiske uenigheder om vilkårene for udenlandske krigsskibes anløb af danske havne (Petersen & Svensson 1989: 42). Efter valget går Det Radikale Venstre i regering, det alternative grønne flertal opløses dermed, og det bliver derfor den nye miljøminister, Lone Dybkjær (RV), som kan fremsætte en naturforvaltningslov.

Lov om naturforvaltning vedtages 11. maj 1989, og den fastlægger en generel og mere systematisk ramme for den aktive natur*forvaltnings-policy* (*Folketingstidende* 1988/89 Tillæg C sp.871). Den nye kurs understreges af de nogenlunde samtidige: Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken, Lov om ændring af jordfordeling mellem landbrugsejendomme, den reviderede skovlov, og beslutningsforslaget om genopretning af Skjern Å-systemets selvrensende effekt (Mouritsen 2003: 75).

Naturforvaltningsloven er primært et instrument til at realisere marginaljordsstrategien. Miljøminister Lone Dybkjær (RV) kan præsentere en lov, hvor der gives staten gode muligheder for at erhverve ejendomme med henblik på at opfylde lovens formålsparagraf om bl.a. at bevare *eller forbedre*

betingelserne for det vilde dyre- og planteliv og at *forbedre* mulighederne for befolkningens friluftsliv (§1). Miljøministeren gives også ekspropriationsmuligheder (§7). Loven bestemmer, at der nedsættes et rådgivende udvalg, som skal rådgive ministeren i sager af større betydning. Udvalget er bredt sammensat med repræsentanter fra landbruget, de kommunale organisationer, ministerierne og de grønne interesser (§8) – i 1992 skifter rådet navn til 'Naturforvaltningsudvalget'. Administrationen varetages af Skov- og Naturstyrelsen, som blev oprettet ved en reorganisering i ministeriet i 1986. Loven giver også mulighed for at yde lån og tilskud til fx amter, kommuner, almennyttige foreninger mv., som vil realisere naturprojekter (§2 stk.3).

Loven modtages generelt positivt i Folketinget, hvor den får bred opbakning – Fremskridtspartiet og CD stemte dog imod. Socialdemokratiet foreslog ved 1.behandlingen, at også DOF kom med i det rådgivende udvalg (*Folketingstidende* 1988/89 Forhandlinger sp.2776). Det kom de efter udvalgsbehandlingen, hvor også Dansk Skovforening og Danmarks Sportsfiskerforbund sikrede sig et sæde i udvalget, efter at de tre havde anmodet derom (Folketinget 1988/89 Tillæg B sp.1116ff).

I januar 1992 integrerer miljøminister Per Stig Møller (K) Naturforvaltningsloven i en ny Lov om naturbeskyttelse (Foketingstidende 1991/92 Tillæg C sp.251), som samler fredningen, de generelle beskyttelsesbestemmelser og de mere aktive policy-instrumenter i én lov. Samtidig skal også denne lov ses som en udmøntning af marginaljordsstrategien. Forvaltningsdelen integreres i princippet uændret (Skov- og Naturstyrelsen 1992: 3). Samtidig flyttes 'naturgenopretning' nu direkte ind i lovens formålsparagraf:

> "§1. Loven skal medvirke til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre og plantelivet.
> *Stk.2.* Loven tilsigter særligt
> at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier,
> at forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser, og
> at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet.
> *Stk.3.* Der skal ved lovens administration lægges vægt på den betydning, som et areal på grund af sin beliggenhed kan have for almenheden.

Naturforvaltningsprojekter, som er dyrere end 3 mio. kr., skal forelægges Finansudvalget. Skov- og Naturstyrelsen varetager administrationen af loven, og det fremgår, at midlerne til naturforvaltningsprojekter skal fordeles med 40 pct. til naturgenopretning, 40 pct. til skovrejsning og 20 pct. til friluftslivet[78] (Skov- og Naturstyrelsen 1999: 9f, 22). Der bliver desuden stillet en me-

get lang række kriterier op for prioriteringen af projekterne – fx at man skal sikre, at man får mest mulig natur for pengene, og med så få gener for lodsejerne som muligt; at projekterne, når de er gennemført, ikke kræver store driftstilskud; og at den kulturhistoriske sammenhæng er højt prioriteret (Skov- og Naturstyrelsen 1992: 7ff). Størrelsen af eventuelle driftstilskud kan bl.a. være afhængig af, om det naturgenoprettede kræver pleje for at bevare tilstanden – og i givet fald hvor meget (Anker 2001c: 275). En række restaureringer/genopretninger får desuden en særligt prioriteret status:

- Tidligere afvandede søer og fjorde
- Klitheder
- Overdrev, strandenge og ferske enge
- Naturlig løvskov
- Vandløb og især vandløbsnære arealer
- Småbiotopnet

Selvom loven giver mulighed for at ekspropriere lodsejere, sker det ekstremt sjældent, da administrationen arbejder ud fra et frivillighedsprincip. I årene 1989-2004 er der ikke med Naturbeskyttelsesloven i hånd foretaget statslige ekspropriationer med henblik på naturgenopretning (Skov- og Naturstyrelsen 2005f), men i 1999 blev fire lodsejere eksproprieret i henhold til Lov om Skjern Å Naturprojekt.

Trenden med at udvide de generelle, erstatningsfri, beskyttelsesbestemmelser fortsætter via Naturbeskyttelsesloven, hvor de ferske enge og overdrevene nu omfattes af beskyttelsen, og hvor størrelsesgrænsen for at være omfattet af den generelle beskyttelse nedsættes yderligere for de såkaldte §3-områder[79]: Søer større end 100 m² må ikke ændres og ej heller heder, moser, strandenge, strandsumpe, ferske enge og overdrev større end 2.500 m². Beskyttede vandløb må ikke ændres. Som led i en opprioritering af de kulturhistoriske interesser beskyttes også sten- og jorddiger. Endelig udvider loven færdselsretten i de private skove, samtidig med at også beskyttelsen af jordfaste fortidsminder udvides (jf. Christensen 2000: 273, 279; Anker 2001c: 232ff). I 1994 udvides beskyttelseslinjen i kystområder fra 100 til 300 m – i sommerhusområder er beskyttelseslinjen dog fortsat 100 m (Lov nr 439 af 01.06.1994; Lov nr. 282 af 12.05.1999). 1992-loven åbner også mulighed for at frede lavvandede arealer på søterritoriet i forbindelse med tilknyttede fredninger på land (§51).

Fredningsnævnet kan til varetagelse af formålsparagraffen, hvor naturgenopretning, som vist, er et af formålene, gennemføre fredning af landarealer og ferske vande mod erstatning (§33)[80]. På de årlige finanslove fastsættes en beløbsramme, som miljøministeren kan anvende til bl.a. at erhverve ejendomme eller yde lån til kommuners m.v. erhvervelse af fast ejendom (§55) –

den har i de første år udgjort ca. 130 mio. kr. om året (Anker 2001c: 278). Miljøministeren kan i undtagelsestilfælde (Anker 2001c: 277) ekspropriere ejendomme, når det er af væsentlig betydning for at opfylde formålsparagraffen (§60). Overfredningsnævnet skifter ved lovændringen navn til Naturklagenævnet. Loven får bred opbakning i Folketinget. Fremskridtspartiet stemmer dog imod den. De store politiske knaster undervejs i lovbehandlingen er (igen) indførelsen af beskyttelsesbræmmer (på to meters bredde) langs en stor del af de danske vandløb og søer, som regeringen nødtvungent gik med til (der var et flertal for forslaget uden om regeringen). Allerede i 1987 havde miljøminister Christian Christensen foreslået 6 m-beskyttelses–bræmmer uden held.

Da loven i sin tid forberedtes havde daværende miljøminister Lone Dybkjær (RV) planer om at nedlægge fredningsnævnene og overflytte opgaverne helt og holdent til amterne, men efter meget stor modstand fra bl.a. DN, som frygtede en politisering af nævnene, bevaredes fredningsnævnenes struktur (Christensen 2000: 284).

Loven bidrager samtidig til at opfylde målene om bl.a. kvælstofreduktioner i vandmiljøplanerne (Skov- og Naturstyrelsen 1999: 10). Især Vandmiljøplan II fra 1998 er vigtig i den sammenhæng, da ét af virkemidlerne i planen er, at der gives tilskud til genopretning af vådområder med henblik på kvælstoffjernelse. Det tilføjes da også derfor i 1998 i Naturbeskyttelseslovens §2, at loven også skal anvendes til at genoprette vådområder med henblik på forbedring af vandmiljøet (Lov nr. 478 af 01.07.1998).

Danmark er desuden forpligtet til at opfylde kravene i EU's nitratdirektiv (1991) og vandrammedirektiv. Vandrammedirektivet trådte i kraft i år 2000 og skal sikre beskyttelse af vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. Derfor vedtog Folketinget Miljømålsloven i december 2003 for at implementere direktivet i dansk lovgivning (Miljøministeriet 2005: 3). Ifølge loven skal amterne fastlægge miljømål og udarbejde indsatsprogrammer (Brix 2004: 162).

Naturforvaltningsloven skal også ses i lyset af andre internationale strømninger. I 1980'erne arbejder FN's Brundtlandkommission med sammenhængen mellem miljø og udvikling, og det sætter i 1987 for alvor begrebet 'bæredygtig udvikling' på dagsordenen. FN-erklæringerne er ikke bindende retligt set og kan derfor karakteriseres som 'soft law', men de præger alligevel medlemslandene i kraft af deres vægt og juridiske sprogbrug (Koester 2001: 40). Naturforvaltningsloven er således også et vigtigt led i Danmarks opfyldelse af FN's biodiversitetskonvention (vedtaget 1992 i Rio de Janeiro). I EU-regi er loven med til at opfylde kravene i EF-fuglebeskyttelsesdirektivet (1979) og EU-habitatdirektivet (1992); habitatdirektivet fastlægger en temmelig restriktiv beskyttelse af fuglebeskyttelses- og habitatområder (Anker & Steen 2001: 38). De to EU-direktiver indgår i de såkaldte Natura 2000-direktiver, der skal bidrage til at opfylde EU's målsæt-

ning om at stoppe forringelser af biodiversiteten senest i 2010 – Natura 2000-områderne er et netværk af særligt værdifulde naturområder i Europa, som de enkelte medlemslande skal udpege. Myndighederne kan stille skærpede krav til landbrug, som grænser op til Natura 2000-områder, fx ved at stille krav om en VVM-procedure[81] eller ved at pålægge ejeren en bestemt driftsform mod erstatning. Omvendt har landbrug, som er beliggende inden for Natura 2000-områder, mulighed for at få del i EU-støtten til såkaldte Miljøvenlige Jordbrugsforanstaltninger (MVJ) på baggrund af amternes udpegning af særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder). Landmændene omfattet af ordningerne skal til gengæld bl.a. anmelde aktivitetsændringer på bedrifterne – ændringer som myndighederne efter en konkret vurdering eventuelt kan gå ind og stoppe (Skov- og Naturstyrelsen 2005c; Miljøministeriet 2005; Anker 1996: 311ff). I Danmark er MVJ-ordningen primært rettet mod beskyttelse af vandmiljøet (Anker 2001: 444) – der er således mere fokus på det forureningsmæssige aspekt end på fx landskabelige hensyn. EU's støtteordning LIFE støtter projekter, som sigter på at bevare naturen i Natura 2000-områder – det har bl.a. resulteret i støttemidler til Skjern Å-genopretningen. Generelt reformeres EU's fælles landbrugspolitik markant fra 1992, hvor man går fra at yde produktionsstøtte til i stedet at yde arealstøtte (Miljø- og Energiministeriet 1995: 279).

Danmark fik, som flere andre medlemslande, i første omgang ikke godkendt sin udpegning af habitatområder af EU-Kommissionen, da udpegningen ikke dækkede alle de arter og naturtyper, som den skulle (Det Økonomiske Råd 2000: 124). Efter en fornyet udpegning er den danske implementering af Natura 2000 blevet godkendt i efteråret 2004 (Miljøministeriet 2005: 15). Miljøminister Hans Christian Schmidt (V) kunne desuden i 2004 præsentere en revision af Naturbeskyttelsesloven (Lov nr. 454 af 09.06.2004), som har sigtet på at styrke implementeringen af EU-direktiverne. Revisionen indebærer endvidere, at der er opstillet en række krav til indholdet i ansøgningen, når der forsøges rejst fredningssag (af fx DN) – bl.a. skal sagsrejseren nu beregne et budgetoverslag over omkostningerne. Ved samme revision er befolkningens adgang til naturen sikret yderligere (se lovens kap.4), og den erstatningsfri beskyttelse i §3 er udvidet til også at omfatte 'biologiske overdrev'. 'Overdrev' var principielt omfattet af §3 allerede fra 1992, men Naturklagenævnet fortolkede 'overdrev' snævert som 'historiske overdrev'. Det betød ifølge Wilhjelmudvalget (2001b: 41f), at 60-70 pct. af overdrevene ikke var beskyttede, og på udvalgets anbefaling har regeringen derfor ændret formuleringen til 'biologiske overdrev'. EL, SF, S og RV stemte imod den samlede lovrevision. Oppositionen havde, uden held, bl.a. foreslået at nedsætte størrelseskravet til de generelt beskyttede områder (§3) fra 2.500 m² til 1.000 m², og at der ikke måtte anvendes pesticider og gødning på §3-arealerne (Miljø- og Planlægningsudvalget 2004) – sidstnævnte forslag var også adopteret fra Wilhjelmudvalget (2001b). I tiden op til lovforslagets for-

beredelse havde enkelte politikere luftet en idé om at fratage DN retten til at rejse fredningssager (Schmidt 2003), men retten ændredes ikke.

Wilhjelmudvalget var blevet nedsat i forbindelse med, at OECD i 1999 kritiserede Danmark for ikke at have vedtaget en egentlig handlingsplan for naturbeskyttelse. Udvalget nedsattes derfor til at foretage en omfattende analyse og forberede grundlaget for en dansk handlingsplan (Det Økonomiske Råd 2000: 127). Efter afslutningen af Wilhjelmudvalgets arbejder i 2001 er der i 2004 udarbejdet en national handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse, som dels skal sikre, at Danmark lever op til de internationale forpligtelser; dels skal medvirke til at opfylde EU-målsætningen om at standse tabet af biologisk mangfoldighed senest i 2010 (Brix 2004: 162). Det har DN fulgt op på med et vidtgående forslag om, hvor og hvordan der kan skabes store sammenhængende naturområder til at opfylde målsætningerne (Lundsgaard et al 2004).

Senest er Naturbeskyttelsesloven ændret af miljøminister Connie Hedegaard (K) for at bringe den i overensstemmelse med kommunalreformen (Lov nr. 567 af 24.06.2005). Det indebærer, at amternes tidligere opgaver både centraliseres (til ministeren) og decentraliseres (til de nye kommuner), når reformen gennemføres pr. 1. januar 2007. En af de vigtigste centraliseringer er, at den repræsentant, som amterne udpegede til fredningsnævnene, nu skal udpeges af miljøministeren (§35 stk.3). Dermed udpeger ministeren nu to af de tre medlemmer, mens kommunerne udpeger det sidste medlem[82]. Det er en yderst vigtig ændring, da fredningsinstrumentet, som beskrevet, kan anvendes til at rejse naturgenopretningssager.

På det organisatoriske plan er det desuden værd at bemærke, at det gamle Naturfredningsråd, som blev oprettet i 1917, og som siden skiftede navn til Naturbeskyttelsesrådet, blev ændret til et Naturråd i 1998. Samtidig fik rådet sit eget sekretariat – det havde tidligere hørt under Skov- og Naturstyrelsen – og rådet blev dermed mere uafhængigt[83]. 'Friheden' blev dog kortvarig, for Naturrådet nedlagdes i 2002, da Anders Fogh Rasmussens (V) nye VK-regering beskar antallet af råd og nævn. Rådet besluttede dog at fortsætte aktiviteten for egen kraft indtil efteråret 2005, hvor rådet valgte at nedlægge sig selv.

Den nyeste udvikling på naturbeskyttelsesområdet er, at Danmark har genoptaget den gamle idé om at oprette nationalparker. Wilhjelmudvalget (2001b: 46) anbefalede, at der oprettes 'nationale naturområder' med særskilte planer for forvaltning, beskyttelse og udvikling, og pegede i den forbindelse på seks geografiske områder af interesse. Efterfølgende satte miljøminister Hans Christian Schmidt (V) gang i en proces, hvor der blandt de seks skulle udvælges 2-3 nationalpark-pilotprojekter, og der afsattes 20 mio. kr. til formålet. Friluftsrådet har siden skudt yderligere 20 mio. kr. ind i projekterne. Regeringen har lagt vægt på, at lokalsamfundene skal gå frivilligt med til projekterne, som ud over at beskytte naturen også skal bidrage til at

udvikle turismen. Foreløbig har kun ét af lokalområderne – Det Sydfynske Øhav – betakket sig for at blive nationalpark (Skov- og Naturstyrelsen 2005d). Det er i foråret 2006 fortsat ikke klarlagt, hvilke pilotprojekter der skal gennemføres.

6.2.3 Et stærkt naturbeskyttelsesnetværk

Naturbeskyttelsesnetværket er blevet stærkt, hvilket har givet sig udslag i, at Danmark siden slutningen af 1980'erne har ført en aktiv naturforvaltningspolicy, hvor målet dels er at sikre den eksisterende vilde natur mod indgreb, dels er at genoprette vild natur. Det er allerede berørt i tidligere kapitler, hvordan DOF, Danmarks Sportsfiskerforbund og Friluftsrådet har udviklet sig til at blive centrale aktører i netværket. DN har hele tiden været en meget central aktør, i sin egenskab af at være den natur- og miljøorganisation, der råder over flest medlemmer. Men også DN har ændret sig meget gennem årene.

I 1960 indfører DN's nye formand, Vagn Jensen, en skarpere og mere aktivistisk linje, som ofte bringer formanden i medierne. En linje som foreningen på daværende tidspunkt ikke er moden til, hvilket er en af grundene til, at Vagn Jensen væltes allerede i 1964 (se kap.7.9). Frem til 1984 er det derefter professor ved Landbohøjskolen Valdemar Mikkelsen (formand) og Sune Ebbesen (direktør), der tegner foreningen og det sker med en langt mere passiv linje:

> ”Valdemar Mikkelsen var ikke nogen udadvendt person. Han var professor i ukrudtsbotanik og interesserede sig især for grøftekanter og sådan noget. Han havde desuden en skræk for pressen … direktør [Ebbesen] var inderligt doven og interesserede sig mest for eftermiddagsavisernes indhold. Når han kom ud i landet, kom han ud i små nypudsede sko, brokadeslips og jakkesæt og spurgte de lokale: ‘Det I vil have fredet – kan man se det fra vejen?’ Han afslørede, at han gad ikke gå ud og se det i marken, og så har man altså ødelagt sin prestige meget, meget hurtigt.” (Interview Jesper Refn 2004)

Foreningen ville i denne periode absolut ikke fremture over for medier og politikere og forsøgte at holde sig til en sagligt, neutral linje (Interview Svend Bichel 2005; Svold 1989: 44). Omkring 1970 var DN således udelukkende en naturfredende organisation, der alene arbejdede gennem sine lovfæstede rettigheder til fx at rejse fredningssager (Svold 1989: 44). Ti år senere går foreningen mere aktivt ind i et samspil med politikerne. DN’s tidligere fredningsleder Jesper Refn fortæller:

> “I 1979 blev Naturfredningsloven revideret, og der blev lavet nogle forbedringer. Så kom [den] radikal[e] folketingsmand [Jens Jørgen Bolvig] ind hos os og sagde: ‘Nu er loven blevet revideret; men I som kender det her område så godt, I må kunne pege på en række områder, som skal med næste gang, loven skal revideres. Det er nu, at I skal begynde at forberede det.’ Det

> var helt rigtigt set, så I 1979 tog vi fat på det ... I 1984 blev den revision af naturfredningsloven, som jeg havde siddet og skrevet, vedtaget. Det var lidt morsomt. Og det var Bolvigs fortjeneste. Jeg var alene inde og snakke med den radikale folketingsgruppe om, hvad vi syntes, der skulle ske af forbedringer på det ene og det andet område. Det syntes de lød rigtig fornuftigt, og det fremlagde de så." (Interview Jesper Refn 2004)

I begyndelsen af 1980'erne opstod der generelt i forretningsudvalget og blandt foreningens medlemmer utilfredshed med Mikkelsen-Ebbesen-linjen, og i 1983 vælges Det Radikale Venstres Jens Jørgen Bolvig som vicepræsident (ved kampvalg) på et krav om, at sagligheden skal kombineres med en mere aktiv linje. Det sker på et tidspunkt, hvor Bolvig samtidig er del af et alternativt grønt flertal uden om regeringen. I 1984 trækker Valdemar Mikkelsen sig grundet alder som formand, og Svend Bichel overtager (ved kampvalg) roret med et ønske om en mere udadvendt linje. Kort efter trækker Sune Ebbesen sig 'ved frivillig overenskomst', og David Rehling, som hentes i Miljøministeriet, ansættes som direktør til bl.a. at tegne linjen i medierne. Samtidig udvides arbejdsfeltet, så miljøbeskyttelse, naturfredning og planlægning bliver ligeværdige indsatsområder, og foreningen begynder i langt højere grad at politisere og at profilere sig i offentligheden. DN fører kampagner og har en mening om stort set alle miljøspørgsmål (Svold 1989: 45ff, 52; Interview Svend Bichel 2005; Andersen 1990a: 42).

Samtidig er foreningen ressourcestærk. Fra at have ca. 3.000 medlemmer i 1925 vokser medlemstallet til 52.214 (1972), 108.115 (1980), 215.297 (1984) og 260.784 (1987). Dels som følge af større miljøbevidsthed i befolkningen; dels som følge af effektive telefonhvervninger (Madsen 1979: 72; Svold 1989: 28). Det giver økonomiske ressourcer at arbejde for og dermed mulighed for at oprette en relativt stor administration med ca. 30 fastansatte i 1980'erne (Svold 1989: 28). Flere af de fastansatte er hentet direkte i Miljøministeriet (*Frederiksborg Amts Avis* 22.12.1988). Foreningen kan desuden supplere finanserne med statstilskud – i 1999 modtog DN fx 8,1 mio. kr. i statstilskud (Lykketoft 2000). Det store medlemstal er desuden en politisk ressource, der kan bruges som pressionsmiddel i miljø- og naturbeskyttelsesspørgsmål, hvor der eksisterer en politisk konfliktlinje. Endelig besidder foreningen fortsat stor naturvidenskabelig ekspertise i kraft af de tilknyttede eksperter i udvalgene.

Foreningen forsøger også at sætte interaktionen i system ved at etablere et 'politisk kontaktudvalg', hvor DN mødes med samtlige Folketingets miljøordførere. Kontaktformen viser sig dog hurtigt uegnet til at opnå politisk indflydelse:

> "Her mødtes ledelsen med alle de politiske partier på én gang. Det fik, ifølge min tolkning, en underlig skæbne, for efterhånden som man kunne se, at vi var ved at få en væsentligt større gennemslagskraft over for politikerne og

> samfundet som sådan, så begyndte man, efter min vurdering, i det politiske kontaktudvalg at være lidt på vagt over for hinanden. I starten kom alle de miljøpolitiske ordførere, når vi indkaldte, og de kunne se, at vi kunne give idéer til noget, som de kunne markedsføre i de forskellige partier. Men alle fik det samme grundlag, og så kunne de ikke politisere det efterfølgende" (Interview Svend Bichel 2005)

Ergo er det mere hensigtsmæssigt for både DN og de forskellige politiske partier at begynde at mødes på tomandshånd, da det giver partierne langt bedre mulighed for efterfølgende at politisere. Foreningen stod også bag oprettelsen af et 'grønt kontaktudvalg', hvor en bred kreds af grønne organisationer (Greenpeace, Biologforbundet, DOF, Friluftsrådet m.fl.) udveksler informationer og koordinerer fælles kampagner og strategier (Svold 1989: 43; Interview Svend Bichel 2005). Et udvalg som der ofte refereres til på Christiansborg i 1980'erne. DN var også med i paraplyorganisationen Friluftsrådet, men melder sig ud i slutningen af 1980'erne, fordi rådet efter DN's mening er for bredt:

> "Friluftsrådet dækkede jo både campister, schæferhunde, kajakroere, DN, DOF og fiskerne. Det blev en underlig klump … og vi var ved at blive sat ud på et sidespor, for hvis Friluftsrådet var med, så var alle med. Så hvis Friluftsrådet udtalte sig, fik DN at vide, at vi var medlem af Friluftsrådet og derfor havde udtalt os. Det kunne jeg ikke leve med som landets største naturorganisation" (Interview Svend Bichel 2005)

Der er med andre ord en grænse for, hvor meget man som magtfuld grøn interesseorganisation vil gå i interaktion med mere ressourcesvage aktører, som ligger for langt fra DN's synspunkter, og som dermed ikke kan bidrage til en ressourceudveksling.

Ud over centrale aktører som Skov- og Naturstyrelsen, DN, DOF, Friluftsrådet, Danmarks Sportsfiskerforbund og Hedeselskabet er fredningsnævnene og Naturklagenævnet også vigtige aktører. Fredningsnævnene er således blevet meget vigtige for naturgenopretningsprojekter, da det fra 1992 er blevet muligt at frede med henblik på naturgenopretning. Endvidere blev de naturvidenskabelige eksperter i Naturfredningsrådet forankret i Skov- og Naturstyrelsen, og i 1989 oprustede Miljøministeriet generelt den videnskabelige ekspertise med oprettelsen af sektorforskningsinstitutionen Danmarks Miljøundersøgelser.

I det foregående er nævnt de mest centrale aktører i naturbeskyttelsesnetværket i forhold til naturgenopretningsdebatten – en række andre aktører vil kunne findes i netværkets periferi.

Det er fremgået af beskrivelsen af naturforvaltnings-policyens udvikling, at udvalg, råd m.v. i regi af først Fredningsstyrelsen og siden Skov- og Naturstyrelsen, som bl.a. dannedes på opfordring fra de grønne interesseorganisa-

tioner (Pedersen & Geckler 1987: 132), har været vigtige omdrejningspunkter for naturbeskyttelsesnetværket, fordi styrelserne i høj grad har inddraget interessegrupperne i arbejdet heri. De mange interaktioner og de veludviklede organisatoriske arrangementer kan således tages som udtryk for, at der forhandles i netværket, og at der er en relativt høj integrationsgrad (jf. Daugbjerg 1999: 110). Overordnet er der enighed blandt aktørerne om målet med politikken – at få så meget vild natur som muligt. På et mere underordnet plan kan der dog ind imellem være lidt uenighed blandt interessegrupperne. Det er fx ikke altid, at et naturgenopretningsprojekt både kan tilfredsstille naturfredningsfolk, lystfiskere og ornitologer, hvilket indikerer, at netværkets institutionaliseringsgrad ikke er så høj, som det var tilfældet i det gamle landvindingsnetværk. Det hænger desuden sammen med, at der er flere aktører i naturbeskyttelsesnetværket end i det gamle landvindingsnetværk. Hvad angår de økonomiske sektorinteresser, så inddrages de også i den miljøpolitiske beslutningsproces, men de sidder i dag ofte i undertal – balancen er forskubbet (Christiansen 1999: 161).

Naturbeskyttelsesnetværket må i dag siges at være langt nærmere policyfællesskab-polen end emnenetværk-polen på Marsh & Rhodes-kontinuet. Naturbeskyttelsesnetværket har magt, fordi det privilegerer sine aktører med mere og mere af den natur, som de sætter pris på, hvilket fx sikres ved at udvide omfanget af såkaldt §3-beskyttet natur. Hvad angår de aktive forsøg på naturgenopretning, er der dog i højere grad tale om, at netværket udøver indflydelse, da disse projekter normalt sker ad frivillighedens vej og med fuld kompensation til de berørte lodsejere. Ekspropriationssager, som må karakteriseres som magtudøvelse, er således meget sjældne.

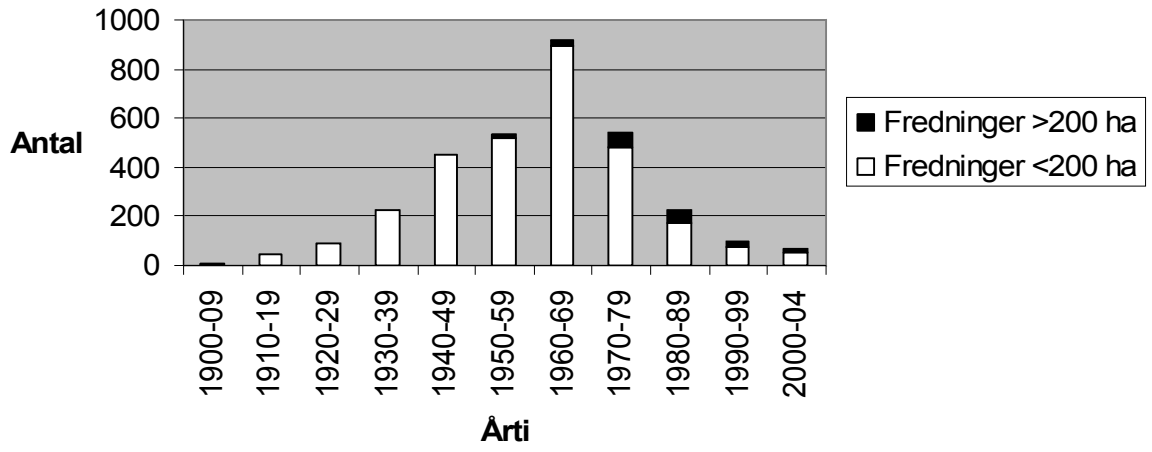
6.2.4 Naturbeskyttelses-policyens omfang og effekt

Som det er fremgået i de foregående kapitler, var det i naturbeskyttelsens tidlige dage fredningsinstrumentet, som var det helt afgørende. Antallet af endeligt afgjorte fredningssager i de enkelte tiår fremgår af figur 7 (se næste side).

Figuren viser, at antallet af fredninger har været stærkt stigende frem til 1960'erne, hvor antallet kulminerer. Der ses en kraftig stigning i tiåret 1910-19, hvor den første naturfredningslov vedtages (1917). Relativt er der også en ekstra kraftig stigning i 1930'erne, hvilket formentlig skal ses i sammenhæng med, at DN (som eneste interesseorganisation) får ret til at rejse fredningssager i 1937 (om end foreningen anvender instrumentet med varsomhed i de første år). Efter 1960'erne er der sket et kraftigt fald i fredningerne – fx har der været ca. lige så mange fredningssager i 1990'erne som i 1920'erne.

Det kraftige fald i antallet af fredninger i de seneste fire årtier skal ses i sammenhæng med, at den generelle erstatningsfri naturbeskyttelse årti for årti er blevet mere og mere omfattende og den generelle beskyttelse har dermed gjort fredningsinstrumentet overflødigt på en række naturarealer.

Figur 7. Antal nye fredede områder (nationale fredninger)



(Kilde Miljøstyrelsen 2006)

Note: Kirkeomgivelsesfredninger (såkaldte 'provst Exner-fredninger') er ikke medtaget i figuren

Desuden er de fredningsmæssigt mest værdifulde områder efterhånden blevet sikret (Miljøministeriet 2005).Fredning anvendes i dag kun, hvis andre bestemmelser ikke yder den fornødne beskyttelse (Anker 2001c: 265).

Figuren viser dog også, at de store fredninger (arealer større end 200 ha), isoleret set, først kulminerer i 1970'erne og 1980'erne. I dag udgør de store fredninger en relativt stor del af samtlige fredninger. I perioden 2000-2004 er der således foretaget 71 fredninger, heraf er 20 fredninger større end 200 ha. Indtil 1960'erne drejede langt de fleste fredninger sig om enkelte objekter – et træ, en allé, et stengærde, en gravhøj, et lille område osv., men der var også enkelte større fredninger af fx Vejlerne, Hanstedreservatet og Tipperne (Spärck 1961: 37ff).

De fredede områder udgør i dag 4-5 pct. af det samlede danske landareal (Miljøministeriet 2005). Heraf er langt hovedparten blevet fredet på initiativ af DN (Interview Jesper Refn 2004). I 1967 var ca. 1,2 pct. fredet (Knuth-Winterfeldt 1990: 10). Ophævelse eller svækkelse af fredninger kendes ifølge Andersen (1990c: 134) praktisk talt ikke. Det er dog ikke i overensstemmelse med *Dansk Naturfredning* (1955: 11), som skriver, at der er "ikke få tillægskendelser, hvor det beklageligvis har været nødvendigt at indskrænke tidligere gennemførte fredninger".

De første mange år efter vedtagelsen af Naturfredningsloven af 1917 havde statskassen meget begrænsede udgifter til fredningserstatninger, hvilket hænger sammen med, at der i mange tilfælde var tale om frivillige fredninger (Naturfredningskommissionen 1967a: 35). I 1934/35 udbetales fx i alt ½

mio. kr. i fredningserstatninger (2004-priser). Fra 1940'erne stiger udgifterne dog noget, og i finansåret 1939/40 udbetales 3 mio. kr. i erstatninger (2004-priser). I 1960'erne stiger fredningserstatningerne meget voldsomt – kulminerende i 1964/65, hvor der udbetales 55 mio. kr. (2004-priser).

Fredningserstatningernes størrelse pr. ha kan i dag variere temmelig meget. Skov- og Naturstyrelsen (2004: 15) har givet nogle nyere eksempler på fredningserstatninger, og her varierer beløbene fra 1.000 til 30.000 kr/ha.

Omfanget af den generelle, erstatningsfri, beskyttelse – de typer af natur som er beskyttet i henhold til Naturbeskyttelseslovens §3 – fremgår af tabel 8.

Tabel 8. Generelt beskyttede naturtyper (1999) jf. Naturbeskyttelseslovens §3

	Areal (ha)	Areal (% af landet)
Moser	91.000	2,1
Enge	104.000	2,4
Overdrev	26.000	0,6
Heder	82.000	1,9
Strandenge	44.000	1,0
Søer	57.000	1,3
I alt	404.000	9,3

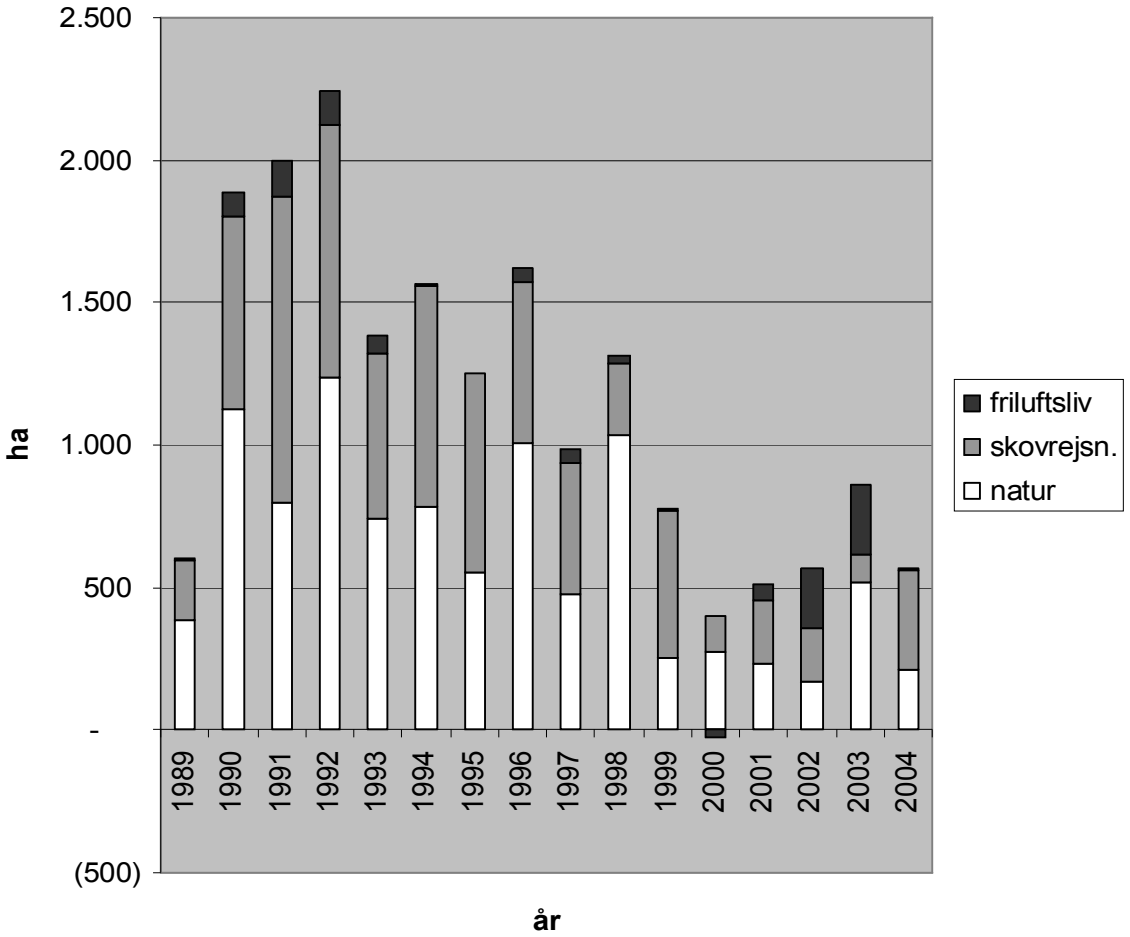
Kilde: Miljø- og Energiministeriet (1999: 465)

Note: Naturklagenævnet afgjorde i 2001, at 'overdrev' skulle fortolkes som 'historiske overdrev'. Ved revisionen af Naturbeskyttelsesloven i 2004 ændredes ordlyden til 'biologiske overdrev', hvorved der skete en udvidelse af beskyttelsen.

Det fremgår af tabellen, at ca. 9 pct. af det danske areal er §3-beskyttet. Desuden er ca. 28.000 km vandløb omfattet af beskyttelse (Miljø- & Energiministeriet 1995: 281). 8,3 pct. af det danske landareal er udpeget som Natura 2000-områder, fordelt på 113 fuglebeskyttelsesområder og 254 habitatområder. Ca. 50 pct. af Natura 2000-arealet er samtidig enten omfattet af en fredning eller en §3-beskyttelse (Skov- og Naturstyrelsen 2005c: 11).

De statslige arealerhvervelser i henhold til Naturforvaltningsloven af 1989 og Naturbeskyttelsesloven af 1992 fremgår af figur 8 (se næste side). Det fremgår, at arealerhvervelserne toppede i 1990-92, hvor de lå på ca. 2.000 ha[84] om året. I disse år vedrører en stor del af arealerhvervelserne Skjern Å-projektet. 1994-98 faldt erhvervelserne til et lavere leje og 1999-2004 faldt de yderligere til et leje mellem ca. 500 og 1000 ha om året.

Figur 8. Statens arealerhvervelser til naturforvaltning (1989-2004)



Kilde: Regnearket "Naturforvaltning – erhvervelser" hentet på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside www.skovognatur.dk.

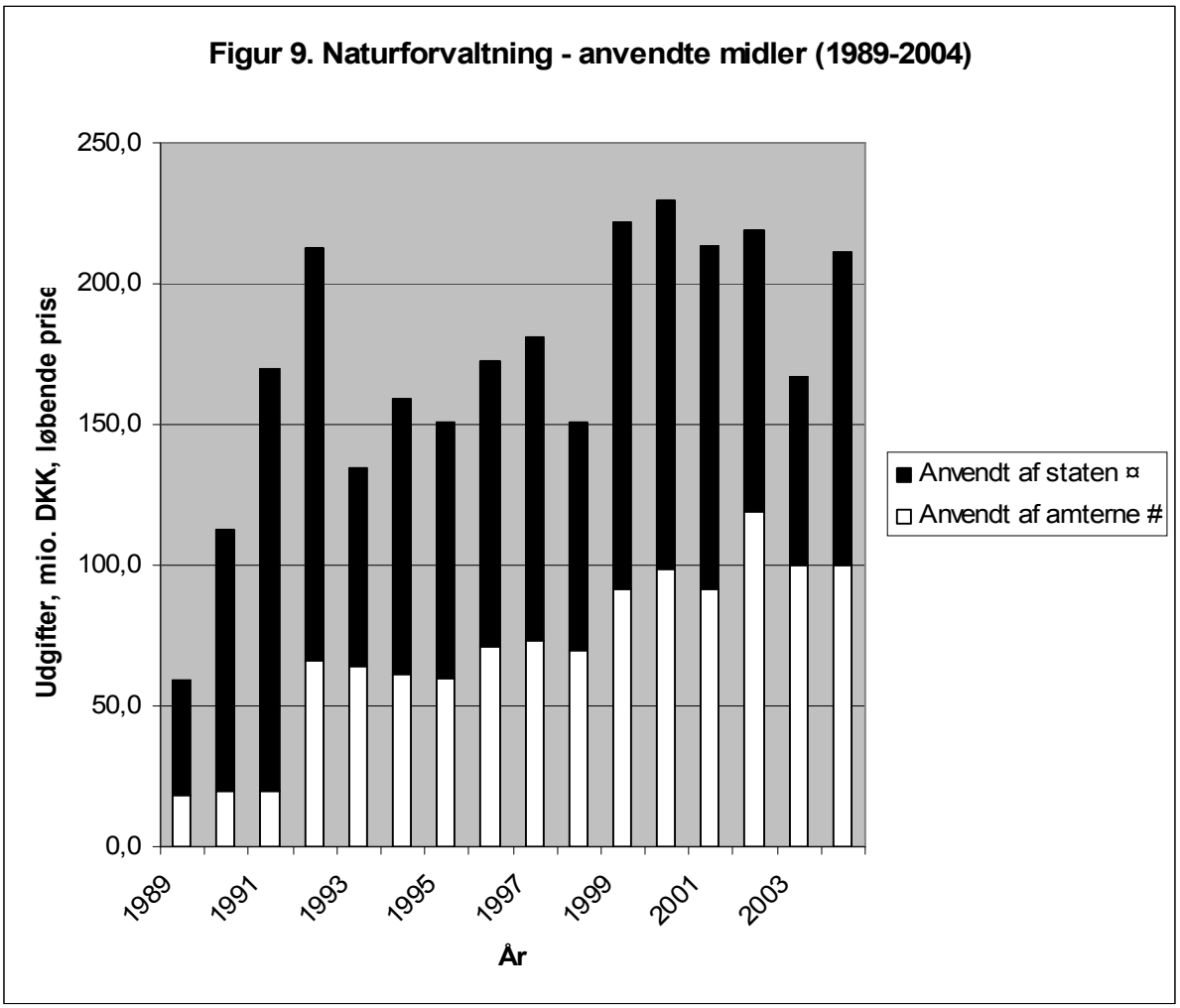
Note: Der frasælges arealer, som ikke er nødvendige for realisering af projekter. Derved kan der opstå en minusværdi jf. år 2000. I tillæg til de tre beskrevne typer af arealerhvervelser har der i den beskrevne periode også været nogle få erhvervelser med henblik på at sikre kulturmiljø (i alt 15 ha) og jagt og vildt (i alt 5 ha).

I alt har staten erhvervet ca. 18.000 ha i perioden 1989-2004 – heraf er der gennemført naturgenopretning på knap 10.000 ha (på den resterende del er der især gennemført skovrejsninger). I tillæg er der i perioden 1998-2004 gennemført genopretning af vådområder i regi af vandmiljøplanerne på 2.834 ha (Skov- og Naturstyrelsen 2005e). Sammenlagt er der dermed genskabt ca. 21.000 ha natur – det kan sammenlignes med, at der i kraft af Landvindingsloven alene i perioden 1940-64 blev indvundet 148.000 ha nyt landbrugsland; primært via afvandinger.

Der er i perioden 1989-2004 ikke foretaget ekspropriationer i henhold til Naturforvaltningsloven og Naturbeskyttelsesloven (Skov- og Naturstyrelsen 2005f). Der er dog flere eksempler på, at lodsejere er blevet eksproprieret ved naturgenopretningsprojekter i henhold til vandmiljøplanerne. Ved genopretningen af Årslev Engsø ved Århus blev en enkelt lodsejer fx eksproprieret (*Jyllands-Posten* 11.09.2002); også ved Gram Å/Nørre Å i Sønderjylland og Vorup Enge i Århus Amt er lodsejere blevet indstillet til ekspropriation (Sønderjyllands Amt 2003; Århus Amt 2003); og ved Villestrup Å i Nordjyllands Amt (Nordjyllands Amt & Århus Amt 2003). Ved Skjern Å-projektet blev nogle få lodsejere eksproprieret i henhold til Lov om Skjern Å Naturprojekt.

Stort set alle naturforvaltningsmidlerne er blevet anvendt til naturgenopretning og skovrejsning. De anvendte midler til naturforvaltning fremgår af figur 9.

Figur 9. Naturforvaltning - anvendte midler (1989-2004)



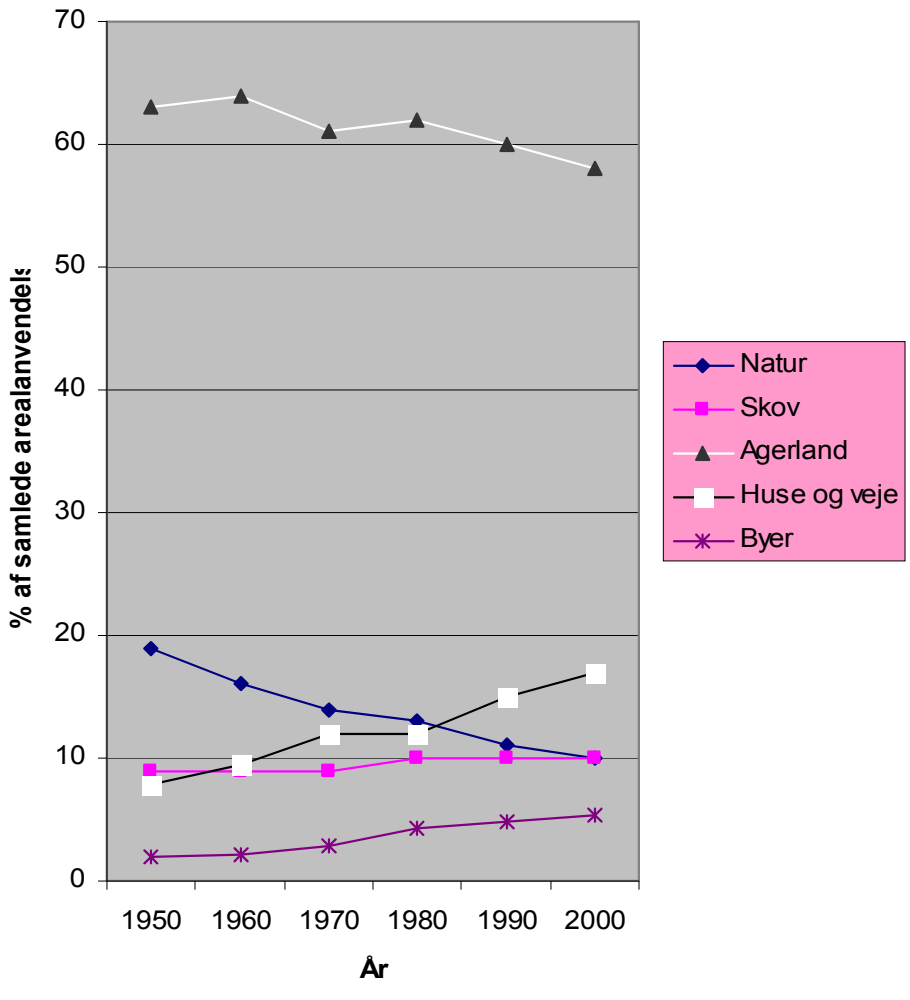
Kilde: Regnearket "Naturforvaltning – anvendte midler" hentet på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside www.skovognatur.dk.

Noter: # For 2003 og 2004 er tallet skønnet idet der mangler oplysninger om forbruget. ¤ Faktiske bogførte udgifter i regnskabet.

Udviklingen i anvendte midler har vist nogle mindre udsving. I perioden 1999-2004 (med undtagelse af 2003) har udbetalingerne dog ligget på et højere leje end tidligere (ca. 200 mio. om året). I alt er der brugt 2,8 mia. på naturforvaltningsprojekterne i perioden 1989-2004. Skov- og Naturstyrelsen vurderede i 1994, at for hver investeret million kroner i naturforvaltningsprojekter er der en direkte beskæftigelseseffekt på 1-3 årsværk (Skov- og Naturstyrelsen 1994: 35).

I perioden 1982-95 er der desuden i medfør af Vandløbsloven brugt ca. 16 mio. kr. på vandløbsrestaureringer (Miljø- og Energiministeriet 1995: 281). I den sidste del af 1990'erne var der en stigning i antallet af ansøgninger (Wilhjelmudvalget 2001a: 215) – i 1996-2001 blev der derefter givet 26,8 mio. kr. i tilskud (Finansministeriet 2002). Siden 2002 har der været en nedsættelse i bevillingerne, som derefter har været ½ mio. kr. årligt.

Figur 10. Arealanvendelse over tid



(Kilde: Miljøstyrelsen 2006)

Figur 10 viser arealanvendelsen i Danmark over tid. Det fremgår, at byer, huse og veje er begyndt at optage megen plads og således gør et indhug i både agerland og natur. Naturarealet faldt i perioden 1950-2000 fra at udgøre 19 pct. af arealet til at udgøre 10 pct. af arealet, og agerland er faldet fra 63 pct. til 58 pct i samme periode. I perioden 1850-1950 var der til gengæld en stor stigning i agerlandarealet, som gik fra at udgøre ca. 45 pct. af landet til at udgøre 63 pct. (Mariegaard 1998: 13). En udvikling som skete på bekostning af en tilbagegang i naturarealerne. Det fremgår af figuren, at også i naturgenopretningsperioden (dvs. efter 1985) er der forsvundet natur, som har måttet afgive arealer til huse, veje og byer. Til gengæld er der i denne periode ikke omlagt natur til agerland.

6.3 Hvem har, og har haft, magten over naturen 1866-2006?

Som det er blevet vist i kapitel 4, 5 og 6 kan der i løbet af 1900-tallet observeres stor variation i den danske åbent-land-policy, som kan inddeles i tre adskilte faser: En landvindingsfase, en status quo-fase og en naturgenopretningsfase. Perioderne er adskilt ved, at der er forandring af policyinstrumenterne og deres rammer, og ikke mindst ved, at der er stor variation i de overordnede mål knyttet til policyen på åbent-land-området. I de enkelte perioder er der således stor variation i retningslinjerne for, hvordan det åbne land skal anvendes, hvilket har omfattende konsekvenser for det åbne lands udseende. Variationen er en klar indikation på, at perioderne er adskilt ved tredjeordens-forandringer (Hall 1993). Variationen kan forklares med, at der har været variation i styrkeforholdet mellem to konkurrerende netværk i forskellige perioder. Der har således været variation i, hvilket netværk der har magten over naturen.

Landvindingsfasen, som strækker sig frem til 1970, er karakteriseret ved, at landvindingsnetværket har magten over naturen. Et meget stærkt policyfællesskab bygges fra slutningen af 1800-tallet op omkring Hedeselskabet, Landbrugsministeriet og landbrugsorganisationerne. Et netværk som samtidig har mange og stærke tråde til Rigsdagen. Landvindingsnetværket er karakteriseret ved, at det har meget få medlemmer, og at de alle er i besiddelse af non-strukturel magt (diverse ressourcer) i netværkets dannelsesfase. Ressourcerne værdsættes gensidigt blandt netværkets aktører – der er ressourceinterdependens. Udenforstående aktører udelukkes fra deltagelse i netværket, hvor der er konsensus om, at målet er at få så meget jord som muligt under plov, og at det skal hjælpes på vej af statstilskud. Institutionaliseringsgraden er med andre ord høj i netværket. Det samme er integrationsgraden, da aktørerne ofte mødes i diverse kommissioner og udvalg m.m. Integrationsgraden øges markant, da aktørerne fra 1921 begynder at mødes via bestyrelsemøderne i Hedeselskabet, og den støbes i beton, da Statens Landvindingsudvalg oprettes i 1940. Samtidig kan det konstateres, at der er et stort personsammenfald mellem aktører i netværket. Mange personer repræsente-

rer, eller har relationer til, flere aktører på samme tid, hvilket er med til at understøtte netværkets institutionaliseringsgrad. Mest ekstremt illustreret med Statens Landvindingsudvalgs Underudvalg for Jylland, hvor alle tre udvalgsmedlemmer i en årrække har en tilknytning til Hedeselskabet, mens de samtidig i udvalget er beskæftiget med at tildele Hedeselskabet opgaver.

Regler, procedurer og tro privilegerer dette policy-fællesskab med en høj grad af strukturel magt, så det ikke i hvert enkelt tilfælde skal ud og afgøre, hvad der kan komme på dagsordenen. Det sker fx via revisionen af Vandløbsloven, som giver landbrugsinteresserne råderetten over vandløbene, og det sker i særdeleshed via grundforbedringslovene og Landvindingsloven, som giver mulighed for en statsfinansieret, systematisk afvanding af det åbne danske land. Love som samtidig betyder, at de ingeniørfirmaer, der er Hedeselskabets konkurrenter, kan holdes uden for indflydelse. Det samme gælder naturligvis naturfredningsinteresserne. Ydermere indebærer disse love, at lodsejere kan tvinges til at afvande deres egen jord og til at betale et beløb herfor, selvom mange af lodsejerne slet ikke er interesserede i de store afvandingsprojekter. Landvindingsnetværket bygger desuden et støttende policy-image op omkring landvindingspolitikken. Landvindingsprojekterne er patriotiske projekter, som hjælper nationen med at vinde det tabte land ind igen ved at afvande det, man i netværket betegner som 'vandlidende jorder'. Samtidig påpeges det ofte offentligt, at landvindingsprojekterne er samfundsgavnlige projekter, som kan afhjælpe beskæftigelsesproblemerne. En offentlig retorik, som dels står i stærk kontrast til den administrative praksis i Statens Landvindingsudvalg, hvor beskæftigelseshensynet nedprioriteres; dels står i kontrast til de faktiske omstændigheder – beskæftigelseseffekten var temmelig beskeden. Netværket kunne slippe af sted med denne praksis, fordi det var ekstremt lukket – modstridende interesser blev holdt ude – og fordi netværket besad en stor grad af strukturel magt. Lukketheden betyder også, at man i Statens Landvindingsudvalg i fuldt alvor kan diskutere, om man skal vælge at belyse en sag godt eller dårligt, alt efter hvilket resultat man ønsker. Landvindingsnetværket har frem til 1970 meget stor magt over anvendelsen af det åbne land, og dermed over den danske natur, hvilket privilegerer landvindingsnetværkets aktører. Store danske arealer med 'vandlidende jorder' tørlægges i løbet af 1900-tallet.

Over for landvindingsnetværket står indtil 1960'erne et svagt naturbeskyttelsesnetværk, hvis første konturer tegnes i 1905. I begyndelsen er der ikke så mange forskellige aktører i centeret af dette netværk, men dem der er, er til gengæld yderst uenige om målet med naturfredningspolitikken – institutionaliseringsgraden er lav. Samtidig har netværket ikke en statslig ildsjæl på lige fod med Landbrugsministeriet; justitsministeren sætter kun nølende arbejdet med en naturfredningslov i gang. Desuden er det vigtige Naturfredningsråds holdninger præget af, at formanden i mange år er en 'trojansk hest' – han var tidligere leder af den afdeling i Hedeselskabet, som stod

for afvandingsprojekterne. Integrationen er lav i netværket, hvor interaktionen er præget af konsultationer og ikke forhandlinger. Netværket har kun beriget aktørerne med en smule strukturel magt, og har aktørerne søgt indflydelse, har de derfor været nødsaget til at ty til anvendelse af eventuel nonstrukturel magt. Netværket bliver dog lidt stærkere, da den ene naturfredningsforening uddør i 1931, hvorefter der ikke længere er så stor divergens i aktørernes holdninger.

Samtidig har DN kunnet trække på nogle ressourcer i form af et nært forhold mellem foreningens formand og statsminister Stauning, som i 1937 giver DN den vigtige ret til at rejse fredningssager. Karakteristisk er det dog i de første år, at fredningsinstrumentet ikke tages i brug, hvis det truer erhvervsøkonomiske (landvindingsmæssige) interesser. I lighed med hvad der er tilfældet for Hedeselskabet, sidder der også i DN flere politikere i organisationens styrende organer gennem årene. Netværket og dets aktører har dog været underlagt landvindingsnetværkets strukturelle magt, og man søger tydeligvis at undgå konfrontationer med landvindingsnetværket. I 1960'erne styrkes netværket markant med Naturfredningskommissionens nedsættelse, da det øger både integrationen og institutionaliseringen i netværket. Samtidig er den gamle formand for Naturfredningsrådet skiftet ud, hvilket betyder større overensstemmelse mellem Naturfredningsrådets og DN's ønsker. Den statslige naturfredningsadministration er desuden i fremmarch, og nye aktører i netværket bakker nu op om de fælles mål. Fra 1970 går åbent-land-policyen ind i en status quo-fase.

I status quo-fasen (1970-85) er det kendetegnende, at land forbliver land, og vand forbliver vand. Perioden er karakteriseret ved, at begge de to netværk kan placeres som udprægede mellemformer på Marsh-Rhodes-kontinuet. Landvindingsnetværket oplever disintegration, da man mister det vitale Statens Landvindingsudvalg, hvilket betyder, at interaktionsfrekvensen er for nedadgående. Samtidig får netværket sværere og sværere ved at ekskludere uønskede aktører. Institutionaliseringen er til gengæld fortsat relativt høj i netværket, idet der fortsat er opbakning til landvindingsprojekter.

Naturbeskyttelsesnetværket oplever derimod integration. Opbygningen af en statslig administration på naturbeskyttelsesområdet er uhyre vigtigt herfor, da interesseorganisationerne møder stor forståelse for deres synspunkter i fx Fredningsstyrelsen, hvor der også er nogle personoverlap i forhold til fx Dansk Ornitologisk Forening. Der er også ind imellem overlap mellem interesseorganisationerne – fx sidder William Horsten på en og samme tid i hovedbestyrelserne i Friluftsrådet og Danmarks Naturfredningsforening, han repræsenteres i Naturfredningskommissionen, og han er repræsenteret i en uformel kontaktgruppe mellem DN, DOF, Friluftsrådet og Det Radikale Venstre. Aktørerne i netværket mødes også i fx fredningsplanudvalgene og er repræsenteret i diverse råd, udvalg og kommissioner. Samtidig er det tydeligt, at der i denne periode er udbredt enighed om, at der nu

skal passes godt på Danmarks resterende 'vilde natur' – institutionaliseringen er højere end i den foregående periode.

Det ændrede styrkeforhold mellem netværkene afspejler sig samtidig i policyen. Det, der begyndte som nogle få enkeltstående fredningstiltag, hvor man fredede *små* skønne naturpletter, udvikles nu til en generel naturbeskyttelsespolitik. De dele af den vilde danske natur, der ikke allerede er ødelagt, sikres, som udgangspunkt, mod indgreb via diverse generelle naturbeskyttelsesbestemmelser.

Tilsvarende forsøger landvindingsnetværket at 'hage sig fast' i den eksisterende landbrugsjord, som man via bestemmelser i fx Landbrugsloven forsøger at bibeholde som landbrugsjord. Man kan dog ikke undgå, at natur– og miljøhensyn i højere og højere grad begynder at vinde indpas – også i landbrugslovgivningen. En udvikling som accelereres fra midten af 1980'erne, hvor Danmark går ind i en naturgenopretningsfase.

Naturgenopretningsfasen markerer en ny radikal ændring af policyen vedrørende det åbne land, idet man her begynder at naturgenoprette arealer, som hitil har været udlagt som landbrugsområder. Perioden kan således beskrives som 'vand frem for land', og naturbeskyttelsespolitikken udvides her til en naturforvaltningspolitik. Sideløbende er den disintegrerende tendens i landvindingsnetværket fortsat, hvilket bedst illustreres med Hedeselskabets netværksbytte. Hedeselskabet ernærer sig nu bl.a. ved at udføre naturgenopretningsprojekter på jorder, hvor Hedeselskabet meget ofte også har gennemført naturødelæggende landvindingsprojekter, og selskabet kan i dag betragtes som en del af naturbeskyttelsesnetværket. Hedeselskabet har nu større gavn af ressourceudveksling med naturbeskyttelsesnetværket end med landvindingsnetværket. Netværksbyttet har betydet, at interaktionen i landvindingsnetværket yderligere er mindsket. Netværket må efter 1985 desuden finde sig i, at Miljøministeriet og dets styrelser begynder at blande sig i natur- og miljøspørgsmål i landbrugssektoren, og målet om at få så meget dansk jord som muligt under plov må i dag siges at have fortonet sig, hvilket har påvirket institutionaliseringen i netværket i negativ retning. Tilskuddene til at behandle 'vandlidende jorder' er også fjernet, så netværkets aktører privilegeres ikke længere heraf. Til gengæld kan landmænd i dag opnå tilskud, når de tager positivt hensyn til miljøet – fx via EU's miljøbetingede støtte. Når afvandet jord skal naturgenoprettes, sker det med fuld kompensation for den tabte jord, og, i langt de fleste tilfælde, ad frivillighedens vej. Man kan derfor konstatere, at påvirkningsrelationen i forhold til naturbeskyttelsesnetværket er mindre bebyrdende end den påvirkningsrelation, der herskede frem til 1970, hvor landvindingsnetværket udøvede magt over naturbeskyttelsesnetværket, som ikke kompenseredes for de tabte naturværdier. Efter 1985 kan man tale om, at naturbeskyttelsesnetværket i højere grad end *magt* udøver *indflydelse* over landvindingsnetværket, idet en adfærdsændring som regel opnås ved at belønne/kompensere landmændene. Der er dog lovhjem-

mel til decideret magtudøvelse i form af ekspropriationssager, men i praksis anvendes denne mulighed sjældent.

Naturbeskyttelsesnetværket er stærkt i perioden fra 1985 og til i dag. Blandt de mest centrale aktører i netværket er der enighed om en aktiv naturbeskyttelsespolitik, som bl.a. indebærer naturgenopretninger, hvilket indikerer, at institutionaliseringen er høj i netværket. Der er desuden stor interaktion i netværket via de talrige formelle fora, hvor netværkets aktører mødes. Senest har aktører fra naturbeskyttelsesnetværket nu også fået indflydelse på afgørelser i landbrugssektorens jordbrugskommissioner. Det er en vigtig indflydelse, da jordbrugskommissionerne bl.a. i visse tilfælde afgør, om landbrugsjord kan tages ud af drift. Integrationen i netværket forstærkes af, at der også i dette netværk er talrige personoverlap, hvor en og samme person er engageret i flere forskellige aktører i netværket. Samtidig er der også flere eksempler på uformelle relationer mellem aktørerne, og endelig har der også været gode kontakter til Christiansborg. Netværket er dog ikke så stærkt som det gamle landvindingsnetværk, hvilket bl.a. afspejler sig i, at naturbeskyttelsesnetværket i dag ikke privilegeres i samme grad af Naturbeskyttelsesloven, som landvindingsnetværket privilegeredes af Landvindingsloven. Det er således mere besværligt at få vedtaget et naturgenopretningsprojekt, end det i sin tid var at få vedtaget et landvindingsprojekt, og naturbeskyttelsesnetværkets strukturelle magt er derfor ikke af samme kaliber, som landvindingsnetværkets strukturelle magt tidligere var.

Som beskrevet er magtforholdene skiftet radikalt i forhold til, hvem der bestemmer over anvendelsen af det åbne danske land. I landvindingsperioden udøver et meget stærkt landvindingsnetværk i høj grad magt over et svagt naturbeskyttelsesnetværk. Det afløses af en status quo-periode, hvor netværkene er nogenlunde ligestillede styrkemæssigt og hvor begge netværk kan siges at udøve strukturel magt, så landbrugsjorder forbliver landbrugsjorder, og naturområder forbliver naturområder. Denne periode afløses af en naturgenopretningsperiode, hvor naturbeskyttelsesnetværket sætter dagsordenen og er det stærkeste af netværkene – her kan man dog i højere grad tale om en indflydelsesudøvelse end en magtudøvelse. Vi vil nu analysere, dels hvordan magten/indflydelsen konkret er udmøntet i sagerne om Skjern Å, dels hvordan disse sager konkret er medvirkende til de beskrevne radikale policy-forandringer.

KAPITEL 7

Skjern Å-udretningen og den radikale policy-forandring

Skjern Å ved Ringkøbing Fjord er Danmarks vandrigeste åløb og, sammen med Gudenåen, det nærmeste, man kommer en egentlig dansk flod. Beslutningerne om henholdsvis at udrette og at naturgenoprette åen (via en gensnoning af åslyngerne) er konkrete eksempler på beslutningsprocesser, som viser, hvordan forskellige netværk har udøvet magt og været privilegerede på forskellige tidspunkter i danmarkshistorien. Samtidig er Skjern Å-beslutningerne vigtige, fordi de af disprivilegerede netværksaktører bruges til at opbygge helt nye policy-images – policy-images som i begge tilfælde på længere sigt fører til radikale policy-forandringer, fordi de kan kobles med politiske konfliktlinjer.

7.1 Første forsøg på at få vedtaget en udretning

Den første idé om at regulere åen for at vinde dyrkbart landbrugsland kan spores tilbage til slutningen af 1700-tallet og videre op i 1800-tallet, hvor der udføres nogle småreguleringer. Dengang produceredes der hø på engene, men det var et problem, at engene ind imellem oversvømmedes og ødelagde høhøsten (Skrubbeltrang 1966: 257f; Mortensen 1981: 22). Hedeselskabets ingeniør, Sophus Brønsted, vurderede allerede i 1880 det gigantiske projekt, som en afvanding af Skjernådalen ville være, og kom frem til, at et projekt kunne gennemføres for, hvad der i dag svarer til ca. 10 mio. kr.[85] (Brønsted 1880: 36). Indenrigsministeriet reagerede dog meget langsomt på en henvendelse fra Hedeselskabet herom, og direktør Dalgas rettede derfor i 1882 en klage til Indenrigsministeriets departementschef, hvorefter ministeriet nedsatte en kommission til at se på sagen – her fik Dalgas sæde (Skrubbeltrang 1966: 259). Det store projekt gennemførtes dog ikke – ifølge Skrubbeltrang (1966: 260) bl.a. fordi det var svært at opnå statsmidler under provisorieårene. Landbrugskrisen i 1880'erne og begyndelsen af 1890'erne og den medfølgende afvandring fra landet (Priemé 1997; Skrubbeltrang 1966: 261) har formentlig også spillet ind på interessen for et så stort projekt. Et lille projekt gennemførtes ca. år 1900, da man med håndkraft og trillebør flyttede en enkelt åslynge (Madsen 2000: 18; Jensen 1981: 15) – et godt eksempel på, at dengang var afvandingsprojekterne meget mere arbejdskraftintensive end i midten af 1900-tallet.

De tidlige småreguleringer af åen finder sted, før et egentligt naturbeskyttelsesnetværk ser dagens lys, og der har da tilsyneladende heller ikke været protester mod projektet. Hedeselskabets magt eksemplificeres af, at selskabet får sæde i den kommission, som skal undersøge muligheden for et projekt, uden at det dog giver det ønskede resultat.

7.2 Andet forsøg

Efter det første lille projekt er der ro omkring Skjern Å i en årrække, men i oktober 1940 vedtages Lov om landvinding og interessen for at afvande åen – denne gang med henblik på at udnytte arealerne til rationel produktion af landbrugsafgrøder (Skov 1981: 68) – blusser med de kraftigt forbedrede støttemuligheder op igen. En lille kreds af lodsejere, som alle var medlemmer af de lokale landboforeningers bestyrelser, indkalder kort efter lovens vedtagelse til et møde, hvor Fredborg og Basse fra Hedeselskabet fortæller om de gode økonomiske resultater, en afvanding af engene ved Ringkøbing Fjord vil kunne give – herunder en samfundsnyttig beskæftigelseseffekt. De fremmødte nedsætter derefter et Fjordengeudvalg, som får til opgave at vinde lodsejernes tilslutning til afvandingsprojekter i området (Mortensen & Ravn 1981: 23ff).

Samlingsregeringens minister for offentlige arbejder, civilingeniør Gunnar Larsen (som var blevet hentet i F.L. Smidth), havde samtidig, i januar 1941, oprettet en 'Teknisk Central'. Centralen skulle projektere og gennemføre nødhjælpsarbejder under krigen, og centralen anmodede hurtigt Hedeselskabet om et samarbejde om eventuelle landvindingsprojekter. Ved Skjern Å ville Gunnar Larsen gerne have gang i deciderede bygnings-/ingeniør–arbejder, for her foreslog ministeriet et kombineret landvindings- og vandkraftprojekt. Idéen var at opstemme åen, bygge fire vandkraftværker og samtidig indvinde landbrugsland (Pedersen 1971: 373).

Skjern Å-planerne aktiverer én af aktørerne i naturbeskyttelsesnetværket, for Danmarks Naturfredningsforenings (DN) naturvidenskabelige udvalg sætter i 1941 flere naturvidenskabelige eksperter i gang med at undersøge, hvilke konsekvenser kraftværksprojektet vil have for naturen i Skjernådalen. Zoologen E.W. Kaiser, botanikeren Mogens Køie, geologen Keld Milthers, fiskeribiologen C.V. Otterstrøm og stud.mag Overgaard-Nielsen (som har undersøgt insektlivet) arbejder hurtigt, og de har alle i løbet af sommeren og efteråret responsa klar. Af brevvekslingen fremgår det bl.a., at geologen Milthers mener, at projektet godt kan gennemføres nogle steder på åen og andre steder ikke (Vagn Jensens arkiv, Milthers til DN 24.07.1941), og at fiskeribiologen Otterstrøm er meget negativ over for et projekt (Vagn Jensens arkiv, Otterstrøm til DN 30.09.1941). I november 1941 samler DN's naturvidenskabelige udvalg rapporterne i en beretning til foreningens hovedbestyrelse. Rapporten, som er underskrevet af de ti personer i udvalget (heraf fire professorer fra Københavns Universitet), er stærkt kritisk over for en afvanding af ådalen, hvorom det bl.a. hedder:

> "... det synes, som om det kun paa Grundlag af en absolut økonomisk Nødvendighed vil kunne forsvares at bryde forstyrrende ind i Flodsystemets Helhedsbalance" (Vagn Jensens arkiv, "Udtalelse om de naturhistoriske

forhold langs Skern Aa fra Brande til Aaens Udløb", fra det naturvidenskabelige Udvalg til Hovedbestyrelsen 03.12.1941)

DN er her via ekspertudtalelserne så småt i gang med forberedelserne til opbygningen af et konkurrerende policy-image til det generelle policy-image om samfundsnyttig landbrugsproduktion og beskæftigelse, som var blevt knæsat via vedtagelsen af Landvindingsloven året inden. Af brevet til hovedbestyrelsen fremgår det, at Staunings statsministerium har ydet økonomisk støtte til udarbejdelsen af rapporten, hvilket er med til at bestyrke informationerne om, at naturfredningsforeningens formand Struckmann kunne trække på nogle ressourcer i form af stor sympati hos Stauning (se kap.4.2.4). Der bliver dog ikke brug for at viderebringe det naturvidenskabelige skyts, som DN her har kørt i stilling, for Skjern Å-projektet løber ind i andre problemer.

Gennem direktør H. Houmann på områdets herregård, Lønborggård, modtager Statens Landvindingsudvalgs Underudvalg for Jylland i januar 1943 protester mod det kraftværksprojekt, som Hedeselskabet har udarbejdet, fra hvad der opgives at være 90-95 pct. af lodsejerne (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ[86], 05.01.1943). Statens Landvindingsudvalgs hovedudvalg tager derefter sagen op på et møde med de (få) positive lodsejere i Fjordengeudvalget. Her kommer det frem, at også ministeren er blevet betænkelig ved projektet, hvilket tilsyneladende hænger sammen med prisen på kraftværkerne – projektet løber op i 375 mio. (2004-priser). De negative lodsejere er ligeledes primært imod projektet af økonomiske årsager, idet de frygter at blive ramt på privatøkonomien, selvom de kun skal udrede 1/3 af projektomkostningerne og kan indkassere hele overskuddet ved de landbrugsmæssige forbedringer. Enkelte lodsejere er imod, fordi de er bange for at miste gode jagtområder. Ifølge lodsejer Mads Madsen, som er formand for Fjordengeudvalget, er der blandt lodsejerne "gaaet Panik i Sagen, og derfor har der kunnet skaffes saa mange Underskrifter paa Protesterne", hvilket ifølge Mads Madsen er sket på et fejlagtigt grundlag, idet de negative lodsejere har fået forkerte oplysninger om de økonomiske konsekvenser. Niels Basse, som er Hedeselskabets repræsentant i Landvindingsudvalget, giver de positive lodsejere det råd at forsøge at få kontakt med nogle af de store lodsejere i området, for derved at få vendt stemningen, men det lykkes ikke (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 26.02.1943). Året efter holder Fjordengeudvalget og landboorganisationerne et offentligt møde og her får kraftværksprojektet, som indeholder 4.000 ha afvanding, banesåret, da ca. 90 pct. af de fremmødte 250 lodsejere stemmer imod det (Mortensen & Ravn 1981: 26; Hersbøll 1968: 49).

Ved dette andet forsøg på at få vedtaget en afvanding ses det, at de to netværk via ekspertviden forsøger at ruste sig til opbygning af stærkere 'images' i forbindelse med det meget store afvandingsprojekt ved Skjern Å. Hedeselskabet hævder fx, at det er god jord i området, og DN opbygger naturvi-

denskabelige argumenter via diverse ekspertudtalelser. Samtidig er det interessant, at Hedeselskabets repræsentant i Landvindingsudvalget, Niels Basse (som bliver direktør for Hedeselskabet samme år), har givet de få positive lodsejere (fra egnens landboorganisationer) taktiske råd om, hvordan de kan forsøge at få vendt stemningen til fordel for Skjern Å-projektet. Det harmonerer nemlig ikke med det generelle offentlige policy-image, som opbygges af landvindingsnetværket, ifølge hvilket Hedeselskabet og Landvindingsudvalget er helt neutrale aktører, som udelukkende vurderer, og eventuelt gennemfører, projekter, som interesserede lodsejere indsender til Landvindingsudvalget. Det kommer dog ikke til noget sammenstød mellem aktører i de to netværk, da der er så massiv modstand blandt lodsejerne, at projektet ikke kan gennemføres.

7.3 Tredje forsøg – lodsejernes beslutning

Den klare afvisning får dog ikke minoriteten af positive lodsejere til at opgive en Skjern Å-afvanding, for de nedsætter et *Oplysningsudvalg* for Skjernåens afvanding. Allerede samme år beder Oplysningsudvalget om, at Landvindingsudvalget yder knap 90.000 kr. (2004-priser) til en jordbundsundersøgelse ved Skjern Enge foretaget af Hedeselskabet; man får dog kun det halve, men i stedet går kommunerne langs åen ind og finansierer dele af undersøgelsen (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ 03.08.1944, plenarmøder 08.12.1944; Mortensen & Ravn 1981: 27; Sørensen 1981: 49ff). Direktør Houmann på Lønborggård klager igen over projektplanerne og henviser til, at lodsejerne i Oplysningsudvalget kun har meget små lodder i området og at det derfor ikke er initiativtagerne, der kommer til at betale for projektet (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 16.11.1945). Godsejeren var bl.a. imod projektet, fordi et af aktiverne på herregårdens jorder var bekkasinjagten, som ville blive ødelagt ved projektet (Interview Martin Nielsen 2004).

Mens landvindingsnetværket fortsætter arbejdet med planerne om en storstilet afvanding af Skjern Enge, er naturbeskyttelsesnetværket beskæftiget med at undersøge, om der kan rejses fredningssag for Skjern Å. DN's formand Struckmann har, som beskrevet i kap.4.2.4, i 1937 fået sig forhandlet frem til med Stauning, at DN har ret til at rejse fredningssager, og foranlediget af det skrinlagte kraftværksprojekt holder DN i efteråret 1946 møde med konsul, direktør Børge Ludvigsen og direktør H.W. Sprechler, som er lodsejere og som DN håber vil gå med til frivillig fredning. Idéen er, at de sammen med en lokal fredningsinteresseret skolelærer skal søge forhandling med andre lodsejere med henblik på fredning. En eventuel fredning kommer formentlig til at omfatte forbud mod afvanding og udretning, men kun i et yderst begrænset område – Aamejlen og Holtum Aadal (Vagn Jensens arkiv, Breve fra DN til de to direktører, 06.11.1946; mødereferat 22.10.1946) Det fremgår ikke af arkivalierne, om forsøget bar frugt. Noget tyder dog på, at der var problemer med planen, for otte måneder efter henvendelsen havde

Sprechler endnu ikke svaret på brevet (Vagn Jensens arkiv, Brev fra DN til Sprechler 24.06.1947).

I januar 1950 sender Hedeselskabet et forslag om et lille projekt i Skjernområdet (fra Rørbæk Sø til Hastrup Mølle) på kun 48 ha til Landvindingsudvalget, men Underudvalget for Jylland, som vurderer projektet, er ikke umiddelbart så begejstret: "Underudvalget var enigt om, at det er en meget dyr sag ..." (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 23.01.1950). Den gennemsnitlige pris for projektet var 46.000 kr. pr. ha (2004-priser). Desuden er den landbrugsmæssige værdi ikke så stor (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 16.08.1950). Naturfredningsrådet, hvor det ikke længere er Hedeselskabets mand, August Mentz, men derimod Ragnar Spärck, der er formand, er samtidig imod projektet, som vil skade naturen på en række punkter. Naturfredningsrådet påpeger, at projektet desuden er meget dyrt og af ringe landbrugsmæssig værdi. En passant nævner man, 'at det er rådet bekendt', at DN er klar til at rejse fredningssag, hvis et projekt besluttes. Landvindingsudvalget imødekommer efterfølgende Naturfredningsrådets indstilling (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 23.01.1950 + 16.08.1950). Et eksempel på en lille sejr til naturbeskyttelsesnetværket, som formentlig kan henføres til, at landvindingsnetværkets aktører havde langt mere omfattende planer for området, for nogle år senere lader de sig ikke skræmme af hverken naturværdier eller af hektarpriser, som langt overstiger hektarprisen i 1950.

Hedeselskabet tumlede nemlig stadig med langt større planer for Skjern Å. I oktober 1951 holder Landvindingsudvalgets Underudvalg for Jylland møde på Slotskroen i Gram med Hedeselskabet og de positive lodsejere ved Skjern Å (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 10.10.1951). Lodsejerne havde forinden bedt underudvalget tage en drøftelse med landbrugsministeren om muligheden for et Skjern Å-projekt. Landbrugsministeren kendte lodsejerne ret godt, for mindre end en måned tidligere var Skjernkredsens Jens Sønderup (V) blevet udpeget som landbrugsminister, da Henrik Hauch trak sig fra posten. Sønderup havde den fordel, at han selv var valgt ude i området og derfor havde en tilknytning til lodsejerne; han var desuden, året inden, blevet valgt ind i Hedeselskabets repræsentantskab, han havde været formand for Jydsk Husmandsforening 1943-49, og han sad som minister med det afgørende ord i sagen (*Kraks Blå Bog*; *Hedeselskabets Tidsskrift* 1955). Sønderup er således i sig selv et godt symbol på et meget tæt integreret netværk, da han repræsenterer flere forskellige aktører.

Underudvalgets Niels Basse, som jo samtidig var direktør for Hedeselskabet, mente dog, at underudvalget og lodsejerne først skulle blive enige om, hvordan et eventuelt projekt skulle se ud, inden man kontaktede hoveduudvalget, for nu havde Hedeselskabet præsenteret et konkret skitseforslag. Hedeselskabet ville i dette forslag bevare åløbet, men sikre det bag høje diger[87] til en pris af 265 mio. kr.[88] (2004-priser) (Statens Landvindingsudvalgs

arkiv, UUVJ, 10.10.1951). Et projekt som ville have været relativt skånsomt over for naturen.

Problemet er dog, at det fortsat er svært at få vendt lodsejerstemningen til det positive på trods af, at Oplysningsudvalget har holdt informationsmøder om de gode jorder, et projekt kan give (jf. Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 11.02.1954), og flere lodsejere er begyndt at planlægge små lokale afvandingsprojekter, hvorved det kan blive endnu sværere at få vedtaget et stort projekt, men det har Hedeselskabets direktør en løsning på ved et møde i Landvindingsudvalgets Underudvalg for Jylland:

> "Basse: Staten vil jo nok i nogen tid kunne bremse gennemførelsen af lokale afvandingsprojekter ved at nægte at give tilskud dertil, før der er truffet endelig afgørelse i den store sag. På den måde vil jeg tro, at der i løbet af nogle år kan skaffes stemning for gennemførelse af en fornuftig samlet plan" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 10.10.1951)

Lodsejerne får altså armen vredet rundt. Hedeselskabet havde naturligvis en økonomisk interesse i, at der blev gennemført et stort, dyrt projekt frem for flere små. Lodsejerrepræsentanterne var dog stadig ikke sikre på, at de kunne skaffe et flertal for planerne, hvis lodsejerne selv skulle betale 1/3 af omkostningerne ved projektet – de ville formentlig maksimalt kunne gå med til 20 pct. Efterfølgende var en lodsejerdeputation hos landbrugsminister Sønderup, som dog ikke var i tvivl om, at et projekt nok skulle komme til udførelse (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, hovedudvalgsmøder, 02.11.1951).

Kort tid efter kommer der lodsejerforespørgsler om lån og tilskud til to små afvandingsprojekter ude i Skjern Enge, men de afvises i overensstemmelse med Basses plan (jf. citatet ovenfor) (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 09.01.1952; 25.02.1952). I januar 1952 bevilges 320.000 kr. (2004-priser) til udarbejdelse af et endeligt Skjern Å-projekt (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 25.02.52) og Hedeselskabet går i gang med at udarbejde projektet. Direktør Basse konstaterer senere, i 1954, at han egentlig ikke er klar over om bevillingen er givet til lodsejerne eller til Hedeselskabet (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 11.02.1954), hvilket er et eksempel på, at formalia ikke altid har den store praktiske betydning i Landvindingsudvalget, da det reelt næsten altid er Hedeselskabet, som projekterer. Det lå i kortene, at det her reelt var Hedeselskabets projekt. Landvindingsudvalgets Olav Øllgaard (V) påpeger dog på et møde med Hedeselskabet og lodsejerne, at Hedeselskabet skal huske at sende projektet inden om Landvindingsudvalget (Hedeselskabets arkiv, Skjern Å-journaler, mappe 3+6, "Referat af møde den 22.10.1953 i Købstadsforeningens hus kl.9"). På samme møde gør Øllgaard, som jo også sad i Hedeselskabets repræsentantskab, opmærksom på, at den nyligt reviderede landvindingslov giver bedre chancer for at få vedtaget projektet:

> ”Lodsejernes kontrære indstilling til sagen har gjort den vanskeligere, men landvindingsloven er blevet ændret, således at der synes nogen mulighed for at gennemføre sagen”

Her hentyder Øllgaard til, at landvindingsprojekter, via lovrevisionen, nu kunne vedtages, selvom et flertal af lodsejerne var imod et konkret projekt (se kap.4.1.10). Dermed kunne man altså tvinge flertallet af lodsejere, 'de kontrære', til en afvanding af deres jorder. Øllgaard påpeger videre på mødet, at ”man forlængst har skummet fløden”, så de sager som nu kommer frem for Landvindingsudvalget er meget dyrere og derfor sværere at gennemføre.

I 1954 er der stadig usikkerhed om projektet, fordi lodsejerne fortsat synes det er for dyrt, og Olav Øllgaard (V) lufter derfor i Landvindingsudvalgets underudvalg muligheden for at gennmføre projektet som en særlov:

> ”Den tanke, at Skernaadalen ikke skulle kunne afvandes, sådan som forholdene er her i landet for tiden, kan jeg dog ikke forlige mig med; men forholdene er måske nok således, at det vil blive nødvendigt at gennemføre denne sag ved en særlig lov” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 11.02.1954)

Når Øllgaard taler om ”forholdene her i landet for tiden”, må det være landbrugsproduktionen der tænkes på, for arbejdsløsheden er for nedadgående i denne periode (jf. figur 12 s.203).

I efteråret 1954 har Hedeselskabet beskrevet projektet nøjere, og det fremlægges på et møde i Landvindingsudvalgets hovedudvalg på Hotel Dania i Silkeborg 26. oktober 1954. I det nye projekt er Hedeselskabet gået bort fra idéen om at bygge diger langs det gamle åløb (jf. ovenfor), og man foreslår nu en langt mere drastisk udretning af åslyngerne (se Venov 1981: 58). Projektet omfatter 3.800 ha til en overslagspris af ca. en kvart milliard[89] kr. (2004-priser) – nu skal lodsejerne bare overbevises om projektets fordele.

Landbrugsministeriets departementschef Paul Stahlschmidt indleder mødet. Stahlschmidt havde i 1945 afløst departementschef Wilcke i Landbrugsministeriet (og i Hedeselskabets bestyrelse), men det ser ikke ud til at have ændret på forretningsgangen i Landvindingsudvalget. Stahlschmidt havde da også, efter indbydelse, været med på Landvindingsudvalgets første møde i 1940, hvor Wilcke så klart havde præciseret, at udvalget primært skulle arbejde for at øge landbrugsproduktionen (se kap.4.1.8). Stahlschmidt var dengang kontorchef i ministeriet. Stahlschmidt lægger ud med at spørge, om der er mulighed for at give Skjern Å-projektet støtte efter både Vandløbsloven og Landvindingsloven. Idéen var her at splitte 20 mio.-projektet op i to delprojekter, for derved at få den ene del ind under Vandløbsloven, hvor der kunne gives 80 pct. (måske 90 pct.) statstilskud, mens Landvindingsloven

'kun' gav 66,7 pct. statstilskud. Regnestykket blev sat således op (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 26.10.1954):

> A. Regulering og inddigning af Skern Å: 9 mio. Statstilskud efter Vandløbs–loven 80%. Rest 1,8 mio.
>
> B. Kunstig afvanding: 11 mio. + resten fra A) på 1,8 mio. = 12,8 mio. Statstilskud efter Landvindingsloven 66 2/3. Lodsejerandel = 12,8 mio. *0,33 = 4,27 mio. DKK

Beregningsmetoden forekommer umiddelbart noget særpræget. Bl.a. ser det mystisk ud, at restbeløbet fra A) på 1,8 mio. overføres til B), hvorefter der igen fratrækkes et statstilskud. Formand Stahlschmidt var da trods alt heller "ikke sikker på, at bevillingsmyndighederne ville gå med til 'dobbelttilskud'". Det diskuteres desuden, om man skal vedtage projektet via en særlov i Rigsdagen, men kontorchef M.O. Olufsen fra Økonomi- og Arbejdsministeriet gør opmærksom på:

> "... at beskæftigelsessituationen på egnen ikke er så dårlig. Synes, vi skal tage sagen efter landvindingsloven. Særlig lov giver erfaringsmæssigt en utrolig masse besvær. Det administrative må ikke vælte sagen" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 26.10.1954)

Af indlægget fremgår det, at selve 'sagen' også for Arbejdsministeriet er vigtigere end beskæftigelseshensynet. Udvalgets ene landbrugsrepræsentant, Øllgaard (V), slår samtidig fast vedrørende projektets økonomi, at:

> "Når søterritoriet er så dyrt og vanskeligt, lad os da tage Skern å. Her vil vi næppe møde modstand hos fiskeriet og naturfredningen" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 26.10.1954)

Prisen på 20 mio. betyder, at de samlede gennemsnitlige projektomkostninger beløb sig til 63.500 kr./ha[90] (2004-kroner). Dermed er hektarprisen 37 pct. højere end i det lille afvandingsprojekt, som Underudvalget for Jylland fire år tidligere havde fundet "meget dyrt" (jf. ovenfor).

I 1953 havde Fiskeriministeriet ved revisionen af Landvindingsloven opnået at få sæde i udvalget, men ministeriets repræsentant, afdelingsleder ved Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser, Knud Larsen, ytrer ikke modstand mod projektet på dette tidspunkt i beslutningsprocessen (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 26.10.1954). Sagen sendes derfor videre til Landbrugsministeriet med håb om 90 pct. tilskud til den del, som vedrørte Vandløbsloven. I Landbrugsministeriet havde Jens Smørum (S) nu afløst Jens Sønderup (V); også Smørum var valgt i Ringkøbing Amt.

På et møde i Skjern 3. maj 1955 mødes kommunerne, de positive lodsejere i Oplysningsudvalget, ministeriet, Landvindingsudvalget, Hedeselskabet

og Afvandingskommissionen for Ringkøbing Amt for at drøfte økonomien i projektet, idet lodsejerne fortsat mener, at deres andel er for høj til, at der kan opnås opbakning til projektet. Landvindingsudvalget forsøger sig med et moderat pres over for repræsentanterne fra de lokale kommuner, for at få dem til også at yde økonomisk støtte, men de lokale sognerådsformænd er betænkelige ved udgifterne og vil ikke uden videre give tilsagn herom. Niels Basse, som på mødet både repræsenterer Landvindingsudvalget og Hedeselskabet, gentager myten om, at landbrugsarealet svinder ind[91] (se s.94). Basse fremfører her det policy-image, som landvindingsnetværket gerne vil skabe omkring landvindings-policyen:

> "Direktør Basse udtalte, at [Skjernå-sagen] er en gammel sag, men at tiden ikke er gået tabt. Det er den største landvindingssag, der nogensinde er rejst, men gennemførelsen af sådanne sager er nu nødvendig. Store landbrugs–arealer er tabt ved byernes udvikling, og landvindingen er en livsfornødenhed, der må gennemføres uden hensyn til bekostningen" (Statens Landvindings–udvalgs arkiv, Hovedudvalget, 03.05.1955)

Her kniber det igen med den neutrale sagsbehandling i udvalget. Samtidig kan det diskuteres, om projektet virkelig er nødvendigt og en livsfornødenhed. Og hvorfor der ikke skal tages hensyn til bekostningen, er også et åbent spørgsmål.

4.-5. august 1955 tager Landvindingsudvalgets hovedudvalg og landbrugsminister Smørum på en stor ekskursion til Vestjylland. Den 4. august om formiddagen tager man ud og ser det store, færdige landvindingsprojekt på Fiil Sø hos godsejer Olufsen, som var formand for Hedeselskabets repræsentantskab, og efter frokost er der møde på Grønlunds Hotel med lodsejerne i Oplysningsudvalget vedrørende Skjern Å. Her oplyses det, at statstilskuddet desværre kun bliver på 2/3 af projektets omkostninger på 20 mio. – Vandløbsloven har altså ikke kunnet bruges – men man håber at kunne få kommunerne til at betale 10 pct. (2 mio.), så lodsejerandelen kun bliver på 23 pct. Landbrugsminister Smørum beder derefter Oplysningsudvalget holde et møde med samtlige lodsejere for at få vurderet stemningen for projektet. På Olav Øllgaards (V) anbefaling ændres det dog til, at det ikke er lodsejernes Oplysningsudvalg, men derimod Landvindingsudvalgets Underudvalg for Jylland, der står som mødearrangør (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 04-05.08.1955). Alle tre medlemmer af Underudvalget for Jylland – Basse, Øllgaard og Tylvad – har en tilknytning til Hedeselskabet (se kap.4). Hvis Landvindingsudvalget blot skulle følge formalia og neutralt behandle lodsejerforespørgsler, forekommer det mærkværdigt, at Landvindingsudvalget her vil blande sig i lodsejernes møde. Som det vil vise sig, indtager udvalget da absolut heller ikke en neutral observatørrolle på mødet.

Endelig er det blevet tid til at tromme samtlige lodsejere i området sammen, og der indkaldes til møde på Missionshotellet i Skjern 29. september

1955 for at drøfte Hedeselskabets forslag om en udretning af åen og afvanding af engene og efterfølgende stemme om projektet (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 29.09.1955). Enkelte får en personlig mødeindkaldelse – bl.a. tidligere landbrugsminister Sønderup (V) og Hedeselskabets kulturtekniske afdeling. For Landvindingsudvalgets Underudvalg for Jylland møder Basse, Øllgaard og Tylvad. Basse var direktør for Hedeselskabet, Øllgaard var repræsentantskabsmedlem i Hedeselskabet og Tylvad havde tidligere været ansat i Hedeselskabet – men på mødet skulle de på neutral vis repræsentere Statens Landvindingsudvalg. Basse byder på mødet velkommen til de over 500 fremmødte lodsejere og meddeler, at det er en meget omfattende og betydningsfuld sag for egnen og for samfundet, men den skal naturligvis i første række gennemføres for de interesserede lodsejeres skyld. Derefter præsenterer ingeniør Fredborg fra Hedeselskabet indgående hele det store projekt[92]. De efterfølgende lodsejerindlæg på mødet er nogenlunde ligeligt delt mellem negative og positive. Af mødereferatet fremgår, at nogle lodsejere tror, at de kun skal betale 10 pct. af projektets omkostninger, men egentlig er det 23 pct., og der er i det hele taget megen diskussion om økonomien. Tidligere landbrugsminister Jens Sønderup, som havde fået en personlig indbydelse – han havde formelt ikke noget at gøre på mødet – er også på talerstolen, hvor han varmt anbefaler projektet. Da afstemningen nærmer sig, siger Niels Basse fra Hedeselskabet og Statens Landvindingsudvalg bl.a.:

> ”Iøvrigt mener vi medlemmer af Landvindingsudvalget, der er til stede ved mødet her, at vi hverken bør udtale os for eller imod sagen, men overlade til lodsejerne frit at tage stilling til den, således som den er forelagt. Det kan ikke undre, at en sag af disse dimensioner vækker betænkelighed, det gør ganske naturligt enhver sag af virkelig betydning. Jeg kan i denne forbindelse oplyse, at Aakjær i sin tid sagde om Hedesagen, at nu vil man sende folk ud på heden til en jord, der ikke engang kan føde en regnorm, hvor meget mindre så de sølle menneskebørn. Det er ikke så længe siden, men hvad har de siden da oprettede mange tusinde gode arbejdsomme landbohjem på heden ikke betydet for det danske samfund? Udviklingen med den stadigt voksende befolkning og formindskelsen af landbrugsarealet medfører, at det i dag er ønskeligt, men om nogle år vil være nødvendigt at gennemføre nogle store landvindingsarbejder” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 29.09.1955)

Et polemisk indlæg, hvor Basse bygger videre på det policy-image om nødvendighed, som landvindingsnetværket ynder at fremføre. Basse glemmer tilsyneladende allerede efter få sekunder, at Landvindingsudvalgets medlemmer ikke vil udtale sig hverken for eller imod projektet. Som det fremgår af citatet, refererer Basse til det policy-image, som aktørerne har fået bygget op om, at landvindingsprojekterne skal gennemføres, fordi de er samfundsgavnlige og nødvendige. Der ligger underforstået også en tone af, at det vil

være en patriotisk gerning at stemme ja til projektet. Samfundsgavnligheden kan i høj grad diskuteres, da projekterne lever dårligt op til beskæftigelseshensynet.

Projektet kommer efterfølgende til afstemning. Ud af 834 lodsejere stemmer 360 for; 111 mod; 48 stemmer blankt; 315 lodsejere var ikke mødt op (Pedersen 2004a: 74). 70 pct. af de fremmødte var dermed for – de repræsenterede dog kun 58 pct. af arealbesiddelserne hos de fremmødte. Denne oplysning kom først frem fem år senere, hvor Basse på departementschefens forespørgsel oplyser, at man ikke opgjorde ja-sigernes arealstørrelse i 1955, som man ellers plejede, fordi der var så stor majoritet for projektet. Derefter opgøres arealstørrelsen med fem års forsinkelse (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 24.05.1960; 12.09.1960). Man kan have en mistanke om, at direktør Basse fornemmede fra indlæggene, at mange af de større jordbesiddere havde stemt imod projektet, og at han derfor klogeligt valgte at undlade at opgøre arealbesiddelserne.

Lodsejerne valgte derefter et lodsejerudvalg på tretten mand, som skulle arbejde videre med planerne. Ifølge Geckler (1982: 10f) var det direktør Basse, som foreslog udvalgets førstvalgte, Jens Smedegaard Mortensen (som valgtes med akklamation). Smedegaard Mortensen var ifølge Geckler en af de få, som Basse kendte på mødet. Mortensen var organisationsmand, idet han sad med i bestyrelsen for De Danske Mejeriers Fællesorganisation og han havde tidligere været modstander af et Skjern Å-projekt, men var nu varm fortaler og derfor et godt formandsemne[93]. Som afslutning på mødet blev den førstvalgte – Smedegaard Mortensen – bedt om at indkalde til et konstituerende møde[94]. Her blev Smedegaard Mortensen valgt som formand for Lodsejerudvalget.

En stor hurdle for projektet var overvundet; lodsejeraccepten betyder samtidig, at Landvindingsudvalget nu sender projektet til udtalelse hos Naturfredningsrådet og Danmarks Naturfredningsforening. Her inviteres de to aktører fra naturbeskyttelsesnetværket for første gang til at kommentere projektet – de har indtil 1955 været holdt helt ude af Landvindingsudvalgets beslutningsarena. Fra en naturbeskyttelsessynsvinkel er det klart, at Hedeselskabets 1951-projekt, hvor man ville bevare åløbets bugtninger og bygge diger til at beskytte jorderne, havde været et langt bedre projekt, men naturbeskyttelsesaktørerne får først mulighed for at komme med en udtalelse, da et projekt ligger helt klar i landvindingsnetværket, og da drejer det sig om en, set fra en naturbeskyttelsessynsvinkel, langt mere ødelæggende udretning af åen. Samtidig er det et projekt, som er langt sværere at få omgjort, da et samlet landvindingsnetværk nu står bag det og man kan henvise til, at lodsejerne er for det. Samtidig er det et problem for naturbeskyttelsesnetværket, at det er næsten umuligt at rejse en fredningssag, da en sådan vil indebære meget store omkostninger, i form af erstatninger, grundet områdets størrelse.

Et samlet overblik over forløbet frem til lodsejernes accept af Skjern Å-projektet demonstrerer til fulde den omfattende strukturelle magt, landvindingsnetværket på dette tidspunkt er i besiddelse af.

I udgangspunktet er det kun et fåtal af lodsejerne i området, der er interesserede i at få afvandet jorderne, på trods af at de kun skal afholde en mindre del af omkostningerne herved, men i kraft af de lovændringer, som landvindingsnetværket gennem årene får gennemtrumfet, er der mulighed for at tvinge 'kontrære lodsejere' med i projektet. Skjern Å-projektet kan dermed sættes på dagsordenen trods lodsejermodstanden. Landvindingsnetværkets aktører aftaler endvidere en administrativ praksis for Landvindingsudvalget, som indebærer, at lodsejere, der foreslår små projekter i Skjern Å-området, automatisk afvises. En praksis som formentlig ligger i en gråzone mellem lovligt og ulovligt, og som dels betyder, at småprojekterne kan holdes ude af dagsordenen, dels betyder, at der er en chance for at få lodsejerne til at indse, at det er klogt at støtte det store projekt. Et soleklart eksempel på strukturel magtudøvelse.

Det overvejes også at bringe et andet strukturelt magtmiddel i brug, da de negative lodsejere også kan påtvinges et Skjern Å-projekt via en særlov. Den tanke droppes dog af landvindingsnetværket, fordi beskæftigelsessituationen er så god på Ringkøbingegnen, at det, trods alt, kan give (politiske) problemer at tvinge projektet igennem. Det er samtidig værd at erindre, at landvindingsarbejdernes beskæftigelseseffekt var temmelig beskeden.

I landvindingsnetværket hersker en opfattelse af, at man tjener en større sag – der refereres således ofte til *sagen* – hvilket tilsyneladende bruges som argument for, at love og paragraffer bøjes til det yderste for at tjene denne landvindingssag. Som det også blev vist i kap.4 opbygges et positivt policy-image omkring landvindingsprojekterne, og fordelene ved projekterne gentages igen og igen af Landvindingsudvalgets eksperter, når lodsejere, kommuner, medier m.fl. skal overbevises om, at de skal støtte projekterne. Vigtige elementer i dette image er:

- Landvindingsprojekterne er det bedste for landet. Et patriotisk argument, som gerne garneres med udtalelser om, at projekterne er gavnlige 'i disse tider' el.l.
- Landvindingseksperterne baserer sig på facts, mens modstanderne baserer sig på følelser.
- Projekterne er vigtige for beskæftigelsen.
- Statens Landvindingsudvalg og Hedeselskabet er helt neutrale aktører. Landvindingsudvalget følger blot lovens bogstav, og Hedeselskabet udfører blot de opgaver, det sættes til.
- Landbrugsjord er blevet en mangelvare. Landbrugsarealet skrumper dag for dag.

- Der er et behov for at styrke landbrugsproduktionen.

En række påstande, som i meget høj grad kan tilbagevises:

- Det er yderst tvivlsomt, om projekterne kunne forsvares ud fra samfundsøkonomiske eller beskæftigelsesmæssige hensyn.
- Der er ikke umiddelbart grund til at tvivle mere på naturbeskyttelsesnetværkets eksperter end på landvindingsnetværkets eksperter.
- Statens Landvindingsudvalg og Hedeselskabet var absolut ikke neutrale redskaber.
- Det *dyrkede* landbrugsareal blev større og større år for år

Alligevel får påstandene lov til at stå uantastede i en lang årrække i kraft af den strukturelle magt, som udøves. Desuden er det en række påstande der styrker institutionaliseringen i netværket, da de er med til underbygge den fælles opfattelse i netværket af, hvilke mål og instrumenter der er anvendelige. Samtidig afholder de i vidt omfang naturbeskyttelsesnetværket fra at konfrontere landvindingsnetværket.

Aktørerne i det svage naturbeskyttelsesnetværk forholder sig relativt passive i forhold til projektet – man ligger under for landvindingsnetværkets strukturelle magt og holdes således også helt uden for beslutningsprocessen indtil 1955. Da et meget lille Skjern Å-projekt er på tale, er Naturfredningsrådet og DN dog i kontakt med hinanden, da der trues med at rejse en fredningssag for fredningsnævnene, hvilket potentielt kunne have betydet et stop for det lille projekt. Langt sværere har det været at rejse en fredningssag i forhold til til det store Skjern Å-projekt fra 1955, da en fredning ville have resulteret i, at der skulle udbetales voldsomt store fredningserstatninger. Derfor er det tvivlsomt, om der ville have været opbakning til en sådan fredningssag i det lokalpolitisk dominerede fredningsnævn, idet kommuner og amt selv skulle udrede en stor del af erstatningerne. Naturbeskyttelsesnetværkets aktører stod derfor over for en svær beslutning, da de formelt blev orienteret om sagen af Landvindingsudvalget.

7.4 Tredje forsøg – høringssvaret fra DN

Danmarks Naturfredningsforening har været meget hurtig til at tage stilling til Skjern Å-projektet, for allerede godt en måned efter lodsejerafstemningen på Missionshotellet i Skjern kan foreningen sende en udtalelse til Landvindingsudvalgets sekretær Steenstrup. Brevet dateret 9. november 1955 lyder i sin helhed:

> "Hermed tilbagesender vi med tak for laan forslag og kortmateriale vedr. projektet for Skern Aadalen paa strækningen Borris-Ringkøbing Fjord. Efter at sagen har været forelagt vores særligt sagkyndige, har man ikke ment, at

> der fra et ferskvandsbiologisk synspunkt er tilstrækkelig vægtige grunde for at gaa imod projektet, hvorimod man herfra maa beklage projektets gennemførelse under hensyn til den indvirkning, det formentlig vil faa paa fuglelivet ved tørlægning af de udstrakte enge langs Ringkøbing Fjord og Skern Aa." (Vagn Jensens arkiv, Brev til Erik Steenstrup p.f.v. E.B. Ekspeditionschef)

Heller ikke Naturfredningsrådet gør i sit svar 13. marts 1956 indsigelse mod projektet, hvilket sker under hensyn til DN's høringssvar nogle måneder tidligere (Brev fra Naturfredningsrådet til DN 18.03.1956 refereret i Clausen 2000: 26). DN's høringssvar må anses som meget spagt set i lyset af de omfattende naturvidenskabelige værdier, foreningen havde dokumenteret i ådalen allerede i 1946, da kraftværksprojektet overvejedes. Godt nok er projektet ikke det samme denne gang, men der er (igen) tale om et meget vidtgående indgreb i åens løb. Foreningen er således i besiddelse af ekspertviden, der kan bruges til at styrke det image, som naturbeskyttelsesnetværket gerne vil opbygge omkring bevarelse af den vilde natur, men DN tør ikke bruge denne ekspertviden i den politiske proces, fordi man ligger under for den strukturelle magt, som Landvindingsudvalget udøver.

Af foreningens arkivalier fremgår det da også, at der internt i foreningen har været en vis uenighed. I et udateret brev[95] signeret K.J. – man må gå ud fra, at der her er tale om geologen og botanikeren, professor, dr.phil., Knud Jessen, som var næstformand for foreningen og formand for foreningens naturvidenskabelige udvalg – til foreningens formand Struckmann står der bl.a.:

> "Selve detailprojektet har været indkaldt til gennemsyn i foreningens naturvidenskabelige udvalg. Man har herfra anført, at der ganske vist er knyttet naturvidenskabelige interesser til den paagældende aastrækning, men at disse ikke staar i noget rimeligt forhold til de meget betydelige økonomiske interesser, som der er knyttet til det store indgreb i åen. Uanset at det naturvidenskabelige udvalg derfor har beklaget gennemførelsen af projektet har man dog ment kun at kunne tilråde, at foreningen ikke modsatte sig dette. Ligeledes har vi haft [føling?] med Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser. Heller ikke herfra har man villet modsætte sig projektet i sin helhed, men blot ønsket visse ændringer under hensyn til de ferskvandsfiskerimæssige interesser. Dette taget i betragtning har foreningen derfor overfor landvindingsudvalget givet udtryk for en stærk beklagelse over det store indgreb men dog ikke ment at kunne modsætte sig sagens gennemførelse" (Vagn Jensens arkiv, Brev til Hr. Struckmann signeret K.J.)

Det naturvidenskabelige udvalg tør altså ikke tilråde foreningen at gå imod projektet grundet de meget betydelige økonomiske interesser, selvom der er knyttet naturvidenskabelige interesser til åstrækningen. En holdning som ikke kan undgå at forekomme tragikomisk, når man i dag ved, at lodsejerne

selv var overordentlig svære at overbevise om økonomien i projektet på trods af at de fik 77 pct. tilskud til projektet og kunne låne det resterende beløb på favorable vilkår. Det naturvidenskabelige udvalg havde nok været bedre tjent med kun at udtale sig om det, som det vidste noget om: De naturvidenskabelige aspekter – og så ellers have afholdt sig fra at overveje de økonomiske aspekter. Men det er et glimrende eksempel på den strukturelle magt, landvindingsnetværket udøvede. Landvindingsnetværket bestemmer, hvilke emner der kommer på dagsordenen, hvordan emnerne diskuteres, og hvilke argumenter der er gangbare.

Det er interessant, at det naturvidenskabelige udvalg har været i interaktion med en af de andre aktører i naturbeskyttelsesnetværket – Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser – for at udvide konflikten ved at inddrage andre aktører, og mere ekspertviden, i form af fiskeriet. Men da de heller ikke vil gå imod projektet i sin helhed, nøjes DN med at give udtryk for beklagelse over projektet. I øvrigt er det fejlagtigt, at der var tale om en 'stærk beklagelse', som K.J. skriver – DN 'beklagede' kun (jf. ovenfor). Af et brevudkast fra foreningen[96] til kunstmaler Hagedorn-Olsen fremgår det, at det har været en tung beslutning for nogle af de ledende naturfredningsfolk:

> "Selv om det saaledes [her er ordet 'vanskeligt' streget over] ikke har været muligt at fremføre tilstrækkeligt tungtvejende argumenter mod projektet ud fra videnskabelige synspunkter saa var der dog tilbage de rent landskabelige synspunkter. Imidlertid har man i nærværende forretningsudvalg ikke ment at man paa dette grundlag alene kan have nogen formodning om at kunne bremse dette store landvindingsarbejde. Tilbage sidder vi da med bitterheden. Det kan gøres når der er penge at tjene. Bittert er det at erkende, at lodsejerne af de 20 mill. kun skal betale 20%, resten erlægges af det offentlige, altsaa ogsaa Du og jeg skal yde vores skærv til landets ødelæggelse. Men kommunen betaler også en del, så lodsejerne skal kun betale ca. 10%" (Vagn Jensens arkiv, Udkast til brev til kunstmaler Hagedorn-Olsen)

Her lægges noget af skylden for det vage svar på foreningens forretningsudvalg. Noget tyder på, at der har været uenighed i det otte mand store udvalg, som Knud Jessen var del af (*Dansk Naturfredning* 1955). Brevskriveren ovenfor er inde på, at man måske burde have lagt vægt på Skjernåens landskabelige værdier – og det må siges at være iøjnefaldende, at DN ikke nævner de landskabelige værdier i ådalen med et eneste ord i sit høringssvar (jf. ovenfor). Der er udelukkende tale om en naturvidenskabelig afvejning, og det i en forening som normalt lægger stor vægt på de rekreative og æstetiske værdier. Samtidig er det interessant, at da man ikke mener at kunne bremse projektet, vælger man (stort set) at undlade at kritisere projektet, hvilket må tages som udtryk for, at der ville have været potentielle risici forbundet med at kritisere projektet. DN kommer således til officielt at fremføre et synspunkt, som foreningen reelt ikke har, fordi den undertrykkes af landvin-

dingsnetværkets strukturelle magt. Man kan således konstatere, at DN har en latent/hypotetisk holdning, i modsætning til den officielt fremførte holdning, som ville komme til udtryk, hvis foreningen ikke udsattes for strukturel magtudøvelse (jf. Lukes 1974).

Landbokommissionen opregnede i 1966 vandløbsreguleringssager efter Landvindingsloven, hvor naturfredningsmæssige spørgsmål særligt havde været fremme. Ifølge denne opgørelse er det først fra omkring 1960, at DN i sine (få) høringssvar officielt begynder at lægge vægt på de landskabelige/æstetiske værdier. Indtil da anvender foreningen stort set kun naturvidenskabelige værdier, som argument (Landbokommissionen 1966: 97ff).

Skjern Å-sagen har tydeligvis været en svær sag for DN, som man altså grundet de store erhvervsøkonomiske interesser ikke tør/vil gå imod. Spørgsmålet er da også, om DN-modstand ville have haft en effekt. En gennemgang af sagsbehandlingen i nogle af de mange sager, der lander på Landvindingsudvalgets bord, tyder ikke derpå. DN kunne så have forsøgt sig med at rejse en fredningssag, men den ville være blevet meget dyr, da der var tale om et meget stort område og dermed meget omfattende erstatninger. Det betød samtidig, at det ville være komplet urealistisk at få den lokalpolitiske og den regionalpolitiske repræsentant i Fredningsnævnet til at gå ind for en fredningssag, da amt og kommune skulle betale en stor del af erstatningerne.

Af foreningens årsskrift for 1955 fremgår det, at foreningen er presset fra forskelligt hold, men at det trods alt har været et fredningsmæssigt godt år (*Dansk Naturfredning* 1955: 10). Der skrives om 'tidernes ugunst' – her tænkes måske på den prisklemme, som landbruget befandt sig i med stigende omkostninger kombineret med international protektionisme vedrørende landbrugsvarer (Olsen 1967: 80). Samtidig skulle der holdes igen på de offentlige midler, og arealer i det åbne land blev inddraget til byer og veje. Endvidere blev DN i dele af pressen kritiseret for ofte at stille sig kontrær i landvindingssager. En kritik som DN mente var uberettiget, da man kun var gået imod nogle få tørlægningsprojekter på søterritoriet (*Dansk Naturfredning* 1955). Berettiget eller ej, så har kritikken begrænset DN's muligheder for at styrke naturbeskyttelsesnetværket og ændre policyen via påvirkning af medierne, da der her allerede var en kritisk tone i forhold til foreningen.

Den samfundsmæssige kontekst, som naturbeskyttelsesnetværket opererer i, lægger her tydeligvis nogle strukturelle begrænsninger på udfoldelsesmulighederne, som sammen med den strukturelle magt, som landvindingsnetværket udøver, betyder, at DN er ret passiv, på trods af at foreningen egentlig er negativt indstillet over for Skjern Å-projektet.

7.5 Sagen forberedes og vedtages

Efter lodsejernes accept skal kommunernes bidrag til den endelige finansiering falde på plads. Landvindingsudvalget havde her håbet på, at kommu-

nerne ville dække 10 pct. af omkostningerne på 20 mio. kr., men på et møde med landbrugsminister Smørum i januar 1956 går kommunerne kun med til at dække 5 pct. (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 24.01.1956). Mankoen løses senere ved, at "der under hensyn til de med sagen forbundne store udgifter ydes et særligt bidrag fra staten på 1.100.000 kr" (12,6 mio. kr. i 2004-priser) i henhold til Vandløbsloven (Folketingets biblioteks arkiv, Landbrugsministeriet, Grundforbedringskontoret til Finansudvalget 12.10.1960).

Med økonomien på plads, lodsejernes støtte og DN's vage høringssvar er hindringerne ryddet af vejen og Hedeselskabet får en bevilling på 2,4 mio. kr. (2004-priser) til at gøre projektforslaget færdigt (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 10.11.1955) og i 1958 er Skjern Å-afvandingen færdigprojekteret. Et skår i glæden er det dog, at 120 lodsejere på sydsiden af åen (Stauning-lodsejerne) protesterer mod projektet, som er ændret en del i forhold til det oprindelige forslag fra 1955 (Venov 1981). På et møde i juni 1958 med Hedeselskabet lufter de negative lodsejere deres utilfredshed. Én mener, at det er for dyrt; en anden at staten bør betale det hele; en tredje påpeger, at det er klart, at lodsejernes formand er for projektet, for hans vandlidende jord er lige ved døren; en fjerde vil have lokale afstemninger i de berørte områder (Hedeselskabets arkiv, mødereferat 06.06.1958). Vedrørende kravet om lokale afstemninger har Landvindingsudvalget Underudvalg for Jylland dog allerede bestemt nogle måneder inden på et møde på Hotel Vasegaarden i Fredericia, at man ikke vil give lodsejerne flere afstemninger, da man risikerer et negativt udfald:

> "[Landvindingsudvalgets faste tekniske medhjælper civilingeniør Steenstrup:] udtalte, at det muligvis ikke ville være klogt at foretage afstemninger i de lokale områder, men frarådede dog lodsejerudvalget at holde eventuel modstand nede, så man bagefter kunne komme og sige, at man ikke havde fået lov til at komme til orde. Det er farligt, hvis lodsejerne får det indtryk, at man vil presse dem til noget. Man må heller ikke tro, at staten vil søge at gennemføre sagen, fordi der nu er bekostet en projektering. Fandt i øvrigt de påtænkte områdemøder nyttige" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 14.02.1958).

Illusionen om at projektet mest er til for lodsejernes skyld, fastholdes, men sagsgangen viser igen og igen, at projektet primært holdes i live for de andre landvindingsaktørers skyld. En opfattelse der understøttes af, at aktører fra landvindingsnetværket havde sørget for, at det i den reviderede landvindingslov (1953) var blevet nemmere at påtvinge lodsejerne afvandingsprojekter (se kap.4.1.10).

I løbet af sommeren 1958 indløber der også protester mod projektet fra 17 lodsejere i Bøel og Kyvling (Hedeselskabets arkiv, Brev fra lodsejerudvalgets formand Smedegaard Mortensen til Hedeselskabets Frode Ebert 06.06.1958, Skjern Å-journalmappe påtegnet "vedr. Landvindingsudvalg

Landbrugsministeriet"). Samme sommer melder også fiskeriinteresser sig på banen med bekymring over projektet. Erhvervsfiskerne i Fiskeriforeningen for Ringkjøbing og Stadil Fjorde og fiskeriforeningerne i Hvide Sande er ængstelige for, "at Projektet som det foreligger vil medføre Ødelæggelse helt eller delvis af Fiskeriet i Skjernaa og Ringkøbing Fjord" i kraft af oppumpningen af surt bundvand, og har bedt Fiskeriministeriet tage affære (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 01.07.1958). Fiskeriministeriet har derefter adspurgt Landvindingsudvalget, om udledningen er lovlig ifølge vandløbslovgivningen. Sagen behandles kort på et møde i Landvindingsudvalgets Underudvalg for Jylland. Ingeniør Steenstrup udtaler her, at ifølge hans *skøn* vil den meget store vandføring i åen føre eventuelt surt bundvand væk, og der kan derfor ikke blive tale om nogen skade for fiskeriet. Desuden er der i hvert fald ikke noget problem i forhold til vandløbslovgivningen (hvor Hedeselskabet jo havde været med til at ændre vandløbenes formål i 1880 (se kap.4.1.2)). Udvalget enes om at meddele Fiskeriministeriet dette (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 01.07.1958).

Men fiskeriet er ikke sådan at vippe af pinden, for en af Fiskeriministeriets eksperter, afdelingsleder Knud Larsen, svarer, at det endnu er umuligt at bedømme om projektet vil skade fiskeriet – en sådan bedømmelse kræver dokumentation vedrørende jordbundsforholdene, og Larsen tilføjer:"Førend en sådan dokumentation foreligger, vil det næppe kunne påregnes, at direktør Vedel Tåning på fiskeriets vegne vil kunne tiltræde projektet" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 30.10.1958).

Direktør ved Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser Vedel Tåning, fiskeribiolog og ornitolog[97], besad den plads i Landvindingsudvalget, som Fiskeriministeriet var blevet tildelt ved Landvindingslovens revision i 1953, men på dette møde har Knud Larsen vikarieret. Hedeselskabets direktør Basse bemærker til Knud Larsens svar, at der er foretaget meget grundige bundundersøgelser, og hvis de ikke er fyldestgørende for fiskeriet, må Fiskeriministeriet selv foretage yderligere undersøgelser.

I en af de sidste måneder i 1958 fremgår det af *Berlingske Tidende*[98], at det ikke er alle, der er positive over for Skjern Å-projektet. Her står der, at projektet er modtaget med glæde af landmændene, men lystfiskerne ser "med sorg på den kommende udvikling. Skjern Aa er ikke alene Danmarks vandrigeste, men den har hidtil også været vort bedste fiskevand for laks og ørreder". Det er et af de første eksempler på, at et negativt policy-image vedrørende åen luftes i den landsdækkende presse.

10. februar 1959 var der planlagt et møde mellem Hedeselskabet og Landvindingsudvalgets Underudvalg for Jylland, hvor man bl.a. skulle diskutere Stauninglodsejernes modstand mod projektet. Altså igen et af disse møder, hvor alle involverede havde en tilknytning til Hedeselskabet, i kraft af at alle tre medlemmer i underudvalget havde en tilknytning til selskabet. En

uge forinden havde Lodsejerudvalgets formand sendt et langt 'spionbrev' om de negative Stauninglodsejere til Hedeselskabets ingeniør Ebert:

> "Kære Hr. Ing. Ebert. I Henhold til vor Telefonsamtale forleden vil jeg forsøge at meddele Dem (til Dem personlig – og saadan set fortroligt – dog maa De gerne vise Dir. Basse dette) min Mening om 'Modstandsbevægelsen' i Stauning. Efter megen Overtalelse og Løben rundt med Lister samlede man 53 Underskrifter; det udgør 6,4% af samtlige Lodsejere, vel nok lidt mere arealmæssigt. Ja, hvad kan man ikke med ensidig og ihærdig Agitation faa Folk til at skrive under paa, naar det er aldeles gratis. Alle Fremskridt har til alle Tider mødt Modstand, saa hvorfor ikke her. Man maa undres, at Modstanden ikke er større; eet skyldes maaske den Omstændighed, at Argumenterne er saa faa og lette. De indeholder mere Følelse end Karat …" (Hedeselskabets arkiv, Brev fra Smedegaard Mortensen til Ing. Ebert 02.02.1959, Skjern Å-journalmappe påtegnet "vedr. Landvindingsudvalg Landbrugsministeriet")

Igen ser man her argumentet om, at modstanderne baserer sig på følelser i stedet for facts. I øvrigt er det pudsigt, at Smedegaard Mortensen beskylder modstanderne for at bedrive ensidig agitation[99], for det var jo præcis det samme, projektets tilhængere systematisk havde gjort siden 1944 i *Oplysningsudvalget* (jf. ovenfor). Efter de indledende kommentarer i brevet gennemgår, og tilbageviser, Lodsejerudvalgets formand i brevet de andre 'lette argumenter' ét for ét, bl.a.:

- Afvandingsprojektet vil få en effekt på verdensmarkedet for landbrugsvarer. Argumentet afvises af lodsejerformanden med, at det gælder om at "opfylde Hullerne" på verdensmarkedet, inden konkurrerende lande gør det.
- Afstanden fra landbrugsejendommene og ud til de afvandede arealer er for stor. Argumentet afvises med, at afstanden er mindre end i andre sogne, hvor lodsejerne ikke er negative.
- Jagtindtægterne mindskes. Her medgives det, at "Her er dog et ærligt Argument".
- Jorden i det område som påtænkes afvandet er dårlig. Her medgives det, at der er "Partier med af sandet Beskaffenhed". Argumentet afvises med, at hvis jorden er dårlig, hvordan skal en afvanding så kunne påvirke verdensmarkedssituationen.
- Stauningslodsejerne vil have en særskilt afvanding af deres arealer. Det afvises – implicit – som usolidarisk, da det så er de andre lodsejere i ådalen, som skal have besværet og bære omkostningerne ved hovedafvandingen.

I slutningen af brevet skriver lodsejerformanden:

> ”Lad mig sluttelig tilføje, da jeg jo som nærboende i nogen Maade kender Stauningboernes Psyke – og i øvrigt – langt tilbage paa mødrene Side stammer fra Stauning og vel nok har arvet visse Skavanker! ikke forundres over Protester fra den Side, eller tager dem særlig alvorlig. Modstanderne er dem, der fører Ordet. F.eks. Ant. Kjeldsen. Ved et offentligt Møde her i Skjern forleden talte 'Kammerat' Aksel Larsen (komm.). I Forhandlingen deltog – selvfølgelig – Ant. K. Han vilde omvende Aksel L. til J.A.K. Systemet. Ligeledes kæmper Ant. K. for en anden Afregningskurs for Sterling … Som det fremgaar af Punkterne tager jeg – og mange andre – ikke Modstanden højtidelig. Argumenterne vejer alle alt for lette. 'Vejet paa Vægten og fundet for lette'…” (Hedeselskabets arkiv, Brev fra Smedegaard Mortensen til Ing. Ebert 02.02.1959, Skjern Å-journalmappe påtegnet ”vedr. Landvindings–udvalg Landbrugsministeriet”)

Informationerne fra lodsejerformanden har landvindingsnetværket kunnet bruge til at afvise argumenterne fra de negative lodsejere som værende for lette. Samtidig har man kunnet påpege over for de andre aktører i netværket, at én af Stauning-lederne, Anton Kjeldsen, har 'forkerte' politiske synspunkter og derfor ikke skal tages seriøst[100]. Interessant er det også, at Smedegaard Mortensen siger, at det kun er modstanderne blandt Stauningboerne, som fører ordet, for Smedegaard Mortensen er jo selv mindst lige så ensrettet, når han repræsenterer de positive lodsejere i de andre områder.

Underudvalget vælger 26. maj 1959 at tage på besigtigelse af arealerne i Stauning, hvor man mødes med tre af de negative lodsejere, som primært er ængstelige for, at de belastes økonomisk, og det i en periode hvor landbrugssektoren i forvejen har økonomiske vanskeligheder. Lodsejer Anton Kjeldsen (jf. ovenfor) er desuden flere gange inde på, at det er et samfundsmæssigt spild af penge:

> ”Det er os, der har træskoene på, der skal betale. Vi finder det tosset, at samfundet skal betale en så stor del af dette projekt. Vi kan ikke være det bekendt, og Øllgaard bør tale med finansministeren herom. Jeg kunne ønske, at vi kunne betale arbejdet efter kornværdi, men staten må samtidig forpligte sig til at inddrage de penge, der bliver sat i omløb til udførelsen af dette arbejde. Kun på denne måde skabes noget positivt for vore efterkommere” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 26.05.1959)

Hertil replicerer Landvindingsudvalgets Niels Basse, direktør for Hedeselskabet, med det efterhånden klassiske argument om, at man blot neutralt administrerer loven:

> ”Tilskuddet til landvindingsarbejdet er et udtryk for samfundets interesse i disse arbejders gennemførelse. Landvindingsudvalget må administrere efter den gældende lov” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 26.05.1959)

Endu en gang bygger Basse videre på et policy-image om, at Landvindingsudvalget helt neutralt blot følger Landvindingslovens bogstav. Mødet kan mest betragtes som opklarende, for der gives ikke Stauninglodsejerne væsentlige indrømmelser. Til gengæld løber landvindingsnetværkets Skjern Å-projekt ind i andre problemer, for 10. september 1959 udsender Arbejdsministeriet et cirkulære 'om igangsættelse af visse arbejder, hvortil der ydes tilskud af staten'. I cirkulæret står bl.a. en bestemmelse om "at iværksættelse, herunder genoptagelse, af tilskudsarbejder, alene finder sted, hvor lokal ledighed gør det påkrævet" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, dagsorden for mødet 27.11.1959). Landvindingsnetværkets aktører finder cirkulæret helt urimeligt, hvilket ikke er overraskende, da netværket, som beskrevet, lige fra begyndelsen mest har betragtet beskæftigelseshensynet som en 'fanfare' (jf. kap.4.1.8). I netværkets optik er Landvindingsloven til for at øge landbrugsproduktionen og Hedeselskabets projektportefølje – ikke beskæftigelsen. Underudvalget for Jylland – man kunne også sige Hedeselskabet – kommenterer cirkulæret på følgende vis:

> "Selvom denne drastiske bestemmelse mildnes noget ved den i cirkulærets næste stykke indførte bestemmelse om, at arbejdsanvisningskontorerne ved landvindingsarbejder bør tage særligt hensyn til mulighederne for en forbedret driftsmæssig udnyttelse af de pågældende arealer, så bliver landvindingsarbejdernes landøkonomiske formål efter underudvalgets skøn skudt alt for meget i baggrunden ved den citerede bestemmelse, og en nøje efterlevelse af denne efter dens ordlyd vil jo medføre, at de bevillinger til landvindingsarbejder, som det ved forståelse fra arbejdsministeriets side er lykkedes at gennemføre på egne, hvor der ikke findes arbejdsledighed, som gør disse arbejder påkrævet, vil blive helt illusoriske, samt at påbegyndte arbejder af denne art udsættes på det helt uvisse" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, dagsorden for mødet 27.11.1959)

Underudvalget er her forarget over, at staten ikke længere vil dække 2/3 af landvindingsarbejdernes omkostninger, hvis arbejderne ikke har nogen beskæftigelseseffekt. Ud fra en objektiv betragtning kan det dog ikke anses som et helt urimeligt krav fra staten, da loven netop blev vedtaget som led i en beskæftigelsespakke, og ledigheden falder kraftigt i 1959 (jf. figur 12 s.203).

Grundet Skjern Å-projektets store udgifter skulle det, i henhold til Landvindingsloven, godkendes af Folketingets finansudvalg, og at Landvindingsudvalget og Hedeselskabet med Arbejdsministeriets udmelding nu føler sig usikre, fremgår af et brev 30. oktober 1959 mellem de to Hedeselskabsfolk Venov og Ebert, hvor også en vis utålmodighed kan spores. Brevet i sin helhed:

> "Hr. afdelingschef Frode Ebert. På et møde i Skjern d.30.d.m. som lodsejerudvalget havde ønsket for at blive orienteret om sagens stilling, oplyste formanden, Smedegaard Mortensen, at han den 14 d.m. havde truffet

> landbrugsminister Karl Skytte[101] på et møde i Mejeriernes fællesorganisation, og at ministeren her havde stillet ham i udsigt, at han den 19. november kunne anvende formiddagen til at se på Skjernå arealerne og tale med lodsejerudvalget, idet han samme dag skulle deltage i et andet møde på egnen. Vi drøftede derfor, om man ikke burde benytte denne anledning til et særligt fremstød for Skjernå sagen. F.eks. ved at såvel direktør Heick som direktør Basse fik lejlighed til at mødes med ministeren for på bedste vis [på] Hedeselskabets som landvindingsudvalgets vegne at orientere ham om sagen. Lodsejerne er utålmodige og ønsker gerne, at der gøres, hvad der kan for at fremme sagen. Hvis derfor direktør Heick kunne udvirke, at landbrugs–ministeren er indforstået med, at et sådant orienterende møde kom i stand, kunne der måske opnås et resultat for Skjernå-sagen. Jeg regner med, at vi drøfter sagen yderligere. Niels Venov" (Hedeselskabets arkiv, Brev fra Niels Venov til Frode Ebert 30.10.1959, Skjern Å-journalmappe påtegnet "vedr. Landvindingsudvalg Landbrugsministeriet")

Brevet indeholder flere interessante aspekter. For det første er det interessant, at lodsejerformanden løber på landbrugsministeren ved et møde i Mejeriernes Fællesorganisation. Det er endnu et eksempel på den ekstra store interaktion der er mellem netværksaktørerne i kraft af, at mange af personerne er repræsenteret i flere forskellige fora. Et andet interessant element er, at de to direktører fra Hedeselskabet, Heick og Basse, skal repræsentere både Hedeselskabets og Landvindingsudvalgets synspunkter – det kunne de da også, for Heick havde afløst Basse som Hedeselskabets direktør i 1959 (Basse havde rundet de 70 år), men Hedeselskabet havde besluttet, at Basse skulle fortsætte sin gerning i Landvindingsudvalget indtil april 1961 (*Hedeselskabets Tidsskrift* 1960: 94) – måske for at følge Skjern Å-projektet til dørs? Endelig er det værd at bemærke, at Heick ifølge brevet skal sørge for at kontakte Skytte (sandsynligvis for at drøfte beskæftigelsesproblematikken). Det har formentlig ikke været noget problem, for Heick kendte Christiansborg ud og ind – han sad i Folketinget for Venstre 1945-59 (*Kraks Blå Bog*). Desværre aflyses Skyttes andet møde på egnen, og han bliver derfor også nødt til, i denne omgang, at aflyse turen til Skjern Å (Hedeselskabets arkiv, Brev fra Skytte til Heick 12.11.195, Skjern Å-journalmappe påtegnet "vedr. Landvindingsudvalg Landbrugsministeriet").

En lille måned senere drøfter Landvindingsudvalgets hovedudvalg Arbejdsministeriets cirkulære (jf. ovenfor). Her kan Arbejdsministeriets repræsentant i udvalget, afdelingschef Tyge Haarløv, berolige med, at anvisningskontorerne jo også skal tage hensyn til en forbedret driftsmæssig udnyttelse af jorderne. Haarløv sidder i øvrigt også i Danmarks Naturfredningsforenings hovedbestyrelse og juridiske udvalg på dette tidspunkt (*Dansk Naturfredning* 1959/60), men han fremfører ifølge mødereferaterne på intet tidspunkt synspunkter, som er i DN's interesse. Haarløv siger videre: "Man er sikret mod en for rigoristisk praksis i anvisningskontorerne, og afslag på an-

dragende om tilladelse til iværksættelse kan indbringes for ministeriet" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder 27.11.1959). Ergo – landvindingssagerne skal nok gå igennem alligevel. Det er bemærkelsværdigt, at Arbejdsministeriets repræsentant, som samtidig er formand for Arbejdsmarkedsrådet (*Kraks Blå Bog*), er så inkorporeret i udvalgets prioritering af hensynet til landbrugsproduktionen, at han ser stort på beskæftigelseshensynet. To måneder senere konstaterer udvalgets faste tekniske medhjælper, civilingeniør Steenstrup, at Skjern Å-projektet slet ikke kan udføres med lokal arbejdskraft (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 27.01.1960).

På møder i 1960'erne drøfter Landvindingsudvalget også sammensætningen af anlægsledelsen, som skal have tilsynet med det store Skjern Å-projekt. Her fremgår det, at direktør Basse har været betænkelig ved, at anlægsledelsen skulle bemyndiges til at hyre en mand til at føre tilsyn med projektet. I stedet indstilles det, at "Hedeselskabet forestår det daglige tilsyn med arbejdets udførelse under ansvar overfor anlægsledelsen" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 08.03.1960; se også plenarmøder, 27.01.1960). Hedeselskabet skulle med andre ord føre tilsyn med sit eget projekt.

Det amtslige grundforbedringsudvalg, som Landvindingsudvalget også skulle rådføre sig med, er i tilfældet Skjern Å tilsyneladende blot at betragte som et 'gummistempel'. Departementschefen gør i maj 1960 opmærksom på, at Underudvalget for Jylland har glemt at rådføre sig med Grundforbedringsudvalget for Ringkøbing Amt i sagen om Skjern Å, på trods af, at der er et klart lovkrav herom. Hertil replicerer Basse og Tylvad fra underudvalget (og Hedeselskabet):

> "Basse og Tylvad bemærkede, at erklæring let kan fremskaffes, hvis det ønskes. Da det er anført i landvindingsloven, at indstilling afgives af landvindingsudvalget, der vil have at forhandle med det stedlige grundforbedringsudvalg, må man hellere skaffe sådan en erklæring af formelle grunde" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 03.05.1960)

Meget tyder på, at forhandlingerne med grundforbedringsudvalgene, hvor to af de tre repræsentanter udpegedes af landbrugsorganisationerne, reelt har været formssager, og at man derfor har set stort på formalia.

Mere alvorligt er det, at Fiskeriministeriet, som forudset i 1958 (jf. ovenfor), ikke kan tiltræde, at projektet indstilles til gennemførelse, før der er sikkerhed for, at fiskeriet ikke lider skade. Ministeriet frygter for, at åens syrebindingsevne ødelægges, og at den udrettede å ikke kan klare det sure vand fra brunkulslejerne længere oppe ad åen. Basse er på et møde i underudvalget tydeligt irriteret over, at Fiskeriministeriets krav om undersøgelser kommer så sent i forløbet, men Hedeselskabet har foretaget fire undersøgelser, og de viser, at reaktionstallet er "meget nær normalt". Fiskeriministeri-

ets repræsentant i udvalget, Ole J. Bagge, anfører, at Hedeselskabet har foretaget de fire undersøgelser i en gunstig periode – dvs. lige efter regnskyl – og resultaterne kan derfor være misvisende. Bagge har været under hård beskydning fra flere sider på dette møde i underudvalget, hvor han fastholder, at projektets effekter bør undersøges bedre. Hedeselskabets direktør, Niels Basse, er fx tydeligt irriteret over Bagge, og Basse "kan ikke tro, at der er nogen risiko" forbundet med projektet. Kristen Østergaard (V), som var kommet ind i udvalget, da Olav Øllgaard (V) døde i 1959, spørger direkte Ole Bagge, om Bagge er villig til at "påtage sig ansvaret for at standse landvindingssagen", uden at Bagge dog svarer herpå (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 10.06.1960). Herefter får Bagge lidt pusterum – han vil kigge på undersøgelserne indtil næste hovedudvalgsmøde og der tage endelig stilling. Det ændrer dog ikke hans holdning, for Bagge kræver på det næste møde 23. juni 1960 fornyede undersøgelser, som mindst vil tage et par år. Igen er Bagge under hård beskydning, og mødet resulterer i, at sagen, trods Bagges krav, sendes til gennemførelse hos landbrugsministeren:

> "Formanden [departementschefen] konstaterede, at der bortset fra fiskeriministeriets repræsentant var enighed blandt medlemmerne om, at sagen kan sendes til landbrugsministeriet bilagt korrespondancen med den fiskerisagkyndige, skrivelsen om de af hedeselskabet foretagne analyse–undersøgelser og referatet af Jyllandsudvalgets møde den 10. juni 1960 i Aarhus." (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalget, 23.06.1960)

Ved skrivelse af 27. juni 1960 indstiller Landvindingsudvalget, at Landbrugsministeriet søger bevillingsmyndighedernes tilslutning til sagens gennemførelse (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 20.07.1960). Forinden havde man på et møde kort drøftet, om der i løbet af de sidste fem år var sket så store ændringer af projektet, at Danmarks Naturfredningsforening og Naturfredningsrådet burde spørges til råds igen. Det mente udvalget ikke, at der var grund til (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder 03.05.1960). Det ville naturligvis også have været en risiko at løbe for udvalget at give naturbeskyttelsesnetværkets aktører en ekstra chance for indflydelse i landvindingsnetværkets beslutningsarena.

Landbrugsminister, gårdejer Karl Skytte (RV) modtager indstillingen positivt og sender den, efter at have fået accept i regeringens økonomiudvalg (Skytte 1981: 35), videre til Folketingets finansudvalg, som Landvindingsloven foreskriver for projekter dyrere end 2 mio. kr.. 18. oktober 1960 godkender Finansudvalget Skjern Å-projektet via en tillægsbevilling til finansloven med stemmerne 17-1 (Pedersen 2004a: 74). Det havde været drøftet i Landvindingsudvalget, om man skulle søge sagen gennemført som en særlov, idet var et stort og dyrt projekt, men man valgte at følge den sædvanlige procedure. Ifølge landbrugsminister Karl Skytte (1981: 34) spurgte han Skjernkredsens tidligere landbrugsminister, Jens Sønderup (V), til råds om, om man

blot skulle sende sagen gennem Finansudvalget, eller om man hellere skulle vedtage sagen via en særlov i Folketinget. Sønderup, som nu sad i Hedeselskabets bestyrelse, rådede Skytte til at søge bevillingen i Finansudvalget. Det var givet et klogt valg, for ved at holde sagen ude af folketingssalen var der større chance for, at den ikke blev politiseret og derved undgik landvindingsnetværkets aktører en potentiel trussel mod netværket.

Accepten i Finansudvalget var dog ikke ensbetydende med, at projektet nu bare kunne iværksættes, for accepten betød kun, at projektet blev optaget på Arbejdsministeriets beredskabsliste (se Landbokommissionen 1966: 78f), og her stod det lidt tungt til med argumenterne for en frigivelse til implementering, da ledigheden var lav. Projektet blev optaget på beredskabslisten 6. december 1960. Lillejuleaften skriver Lodsejerudvalgets formand, Smedegaard Mortensen, til Arbejdsministeriet og beder om projektets frigivelse (Hedeselskabets arkiv, Brev fra Smedegaard Mortensen til Arbejdsministeriet 23.12.1960, Skjern Å-journalmappe påtegnet "vedr. Landvindingsudvalg Landbrugsministeriet"). Henvendelsen giver ikke umiddelbart noget resultat, men så benytter Smedegaard Mortensen sig af, at man i Ringkøbing Amtskreds har fået valgt gårdejer Knud Raunskjær (V) ind i Folketinget ved valget et par måneder tidligere. Mortensen skriver 23. januar 1961 til Ebert i Hedeselskabet:

> "Kære Hr. Afdelingsleder Ebert. Lad mig allerførst ønske Dem et i alle Maader godt Nytaar med Tak for udmærket Samarbejde i det Aar som svandt. Og lad os saa haabe, at 1961 maa sætte Skred i Tingene. Vor nye Folketingsmand, Knud Raunskjær, har været i Arbejdsministeriet for at 'lirke' (et Egnsudtryk) lidt v. Sagen. Jeg vedl. et Kopi af Arbejdsministeriets Skrivelse til K. Raunskjær. Der synes mig at være Midler til de forberedende Arbejder; jeg har opfattet det saaledes, at det bl.a. og især er til Udarbejdelse af Tegninger og Licitationsbetingelser. Vedlagte Kopi kan de gerne beholde. Venlig hilsen og Tak for sidst. J. Smedegaard Mortensen" (Hedeselskabets arkiv, Brev fra Smedegaard Mortensen til Ebert 23.01.1961, Skjern Å-journalmappe påtegnet "vedr. Landvindingsudvalg Landbrugsministeriet")

Raunskjærs 'lirken' giver åbenbart resultat, for Skjern Å-sagen godkendes derefter hurtigt af Arbejdsministeriet, som tiltræder, at de forberedende arbejder påbegyndes, trods den lave ledighed, og første rate på ½ mio. kr. frigives. Derefter kan Landbrugsministeriet sætte et endeligt punktum ved 9. februar 1961 at godkende iværksættelsen (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 28.02.1961).

Som vi har set, fortsætter den strukturelle magtudøvelse i tidsrummet mellem lodsejernes accept af forslaget i 1955 og blåstemplingen af projektet i 1961. Landvindingsnetværket privilegeres, det har en høj grad af kontrol med dagsordenen, det bestemmer i høj grad, hvordan projektet diskuteres, og det bestemmer hvilken viden der er 'rigtig' viden: Projektet får et ekstra statstil-

skud med den begrundelse, at det er et dyrt projekt; de negative lodsejere får ikke lov til at gennemføre lokale afstemninger om projektet; naturbeskyttelsesnetværkets aktører får ikke lov at udtale sig igen; fiskeriinteressernes advarsler om potentielle forureningsproblemer overhøres, og i stedet lægges vægt på en ingeniørs *skøn* om at vandføringen vil løse eventuelle forureningsproblemer; Hedeselskabet sættes til at føre tilsyn med sit eget projekt; Skjern Å-sagen holdes taktisk klogt ude af folketingssalen; projektet 'lirkes' igennem Arbejdsministeriet trods den lave ledighed osv.

Samtidig er der dog også begyndende små indikationer på, at alt ikke helt er som det plejer. Fiskeriministeriets tilstedeværelse i Landvindingsudvalget bryder mønsteret af et enigt udvalg, om end man bare vælger at overhøre advarslerne og nedstemmer fiskeriets repræsentant. Men samtidig er et andet policy-image vedrørende Skjern Å-projektet nu i det helt små begyndt at optræde i mediebilledet med *Berlingske Tidendes* artikel om de negative lystfiskere. Det var dog kun en lille forsmag på den kritik af projektet, der ventede forude.

7.6 Et negativt policy-image lanceres, og Østenstormen raser

Allerede inden Skjern Å-projektets endelige vedtagelse i februar 1961 lover statsminister Viggo Kampmann (S) i foråret 1960 at forberede en kommission, som skal se nærmere på hele naturfredningsområdet (se kap.4.1.11). Samme forår skriver journalisten Johannes Skjerbek en meget negativ kronik om landvindingsarbejderne i *Jylland-Posten* 21. marts 1960:

> ”Nu som dengang lader landmanden sig halvt modvilligt slæbe med til aareguleringer, der skræller dansk naturs særpræg bort, thi det er jo staten, som betaler. Landmændene selv skal kun udrede en brøkdel af anlægsudgifterne … Man faar let det indtryk, at hedeselskabet arbejder som en militær generalstab, der bag lukkede døre udarbejder allehaande offensive planer, og som i det givne øjeblik kan rulle en plan ud for bogstavelig talt hvad som helst paa disse omraader. Men til hvilken nytte?” (*Jyllands-Posten* 21.03.1960)

Få uger efter Skjerbeks kronik diskuterer lederen af Naturhistorisk Museum i Århus, professor H. M. Thamdrup, som også sad i DN’s hovedbestyrelse og naturvidenskabelige udvalg (*Dansk Naturfredning* 1959/60), og Hedeselskabets direktør Heick ’naturfredningen og Hedeselskabet’ i et radioprogram 17. april 1960 (Thamdrups synspunkter i radioudsendelsen er gengivet i Thamdrup (1960)). Thamdrup har her bl.a. fokuseret på det ensformige landskab, som Hedeselskabets virke efterlader, bl.a. når åer udrettes. Selskabet fortsætter fx også med plantningsvirksomhed ”fordi det at plante i sig selv anses som fortjenstfuldt”. Thamdrup pointerer, at naturen ikke kun er et produktionsapparat – fx har naturoplevelser i sig selv en værdi. Desuden kan mange landvindingsprojekter ikke holde til en nærmere samfundsøkonomisk vurdering. Endelig mener Thamdrup, at Danmark har en international for-

pligtelse til at beskytte trækkende fugle. Thamdrup var en markant person i naturbevarelsesdebatten, men han har tilsyneladende ofte været på kant med DOF (Ferdinand 1993: 173). Radioudsendelsen afslører ikke overraskende, at Heicks natursyn er meget forskelligt fra Thamdrups (Heick 1960). Heick fokuserer på det skønne i det kultiverede landskab og påpeger, at der fortsat er et stort behov for landvindinger, men medgiver dog, at det kan være en god idé at oprette nogle naturreservater. Heick fremhæver landvindingsnetværkets sædvanlige policy-image om, at Hedeselskabet kun er en "rådgivende institution – et udførende organ. Lodsejerne har det afgørende ord …". Som ovenstående gennemgang af beslutningen om at udrette Skjern Å har vist, må det udsagn betragtes som usandt. Diskussionen mellem de to kan betragtes som en kamp mellem to forskellige policy-images af landvindingspolitikken – et positivt og et negativt.

Samtidig har landvindingsnetværket fortsat problemer med at få kritikken fra fiskerieksperter til at dø ud. Dansk Fiskeriforening, den lokale fiskeriforening og Fiskeriministeriet kritiserer i april 1961, at der tilsyneladende ikke er en plan for, hvordan man vil holde forventede okkerudledninger under kontrol ved Skjern Å-projektet (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 02.08.1961; 23.01.1962). Senere bidrager også Landvindingsudvalgets tidligere fiskerisagkyndige medlem, statsbiolog Knud Larsen fra Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser, offentligt med en generel kritik af landvindingsprojekterne i et interview med *Berlingske Aftenavis* 15. juli 1961. Under overskriften 'Slagtningen af vore vandløb må høre op' slår Knud Larsen fast at:

> "Nu må det være slut med at spolere vore vandløb i landvindingens hellige navn. Rent bortset fra, at uerstattelige, rekreative værdier tabes, når åers bugtede bånd beklippes og forvandles til triste afvandingskanaler, slagtes dermed vandløbene som storproducenter af fisk … i Landvindingsudvalget har det hidtil ikke været usædvanligt, hævder Knud Larsen, at den fiskerimæssige sagkundskabs enkelte repræsentant stemmes ned. Natur–fredningen er slet ikke repræsenteret … Når [den fiskerisagkyndige] fremfører noget, tror man ham åbenbart ikke altid. Man har oplevet, at den tekniske sagkyndige er klogere i fiskerimæssige anliggender and den fiskerisagkyndige. Lad mig i denne forbindelse nævne, at Hedeselskabets direktør, *Fr. Heick*, ved selskabets årsmøde forleden erklærede, at fiskeriet i Skjern Å ville blive bedre efter den forestående store regulering. Med mindre direktøren kan fremlægge en dokumentation – og den ville jeg meget gerne se – må sådan en påstand kaldes barnagtig" (Danmarks Sportsfiskerforbund 1961: 235-37 (journalistens kursivering))

Kritikken af landvindingsprojekterne kommer på dette tidspunkt kun dryppvist fra enkeltstående eksperter og bider som sådan ikke så hårdt på landvindingsnetværket. Det er dog nok til, at Hedeselskabet i september 1961 arran-

gerer en pressetur til Jylland (bl.a. Kolindsund) for ca. tyve pressefolk, hvor også DN's nye formand, Vagn Jensen, inviteres med (Vagn Jensens arkiv, Brev fra Heick til Vagn Jensen 14.08.1961; program for Hedeselskabets pressetur i Jylland 06.09.1961). Men 'propagandaturen' lægger ikke låg på de negative synspunkter – tværtimod – for tre uger senere begynder det, som af landvindingsnetværkets aktører døbtes *Østenstormen*, hvor et negativt policy-image nu ikke blot sporadisk optræder i aviskronikker/ekspertinterviews, men breder sig til journalistiske artikler i flere københavnske aviser (deraf navnet *Østenstormen*) og dermed for alvor træder ind på mediedagsordenen.

Østenstormen begynder med en stor artikel 27. september 1961 i *Politiken* skrevet af redaktør Niels Blædel. Under overskriften 'Danmarks sidste flod foran ødelæggelse' beskriver *Politiken* meget indlevende problemerne omkring Skjern Å-projektet. Artiklen indledes med ordene:

> "Dette er en appel. Og den er skrevet i angst. Fordi enhver af os er ved at blive berøvet noget umisteligt, værdifuldt, som da aldrig kan gives tilbage. En ødelæggelse er ved at ramle ned og splintre et af de skønneste vandspejle vi har" (*Politiken* 27.09.1961)

Det beskrives derefter, hvordan den "uendelige skønhed" vil forsvinde og afløses af en "død rende" uden fugle, fisk, insekter og planter. Det erkendes dog i artiklen, at beslutningsprocessen vedrørende Skjern Å er gået helt efter bogen (hvilket den foregående analyse har vist ikke var tilfældet), men problemet er, at man aldrig fik en offentlig debat om projektet, fordi det kom i en "fattig stund" for landet, hvor man gerne ville have kornmarker og beskæftigelse. Det betød, at Naturfredningsrådet og DN ikke gjorde indsigelse mod projektet i 1955. Det oplyses samtidig, at professor Niels Nielsen, Geografisk Laboratorium, er kommet med en advarsel om, at Hedeselskabets jordbundsundersøgelser ikke er udført godt nok, hvilket understøttes af, at flere negative lodsejere påpeger, at det frugtbare lerlag er meget tyndt, og lige under det er der bare sand. Endvidere har Arbejdsministeriet nu påpeget, at der ikke er nogen ledighed i de berørte kommuner, men det har Arbejdsministeriet og Landbrugsministeriet løst ved at give tilladelse til at transportere arbejdskraft fra fjernere egne. I artiklen nævnes det desuden, at Skjern Å-beslutningen bevidst blev holdt ude af folketingssalen. Videre beskrives fiskernes og Fiskeriministeriets bekymring over den forurening, som projektet vil medføre i Ringkøbing Fjord. Afvandingen betyder, at svovlforbindelserne i jorden iltes, og når de så skylles ud i åen, dræber de alt liv, hvorefter forureningen til sidst breder sig til fjorden. Niels Blædel afslutter artiklen med at skrive, at dette er en appel om at stoppe udliciteringen af Skjern Å, hvilket læseren kan medvirke til.

Redaktør Niels Blædel var privat bekendt med skovrider Sten Bjerke (Vagn Jensens-arkiv, Bilag 3 20.12.63), som sad i både DN's hovedbestyrelse og forretningsudvalg (*Dansk Naturfredning* 1962), og det er derfor sandsyn-

ligt, at de to har udvekslet synspunkter om Skjern Å-projektet. Blædel var desuden (1957-63) redaktør på tidsskriftet *Naturens Verden*, der bragte naturvidenskabelige artikler, hvilket har givet ham yderligere en kontaktflade til aktører fra naturbeskyttelsesnetværket. Omvendt har disse kunnet bruge Blædel til at kommunikere deres ekspertsynspunkter ud til offentligheden.

Politiken-artiklen giver allerede samme dag anledning til større artikler i *Vestkysten* og *Ringkjøbing Amts Dagblad* og disse to (lokal)aviser bliver de fremmeste fortalere for et fortsat positivt policy-image omkring landvindingsprojekterne. I *Vestkysten* afviser Venov fra Hedeselskabet samt lodsejerformand Mortensen, at Skjern Å-projektet skulle kunne give nogen som helst problemer, mens det i *Ringkjøbing Amts Dagblad* er Ebert fra Hedeselskabet, som forsvarer projektet. Men debatten breder sig i løbet af den næste måneds tid til stort set alle aviser, og en mængde aktører fra naturbeskyttelsesnetværket kommunikerer pludselig det negative policy-image ud til offentligheden. I *Politiken* fortsætter kritikken af projektet: Danmarks Sportsfiskerforbund beder DN om at genoptage sagen; DOF's formand, Finn Salomonsen, beskriver, hvordan store naturværdier vil gå tabt; Bertel Hansen, Naturfreningsrådet, beretter, at blomster vil forsvinde; professor T.W. Böcher, som bl.a. sad i DN's forretningsudvalg og i Naturfredningsrådet, henviser til, at der snart ikke er et eneste naturligt åløb tilbage i Danmark; og fiskeribiolog Ole Bagge fra Landvindingsudvalget fortæller om de skadelige effekter for fiskeriet (se *Ringkjøbing Amts Dagblad* 30.09.1961; 02.10.1961; *Dansk Naturfredning* 1961; *Kraks Blå Bog*). Også Landsjagtforeningen kritiserer projektet (*Jagt & Fiskeri* nr. 11 1961).

Efter at *Politiken* har startet debatten, bliver også dagbladet *Aktuelt* interesseret i at skrive om problemerne ved projektet. *Aktuelt*-journalisten Carl A. Andersen, der var tidligere hovedbestyrelsesmedlem i DN og havde gjort Stauning interesseret i naturfredningen i sin tid (se kap.4.2.4), havde allerede længe haft en artikel om Skjern Å-projektet liggende klar i sin skuffe, men *Aktuelts* chefredaktør havde ikke fundet plads til den. Men efter *Politiken* tager sagen op, vil redaktøren pludselig gerne bringe den sammen med en kommentar fra Ebert fra Hedeselskabet (Hedeselskabets arkiv, brev fra Carl A. Andersen til Ebert 02.10.1961; *Kraks Blå Bog*). *Information* bringer også en kritisk leder om projektet (jf. *Ringkjøbing Amts Dagblad* 04.10.1961). *Vestkysten* og *Ringkjøbing Amts Dagblad* skærper derefter tonen i forhold til kritikerne i ledere henholdsvis 3. og 4. oktober 1961. *Vestkystens* leder er bl.a. skåret efter landvindingsnetværkets gamle devise om, at naturfredningsfolket udelukkende baserer sig på følelser og ikke facts. Lederen i *Ringkjøbing Amts Dagblad* gør konflikten til en center-periferi-konflikt: ”[Vil man at den vestjyske landmand] skal lukkes inde i et naturreservat og gaa i knæbukser og vadmel til undren og glæde for den aandstrætte bybo”. 4. oktober 1961 kan både *Vestkysten* og *Ringkjøbing Amts Dagblad* også beskrive, hvordan Friluftsrådet nu går imod projektet, samtidig med at rådet be-

skriver Statens Landvindingsudvalg som 'grundvandsrøvere' der ikke tager hensyn til skønhedsværdier, men i stedet går frem efter opskrifter, der var brugbare ved århundredeskiftet, og det i en tid, hvor der ikke er nogen ledighed. Friluftsrådet anbefaler samtidig, at en kommission nedsættes til at overveje landvindingsproblematikken.

Hedeselskabet forsvarer sig igen med det gamle policy-image: Hedeselskabet er ikke initiativtager til projektet, men påtager sig blot det arbejde, som selskabet pålægges af Statens Landvindingsudvalg (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 04.10.1961). Det gamle landvindingsnetværk har dog ikke følt sig helt trygt, for Statens Landvindingsudvalg beder samme dag Hedeselskabet om en udtalelse i forbindelse med den store 'aviskampagne', som for tiden finder sted mod Skjern Å-projektet (Hedeselskabets arkiv, Mappe påtegnet: ”Prof. Maltesens artikel. Avispolemik. Udklip naturfredning. Erik Lund, Dagbl. Aktuelt…”). Henvendelsen er formentlig et resultat af, at SF's Holger Vivike i Folketinget den dag stiller følgende spørgsmål til landbrugsminister Karl Skytte (RV): "Agter ministeren at foretage sig noget for at hindre, at man gennemfører det såkaldte Skjernåprojekt?". Vivike opregner samtidig argumenterne mod projektet: Ødelagt fiskeri og natur, Hedeselskabets mangelfulde jordbundsundersøgelser, de negative Stauninglodsejere, den lave ledighed og Naturfredningsrådets modstand. Landvindingsudvalgets formand, departementschef Valdemar Hornslet, kommenterer Vivikes spørgsmål med, at det bare er de ”sædvanlige naturfredningsinteresser”, som kører frem (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 06.10.1961); og Karl Skytte forsvarer i folketingssalen 11. oktober 1961 projektet med at: Vedtagelsen er gået efter bogen; naturfredningsinteresserne havde ingen indvendinger i 1955; effekten på fiskeriet vil blive overvåget; det er nødvendigt at erstatte de jordtab, landbruget har til byer og veje. Skytte afslutter med følgende salut:

> ”[Skjern Å-projektet] spolerer ikke natur, det er der heller ingen, der har turdet påstå. Jeg tror heller ikke, det spolerer fiskerimulighederne. Det giver turisterne adgang til Skjernådalen. Mange af de argumenter, man fremfører, gælder slet ikke i den grå hverdag, som hersker på de egne, hvor dette skal foregå” (*Folketingstidende* 1961/62 Forhandlinger sp.75)

At ingen skulle påstå, at projektet ødelægger natur, er direkte i modstrid med de faktiske omstændigheder. Det er desuden karakteristisk, at Skytte ikke *tror*, at projektet vil spolere fiskerimulighederne på trods af fiskeriets advarsler.

Skyttes svar til Vivike er samtidig direkte anledning til, at professor ved Landbohøjskolen og rådsformand i Akademiet for de tekniske Videnskaber, P. Moltesen, skriver et indlæg i *Politiken*. Moltesen fremfører, at det er betænkeligt at gennemføre projektet ”i et land, hvis største problemer for tiden synes at være mangelen på kapital og arbejdskraft”. Moltesen mener, at man

i stedet, som kompensation, kan give lodsejerne og egnens erhvervsliv favorable lån – det vil være langt billigere for samfundet (Moltesen 1961).

Aviskampagnen vil heller ikke dø ud – den fortsætter ufortrødent i oktober og november 1961 i en række aviser. Således kan man fx 13. oktober læse på *Vestkystens* forside: "Forsøg på at standse det store Skjern Å projekt". Baggrunden er, at Friluftsrådet nu truer med at rejse en fredningssag over området via DN – en trussel som også beskrives i *Ringkjøbing Amts Dagblad*. *Berlingske Aftenavis* og *Politiken* skriver samme dag, at en sag kan forventes rejst, da: Beskæftigelsessituationen er ændret; landbrugssituationen er en anden; rentabiliteten ved projektet er tvivlsom; og projektet kan måske afføde vandmangel. *Berlingske Tidende* skriver 17. oktober en leder, hvor man påpeger, at "protesterne mod dette voldsomme indgreb i et stykke enestående vestjysk natur er kommet sent, men derfor behøver de ikke være uberettigede", og i slutningen af november har også *Børsen* en leder med et meget negativt policy-image. Lederen er en reaktion på, at tidligere landbrugsminister, daværende medlem af Hedeselskabets bestyrelse, Jens Sønderup (V), havde kritiseret 'fredningshysteriet' og bl.a. udtalt, at: "...naar visse københavnerkredse beskæftiger sig med specielle vestjyske spørgsmål, da er bevæggrunden for tit af egoistisk art". Det afviser Børsen pure:

> "Det er temmelig karsk tale af den gamle, sympatiske politiker fra Skjernegnen. Uden at blive beskyldt for dilettanteri tør man dog nok fastslaa, at ogsaa hr. Sønderups stillingtagen i denne sag er af egoistisk art – vel endog mere egoistisk end hos visse 'københavnerkredse'. Projektet maa diskuteres på højere plan. Ud fra en almindelig rentabilitetsbetragtning kan der nok sættes spørgsmaalstegn ved projektet ... Meget taler for at frede vore skønne aadale. Der er et stærkt voksende behov for rekreative arealer. Landskabelig skønhed og egenart bør vel ogsaa vises hensyn ... Hvis der ikke er gået politisk prestige i sagen, skulle denne tankegang [om at udsætte Skjern aa-projektet] ikke være fremmed for hverken landbrugsminister Karl Skytte eller fhv. landbrugsminister Jens Sønderup" (*Børsen* leder 29.11.1961)

Det er tydeligt, at naturbeskyttelsesnetværket i løbet af få uger formår at bygge et nyt meget negativt policy-image op omkring landvindingsprojekternes skadelige virkninger generelt og Skjern Å-projektet i særdeleshed. Naturbeskyttelsesnetværket kan benytte sig af de mange eksperter, som kan siges at være tilknyttet netværket, og de trækker alle på samme hammel: Der er enighed om, at Skjern Å-projektet ikke bør gennemføres. Samtidig formår netværket at sælge historien til en bred vifte af journalister, hvilket i begyndelsen blev understøttet af, at der eksisterede nogle personlige relationer mellem journalister og aktører i naturbeskyttelsesnetværket, og resultatet er en massiv og længerevarende interesse for sagen i medierne. Naturbeskyttelsesnetværket forsøger samtidig at nedbryde landvindingsnetværkets positive policy-image.

Landvindingsnetværket forsøger omvendt at fastholde det positive policy-image via sine eksperter, men trænges hurtigt i defensiven via de mange artikler og det massive bombardement, som man udsættes for, og der er således kun 100 pct. opbakning til landvindingsnetværket i den lokale vestjyske presse. Det tryk man udsættes for betyder bl.a., at det ellers så stærke landvindingsnetværk begynder at modificere sit policy-image. Hedeselskabets direktør Heick var således inviteret i radioens 'Aktuelt kvarter' 28. oktober 1961. Om indslaget blev bragt, og hvad der i givet fald blev sagt, vides ikke, men der findes et udkast til, hvad Heick planlagde at sige, og heraf fremgår det, at han skulle pointere, at Hedeselskabet lagde vægt på, at afvandingsprojekternes udformning skulle tage mest muligt hensyn til naturskønhed og fiskeri (Hedeselskabets arkiv, "Aktuelt kvarter i radioen 28.10.1961", Skjern Å-journalmappe påtegnet "polemik"). En af landvindingsnetværkets aktører er her, tvunget af omstændighederne, ved at modificere netværkets policy-image i det små. Tidligere er natur og fiskeri blevet betragtet som underordnede landbrugshensynet – man beklagede tab af natur og fiskeri, men fandt tabene nødvendige. I 1961 defineres landvindingsprojekterne nu, som om, at det ikke er et spørgsmål om enten-eller. De forskellige hensyn kan varetages på éen og samme tid. Landvindingsnetværket begynder her at ryste lidt i sin grundvold.

Omvendt betyder det nye policy-image, at naturbeskyttelsesnetværket styrkes. De forskellige aktører har nu fået en fælles, og officiel, sag at kæmpe imod, hvilket kan siges at styrke institutionaliseringen i netværket. Samtidig betyder det nye policy-image en stærkt forøget interaktion mellem aktørerne i netværket.

Fx beder DN, efter Skyttes svar til Vivike, landbrugsministeren om, under hensyn til at fem år er forløbet, at "foreningen må få anledning til at føre sine synspunkter á jour, før der foretages præjudicerende skridt i [Skjern Å-] sagen". Et initiativ, som bl.a. tages på baggrund af, at bl.a. Danmarks Sportsfiskerforbund og Friluftsrådet har bedt DN tage sagen op (Vagn Jensens arkiv, Brev fra DN til V. Gyth, Danmarks Sportsfiskerforbund, 31.10.1961; *Politiken* 30.09.1961; *Vestkysten* 13.10.1961). DN's genoptagelse af sagen kan dog også delvis ses i lyset af, at Vagn Jensen i 1960 afløste Struckmann som DN's formand – og Vagn Jensen havde en noget 'skarpere stil' end den afgåede formand (Svold 1989: 15).

DN går internt i gang med at samle nyt skyts til at rejse en eventuel fredningssag vedrørende Skjern Å. Formanden for foreningens naturvidenskabelige udvalg, professor Knud Jessen beder professor Kaj Berg fra ferskvandsbiologisk laboratorium på Københavns Universitet, som sidder i DN's naturvidenskabelige udvalg, om en beskrivelse af åens ferskvandsbiologiske betydning og skriver videre:

> ”Om der kan rejses fredningssag nu er måske tvivlsomt. Når det ikke blev gjort i sin tid, da projektet kom frem, skyldes så vidt jeg husker de særlige forhold, som rådede dengang i tyskertiden. Men vi må nu snart klare vor stilling til sagen” (Vagn Jensens arkiv, Brev fra Knud Jessen til Kaj Berg 05.10.1961)

Kaj Berg finder efterfølgende udretningen beklagelig, men mener ikke, at der er nok faunistiske eller æstetiske grunde til at standse projektet. Skal det standses, skal det nok være ud fra de økonomiske betragtninger anført af professor Moltesen (se ovenfor) (Vagn Jensens arkiv, Brev fra Kaj Berg til DN's naturvidenskabelige udvalg 01.11.1961). DN forsøger et par uger senere at vise, at økonomien i projektet ikke holder, hvilket 15. november 1961 resulterer i avisartikler i bl.a.: *Kristeligt Dagblad*, *Berlingske Tidende*, *Land og Folk*, *Politiken*, *Børsen*, *Aktuelt*, *Information*, *BT*, *Jyllands-Posten*, *Vestjyden*, *Ringkjøbing Amts Dagblad* og *Vestkysten* (se bl.a. Vagn Jensens arkiv). Beregningerne afvises dog af landbrugsministeren som værende helt urimelige (fx *Jyllands-Posten* 23.11.1961)

Af senere breve fremgår det også, at DN har en erklæring om de negative effekter på fuglefaunaen, men at ferskvandsbiologer, geologer og botanikere ikke kan støtte foreningens synspunkter så meget som håbet (Vagn Jensens arkiv, Brev fra Knud Jessen til professor Niels Nielsen 27.11.9161; Brev fra KU's Geografiske Institut til Knud Jessen 28.11.1961; Magister Løppenthins erklæring vedr. fuglelivet ved Skjern Å til Knud Jessen 23.11.1961). Danmarks Sportsfiskerforbunds formand, oberst V. Gyth, oplyser til DN, at sportsfiskerne er alvorligt bange for, at fiskeriet vil lide ubodelig skade (Vagn Jensens arkiv, Brev fra V. Gyth til DN 24.11.1961). Også Naturfredningsrådet oplyser til Friluftsrådet og DN, at man nærer stor betænkelighed ved projektet (Vagn Jensens arkiv, Brev fra Spärck, Naturfredningsrådet, til Friluftsrådet 20.10.1961). DN vælger dog at undlade at rejse fredningssag. Ifølge *Dansk Naturfredning* (1962: 21f) fordi DN vidste, at en fredning ikke ville kunne gennemføres, bl.a. fordi staten ansloges at skulle udrede erstatningskrav i størrelsesordenen 40 mio. kr., hvis sagen droppedes.

Friluftsrådet afholder sit årlige plenarmøde 27. november 1961 og opfordrer her regeringen og Folketinget til at standse alle landvindingsarbejder i områder af naturvidenskabelig eller landskabelig interesse. På dette møde har stort set alle centrale aktører i naturbeskyttelsesnetværket været repræsenteret og både Danmarks Sportsfiskerforbund, DN, DOF og Friluftsrådet er kommet med udtalelser på mødet, som bakker op om resolutionen (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 28.11.1961; *Vestkysten* 28.11.1961; *Politiken* 28.11.1961). Ifølge *Vestkysten* er der kun én af de ca. 30 delegerede, der ikke stemmer for resolutionen – repræsentanten fra Dansk Folkeferie.

Generelt kan det konstateres, at naturbeskyttelsesnetværket ikke umiddelbart havde instrumenterne til at stoppe Skjern Å-projektet. Men man

havde i løbet af bare to måneder fået langt større interaktion aktørerne imellem, hvilket forbedrede integrationen i netværket. Samtidig var der nu opbygget en konsensus i netværket om holdningen til landvindingsprojekterne, og et negativt policy-image var blevet lanceret med stor succes. Et image, som måske kunne kobles til en spirende politisk konfliktlinje, og samtidig et image, som forbedrer institutionaliseringen i netværket. Inden vi ser nærmere på koblingen til politiske konfliktlinjer, er det dog relevant at analysere, hvad det var for ændringer i den samfundsmæssige kontekst, der gjorde det muligt at opbygge det negative policy-image.

7.7 Ændringerne i den samfundsmæssige kontekst frem til 1970

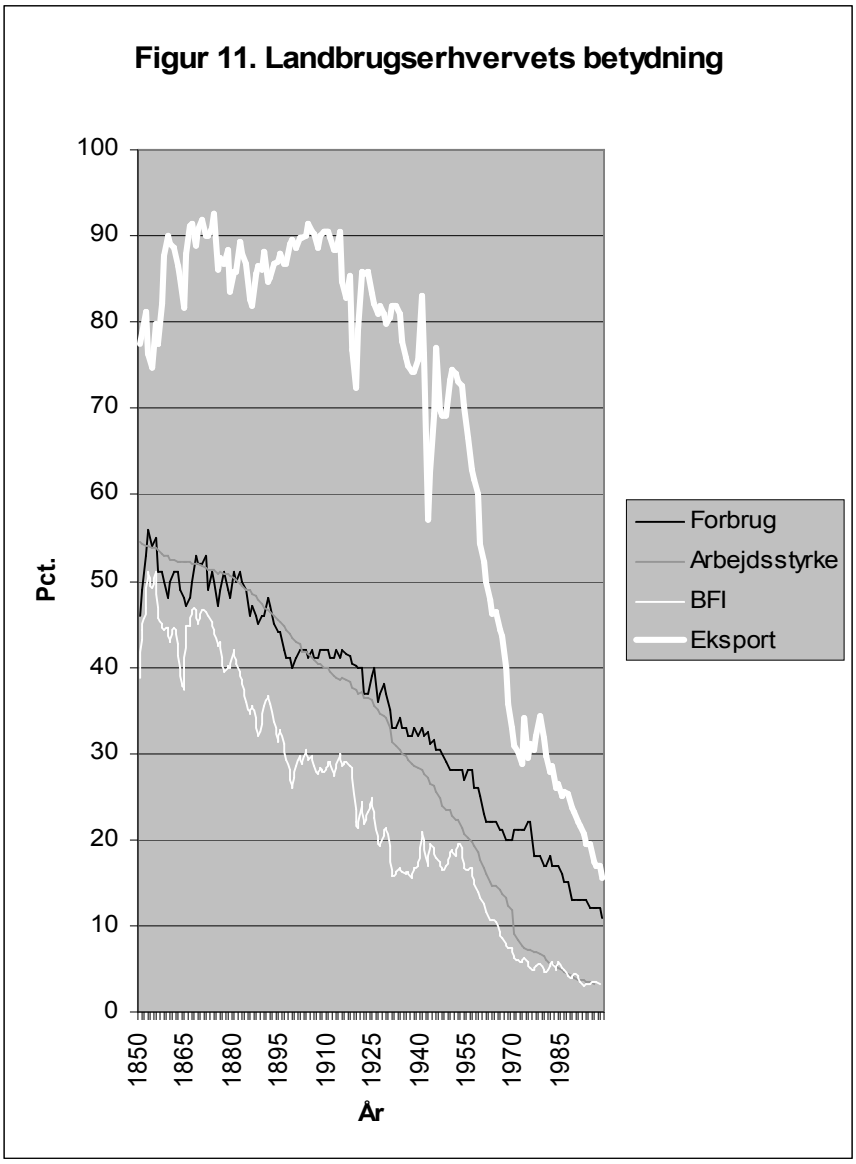
I kap.2.4 blev der argumenteret for, at større ændringer i den samfundsmæssige kontekst kan transformeres til en styrkelse af netværket, ved at netværket opbygger et nyt policy-image eller styrker et eksisterende. Det er derfor relevant at se på, hvordan hver af de seks faktorer har ændret sig.

Samfundsøkonomiske faktorer

Set i et langt perspektiv har der været en stor forbedring i danskernes materielle levestandard. I dag er den materielle levestandard tre gange så høj for gennemsnitsdanskeren, som den var i 1950; og fem gange så høj som i 1900 (Velfærdskommissionen 2005: 26).

Landvindingsloven blev, som beskrevet i kapitel 4.1.7, vedtaget i 1940 i skyggen af den tyske besættelse. Efterkrigstiden stod i genopbygningens tegn – godt hjulpet på vej af Marshallhjælpen 1948-53. I de første år af 1950'erne prægedes den danske økonomi dog også af Storbritaniens 1949-nedskrivning af pundet med 30 pct. over for dollaren, og af diverse kriseforanstaltninger. I 1958 bedres den danske økonomi, da der sker et markant fald i råvarepriserne og en lettelse af den danske betalingsbalance. I foråret 1958 kan den økonomiske politik således lempes; pengepolitikken og finanspolitikken lempes, og byggepolitikken drejes i en mere ekspansiv retning. Det markerer indledningen til 1960'ernes ubrudte velstandsperiode (Hansen 1977). Samtidig er der i løbet af århundredet sket en udvikling af den danske velfærdsstat, hvor 1950'erne og '60'erne kan betegnes som velfærdsstatens 'guldalder' (Ploug et al 2004) – det er samtidig en periode, hvor Danmark omstilles fra landbrugssamfund til industrisamfund. Årene 1957-70 markerer således en af de mest markante fremgangsperioder i den nyere danske økonomiske historie (Hansen 1977).

Et isoleret blik på den relative betydning af dansk landbrugs viser (se figur 11 næste side), at landbrugssektoren har haft ekstremt stor betydning for de danske eksportindtægter. Betydningen topper i 1950, hvor landbrugets andel af eksporten er 74,4 pct. Bare ti år senere i 1960 er den faldet til 52,2 pct., til 30,8 pct. i 1970 og til 15,5 pct. i 1998. Niveauet i dag er dog stadig væ-



Kilde: Hansen (2001: 18). Datasættet udleveret ved personlig kommunikation med forfatteren.

Note: Landbrugserhvervets andel af arbejdsstyrke, BFI og eksport. Samt fødevareforbrugets andel af det samlede forbrug.

sentligt over EU- og OECD-gennemsnittet på henholdsvis 8,5 og 7,6 pct. (Hansen 2001: 18[102]).

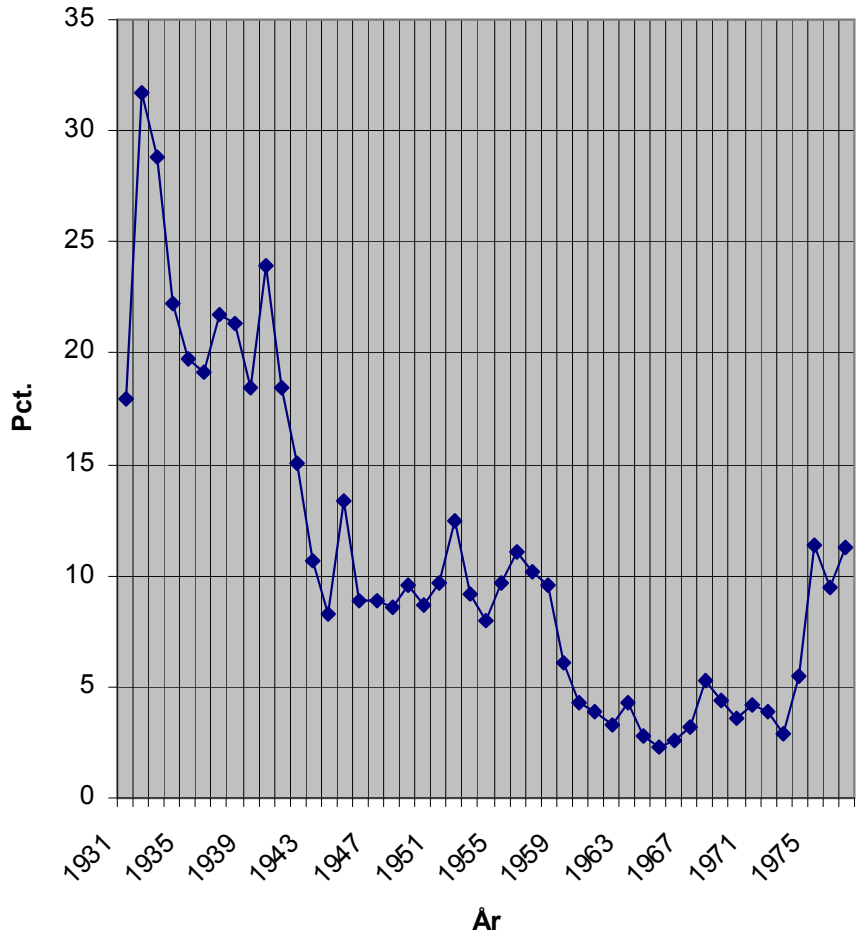
Figuren viser også, at landbrugets andel af BFI har været faldende lige som erhvervets andel af den samlede beskæftigelse. Det kan desuden ses, at fødevareforbrugets andel af det samlede forbrug har været kraftigt faldende siden 1850 i takt med den økonomiske fremgang.

Set i et langt perspektiv har der således været en stor forbedring i danskernes materielle levestandard, samtidig med at landbrugssektorens relative betydning herfor har været faldende, hvilket bl.a. giver grobund for frem-

væksten af flere postmaterielle værdier. På et kortere sigt er det væsentligt at være opmærksom på de fluktuationer, der har været i ledigheden.

Som det fremgik af kap.4 har beskæftigelsesmæssige hensyn været et vigtigt argument bag statstilskuddene i grundforbedringslovene og Landvindingslovene – og i den officielle retorik ofte *det* vigtigste argument. Udviklingen i ledigheden 1931-77 fremgår af figur 12.

Figur 12. Ledighed (heltidsforsikrede) (1931-77)



Kilde: Danmarks Statistik 1996

Note: Opgørelsen er et gennemsnit af opgørelser ultimo måneden. En usikkerhedsfaktor ved brug af tabellen som indikator for den samlede ledighed er, at procentsatsen kan påvirkes af, om bruttotilgangen/-afgangen af A-kassemedlemmer har større eller mindre ledighed end gennemsnittet af samtlige ledige. Således skete der fx en kraftig vækst af A-kassemedlemmer i forbindelse med de to oliekriser i 1970'erne, hvor især mange funktionærer, med normalt lavere ledighedsrisiko, meldte sig ind. Det betyder, at man skal være varsom med direkte at sammenligne ledigheden over meget lange perioder – fx 1930'erne med 1990'erne. Omvendt er tabellen relativt præcis over kortere perioder (Danmarks Statistik 1996: 2).

I 1932, hvor princippet om statstilskud til afvandingsarbejder indføres i grundforbedringsloven, er ledigheden steget fra 17,9 pct. (1931) til 31,7 pct. (1932). Niveauet ligger derefter nogenlunde stabilt på et højt niveau, omkring 20 pct. fra midten af 1930'erne og frem til den tyske besættelse. Landvindingsloven vedtages kort efter den tyske besættelse, hvor man frygter, at ledigheden vil stige yderligere. Ledigheden falder dog relativt hurtigt til et mellemhøjt leje omkring de 10 pct. I årene 1943-58 svinger den således mellem 8,0 og 13,4 pct. Men i 1959 falder den til et lavere leje på 6,1 pct. og videre til et lavt leje omkring de 4 pct. i 1960-61, og en lang periode med meget lav ledighed sætter ind frem til den første oliekrise i begyndelsen af 70'erne.

Landbrugssektorens beskæftigelsesmæssige betydning er samtidig faldet voldsomt i løbet af de sidste 150 år (jf. figur 11 s.202). Fra at have beskæftiget 54 pct. af arbejdsstyrken i 1850 lå landbrugets andel af den samlede beskæftigelse i 1932, hvor statstilskuddet til grundforbedringer indføres, på ca. 30 pct., 28,2 pct. i 1940 hvor Landvindingsloven vedtages, og 16 pct. i 1961, hvor det nye policy-image opstår. I år 2000 er 2,5 pct. af arbejdsstyrken beskæftiget inden for landbrugssektoren (Danmarks Statistik 2005). Antallet af landbrugsbedrifter har ligeledes udvist et stærkt fald.

Ideologiske faktorer – regeringsfarve

Gennemgangen af det politiske spil omkring grundforbedrings- og landvindingslovene (se kap.4) viste, at lovene var meget lidt politiserede. Der har stort set ikke været udtalt kritik af dem under folketingsdebatterne, hvilket bl.a. hænger sammen med deres dobbelte sigte om både at fremme beskæftigelsen og landbrugsproduktionen. En anden forklaring kan være, at det i begyndelsen af 1900-tallet ikke var usædvanligt, at landbrugsorganisationerne var direkte repræsenterede i bl.a. Venstres og Socialdemokratiets rigsdagsgrupper (Christiansen & Nørgaard 2003b: 10). Som gennemgangen i kap.4 viste, var der desuden ofte en større gruppe rigsdagspolitikere repræsenteret i Hedeselskabets repræsentantskab og/eller bestyrelse.

Der er således intet, som peger i retning af, at 'regeringsfarve' har spillet nogen afgørende rolle for om landvindingslove kunne vedtages/afskaffes. Der har både været bred opbakning til at vedtage lovene og også siden til at afskaffe dem igen. Det understreges af, at det var Venstres landbrugsminister, og præsident for Landbrugsraadet, Madsen-Mygdal, som indførte lov om grundforbedringslån i 1921. Men efterfølgende var det den socialdemokratiske landbrugsminister Bording, som i SR-regeringen Stauning-Munch (1929-40) indførte statstilskuddene og siden også fik gennemført Landvindingsloven. Siden hen var det igen en Venstre-landbrugsminister, Sønderup, som i Erik Eriksens VK-regering gjorde Landvindingsloven endnu mere favorabel for landvindingsnetværket i 1953 – også her med bred politisk opbakning. Endelig var det den radikale landbrugsminister Karl Skytte, som i 1960 fik bred opbakning af Finansudvalget til at sætte Skjern Å-projektet i

sving. I 1966 er det en ren socialdemokratisk regering, som decimerer Landvindingsloven voldsomt, mens det er en VKR-regering, som i praksis lægger loven i graven i 1970.

Videnbaserede/tekniske faktorer

Hele landbrugssektoren har naturligvis undergået meget store ændringer. Den teknologiske udvikling har også betydet meget for landvindingsprojekterne. Fx har forbedringen af dræningsteknikker i løbet af 1800- og 1900-tallet gjort en mere intensiv drift mulig på 'vandlidende jorder', og samtidig har udviklingen betydet, at arbejderne er blevet mindre arbejdskraftintensive. Da en første åslynge blev rettet ud ved Skjern Å ca. år 1900, foregik det med håndkraft og trillebør (Jensen 1981: 15), mens den meget omfattende udretning af Skjern Å i 1960'erne foregik med store entreprenørmaskiner. Det har samtidig betydet, at landvindingsarbejdernes beskæftigelsesmæssige effekt efterhånden er svundet ind. De store naturgenopretningsprojekter de sidste tyve år har ligeledes i vid udstrækning gjort brug af maskinkraft.

På det tekniske plan har der derimod ikke kunnet gøre noget ved det faktum, at den afvandede jord 'satte sig'. Den afvandede jord sank over årene sammen som led i naturlige processer (nogle steder med flere meter) og blev dårligere dyrkbar medmindre jorden påny blev drænet (Skov- og Naturstyrelsen 1999: 86).

Udviklingen af ny naturvidenskabelig ekspertviden er en vigtig komponent i den samfundsmæssige kontekst. Allerede tidligt i århundredet kan man se enkelte beklagelser over de tab af landskabelige værdier, landvindingsprojekterne medfører (jf. kap.4); man har i lange tider vidst, at landvindingsprojekter betyder tab af én type natur – 'den vilde natur' – som erstattes af en højere grad af kulturlandskabs-/kornmarksnatur. Men fra 1960'erne kommer der, som beskrevet, mere fokus på forureningsproblemer ved landvindingsprojekter, især okkerforureningen.

Ved Skjern Å havde biologerne primært fokuseret på de negative effekter i form af ødelæggelse af åens syrebindingsevne (se fx Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 10.06.1960), men i 1961 kommer der mere fokus på skadelige okkerudledninger i forbindelse med landvindingsprojekter. Dansk Fiskeriforening gjorde i april 1961 Statens Landvindingsudvalg opmærksom på, at det kunne forventes, at Skjern Å-udledningen ville medføre store okkerudledninger til Ringkøbing Fjord, hvor den ville kunne aflejres og ødelægge bestandene af konsumfisk. Også Fiskeriministeriet er bekymret, men bekymringen deles ikke af Landvindingsudvalget, som dog vil holde øje med eventuelle problemer (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 02.08.1961). I januar 1962 beskriver statsbiolog Knud Larsen, Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser, indgående de ødelæggende effekter, Skjern Å-udretningen vil få på fiskebestanden i åen og fjorden, og Larsen undrer sig her over, hvor lidt opmærksomhed, der har været på okkerproblematikken.

Ligesom ved Stadil Fjord kan det forventes, at okkeren vil strømme ud i Ringkøbing Fjord, hvor 'tomatsuppen' vil lægge sig på bunden og kvæle alt liv. Fiskerne må indstille sig på, at fiskeriet i den sydlige del af fjorden ødelægges i løbet af få år (Larsen 1962). Det skulle siden hen vise sig, at Knud Larsen havde ret – Skjern Å-projektet medførte massive okkerproblemer i Ringkøbing Fjord.

Institutioner – administrative enheder

Som det blev vist i kap.4.2.2 hørte naturfredningen under Justitsministeriet fra 1917, hvor fredningsnævnene og Naturfredningsrådet blev grundlagt. Senere flyttede den naturinteresserede Thorvald Stauning (S) området over til sig selv i Statsministeriet. Derefter var det Julius Bomholts (S) Ministerium for Kulturelle Anliggender, som overtog ressortområdet i det Ministerium for Kulturelle Anliggender, der oprettedes 7. september 1961. Betegnende for størrelsen af naturfredningsadministrationen på den tid fulgte kun en enkelt medarbejder med fra Statsministeriet til at varetage området (Knuth-Winterfeldt 1990: 16). Der er således ikke sket større ændringer i de administrative enheder på naturfrednings-/naturbeskyttelsesområdet i perioden fra 1917 og frem til begyndelsen af 1960'erne.

Også administrationen på landvindingsområdet må siges at være stabil efter Statens Landvindingsudvalgs dannelse i 1940. Det er dog væsentligt, at Fiskeriministeriet udskilles fra Landbrugsministeriet i 1947, da det formentlig er en af årsagerne til, at Fiskeriministeriet i 1953 tildeles en plads i Statens Landvindingsudvalg, da Landvindingsloven revideres. En plads som fiskeriministeriets repræsentanter gennem årene anvender til at udtrykke bekymring over landvindingsprojekterne.

Tilstedeværelse af andre netværk

Der er ikke andre netværk end naturbeskyttelsesnetværket og landvindingsnetværket, der har spillet væsentlig en rolle på området i den beskrevne periode. Naturbeskyttelsesnetværket har således været i en situation, hvor det skulle kæmpe med et stærkt policy-fællesskab, mens landvindingsnetværket skulle kæmpe med et netværk, som var tæt på emnenetværk-polen.

Den offentlige opinion

Nyhedsmedierne spiller en en vigtig rolle for den offentlige opinion – ikke mindst efter fjernsynets udbredelse fra slutningen af 1950'erne. Sammenhængen mellem medierne og offentligheden er tosidig – nyhedsmedierne udøver indflydelse på den offentlige opinion, men kan samtidig selv influeres af magtfulde aktører (Lund 2002; Krause-Kjær 2003).

Så vidt vides findes der ikke meningsmålinger, som kan sige noget om den offentlige opinions holdning til landvindings-policyen. Et forsigtigt bud er, at der har været en relativt stor opbakning til landvindingsprojekterne

frem til 1950-60'erne, begrundet i, at spørgsmålet om landvindingsprojekter ikke giver anledning til politisk konflikt før denne tid. I disse tiår vokser der til gengæld en langt større bevidsthed om natur- og miljøproblemer frem i befolkningen.

Der kan iblandt høres den påstand, at miljø- og naturproblemer først finder vej til den offentlige debat fra 1960'erne, hvilket er forkert, da de første avisartikler om emnerne kunne læses langt tidligere – mindst tilbage til 1870 (Jensen 1996: 260). Den offentlige opinion kan således også forventes at have været påvirket heraf. Allerede tidligt i århundredet var der opbakning til naturfredningstankegangen i især københavneraviserne *Berlingske Tidende* og *Politiken*. Der var her en indgående, og generelt positiv, omtale af naturfredningstankegangen i årene frem til 1917, hvor Naturfredningsloven vedtages. *Socialdemokraten* begynder også at interessere sig for sagen, da den tages op i Folketinget, med den vinkel, at den brede befolkning (arbejderne) skal have adgang til naturen. I disse år finder også luftforureningsproblemer vej til overskrifterne. Som regel er aviserne i denne periode i høj grad talerør for de forskellige politiske partier, som 'partipressen' repræsenterer. Der er dog generelt en relativt omfattende dækning af naturfredningsspørgsmål i den københavnske presse også i årene efter Naturfredningslovens vedtagelse – især i *Socialdemokraten* (Jensen 1996: 45ff, 172ff).

Det skal præciseres, at nok er der megen opbakning til naturfredningstanken i medierne i disse år, men det er opbakning til fredning af relativt afgrænsede områder – de erhvervsmæssige interesser vejer fortsat meget tungt, selvom enkelte forfattere får spalteplads til at komme med kritik. Især Jeppe Aakjær, som i skarpe vendinger kritiserer Hedeselskabet for at ødelægge den danske natur (se note 61), men generelt er dagspressen meget positiv over for Hedeselskabets virke. Fra 1926 får DN en kras kritiker i Poul Henningsen (PH), som hylder funktionalismen og kritiserer æstetikerne (og romantikerne) i DN. PH bliver journalist på *Politiken* i begyndelsen af 1930'erne (Jensen 1996: 100f, 158ff).

Allerede fra 1915 kan der også findes enkelte avisartikler om forurening af vandområder, og i 1925 skriver professor Carl Wesenberg-Lund en bekymret kronik i *Politiken* om forureningen af de ferske vande (Wesenberg-Lund 1925). I 1950'erne og '60'erne øges antallet af artikler om emnet, da forureningen øges som følge af intensiveringen af landbruget og en stigende industriproduktion (Jensen 1996: 121ff; 211ff), samtidig øges den politiske opmærksomhed over for emnet (jf. ovenfor). I 1950'erne begynder også debatten om atomkraft, og Rachel Carsons berømte bog *Silent Spring* er i 1962 med til at sætte landbrugets pesticidanvendelse på dagsordenen. Fredningssagen får dog også fortsat spalteplads i disse år. I 1964 kører den partipolitisk uafhængige *Information* en kampagne mod røg, støj og møg, hvor der for første gang formidles et mere generelt syn på miljøproblemerne: Miljøproblemer er ikke enkeltstående hændelser – forureningsproblemerne i

Danmark hænger sammen. I løbet af 1970'erne opstår så den moderne globale miljøbevidsthed. Dagspressen er her generelt enig om, at der er alvorlige miljøproblemer, men der er uenighed om løsningen på problemerne (Jensen 1996: 211f, 219ff, 235, 257).

Hvad angår befolkningens prioritering af miljøspørgsmålet, så viser en Gallupundersøgelse så tidligt som 1969, at hele 61 pct. af vælgerne her er villige til at acceptere en skatteforhøjelse for at få standset spildevandsforureningen (Christiansen et al 2004: 193).

Den bredere samfundsmæssige konteksts betydning

Radikale forandringer i den bredere samfundsmæssige kontekst var vigtige for opbygningen af et nyt negativt policy-image omkring landvindingsprojekterne. Én langsigtet og én mere kortsigtet forandring var især vigtige.

På det lange sigt var forbedringen af den danske økonomi op gennem 1900-tallet en vigtig forandring. Den økonomiske tryghed, som især breder sig i løbet af 1960'erne, giver mulighed for, at befolkningen udvikler postmaterielle værdier (Inglehart 1977), og nye politiske konfliktlinjer opstår. Knud Jessen udtrykker det meget rammende, da han konstaterer, at DN 'i tyskertiden' (1955) ikke kunne kritisere Skjern Å-projektet (se kap.7.6). Samfundsøkonomien udgør i 1955 en strukturel begrænsning på naturbeskyttelsesnetværkets udfoldelsesmuligheder, men det gør den ikke i 1961. Sideløbende mindskes landbrugssektorens betydning for økonomien, ligesom antallet af landmænd – og dermed antallet af 'landbrugsvælgere'.

På et kortere sigt er det vigtigt, at ledigheden i 1961, for tredje år i træk, er meget lav. Det er vigtigt, fordi grundforbedringslovene og Landvindingsloven eksplicit er vedtaget som beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Alligevel blåstempler Statens Landvindingsudvalg i disse år med meget lav ledighed en række landvindingsprojekter. Og med Skjern Å-projektet bliver modstriden med lovens formålsparagraf ekstra tydelig, da et stort projekt naturligvis kræver ekstra meget arbejde. En arbejdskraft som ikke findes på egnen, da projektet vedtages endeligt af Finansudvalget i 1960. I bagklogskabens lys havde det formentlig været klogt af landvindingsnetværket at renoncere på Skjern Å-projektet og i stedet satse på nogle mindre projekter, da projektet giver naturbeskyttelsesnetværket et godt symbol på det, de opfatter som en række urimeligheder ved landvindingspolitikken. Opbygningen af det negative policy-image i forbindelse med Skjern Å-udretningen bliver samtidig et eksempel på, at det hurtigt kan gå ned ad bakke for policyfællesskaber, som føler sig lidt for sikre i deres sædvanligvis trygge 'puppe' (Richardson 2000: 1021).

Forandringer i vidensvariablen får også en vis betydning, da der opstår ny viden om alvorlige okkerforureninger, mens det er mere usikkert, om den offentlige opinion spiller en rolle. Der kan således argumenteres for, at den

offentlige opinion først begynder for alvor at bekymre sig om forureningsproblemer, efter at det nye policy-image er bygget op.

Regeringsvariablen i konteksten har ikke spillet nogen væsentlig rolle og ej heller institutionsvariablen eller netværksvariablen.

Forandringerne i den bredere samfundsmæssige kontekst transformeres af naturbeskyttelsesnetværkets aktører til en styrkelse af netværket, da de opbygger et nyt policy-image med en negativ tone over for landvindingsprojekter. Projekterne er hverken gavnlige for samfundsøkonomien eller beskæftigelsen. Det nye policy-image forbedrer institutionaliseringen og integrationen i netværket, og har desuden en disintegrerende effekt på landvindingsnetværket på længere sigt.

Naturbeskyttelsesnetværket udvider dygtigt konflikten, så også medierne inddrages, og landvindingsnetværket derfor ikke længere bare kan tage diskussionen i det eksklusive Statens Landvindingsudvalg. Naturbeskyttelsesnetværket benytter sig her af en lang række eksperter, som i let forståelige termer udtrykker kritik af landvindingsprojekterne og dels skaber et nyt negativt policy-image, dels forsøger at nedbryde det gamle positive policy-image. Eksperter, som også bringer ny viden om fx okkerforurening ind i debatten. Samtidig udnytter netværket dygtigt i indledningsfasen, at man har gode kontakter til nogle journalister, som er naturbeskyttelsesnetværket venligt stemt; igen viser personlige relationer sig at kunne være vigtige for et netværk.

Ændringerne i den samfundsmæssige kontekst ændrer aktørernes virkelighedsopfattelse (jf. Smith (1993); Smith (2000)) – eller snarere aktørernes perception af de muligheder og begrænsninger, som den samfundsmæssige kontekst frembyder. Aktørerne tør ikke forsøge at lancere et nyt policy-image, før den samfundsmæssige kontekst opfattes som gunstig herfor.

Forandringer i den samfundsmæssige kontekst ændrer ligeledes på værdien af ressourcerne. Der kan således argumenteres for, at den store forbedring (på langt sigt) af danskernes levestandard og den lave ledighed (på et kortere sigt) betyder, at der udvikles postmaterielle værdier, som betyder, at en af naturbeskyttelsesnetværkets fremmeste ressourcer, ekspertviden om 'vild natur', værdsættes højere.

For at skabe policy-forandring var det nødvendigt for naturbeskyttelsesnetværkets aktører at koble det nye policy-image til en politisk konfliktlinje. Som vi har set, blev det nye policy-image præsenteret i en mængde avisartikler, og det var derfor forventeligt, at der ville forekomme en eller anden form for policy-forandring. Som Baumgartner & Jones (1993: 20) konstaterer: "Each time there is a surge of media interest in a given topic, we can expect some degree of policy change". I dette tilfælde blev der tale om radikal policy-forandring.

7.8 Afvandingen begynder, og det nye policy-image kobles på en ny politisk konfliktlinje

Skjern Å-projektet havde levet sit liv uden for mediernes og politikernes søgelys, men via det nye policy-image vækkes også den politiske interesse. SF'eren Holger Vivike politiserede spørgsmålet om Skjern Ås afvanding ved 4. oktober 1961, syv dage efter den famøse *Politiken*-artikel (se kap.7.6), at spørge landbrugsminister Karl Skytte (RV), om han agtede at gøre noget for at stoppe projektet (se kap.7.6). SF var for første gang kommet i Folketinget et lille års tid tidligere, og partiet var allerede tidligt klar til at optage natur- og miljøspørgsmålet i en socialistisk diskurs. Det hører dog også med til historien, at Vivike selv fiskede en del (Interview Børge Christensen 2004; Interview Henning Brasen & Christian Vestergaard Jensen 2004), og han blev forsynet med information om Skjern Å-projektet fra Ringkøbing Fjordfiskeren Laurids Fahl, som politisk lå til venstre for midten (Interview Poul Hald-Mortensen 2004; Interview Tage Madsen 2004). Skyttes plan med at holde Skjern Å ude af folketingssalen (se kap.7.5) lykkedes dermed ikke helt.

Få dage senere begyndte skepsisen også officielt at brede sig i Det Konservative Folkepartis folketingsgruppe, for her besluttede man på et gruppemøde, at Skjern Å-projektet skulle drøftes med Skytte, da mange i gruppen var enige med DN i, at sagen var for dårligt oplyst (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 14.10.1961) – en konservativ skepsis, som deles af en *Berlingske Tidende*-leder (14.10.1961). Finansudvalgets N. Gottschalck-Hansen (K) kalder derefter i begyndelsen af november Skytte i samråd for at drøfte sagen, og Gottschalck-Hansen foreslår samtidig, at landvindingssagerne tages op til en generel drøftelse (*Vestkysten* 02.11.1961).

Samrådet i Finansudvalget 22. november 1961 ændrer dog ikke på beslutningen om at udrette Skjern Å og afvande dens enge. Gottschalck-Hansen stiller sig tilfreds med Skyttes redegørelse og dennes indbydelse til en besigtigelsestur ved åen. Skytte kunne nu udbyde projektet i licitation, og han påpegede ved samme lejlighed, sammen med Knud Thestrup (K), at der ikke var nogen fredningsmæssig interesse i Skjern Å-området (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 22.11.1961; *Vestkysten* 22.11.1961). Knud Thestrup var valgt i Ringkøbing Amtskreds, han var folketingsgruppens næstformand og havde siden 1956 siddet i Hedeselskabets repræsentantskab (*Hedeselskabets Tidsskrift* 1961); Thestrup sad også i DN's hovedbestyrelse, men han var en varm fortaler for Skjern Å-projektet. Modsat var det med Gottschalck-Hansen, der ene mand havde stemt imod Finansudvalgets Skjern Å-bevilling (*Politiken* 23.11.1961), og han støttedes i denne interne konflikt i den konservative gruppe af Erik Ninn-Hansen (K) (Kaarsted 1992: 191), men de konservative Skjern Å-modstandere endte altså med at måtte strække våben.

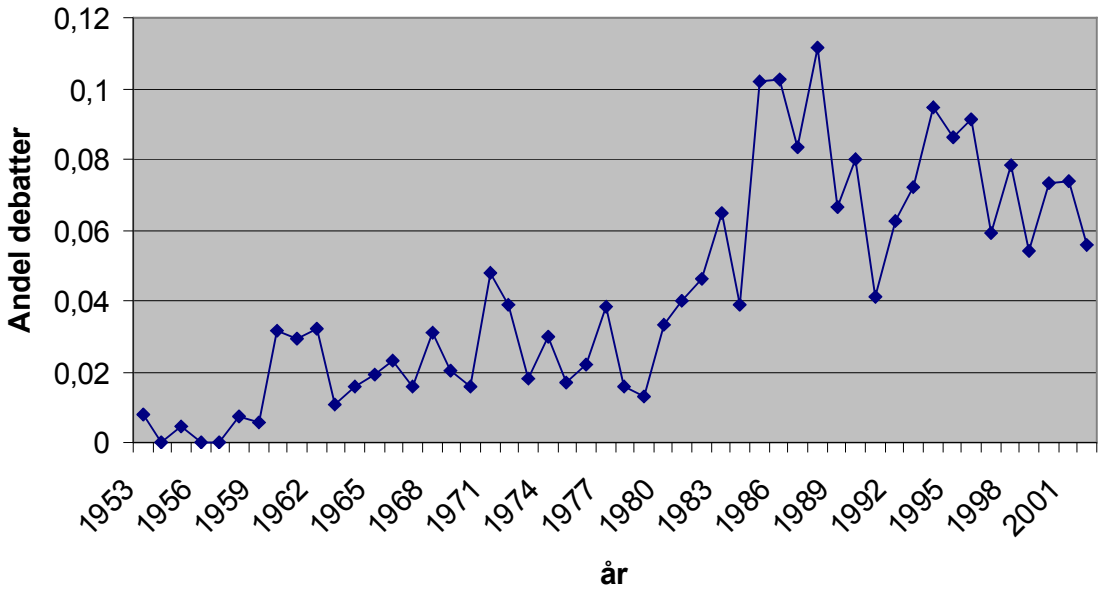
Langt ind i Det Radikale Venstres folketingsgruppe var der også modstand mod Skjern Å-projektet, og økonomiminister Kjeld Philip (RV) erklærede således, at han ikke var tilhænger af projektet (*Information* 18.12.1961),

men som Kaarsted påpeger (1992: 191), så havde den radikale folketingsgruppe det følsomme problem at slås med, at landbrugsministeren var partifælle, hvilket naturligvis gjorde det meget svært at stoppe projektet.

Der var efterhånden også gået en del politisk prestige i sagen, og beslutningen omgøres ikke. Som planlagt kom Finansudvalgets medlemmer på besøg ved åen 20. december 1961, og her udtryktes støtte til projektet (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 20.12.1961; 21.12.1961). På et af billederne fra besøget ser man landbrugsminister Skytte (RV) stå side om side med lodsejernes formand, Smedegaard-Mortensen, og Knud Thestrup (MF, K), Kresten Damsgaard (MF, V) og Jens Sønderup (fhv. MF, V). Thestrup og Damsgaard var begge medlem af Hedeselskabets repræsentantskab, mens Sønderup sad i både repræsentantskab og bestyrelse (*Hedeselskabets Tidsskrift* 1961).

Det lykkes altså ikke at stoppe Skjern Å-projektet, men til gengæld var landvindingsprojekterne generelt blevet politiserede og det på et tidspunkt, hvor der generelt var en stigende politisk interesse for miljøområdet, hvilket er illustreret i figur 13.

Figur 13. Folketingsdebatter med 'miljøet' på dagsordenen (Green-Pedersen 2006a:10)



Kilde: Green-Pedersen (2006a: 10)

Frem til 1953 har miljøproblemer ikke været skænket megen politisk opmærksomhed (se fx Andersen 1988). Af figur 13 fremgår det, at heller ikke i perioden 1953-59 har miljøet været noget varmt emne i folketingssalen, da det er mindre end 1 pct. af folketingsdebatterne, der vedrører miljøspørgsmål i denne periode. Men i årene 1960-62 sker der noget, for her firedobles andelen af 'miljødebatter' pludselig. Der kan derfor argumenteres for, at der alle-

rede i begyndelsen af 1960'erne kan identificeres en gryende miljøpolitisk konfliktlinje, hvor det ellers er den gængse opfattelse i litteraturen (se fx Andersen 1988, 1990b), at denne konfliktlinje først opstår fra slutningen af 1960'erne.

'Miljøet' bliver en af flere nye politiske skillelinjer i det postindustrielle samfund, som opstår som en modreaktion på industrisamfundets skyggesider, og som bryder med den klassiske konfliktstruktur. Denne nye konfliktlinje handler om miljøproblemer og rovdrift på jordens ressourcer, og kritikken manifesteres i Folketinget især gennem venstrefløjspartierne SF og VS – partier som kommer i Folketinget henholdsvis 1960 og 1968. Siden hen også gennem Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre (Andersen 2006).

Det nye policy-image, som beskrev den hårdhændede og naturødelæggende afvanding af søer, fjorde, åer m.v., og de for åernes vedkommende medfølgende okkerforureningsproblemer, kunne dermed kobles til den spæde miljøpolitiske konfliktlinje. Rent praktisk sker det, ved at DN's tidligere hovedbestyrelsesmedlem, kulturminister Julius Bomholt (S), midt i den intense debat om Skjern Å nedsætter en naturfredningskommission 23. november 1961, som skal undersøge hele Naturfredningslovens problemkompleks og dens forhold til beslægtet lovgivning – herunder den landboretlige (Naturfredningskommissionen 1967a: 7). Gottschalck-Hansens (K) ønske, tre uger tidligere, om at tage landvindingssagerne op til en generel drøftelse var således blevet hørt.

Som beskrevet (se kap.4.2.6) får repræsentanter fra naturbeskyttelsesnetværket mange sæder i kommissionen, hvis endelige rapport i 1967 er meget kritisk over for landvindingsprojekterne, der nedprioriteres kraftigt i 1966 og i praksis stoppes i 1970 i bred politisk enighed (se kap.4.1.12). En nedprioritering og et stop, som Landbokommissionen, hvor naturbeskyttelsesnetværket også havde fået sæder, ligeledes har indflydelse på.

Kaster man et blik på Naturfredningskommissionens afrapportering i 1967, er det da også tydeligt, hvordan kommissionen netop kritiserer følgevirkningerne af det industrielle samfund og lægger op til en ny ressourceopfattelse. Kommissionen gør i redegørelsen status over anvendelsen af 'det åbne land' i Danmark, og kommissionsarbejdet var i det hele taget meget fokuseret på problemerne med bebyggelse i det åbne land. Kommissionen deler grundlæggende det åbne land op i to områder. For det første det dyrkede landbrugsland inklusive visse ekstensivt dyrkede eller udyrkede områder og vandløb og småsøer. For det andet de større skove, plantager og søer samt kyststrækningerne med deres bagland (Naturfredningskommissionen 1967a: 19). Den første anvendelse vedrører økonomisk udnyttelse af landet. Den anden anvendelse er der, hvor naturfredningen sætter ind – her anvendes landet til rekreative formål, landskabsæstetiske formål og til forskning og undervisning; fredninger vedrører med andre ord både det videnskabelige og det æstetiske.

Kommissionen fastslår videre, at det ikke kan undgås, at der ind imellem opstår konflikt mellem økonomiske hensyn og fredningsmæssige hensyn (Naturfredningskommissionen 1967a: 19ff). De 'økonomiske trusler' kommer primært fra landbruget, fra byudviklingen og fra den eksplosive vækst i sommerhusbebyggelserne (Naturfredningskommissionen 1967a: 51ff). Kommissionen anlægger en bred synsvinkel på naturbeskyttelsen, hvor naturen, som noget nyt, betragtes som en ressource. Naturfredningskommissionen skriver i indledningskapitlet:

> "I mange henseender ville man få en bedre beskrivelse af genstanden for bevaringsbestræbelserne ved at anvende ordet 'ressourcer' i stedet for natur. Ved brugen af dette ord understreges, at bevaringsbestræbelserne først og fremmest angår *de dele af menneskets omgivelser, som menneskene ikke selv har frembragt, men som danner grundlag for og ramme om deres liv og virksomhed*. Bevaringsbestræbelserne kan derfor ikke blot tage sigte på konservering. Natur skal – som en selvfølge – også bruges eller udnyttes. Det væsentlige i nutidens bevaringsbestræbelser er, at brugen skal foregå fornuftigt og skånsomt, således at naturen kan strække til så mange formål som muligt, både i nutid og fremtid" (Naturfredningskommissionen 1967a: 14, kommissionens kursivering)

Naturbeskyttelsen skal samtidig i langt højere grad omfatte hele det åbne land og skal således ikke blot handle om konserverende beskyttelse af afgrænsede områder og objekter.

Kommissionen konstaterer, at meget store naturfredningsinteresser har været knyttet til sager om landvinding på søterritoriet, og at disse sager, med ændringen af Landvindingsloven i 1966, nu kræver særlovgivning i hvert enkelt tilfælde (Naturfredningskommissionen 1967b: 239). En lovændring som kommer, efter at kommissionens arbejdsgruppe allerede har været i gang i et par år. Om de ferske vande skriver kommissionen:

> "Der er nok ingen del af Danmarks natur, der i højere grad er blevet påvirket af kulturudviklingen end vore vandløb, søer og damme. Vi har dels af økonomiske grunde ændret naturtilstanden dels utilsigtet skadet de ferske vandes natur ved forureninger.
>
> Ved regulering og sænkning af vandstanden i vandløb, tørlægning af søer og sumpede områder, kultivering af engområder er mange vandløb og vandområder forsvundet eller forandret sammen med deres plantevækst og dyreverden. Disse våde områder, det være sig søer, åløb, moser, enge, sumpe, har et rigt dyre- og fugleliv, der er nøje knyttet til og afhængigt af disse lokaliteters beståen." (Naturfredningskommissionen 1967b: 243)

Efter en gennemgang af forureningsproblemerne konstateres det videre:

> ”Samtidig med, at udviklingen har påvirket vore ferske vande som skitseret ovenfor, er befolkningens interesse i søer og vandløb i almindelighed blevet forøget. I overensstemmelse med den stigende fritid, er befolkningens pres på naturen også blevet rettet imod de ferske vande … Kommissionen skal endelig pege på, at de ferske vande bør betragtes ud fra den synsvinkel, at vand er et betydningsfuldt råstof” (Naturfredningskommissionen 1967b: 244-45)

Naturfredningskommissionen har tydeligvis bygget videre på det negative policy-image i forhold til landvindingspolitikken, som lanceredes i forbindelse med Skjern Å i 1961. Samtidig forsøger man her at omdefinere 'skadeligt vand' til 'betydningsfuldt råstof'. Via kommissionens arbejde sker en yderligere institutionalisering af naturbeskyttelsesnetværket i kraft af den fastlæggelse af principper for naturbeskyttelsen, som aktørerne forhandler sig frem til. Forhandlinger som samtidig betyder en integrering af netværket, og som giver netværket belønning i form af større strukturel magt over naturen op gennem 1970'erne (se kap.5).

Det disprivilegerede naturbeskyttelsesnetværk udnytter således ændringer i den samfundsmæssige kontekst til at opbygge et nyt policy-image, som kan bruges til at skaffe netværket en højere grad af magt over den danske natur. Netværket kan nu i højere grad sikre, at også naturbeskyttelsesspørgsmål kommer på den politiske dagsorden, og det har en vis indflydelse på, hvordan disse spørgsmål diskuteres, og på, hvilken viden der i den forbindelse kan anses som valid. Naturbeskyttelsesnetværket privilegeres til en vis grad med magt over naturen.

Da der sættes et endeligt stop for landvindingsepoken i 1970, er miljøet i høj grad blevet politiseret. Der nedsættes således et Forureningsråd i 1969 og dannes et ministerium for forureningsbekæmpelse i 1971. Samtidig vokser den radikale miljøbevægelse frem i form af fx NOAH (1969), og opinionsmålinger viser, at befolkningen prioriterer miljøspørgsmål højt – 61 pct. af vælgerne er i 1969 villige til at acceptere en skatteforhøjelse mod at få standset spildevandsforureningen (Christiansen et al 2004: 193).

7.9 Skjern Å-efterspillet

Efter Finansudvalgets tur til Skjern Å i december 1961 er håbet om at stoppe Skjern Å-projektet endegyldigt ved at være ude for naturbeskyttelsesnetværkets aktører, men det negative policy-image fortsætter med at fremføres i medierne. TV-Aktuelt bringer et indslag 16. januar 1962, hvor nogle af de mere end 100 lokale erhvervsfiskere[103] på Ringkøbing Fjord kommer til orde og udtrykker deres frygt for, at de vil opleve samme okkerforurening som fiskerne ved Stadil Fjord. Tv-journalisten Poul Skelmose koordinerede indslaget med Carl A. Andersen på *Aktuelt*, som var tidligere hovedbestyrelsesmedlem i DN, og han sørgede for at bringe en kritisk artikel i *Aktuelt* samme dag som tv-udsendelsen. Tv-journalist Skelmose skriver til Carl A. Andersen:

> ”Jeg bringer et indslag i TV-aktuelt mandag aften om problemet og det ville være meget passende om du (undskyld jeg skriver du, men skal vi ikke være enige om at benytte denne form) kunne bringe noget i bladet mandag morgen. Redaktørerne på Vestkysten er tilhængere, så de kan være svære at mobilisere” (Vagn Jensens arkiv, Brev fra Skelmose til Andersen 13.01.1962)

Endnu et eksempel på, at naturbeskyttelsesnetværket ikke bare er lille og svagt – her er der også ressourcer og personlige relationer at trække på. Og også et eksempel på, at journalisterne, naturligvis, ikke er neutrale; der er forskel på journalisterne fra *Vestkysten* og fra *Aktuelt*. To dage senere bringer Carl A. Andersen en kronik, hvor han tager afsked med Skjern Å (*Aktuelt* 18.01.1962). Der produceredes i 1962 mindst endnu et tv-program[104] om Skjern Å-projektet, hvor forskellige interesser fra både landvindingsnetværket og naturbeskyttelsesnetværket kommer til orde: Positive/negative lodsejere, Hedeselskabet, fiskerne og DN. Men tv-indslagene kommer for sent til at gøre en forskel for naturbeskyttelsesnetværket – den politiske beslutning er endeligt truffet, og på en iskold forårsdag tager gravemaskinerne 1. marts 1962 de første mundfulde jord af åens brinker (Hersbøll 1968: 62).

Debatten om landvindingsprojekterne fortsætter i medierne i 1962 med forskellige vinkler. Tolv negative lodsejere ved åen forsøger fx, uden held, at få Ombudsmanden til at gå ind i Skjern Å-sagen[105] (Geckler 1982: 23f). Landinspektør Erik Lund præsenterer et Skjern Å-projekt, hvor åens snoninger kan bevares, og som er 25 pct. billigere (Lund 1962; Geckler 1982). Statsbiolog Knud Larsen, der i en periode var Landvindingsudvalgets fiskerisagkyndige, beskriver igen de mange forventede negative konsekvenser for fiskeriet i åen – bl.a. voldsomme okkermængder. Lystfiskernes laks og ørreder vil forsvinde, og erhvervsfjordfiskernes fiskeri i den sydlige del af fjorden vil ødelægges (Larsen 1962). Og professor Moltesen fra Landbohøjskolen kritiserer igen de økonomiske argumenter for at afvande åen (Moltesen 1962).

I efterdønningerne på Skjern Å-projektet er der et formandsskifte i DN i januar 1964. Vagn Jensen, som havde anlagt en mere aktiv linje i foreningen, vælger at trække sig ”på grund af overvældende andet arbejde” (*Dansk Naturfredning* 1964: 3), men han blev i praksis tvunget til at trække sig. Dels fordi han optrådte uheldigt i den såkaldte Sjellesag, hvor han var under anklage for, som kontorchef i Undervisningsministeriet, at have forsøgt at presse en sognerådsformand til at betale 10.000 kr. til DN – en sag som fik megen omtale i dagspressen; dels fordi han ifølge flere medlemmer brød med den ’pæne måde’, foreningen hidtil (repræsenteret ved tidligere formand Struckmann) havde ageret på og derfor ifølge kritikerne udgjorde en fare for foreningens eksistens (Madsen 1979: 124ff; Ferdinand 1993: 136f; se også Vagn Jensens arkiv). Hedeselskabets direktør, Frederik Heick, udtalte tre år senere til *Århus Stiftstidende*, at Heick selv var med i den personkreds, som sørgede for at få Vagn Jensen udskiftet (artiklen er refereret i Geckler (1982:

16); bekræftet i Interview Børge Christensen 2004), og hvis det står til troende, er det endnu et eksempel på, at landvindingsnetværket fortsat på dette tidspunkt besad stor strukturel magt. Det skal dog understreges, at det var en bred personkreds, der var utilfreds med formanden, så han var måske blevet gået alligevel. Som afløser for Vagn Jensen vælger DN Valdemar Mikkelsen – han genindfører, sammen med foreningens direktør, Sune Ebbesen, en langt mere afdæmpet/passiv stil og bliver siddende som formand indtil 1984 (Svold 1989: 47; Interview Jesper Refn 2004).

Landvindingsudvalget bruger i årene efter Skjern Å-vedtagelsen en del tid på at diskutere, hvordan fiskerne skal kompenseres, når fiskeriet ødelægges ved landvindingsprojekter. Knud Larsens artikel (1962) om okkerproblemer omdeles fx i Landvindingsudvalgets Underudvalg for Jylland, men udvalget henholder sig til, at der ikke er noget lovmæssigt grundlag for at udbetale erstatninger ved lovlige afvandingsarbejder, hvilket tiltrædes af hovedudvalget (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVJ, 23.01.1962; hovedudvalget, 07.06.1962). Men Landvindingsudvalget erkender dog, at landvindingsarbejderne kan have en skadelig effekt på fiskeriet, hvilket er nye toner fra landvindingsnetværkets aktører.

1. marts 1965 kunne første etape af den udrettede Skjern Å indvies af lodsejernes formand med ordene: ”Nu er det endelig lykkedes at lægge Skjern Å i lænker” (Geckler 1982: 24f) – en udtalelse som endnu en gang understreger det policy-image, som landvindingsnetværket opbyggede og plejede. Det helt færdige Skjern Å-projekt kunne afleveres i sommeren 1968, hvor ca. 4.000 ha eng- og moseområder var blevet afvandet.

Op gennem 1960’erne fortsætter diskussionerne om okkerforurening mellem Landbrugsministeriet og Hedeselskabet på den ene side og Fiskeriministeriet og fiskerne på den anden side. Sidstnævnte med den påstand, at de vil have erstatning for det ødelagte fiskeri i Ringkøbing Fjord, som de mener er en følge af Skjern Å-udretningen (Dansk Sportsfiskerforening 1990; Geckler 1982: 26ff).

Mens man i 1965 er i fuld gang med at rette Skjern Å ud med 77 pct. offentlig støtte i ryggen, indstiller Landvindingsudvalgets aktører selv via Landbokommissionens arbejder (jf. kap.4.1.11), at tilskudssatsen sættes helt ned til 25 pct. (når ledigheden er lav). Samtidig fremgår det af behandlingen af spørgsmålet i folketingssalen i foråret 1966, at emnet i høj grad er blevet politiseret oven på den megen debat i kølvandet på beslutningen om at udrette Skjern Å. Da det gigantiske projekt står helt færdigt i sommeren 1968, er Landvindingsudvalgets forhold til naturbeskyttelsesnetværkets aktører og det negative policy-image, de har opbygget, meget konfliktfyldt, hvilket mødereferatet fra Landvindingsudvalgets 68. og sidste møde på Hotel Baltic i Nykøbing Falster vidner om:

> ”Jacobsen ønskede blot igen at gøre opmærksom på, at forholdet til naturfredningsmyndighederne, særlig Danmarks Naturfredningsforening, fremdeles er elendigt. Heick omtalte forslaget til ny naturfredningslov, som han foreslog ingeniørkontoret at sætte sig grundigt ind i, så man kan se, hvor der eventuelt skal sættes ind under lovforslagets behandling. Danmarks Naturfredningsforenings kompetence er foreslået begrænset, idet foreningen efter forslaget ikke mere har krav på at rejse fredningssag” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, 11.06.1968)

Den plan lykkedes dog ikke. Landvindingsnetværkets strukturelle magt var blevet mærkbart stækket. Dermed gik 'kampen om det åbne land' ind i status quo-fasen, hvor land forblev land, og vand forblev vand (se kap.5). Men i midten af 1980'erne ventede en ny radikal policy-forandring.

KAPITEL 8

Skjern å-genopretningen og den radikale policy-forandring

Beslutningen om at genoprette Skjern Å er meget vigtig, ligesom beslutningen om udretningen af åen var det, fordi det er den første deciderede beslutning om at foretage naturgenopretning i stor skala i Danmark og den markerer derfor indledningen til et radikalt policy-skifte.

8.1 Okkerforureningen

Som frygtet af fiskeriets eksperter medførte udretningen af Skjern Å meget hurtigt voldsomme problemer med okkerforurening. En af datidens fiskere ved Ringkøbing Fjord, Christian Vestergaard Jensen, beskriver, hvordan okkeren løb ud og kvalte livet i fjorden:

> "Skjern Å var faktisk selvrensende med hensyn til okker og alt det der kom. Når foråret kom med alt vandet, så gik den over sine bredder og ind over engarealerne, hvor rørene rensede og filtrerede vandet. De lovede 100%, at der skulle laves rør med siv sønden for Skjern Å, da de udrettede den, men det glemte de, at de havde lovet fiskerne, selvom det var nedskrevet. Der blev ingenting, og der kunne de ellers have reddet en hel del mere ved at lade vandet risle ud over [engene] ... [Okkeren] rendte bare ud i fjorden. Alt blev brunt. En brun masse med okkerslam ... Det søbede jo. Det var noget blød bund, så okkeren kom i klemme derude. Der gik faktisk tyve år, før det var på plads igen" (Interview Henning Brasen & Christian Vestergaard Jensen 2004)

I årene efter færdiggørelsen af Skjernåens udretning i 1968 diskuteres de negative effekter på fiskeriet fortsat meget. De lokale fjordfiskere og Fiskeriministeriet mødes i november 1969 med landbrugsminister Peter Larsen (V), Hedeselskabet, nogle af landbrugsministeriets embedsmænd og folketingsmand Jens Foged (V), som sad i Hedeselskabets repræsentantskab, for at forhandle kompensation for det ødelagte fiskeri; og de mødes igen i marts 1971, hvor fiskerne kommer med et decideret nødråb efter stor nedgang i fangsterne. I Landbrugsministeriet og Hedeselskabet var der en opfattelse af, at det var brunkulslejerne længere oppe ad åen, der var skyld i forureningen, mens Fiskeriministeriets eksperter påpegede, at brunkulslejerne havde ligget der i mange år uden at give problemer, og at problemerne først opstod i forbindelse med åens udretning. Landbrugsministeriet tilbyder derefter fiskerne at etablere et okkerudfældningsbassin, hvis de lokale fiskere vil skrive under på, at de derefter fraskriver sig al videre klageret over okkerforurening (Dansk Sportsfiskerforening 1990: 63ff), men sagen stilles i bero i december 1972, da Ringkøbing Amt afviser at støtte bassinprojektet (Hedeselskabets

arkiv, Brev fra Statens Jordlovsudvalg 04.12.1972 til Afvandingsudvalgets ingeniørkontor, mappe påtegnet "21.1.5 om okker").

I marts 1974 kommer okkerforureningen igen på den politiske dagsorden, da Folketingets miljøudvalg – bl.a. formanden Jason Träff (FrP) og tidligere minister for forureningsbekæmpelse, Jens Kampmann (S) – kræver fuld klarhed over okkersagen. Det kommer her frem, at Miljøstyrelsen i januar 1974 har sendt et internt notat til miljøminister Holger Hansen (V), hvori det konkluderes, at det er Skjern Å-afvandingsprojektet og ikke brunkulslejerne, som er skyld i okkerforureningen. Hedeselskabet hævder gennem en årrække, at der kun udledes 400 tons okker gennem den udrettede Skjern Ås Sydlige Parallelkanal, men i april 1974 anslår miljøministeren, at det nærmere er 3.700 tons om året. Heraf kommer 30 pct. fra brunkulslejerne og 70 pct. fra såkaldte 'diffuse kilder' (Geckler 1982: 26ff). Samme måned kommer landinspektør Erik Lund, som i 1962 havde foreslået et Skjern Å-projekt, hvor åen beholdt sine slynger (se kap.7.9), med en beskrivelse af, at problemerne i fjorden skyldes, at en lige å i modsætning til en slynget å ikke kan holde okkeren tilbage (Geckler 1982: 33f). Sommeren 1974 beskriver Jens Kampmann i tre store kronikker i *Jyllands-Posten* (29.-31.07.1974) den spegede sag om Skjern Å og de medfølgende forureningsproblemer, og han foreslår at føre åen tilbage i det gamle leje. Derefter tier Kampmann – ifølge Geckler (1982: 36), måske fordi formanden for den socialdemokratiske folketingsgruppe var Jens Risgaard Knudsen; Risgaard Knudsen var samtidig næstformand for Hedeselskabet.

Som følge af polemikken havde Ringkøbing Amt, som havde medfinansieret udretningen af Skjern Å, nedsat et okkerudvalg i 1974, på Hedeselskabets forslag. I det brede udvalg fik Hedeselskabet sæde, men ikke repræsentanter for fiskeriet (Geckler 1982: 29f, 38), og Kampmann frygtede (*Jyllands-Posten* 31.07.1974), at Okkerudvalget bare ville forhale tiden. Fire år senere, i 1978, kommer der en rapport fra udvalget, som viser, at der er meget okker i fjorden. Udvalget mener, i modstrid med Miljøstyrelsens konklusion (jf. ovenfor) dog ikke, at det er bevist, at det er okkerforureningen, der er skyld i nedgangen i fiskeriet, og foreslår derfor at bekæmpe forureningen ved at gøre noget ved brunkulslejerne, som jo kun stod for en mindre del af okkerudledningerne. Derefter projekterer Hedeselskabet bekæmpelsesforanstaltninger i Haunstrup-brunkulslejet for 9 mio. kr. (Geckler 1982: 38ff), og Hedeselskabet fik således en indtjening på at rette op på de forureningsproblemer, som selskabet i forvejen havde tjent penge på at forvolde.

Geckler (1982: 71ff) har indgående beskrevet, hvordan der under Anker Jørgensens SV-regering foregik en kamp mellem Miljøstyrelsen, hvor Jens Kampmann (S) var blevet direktør, og Landbrugsministeriet om, hvorvidt okker kunne defineres som forurening – en kamp som primært handlede om, hvem der skulle betale for de beviseligt negative effekter ved okkerudledning: Samfundet eller landbruget (se også Andersen & Hansen 1991: 52ff).

Sagen endte i 1980 med, at miljøminister Erik Holst (S) valgte ikke at betragte okker som forurening, efter hårdt pres fra Landbrugsministeriet, Hedeselskabet og landbrugets hovedorganisationer; oprensningen af denne 'ikke-forurening' var dermed en statslig opgave. Derefter vedtog Folketinget i februar 1981 over en treårig forsøgsperiode at bruge 5 mio. kr. om året på okkerbekæmpelse, og sagen var foreløbigt lukket.

Da den treårige periode udløber, går der dog ikke lang tid, inden Okkerloven vedtages i maj 1985, hvor miljøspørgsmålet er blevet et varmt politisk emne. Lovens formål er at beskytte vandløb, søer og havområder mod okker*gener*, og loven sætter store begrænsninger på muligheden for at dræne knap 300.000 ha okkerpotentiel landbrugsjord (se kap.5). Samme år ændres lov om tilskud til dræning og vanding, så der fra 1987 ikke længere ydes tilskud til dræninger.

Forløbet omkring okkerdiskussionerne viser, at det nu var to mere ligeværdige netværk, der konkurrerede og udøvede magt. I første omgang vinder landvindingsnetværket sejre ved dels at skyde skylden for forureningen på brunkulslejerne, dels ved at okker ikke defineres som forurening – det bliver med andre ord landvindingsnetværket, som bestemmer, hvordan okker skal diskuteres. Men i midten af 1980'erne vinder naturbeskyttelsesnetværket en sejr. Okker benævnes godt nok fortsat ikke som 'forurening', men til gengæld sker der et bebyrdende indgreb i forhold til 'landvindingsnetværkets jorder', da okkerpotentielle landbrugsjorder ikke længere må drænes. Det erkendes dermed, at okkeren virkelig udgør et problem – lige meget om det så benævnes forurening eller ej. Nogle år inden da var en nyopdaget type forurening imidlertid kommet i overskrifterne – kvælstofforurening.

8.2 Iltsvindsproblemer tager over

I efteråret 1981 kom et nyt forureningsproblem på dagsordenen – iltsvind. Iltsvind var ikke et nyt fænomen som sådan, men dette efterår observerede havbiologer langt mere omfattende iltsvind i de danske farvande, end man nogensinde tidligere havde set og året efter kunne biologerne for første gang påpege, at der var en sammenhæng mellem iltsvindene og øgede mængder kvælstofudledninger fra landbrugssektoren. Der nedsattes en fælles styringsgruppe mellem Landbrugsministeriet og Miljøministeriet til at analysere problemerne, hvilket resulterede i den såkaldte NPO-redegørelse i 1984, som fik stor betydning for vedtagelsen af Vandmiljøplan I i 1987 (Christensen et al 2004: 10ff; Danmarks Radio 2003; Andersen & Hansen 1991: 55).

Ringkøbing Fjord, hvor Skjern Å havde sit udløb, var et af de områder, hvor der i disse år var store problemer (Christensen et al 2004: 54; Interview Per Baand 2004; Interview Tage Madsen 2004). Det var problematisk, da fjorden var blandt de danske Ramsarområder, som naturbeskyttelsesnetværkets aktører udpegede i 1977 (se kap. 5.2.2; Skov- og Naturstyrelsen 2005g), og der var derfor en særlig international beskyttelsesforpligtelse ved

fjorden. Ydermere blev fjorden fredet i 1985 for at bevare den som et samlet naturområde af national og international betydning (BEK nr. 340 af 27.06.1985), men fjorden led fortsat under alvorlige forureningsproblemer (se fx *Ringkjøbing Amts Dagblad* årgang 1986, hvor forureningen løbende diskuteres).

I Ringkøbing Amt havde lokale socialdemokrater nedsat en 'Ren Fjord'-gruppe, som arbejdede for at gøre noget ved fjordens forurening, men de manglede støtte fra eksperter. Derfor kontaktede de den lokale DOF-formand – som også var med i DOF's repræsentantskab og fredningsplanudvalg, og som var DN-medlem – med henblik på at danne en fælles komité (Madsen 1992; Interview Tage Madsen 2004). Også den lokale DN-formand blev kontaktet (Interview Per Baand 2004), og resultatet blev, at aktører fra naturbeskyttelsesnetværket i juni 1986 dannede 'Ringkøbing Fjord Komitéen', som kom til at bestå af repræsentanter fra: DN lokalt, DOF lokalt, Danmarks Sportsfiskerfobund, Skjern Å-sammenslutningen (en sammenslutning af lokale lystfiskerorganisationer), socialdemokraternes Ren Fjord-gruppe og Vestjyllands Højskole (Madsen 1987). Gruppen kunne samtidig trække på den ekspertise, der var hos amtet og i Fredningstyrelsen/Skov- og Naturstyrelsen – bl.a. kom en af styrelsens centrale eksperter ofte på Ringkøbingegnen, han havde tidligere boet der, og han var med til at sætte fokus på forureningsproblemerne i Ringkøbing Fjord. Han havde samtidig siddet i DOF's hovedbestyrelse, og herfra kendte han også den lokale DOF-repræsentant (Interview Per Baand 2004; Interview Poul Hald-Mortensen 2004).

Samtidig med Ringkøbing Fjord *Komitéens* virke havde et statsligt Ringkøbing Fjord *Udvalg* i regi af Fredningsstyrelsen siden februar 1986 fulgt virkningerne af fredningen af fjorden. Her havde DOF/DN den samme repræsentant med som i komitéen, og der var repræsentanter fra bl.a. Friluftsrådet og jagtforeningerne (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 11.02.1986).

Erhvervsfiskerne er ikke med i disse fora, men de lokale fiskeriforeningers generalforsamlinger i foråret 1986 dækkes af det lokale dagblad, og her kan der læses om alarmerende lave fangsttal for 1985 og fiskere som kræver, at der må gøres noget ved forureningen (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 14.02.1986; 06.03.1986). Men erhvervsfiskerne havde et problem – der var stort set ikke nogen erhvervsfjordfiskere tilbage på den forurenede fjord, og dermed ikke meget forening. Fjordfiskerne havde enten lagt op eller havde måske været heldige at få arbejde på den lokale vindmøllefabrik (Interview Henning Brasen & Christian Vestergaard Jensen 2004).

8.3 En idés opståen

Ringkøbing Fjord Komitéens første udspil var en stor konference om fjordens omfattende forurening, hvor miljøminister Christian Christensen (KrF) var inviteret med.

Nogle dage inden konferencen er tv's – DR havde monopol dengang – *Det Derude*-redaktion taget ud for at se på vandløbsrestaureringer, som (i det små) var blevet mulige via Vandløbsloven af 1982. I programmet, som kørte over skærmen i den bedste sendetid (dvs. kl.20, lige efter TV-Avisen) 4. september 1986, vises først eksempler på små jyske vandløbsrestaureringer ved Voer Å og ved Elbækken. Derefter toner programmedarbejderen Søren Ryge Petersen frem på skærmen og fortæller, at han nu står ved den største danske å af dem alle – Skjern Å. Ryge Petersen fortæller, at med de nye signaler vedrørende miljø- og landbrugspolitik kunne man håbe på, at Skjern Å blev til noget af det, den var i gamle dage. Ikke noget med smårestaureringer hist og pist, men et "alvorligt ment, storstilet restaureringsprojekt"; og han slutter retorisk af med at spørge: "Er der politisk vilje og penge – har Skjern Å-laksen overhovedet en chance?", hvorefter der stilles over til den populære studievært Poul Thomsen (Danmarks Radio 1986a). Idéen om at genskabe Skjern Å havde været fremme tidligere (se fx *Ingeniøren* 15.02.1985), men blev dengang mest betragtet som en uopnåelig ønskedrøm. Forslaget i det populære program giver bl.a. anledning til en kommentar i *Ekstra Bladet*:

> "Det Derude var grønt og godt for øjet. Ikke det store slag for naturen, denne gang, men Søren Ryge Petersen har sin egen stille måde at bringe os på sporet på. Alligevel er det morsomt at høre ham tale om at bringe naturen tilbage til naturen. Vores natur er menneskeskabt og vi kan forbedre på den. Men uberørt natur i romantisk forstand får vi aldrig" (*Ekstra Bladet* 05.09.1986, "tv i går set af Henning Prins")

Halvanden uge efter *Det Derude*-programmet, 15. september 1986, løber Ringkøbing Fjord Komitéens konference om fjordens forurening af stabelen[106]. De 250 forsamlede kan høre miljøministeren, som selv er født, opvokset og valgt i området, indlede med at fortælle, hvordan "fjorden har ændret sig fra en blomstereng til algesuppe", hvor "bunden er død, fiskeriet og fuglene har det elendigt, vandet er smudsigt og grumset af småalger". Ministeren kan samtidig fortælle, at der nu er taget initiativ til at gøre noget ved problemet, idet man bl.a. vil ændre slusepraksis (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 16.09.1986). En af Fredningsstyrelsens eksperter, biologen Poul Hald-Mortensen, fortæller derefter om, at problemerne i fjorden dels skyldes slusepraksis i Hvide Sande (som påvirker fjordens saltholdighed); dels de øgede udledninger af næringsstoffer. De seks borgmestre fra fjordkommunerne tilkendegiver på mødet, at noget skal gøres for at rense fjorden (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 16.09.1986), og efter mødet går miljøminister Christian Christensen på landsdækkende TV, hvor han udtaler:

> "Når jeg siger, at det er blevet værre og værre, så er det specielt med hensyn til Ringkøbing Fjord. Jeg skal indrømme, at vores farvande rundt omkring synes

> også at blive værre og værre. Igennem de sidste 10 år er der sket en forurening så helt utrolig, og nu kommer for alvor resultaterne. Vi må gøre os klart, at i disse 10 år har vi ikke taget os ordentligt af vores natur. Tiden er forpasset til bare at snakke. Fuglene er væk, fiskene er væk, og der er i øjeblikket et indhug i selve naturen, som omgående skal stoppes – ellers kan vi ikke rette det op igen" (indslaget er gengivet i Danmarks Radio 1986b, Chr.Chr's betoning)

Der er ingen tvivl om her, at miljøministeren tager problemet yderst alvorligt. Den markante udmelding giver da også anledning til artikler i fx *Jyllands-Posten* og *Ekstra Bladet* dagen efter (16.09.1986). Yderligere halvanden uge forløber, og derefter afholdes en stor marginaljordskonference i Skjern i dagene 26.-27. september 1986. Initiativet til konferencen kom fra byrådet i Skjern, som et led i hele den landsdækkende debat om marginaljorderne, som EF's grønbog og Fredningsstyrelsens arbejder havde foranlediget (se kap.5 og 6). Også på Skjern-Tarm-egnen var der mange jorder, som formentlig ville kunne klassificeres som marginaljorder, og de lokale borgmestre frygtede derfor en affolkning af lokalområdet. Var marginaljorden ikke mere rentabel som driftsjord, var der til gengæld måske perspektiver i friluftsliv og turisme (Skjern Kommune 1987: 8; Interview Egon Søgaard 2004). I øvrigt fokuserede TV-Avisen i de samme dage meget på problemet med EF's overskudslagre (jf. *Ekstra Bladet* 26.09.1986).

På konferencen taler en række forskellige eksperter. En af aktørerne fra det gamle landvindingsnetværk, Landbrugsministeriets kontorchef Baumann, kritiserer, at Miljøministeriet blander sig i, hvordan marginaljorderne skal bruges og ser kun to alternativer til egentlig landbrugsdrift: Skovtilplantning og græsning. Arealerne skal med andre ord fortsat have en erhvervsøkonomisk nytte.

En af naturbeskyttelsesnetværkets aktører – DN's formand Svend Bichel, som er eksponent for foreningens nye aktive linje – taler derimod for bl.a. dyrkningsfri bræmmer langs skove og vandløb og for at der oprettes en fond, som kan støtte naturgenoprettelse og miljøvenlige driftsformer i landbruget. Endelig beretter biologen Bent Lauge Madsen fra Miljøstyrelsen om forureningsproblemernes sammenhæng med vandløbsreguleringerne:

> "[Havforureningsproblemerne] skyldes en kombination af, at forurenings–mængderne er øget, samtidig med at vandløbene på grund af regulering og kunstige opstemninger har mistet deres naturlige evne til selvrensning" (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 27.09.1986)

Lauge Madsen fortæller videre om, hvordan åernes bugtninger virker som 'lunger' ved at ilte vandet, og ved at føre åerne tilbage til de oprindelige løb kan man uskadeliggøre nitrat og organiske affaldsstoffer. Eksperten Bent Lauge Madsen, som havde arbejdet med problematikken i en længere årrække, og især var inspireret af en international artikel af Lowrance et al (1984)

(Interview Bent Lauge Madsen 2002), kommunikerer her, på letforståelig vis, information ud om et ellers indviklet naturfænomen, og foredraget gør da også et stort indtryk på Skjerns borgmester, Egon Søgaard (K), som er tilhører i salen og blandt initiativtagerne til konferencen – det vender vi tilbage til om lidt.

Et par uger efter Marginaljordskonferencen har TV-Avisen 7. oktober 1986 et meget berømt indslag, hvor fiskere fra Gilleleje fremviser døde hummere, som ifølge fiskerne er ofre for omfattende iltsvind i Kattegat. I en lige så berømt TV-Avis 19. oktober 1986, hvor de døde hummere diskuteres, bliver fiskeriminister Lars P. Gammelgaard (K) taget alvorligt på sengen af journalisten Mogens Behrendt og DN's direktør David Rehling. På direkte tv hiver Rehling en hidtil ukendt plan op, som han i løbet af halvandet minut præsenterer seerne for, hvorefter den totalt uforberedte fiskeriminister tilkendegiver, at regeringen er villig til at følge DN's plan langt hen ad vejen (Andersen & Hansen 1991: 73ff; Danmarks Radio 2003) [107]. En markant succes for DN's nye aktive stil. Efterfølgende udarbejdede Miljøstyrelsen en aktionsplan, som (for første gang nogensinde) skulle begrænse landbrugets kvælstofforurening af vandmiljøet, og planen accepteres på et ministermøde 28. oktober 1986 af Poul Schlüters firkløverregering, selvom Venstre var imod den. Men regeringen var presset af det alternative grønne flertal, og miljøproblemer havde i dette efterår topprioritet hos befolkningen[108] (Andersen & Hansen 1991: 69ff, 88). Lone Dybkjær, Det Radikale Venstres daværende miljøordfører, siger i dag, at de døde hummere kunne bruges til at mobilisere offentligheden. De kunne bruges som symbol på, hvor galt det egentlig stod til på miljøområdet (Danmarks Radio 2003), og symbolet blev dygtigt benyttet af DN og det såkaldte alternative grønne flertal.

Endnu nogle uger forløber, og det er igen blevet tid for et *Det Derude*-program 13. november 1986. I denne torsdag aftens program kører programredaktionen igen sekvensen fra sidste *Det Derude*-program, hvor miljøministeren siger, at "tiden er forpasset til bare at snakke" (jf. citatet ovenfor), og programværten, Leif Hjortshøj, kan fortælle, at siden udsendelsen er der sket en del. Regeringen vil nu fremsætte en plan for, hvordan forureningen af vandmiljøet skal begrænses. Derefter er redaktionen på besøg hos Danmarks Sportsfiskerforbunds fastansatte lobbyist, Børge Christensen. Børge Christensen udtaler, at det nu drejer sig om 'naturgenopretning' – hvis vi skal have en sprudlende natur, er det ikke nok kun at stoppe forureningen. I næste sekvens klippes der til Søren Ryge Petersen, som viser forureningseksempler fra Ringkøbing Fjord og fortæller, at landbrugets gødningsstoffer og okkerforureningen er blandt de store syndere. Seerne får derefter serveret nogle klip med billeder fra udretningen af Skjern Å, og Søren Ryge fortæller at jorden i dag er blevet svær at dyrke, fordi den, ligesom en kompostbunke, er sunket sammen. Men det helt store problem er, at udretningen af åen har ødelagt naturens eget selvrensningssystem, fordi næringssalte og okker ikke

længere afsættes på engene – her videreformidles Bent Lauge Madsens ekspertsynspunkter. Søren Ryge konstaterer, at det derfor ikke er så mærkeligt, at fjorden er ved at bukke under, og at hvis ikke Skjern Å lægges tilbage i sine slynger, er det et spørgsmål, hvor meget de andre indgreb kan nytte. Derefter klippes der igen, og Skjerns borgmester, Egon Søgaard (K), som jo havde været med på marginaljordskonferencen i Skjern toner frem på skærmen. Søgaard, der er filmet ude ved Skjern Å, siger:

> "Det er jo faktisk en forbrydelse der er sket her over for naturen i Skjern Å-området. Vi har i flere år haft en stor debat om, hvordan man forklarer hele spørgsmålet om forureningen af Ringkøbing Fjord. Der er ingen tvivl om, at Skjern Å-afvandingen har været til ubodelig skade for Ringkøbing Fjord. Det var nok ting, som man ikke var helt klar over, dengang man lavede afvandingen, men det er jo ting som man, efterhånden som tiden er gået, er blevet klar over. Det jeg kunne forestille mig, hvis man kunne finde ud af det – og jeg er helt klar over, at det vil tage tid – er at lave en ny vandføring i den gamle Skjern Ås leje. Vi kunne måske langsomt genskabe den natur, som var engang. Det er det, som vi ser hen til." (Danmarks Radio 1986b)

Det populære tv-programs udsendelse denne aften er et meget vellykket eksempel på, hvordan en ny policy med et tilhørende positivt policy-image bygges op. Ekspertviden omsættes her til letforståelige termer. En genslyngning af Skjern Å kan kobles til en løsning af forureningsproblemerne i Ringkøbing Fjord, da det formentlig er en forudsætning for at redde fjorden, som er blevet ødelagt ved det, der defineres som en forbrydelse. En forbrydelse som der heldigvis kan rettes op på. Samtidig fortælles det, at landbrugsjorden alligevel er ubrugelig, fordi den er sunket sammen som en kompostbunke.

Efter tv-udsendelsen går der ikke lang tid før idéen om en genslynget å fænger på Christiansborg og kommer til at sætte en standard for naturgenopretningsprojekter. Men inden det analyseres nærmere, er det interessant at dykke bag om de udmeldinger på konferencer og tv, som er præsenteret ovenfor, og som viser, hvordan naturbeskyttelsesnetværket benytter sig af de muligheder for magtudøvelse, som et tæt integreret netværk giver, og som muliggør opbygningen af en ny privilegerende policy.

8.4 Opfindelsen af en ny policy og et tilhørende positivt policy-image

Det mundrette ord 'naturgenopretning', som bl.a. nævnes af DN's formand på Ringkøbing Fjord Komitéens konference og af Danmarks Sportsfiskerforbunds lobbyist i *Det Derude*-programmet, er første gang officielt registreret i det danske sprog i 1985 (Jarvad 1999). Ordet er ganske enkelt opfundet i 1985 af en af de vigtigste aktører i naturbeskyttelsesnetværket – DN.

DN var efter præsidentskiftet i 1984 begyndt at mødes på fast basis med de politiske partier (se kap.6.2.3). I september 1985 havde man således inviteret den radikale folketingsgruppe, som var den vigtigste strategiske brik i 'det alternative grønne flertal', med på tur ud i den sjællandske natur, men DN stod dagen inden og manglede et tema for turen, indtil en idé slog ned: Temaet kunne være, at den klassiske, defensive naturbeskyttende politik skulle vendes til en ny, offensiv og genskabende politik (Refn 2001: 7). DN's daværende fredningsleder beskriver forløbet omkring 'naturgenopretnings' opfindelse malende:

> "Men hvordan skulle [idéen] sælges overfor de radikale? Daværende statsminister Poul Schlüter kom til hjælp. Han havde kort tid før lanceret den 'økonomiske genopretning', da det danske samfund var på vej ud i afgrunden. Tanken var snublende nær: NATURGENOPRETNING! Et nyt ord var født i sofaen i Nørregade. Et ord, som umiddelbart er forståeligt for enhver. Mere natur igen. Skove, strande, rene søer, slyngede vandløb, blomstrende overdrev, store landskabelige sammenhænge osv." (Refn 2001: 7, Refns fremhævning) [109]

Som Baumgartner & Jones konstaterer (1993: 25), så har eksperter den fordel, at de (pr. defintion) kender emner inden for deres eget felt godt og derfor har forudsætningerne for at beskrive disse emner på en simplificeret og positiv måde. Det Radikale Venstre forstod substansen, for allerede få uger senere, 7. oktober 1985, kunne partiet præsentere pressen for en række forslag til en miljøpolitisk handlingsplan:

> "Niels Helveg Petersen forklarede partiets forslag med, at 'der tegner sig et billede af, at naturen forringes. Planter og dyrearter er ved at forsvinde', mens Lone Dybkjær mente, at man ikke kun skal tænke på den økonomiske genopretning. 'Nu skal vi også tænke på miljø-genopretning'" (*Politiken* 08.10.1985)

Miljøordfører Dybkjær overtager her direkte DN-logikken med, at der parallelt med den økonomiske genopretning også bør foretages en naturgenopretning. I første omgang taler Dybkjær godt nok om 'miljøgenopretning', men argumentationen er den samme som DN's, og det rettes hurtigt til 'naturgenopretning', for fjorten dage senere, 22. oktober 1985, præsenterer Dybkjær et forslag til folketingsbeslutning (B23) om naturbeskyttelse og naturgenopretning (*Folketingstidende* 1985/86 Tillæg A sp.1119) (se kap.6.2.2), hvor hensigten netop er både at beskytte de eksisterende naturværdier og at genoprette de tabte. I øvrigt fremgår det også af ovenstående aviscitat, at Helveg Petersen tilsyneladende har ladet sig inspirere af miljøministerens Ringkøbing Fjord-udtalelse om 'fuglene er væk, fiskene er væk', da Helveg siger, at 'planter og dyrearter er ved at forsvinde'.

Idéen om at genskabe natur opstod i det små flere år tidligere, hvilket illustreres med de tidlige vandløbsrestaureringer, men da anvendte man ikke det mundrette ord 'naturgenopretning' (Interview Jesper Refn 2004) – her talte man primært om restaureringer (se fx *Ingeniøren* 15.02.1985). Og det drejede sig om meget små projekter, da der kun var bevilget ca. 3 mio. kr. om året. Med opfindelsen af 'naturgenopretning' opfindes en helt ny policy af naturbeskyttelsesnetværket. En policy, som betyder nye dimensioner på naturprojekterne, og hvortil der smart kan kobles et meget positivt policy-image. Som DN's fredningsleder konstaterer (jf. ovenfor), så er begrebet umiddelbart forståeligt for enhver. Samtidig er det ikke så nemt over for vælgerne at argumentere imod, at noget ødelagt skal repareres – lige meget om det så er den danske natur eller den danske økonomi. DN kommer via opfindelsen af 'naturgenopretning' i høj grad til at bestemme dagsordenen for, hvordan det, man med et mere snørklet ord kunne have kaldt naturreversion, diskuteres. Andre elementer i det policy-image som bygges op er, at policy-forandringen er nødvendig for bl.a. at imødekomme en stigende interesse for vådområderne og for at leve op til danske forpligtelser i henhold til internationale konventioner (se kap.5-6).

Det første deciderede naturgenopretningsprojekt, der tages initiativ til, er genopretningen af Skjern Å, selvom man, som vi senere skal se, i beslutningsforslaget i første omgang skriver *genskabelse* og ikke genopretning.

Det nye begreb og dets tilknyttede positive policy-image kan samtidig siges at have en integrerende effekt på naturbeskyttelsesnetværket, idet der er meget stor interaktion mellem naturbeskyttelsesnetværkets aktører i diverse grupper og udvalg, som skal planlægge den nye policy (se kap. 5-6). Omvendt har det nye policy-image en disintegrerende effekt på landvindingsnetværket – mest eksplicit illustreret med Hedeselskabets netværksbytte. Hedeselskabet involveres allerede i 1986 i arbejdet med den nye, aktive naturgenopretnings-policy.

Den næste vigtige episode, i relation til at Skjern Å-genopretningen kommer på dagsordenen, er miljøminister Christian Christensens meget skarpe tv-udtalelse om, at "tiden er forpasset til bare at snakke. Fuglene er væk, fiskene er væk ..." (jf. ovenfor). Ifølge en af embedsmændene, der selv var til stede på Ringkøbing Fjord Komitéens konference, blev miljøministeren overbevist af de mange ekspertindlæg, hvilket fik ham til at 'vende på en tallerken' den dag (Interview Poul Hald-Mortensen 2004). Miljøministerens holdning skal dog også ses i lyset af, at Kristeligt Folkeparti havde et behov for at profilere sig på miljøministerposten, da partiet kun havde denne ene ministerpost i regeringen, og ministeren havde da også tidligere udtrykt skarpe miljøholdninger fx i forbindelse med marginaljordsdebatten (se kap.6.2.2). Danmarks Sportsfiskerforbunds heltidsansatte lobbyist, Børge Christensen, var også til stede på konferencen, og han holdt selv oplæg om fjordens problemer og peger på, at netop Christian Christensens meget mar-

kante udtalelser var vigtige. Den dygtige lobbyist Børge Christensen havde fornemmet, at vigtige udtalelser kunne komme på konferencen og han havde selv sørget for at få et par tv-journalister til at være til stede (Interview Børge Christensen 2004) og dermed gødet jorden for, at konflikten kunne udvides til 'the previously apathetic' (Baumgartner & Jones 1993; Schattschneider 1975 (1960)). Journalisterne fik, hvad de kom efter:

> ”Da fik de et interview med Christian Christensen, hvor han gentog de her ord: ’Fuglene er væk, fiskene er væk’. Den kørte de jo fandeme i fjernsynet” (Interview Børge Christensen 2004)

At sekvensen blev kørt i *Det Derude*, er dog ikke så overraskende, for programmet beskæftigede sig generelt med natur og miljø, og dette efterår især med forureningen af vandene. Samtidig havde Børge Christensen en yderst god kontakt til producenten på *Det Derude* (Interview Bent Lauge Madsen 2002), og det har kunnet benyttes til at få ekstra opmærksomhed omkring Ringkøbing Fjord-seminaret. Børge Christensen havde ligeledes meget tætte kontakter til centrale embedsmænd i Fredningsstyrelsen (Interview Bent Lauge Madsen 2002; Interview Poul Hald-Mortensen 2004) og til en af Miljøstyrelsens eksperter, Bent Lauge Madsen. De to havde bl.a. været med til at skrive den meget vigtige revision af Vandløbsloven (1982), hvor vandløbenes dobbelte hensyn indføres og naturbeskyttelsesnetværket dermed får større magt over vandløbenes anvendelse, og de havde også flere gange diskuteret vandløbenes selvrensningsevne (Interview Børge Christensen 2004; Interview Bent Lauge Madsen 2002).

På marginaljordskonferencen leverer Lauge Madsen ekspertinformation, som kan bruges til at koble en genslynget Skjern Å med en rensning af den forurenede Ringkøbing Fjord, og som efterfølgende får Skjerns borgmester til på tv at kalde åens udretning for en forbrydelse mod naturen. Det udvider yderligere konflikten, for også ved Marginaljordskonferencen i Skjern er *DR Derude*-redaktionen draget til Vestjylland. Borgmester Egon Søgaard (K) siger om forløbet:

> "Men det var i hvert fald efter at have hørt Lauge Madsen, at det gik op for mig, hvad der i virkeligheden var galt [med fjorden]. Og så sagde jeg: ’Det var egentlig en forbrydelse, man havde begået over for naturen ved at rette Skjern Å ud’. Og så stod der jo nogle piger der – det var nogen fra fjernsynet – og spurgte, om jeg ville stå ved det. ’Det vil jeg da’, sagde jeg så, og så blev jeg landskendt for det" (Interview Egon Søgaard 2004)

Som Børge Christensen siger i dag, så "splittede Søgaards udtalelse det fuldstændig ad, og så begyndte det at køre" (Interview Børge Christensen 2004). Skjern Å kommer på dagsordenen på Christiansborg, som det første konkrete naturgenopretningsprojekt i stor skala.

Søgaards udtalelse skal dog også ses i lyset af, at han og borgmesteren i Egvad Kommune, Henning Fredsted (V), havde været på besøg hos Fredningsstyrelsens Poul Hald-Mortensen – som de kendte, da Poul Hald selv kom fra området – for at høre, hvad man kunne gøre ved de arealer, som skulle tages ud af drift, og som man frygtede ville give en affolkning af området. Det kunne bl.a. løses ved at gøre noget for friluftslivet i området, mente Poul Hald-Mortensen (Interview Egon Søgaard 2004; Interview Henning Fredsted 2004; Interview Poul Hald-Mortensen 2004).

På dette tidspunkt i forløbet er det vigtigt at præcisere, at ingen af aktørerne forestiller sig et gigantisk Skjern Å-naturgenopretningsprojekt på ca. 2.000 ha – som det i sidste instans ender med – da det forekommer helt urealistisk. DOF's lokalformand, som i kraft af formandstitlen også er repræsenteret i DOF centralt, foreslår på et andet møde, samme aften som Søgaard kommer med forbrydelsesudtalelsen, at man udfører et pilotprojekt i området på 60 ha og han tror ikke på en regulær tilbageføring af åen (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 15.11.1986). Borgmester Søgaard, havde selv en idé om et tredje åløb ved siden af de to oprindelige kanaler, som altså skulle bevares (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 17.11.1986), og han afviser, at projektet kan komme til at koste helt op til 100 millioner kr., som nogen snakker om (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 13.02.1987) – projektet endte med at koste knap 300 millioner kr. Også Egvads borgmester, Fredsted (V), havde oprindeligt forestillet sig et væsentligt mindre projekt, og han citeres for, at han slet ikke vil have snoet åen igen, men blot have oversvømmet nogle områder (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 31.12.1986). Fredsteds holdning på dette tidspunkt hænger sammen med, at der er en grænse for, hvor meget genopretning han som lokal Venstreborgmester kan gå med til:

> ”Den udtalelse der skal nok ses som udtryk for, hvad der var holdningen i kommunalbestyrelsen på det tidspunkt. Det skal ses i sammenhæng med, at vi i Venstregruppen sad med 12 ud af 19. Derfor var det vigtigt, at Venstregruppen bakkede det her op. Det er klart, at i sådan en gruppe sad der også nogle landmænd og mindst én, som også havde jord derude, og som i det hele taget var den som sagde: ’Ah, lad os nu se, skal vi så meget, eller skal vi ikke så meget’”. (Interview Henning Fredsted 2004)

En af Miljøstyrelsens eksperter, Bent Lauge Madsen, har som sagt en idé om at sno åen højt oppe i løbet (dvs. langt væk fra fjorden), da det vil give den største forureningsbegrænsende effekt i Ringkøbing Fjord og ikke vil kræve så meget inddragelse af jord (Interview Bent Lauge Madsen 2002; *Ringkjøbing Amts Dagblad* 04.12.1986). Også Fredningsstyrelsen skulle senere blive overrasket over, hvor stort projektet endte med at blive (Interview Poul Hald-Mortensen 2004). Kort efter dette møde skulle idéen om at genoprette Skjern Å vise sig at blive genstand for Folketingets opmærksomhed.

Som det er fremgået, har forskellige aktører fra naturbeskyttelsesnetværket haft meget stor interaktion i forbindelse med, at idéen om naturgenopretning, og idéen om en Skjern Å-genopretning (som er det første naturgenopretningsprojekt i stor skala), kommer på mediernes dagsorden og får Skjerns borgmester til at foreslå en ny vandføring i åen. I det spil har aktørerne kunnet benytte sig af tætte personlige relationer og af kontakten til medierne i form af *DR Derude*-redaktionen, hvilket naturligvis er af stor vigtighed for formidlingen af det positive policy-image og for udvidelsen af konflikten. Aktører i naturbeskyttelsesnetværket har allerede fra 1985 med stor dygtighed lanceret visionen om en naturgenopretningspolitik, hvor man kan sige, at der i selve ordet er indbygget et yderst positivt policy-image. Det er således yderst sjældent, at avisartikler, som indeholder ordet 'naturgenopretning' har en negativ tone i forhold til naturgenopretning.

Det er muligt at anvende elektroniske søgeredskaber til at søge i et (meget begrænset) udvalg af danske avisartikler fra 1985-89 fra et begrænset antal af landets aviser. En søgning på ordet 'naturgenopretning' i databasen 'danske medier'[110] giver et resultat på seks artikler fra *Politiken* og *Ingeniøren*, som i høj grad har et positivt policy-image omkring 'naturgenopretning', og hvor der i hvert fald ikke kan identificeres noget negativt policy-image.

Fra 1990 kan der søges på avisartikler fra et bredere udsnit af de danske aviser (bl.a. *Berlingske Tidende*). En søgning i 'Avisdatabasen'[111] på ordet 'naturgenopretning' viser her det samme mønster – der er knyttet et udpræget positivt policy-image til 'naturgenopretning'. Det gælder således også i den borgerlige del af pressen, hvor *Berlingske Tidende* fx har artikler med et positivt policy-image 13.02.1990, 24.04.1990 og 17.09.1991. Fra 1996 kan der også søges i *Jyllands-Postens* artikler i 'Avisdatabasen', og også her er der primært et positivt policy-image.

Generelt kan der ved en søgning på 'naturgenopretning' i 'Avisdatabasen' findes enkelte avisartikler gennem perioden 1985-2006, hvor et negativt policy-image er identificerbart. I de få tilfælde er der dog typisk ikke tale om, at der præsenteres kritik af den overordnede naturgenopretnings-policy, men om kritik af specifikke naturgenopretningsprojekter – typisk fra berørte lodsejere (fx *Politiken* 02.09.1996; *Aktuelt* 07.01.1997; *Viborg Stifts Folkeblad* 12.10.2001; *Jyllands-Posten* 23.07.2002; *Vestkysten* 17.09.2004).

Som beskrevet præsenterede DN i 1985 'naturgenopretning' direkte for politikerne fra Det Radikale Venstre, uden at begrebet havde været lanceret i medierne først og emnet er således politiseret allerede inden medierne hører om det nye begreb, da Helveg og Dybkjær kan præsentere Det Radikale Venstres nye visioner for naturbeskyttelsesområdet. Visioner som straks får en meget positiv modtagelse af de andre politiske partier (se kap.6.2.2), og 'naturgenopretning' får en flyvende start, inden politikerne egentlig har taget stilling til begrebets nærmere indhold.

'Naturgenopretning' er siden hen blevet en vigtig del af det danske ordforråd og det indgår nu i diverse lovgivning (se kap.6) – her er især vedtagelsen af Naturforvaltningsloven i 1989 vigtig, da loven årligt afsætter et beløb til naturgenopretninger. I forbindelse med udviklingen af det nye naturgenopretnings-begreb og idéen om at genoprette Skjern Å, det første konkrete naturgenopretningsprojekt i stor skala, kan det konstateres, at en ændret kontekst netop gav aktørerne gode nye muligheder for at opbygge den nye naturgenopretnings-policy og knytte et positivt policy-image hertil. Det er derfor relevant at vende tilbage til de seks faktorer i den samfundsmæssige kontekst.

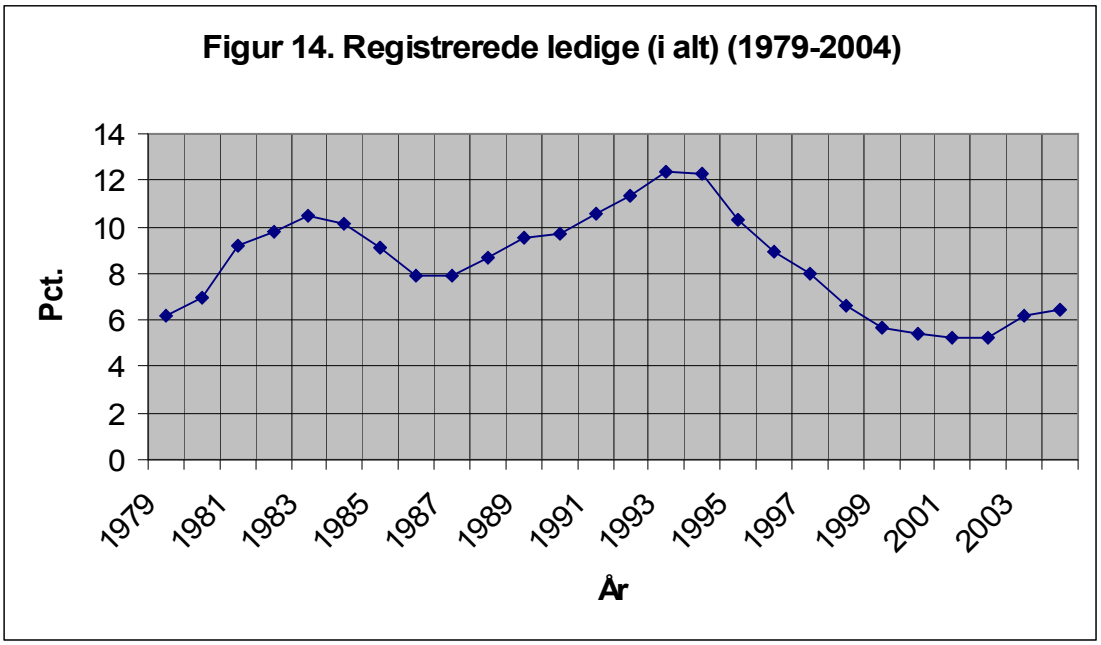
8.5 Ændringerne i den samfundsmæssige kontekst efter 1970

Samfundsøkonomiske faktorer

Den materielle levestandard har været i fortsat vækst. I dag er gennemsnitsdanskerens levestandard fem gange højere end i 1900, og tre gange højere end i 1950 (Velfærdskommissionen 2005: 26), hvilket har givet grobund for fremvækst af (endnu) flere postmaterielle værdier. Samtidig har landbrugssektorens relative betydning for samfundsøkonomien fortsat den nedadgående trend (se figur 11 s.202).

Figur 12 (se s.203) viste udviklingen i registrerede, heltidsforsikrede ledige frem til 1977. Figur 14 (se næste side) viser udviklingen i den samlede registrerede ledighed målt som procent af arbejdsstyrken i perioden 1979-2004. Det fremgår, at ledigheden steg frem til 1984, hvorefter den faldt til 7,9 pct. i 1986 og 1987. Frem til 1994 steg ledigheden støt til 12,4 pct., men fra 1994 til 1999 faldt ledigheden kraftigt, hvorefter niveauet har været mere stabilt omkring 6 pct. i perioden frem til 2004.

Landbrugssektorens beskæftigelsesmæssige betydning er samtidig faldet yderligere. I år 2000 beskæftiger sektoren kun 2,5 pct. af de beskæftigede (Danmarks Statistik 2005). Dermed er antallet af 'landbrugsvælgere' også faldet yderligere. Antallet af landbrugsbedrifter har ligeledes udvist et stærkt fald. I 1960 var der knap 200.000 bedrifter (Hansen 2001: 49), mens der i 2004 var ca. 45.000 bedrifter.



Kilde: Årene 1979-95: Danmarks Statistik (1996: 13). Årene 1996-2004: Danmarks Statistik (2005).

*Hel- og deltidsforsikrede samt ikke-forsikrede personer.

Note: Der er visse usikkerheder ved sammenligninger af ledigheden over lang tid. Fx er opgørelsen følsom over for ændringer i arbejdsstyrken (fx som da kvinderne kom på arbejdsmarkedet i 1960'erne). I perioden 1979-2004 har størrelsen af arbejdsstyrken dog været relativt stabil (se også Danmarks Statistik 1996 vedrørende opgørelsernes usikkerheder).

Ideologiske faktorer – regeringsfarve

Som nævnt i kap.4.2.6 vaktes allerede i 1960'erne en politisk opmærksomhed omkring miljøproblemer – især hos SF og VS. De to partier kan selvfølgelig ikke alene søsætte en ny og meget aktiv naturbeskyttelsespolitik, men venstrefløjens miljøsynspunkter smitter især i 1980'erne af på Socialdemokratiet, som også har succes med at give sine vælgere 'grønne' synspunkter, mens de borgerlige partier her repræsenterer mere 'progressive' synspunkter (Andersen 1988: 407; Andersen 1990b: 185f; Christiansen et al 2004: 193). Samtidig er det gamle stabile partisystem brudt sammen efter Jordskredsvalget i 1973. Det betyder bl.a., at nye politiske konfliktlinjer bliver tydelige; 'miljøspørgsmål' er en af disse, som vi så i kap.7.8 (figur 13 s.211). Det betyder også, at båndene mellem de gamle klasseorganisationer og partierne slækkes, og partierne får længere mellem kernevælgerne, hvilket betyder, at partierne oftere må ud og reproducere deres vælgergrundlag (Christiansen et al 2004: 15, 40f).

Specifikt for 1980'erne er det desuden nødvendigt at være opmærksom på, at der rådede en meget speciel parlamentarisk situation. I efteråret 1982

overtager Poul Sclüters (K) firkløverregering (K, V, CD, KrF) regeringsmagten, da Anker Jørgensens socialdemokratiske regering træder tilbage. Regeringen støttes af Fremskridtspartiet og Det Radikale Venstre, men ikke ubetinget. Uden om mindretalsregeringen har støttepartiet Det Radikale Venstre i perioden 1982-88 et alternativt flertal sammen med de socialistiske partier[112], og disse partier vælger at bruge det alternative flertal til i vidt omfang at bestemme den danske kernevåbenpolitik ved at benytte muligheden for at stille dagsordenforslag. Også på miljøområdet stiller det alternative flertal i løbet af 1980'erne en række dagsordenforslag – der er således også et alternativt *grønt* flertal uden om regeringen, hvilket bl.a. afspejler sig i en stor vækst i antallet af miljødebatter i folketingssalen (se figur 13 s.211) – miljøet bliver et brandvarmt emne på den politiske dagsorden. Men regeringen vælger at blive siddende trods dagsordennederlagene, bl.a. fordi Det Radikale Venstre støtter regeringens økonomiske genopretningsprogram. Valgene i 1984 og 1987 ændrer ikke på eksistensen af det alternative flertal, men i april 1988 lider regeringen sit sikkerhedspolitiske dagsordennederlag nummer 23 i rækken – denne gang om udenlandske krigsskibes anløben i danske havne – og Poul Schlüter vælger at udskrive folketingsvalg på spørgsmålet. Efter valget opløses det alternative flertal, da Det Radikale Venstre indtræder i Poul Schlüters nye KVR-regering (Petersen & Svensson 1989: 33ff; Andersen & Hansen 1991: 69ff).

Generelt kan det påpeges, at miljøspørgsmålet allerede tidligt opsuges i den traditionelle højre-venstre-dimension i Folketinget; der er således aldrig valgt et decideret miljøparti ind i Folketinget. I 1985, hvor 'naturgenopretnings'-termen lanceres, passer højre-venstre-skalaen også næsten perfekt på partierne, når de grupperes efter, hvor mange miljøvælgere de har. Eneste undtagelse er, at Det Radikale Venstre har flere miljøvælgere end partiets placering på skalaen tilsiger (Andersen 1988: 393; Andersen 1990b: 200), og der er derfor god ræson i, at partiet er del af det alternative grønne flertal.

Regeringsfarven kan således siges at spille en rolle for at naturgenopretnings-policyen kom på den politiske dagsorden i kraft af den 'alternative regering', som regerede på miljø- og naturområdet i perioden 1982-88. Da det alternative grønne flertal er opløst, fortsætter udviklingen af en naturgenopretnings-policy dog under de borgerlige regeringer; først med miljøminister Lone Dybkjær (RV) og siden med miljøminister Per Stig Møller (K). Policyen fortsættes op gennem 1990'ernes socialdemokratisk ledede regeringer af miljø- og energiminister[113] Svend Auken (S), og efter årtusindeskiftet af Hans Christian Schmidt (V) og Connie Hedegaard (K). Der er således bred politisk opbakning til, at Danmark skal have en naturgenopretnings-policy.

Videnbaserede/tekniske faktorer

Hvad angår disse faktorer i den samfundsmæssige kontekst, er der i perioden efter 1970 især fremkommet ny viden vedrørende forurening. Som tidli-

gere beskrevet var man blevet klar over okkerens skadelige virkninger. Vigtigere skulle det vise sig at være, at der opstod ny viden om kvælstofforurening. I 1981 kommer det som et chok for befolkningen, at fisk i tonsvis pludselig er døde af iltsvind (Christensen et al 2004: 10; Danmarks Radio 2003), og problemerne forbundet med landbrugets kvælstofforurening af vandmiljøet bliver i løbet af 1980'erne tydeligere og tydeligere. For åernes vedkommende er det desuden vigtigt, at der er udviklet en større forståelse af, at en bugtet å har en forureningsbegrænsende effekt, som ikke findes i en udrettet å, der går efter en lige linje. Dvs. åer kan mere end at føre forurenet og 'skadeligt vand' væk fra jorderne. Den naturligt slyngede å har en selvrensningsevne, idet den kan omsætte og tilbageholde kvælstof og fosfor og afsætte det ved at oversvømme de omgivende enge. Synspunkterne blev fremført i en mængde artikler i midten af 1980'erne – i Danmark især af en af Miljøstyrelsens biologer, Bent Lauge Madsen (se fx Madsen 1986: 57; Madsen 1984) – og det blev fx beregnet, at Ringkøbing Fjord siden 1950'erne havde fået femdoblet kvælstoftilførslen (Clausen 2002: 51).

Institutioner – administrative enheder

Især to forandringer springer i øjnene i relation til nærværende afhandling. For det første træder Danmark ind i EF i 1973, og medlemskabet sætter nogle nye politiske og lovgivningsmæssige rammer for både naturbeskyttelsen og landbrugspolitikken, som det blev beskrevet i kapitel 5 og 6. Fx er det EF, der initierer marginaljordsdebatten i midten af 1980'erne. For det andet er der gradvist blevet opbygget en miljø- og naturbeskyttelsesadministration. I de tidlige år hørte naturbeskyttelsen under Justitsministeriet, siden flyttede Stauning området over til sig selv i Statsministeriet. Derefter var det Julius Bomholts Ministerium for Kulturelle Anliggender, som overtog ansvaret. I 1973 fandt naturfredningen sit nuværende leje i det nydannede miljøministerium, og der opbyggedes en forvaltning i først Fredningsstyrelsen og siden Skov- og Naturstyrelsen, som blev en vigtig aktør i naturbeskyttelsesnetværket. Samtidig betyder Miljøministeriets dannelse latente konflikter i forhold til Landbrugsministeriet.

Tilstedeværelse af andre netværk

Heller ikke i denne periode har der været andre netværk end de to, der hele tiden har været der, som er relevante at inddrage i analysen.

Den offentlige opinion

Ifølge Togeby (2004: 130) opstår den brede folkelige opbakning til miljøkravene først i løbet af 1980'erne. Tabel 9 viser dog, at 'miljø' allerede op til folketingsvalget i 1971 var relativt højt prioriteret (og som vi så i kap.7.8, optog det også politikerne så tidligt som i begyndelsen af 1960'erne). 8 pct. af vælgerne mener i 1971, at miljøproblemer er et af de vigtigste problemer, som

Tabel 9. Vælgernes politiske dagsorden, folketingsvalgene 1971-2001. Andel som anser, at miljøproblemer er et af de vigtigste problemer, pct.

År	1971	1973	1975	1977	1979	1981	1984	1987	1988	1990	1994	1998	2001
Pct	8	4	1	3	6	2	3	15	9	10	8	9	4

Kilde: Andersen (2003: 138). Sprm.: "Så vil jeg gerne spørge Dem, hvilke problemer, De mener, er de vigtigste i dag, som politikerne skulle tage sig af". I gennemsnit er der afgivet knap to svar i 1970'erne og ca. 2,5 svar ved 1998- og 2001-valgene.

politikerne bør tage sig af. Derefter er det korrekt, at emnet har været nedprioriteret i en årrække, inden prioriteringen topper op til folketingsvalget i 1987, hvor 15 pct peger på miljøproblemerne som et af de vigtigste problemer. I forbindelse med valgene i 1990'erne lå prioriteringen på et relativt højt leje, hvorefter interessen faldt kraftigt op til 2001-valget.

Andre målinger viser, at 64 pct. af vælgerne i 1987 mener, at der bliver givet for få penge til miljøbeskyttelse; det falder til 55 pct. i 1990 og 34 pct i 2000, men stiger så til 43 pct. i 2003 (Togeby 2004: 39, 132, 137). I 1987-88, hvor vælgernes prioritering af miljøspørgsmålet topper, erklærer henholdsvis 79 pct. og 75 pct. sig enige i, at "Der må omgående sættes en stopper for landbrugenes forurening af havet og drikkevandet" (Tonsgaard 1989: 277).

Omvendt er vælgernes prioritering af arbejdsløshedsproblemer relativt lille i 1987-88 i forhold til, hvor højt dette spørgsmål plejer at være på dagsordenen (jf. Andersen 2003: 138). Spørgsmålet ligger meget højt på vælgernes dagsorden under 1970'ernes oliekriser (fx er det prioriteret af 40 pct. af vælgerne i 1975). Ved valgene i 1987 og 1988 ligger prioriteringen relativt lavt (henholdvis 16 og 13 pct.), hvorefter prioriteringen stiger noget ved de efterfølgende valg uden at nå samme højde som i 1970'erne. Ved valget i 2001 var ledighedsproblemer ekstremt lavt prioriteret (3 pct.) i lighed med andre 'økonomiske problemer'. Ved 2001-valget var velfærds- (51 pct.) og indvandringsproblemer (20 pct.) de dominerende (Andersen 2003: 138).

Den bredere samfundsmæssige konteksts betydning

Større forandringer i den bredere samfundsmæssige kontekst gav gode muligheder for at opbygge en naturgenopretnings-policy med et tilhørende positivt policy-image i midten af 1980'erne. Set over en lang tidshorisont var danskernes materielle levestandard yderlige blevet forbedret og landbrugssektorens betydning for økonomi og beskæftigelse yderligere faldet.

Mere kortsigtet var ledigheden relativt lav i forhold til årene inden. Der var en yderst speciel parlamentarisk situation med det, man kan kalde en 'alternativ regering' på miljøområdet – et 'alternativt grønt flertal', som gav naturbeskyttelsesnetværket meget store muligheder for at søsætte nye miljø- og naturpolitiske initiativer. Samtidig var den offentlige opinion i meget høj grad optaget af miljøspørgsmålet i midten af 1980'erne, og det på et tids-

punkt, hvor de politiske partier ikke længere havde så mange kernevælgere og derfor søgte at reproducere vælgergrundlaget. Den offentlige opinion og tilstedeværelsen af det alternative grønne flertal er to faktorer, som har givet gode forudsætninger for den radikale policy-forandring

Det er samtidig to faktorer, som er blevet understøttet af, at man havde fået ny viden om iltsvind, og om bugtede åers mulighed for at mindske iltsvindsproblemerne, i modsætning til de muligheder, der var i udrettede åløb. En mulighed, som de nye styrelser i Miljøministeriet kunne være med til at sætte fokus på, og som også lettedes af EF's marginaljordsdebat.

Forandringerne i den samfundsmæssige kontekst kan således siges at have påvirket naturbeskyttelsesnetværkets virkelighedsopfattelse – eller nærmere netværkets opfattelse af de politiske muligheder og begrænsninger. Især tilstedeværelsen af et alternativt grønt flertal gav, på kort sigt, naturbeskyttelsesnetværket gode muligheder for at lancere en ny naturgenopretnings-policy med et tilhørende positivt policy-image og muligheden understøttedes af de beskrevne mere langsigtede udviklingstendenser. Samtidig var aktører i naturbeskyttelsesnetværket klar til at udnytte disse muligheder for dels yderligere at institutionalisere og integrere netværket; dels at skabe radikal policy-forandring. Muligheden for at skabe radikal policy-forandring var, som berørt, meget gode grundet det alternative grønne flertal, hvilket illustreres, hvis vi igen kaster et blik på udviklingen af den miljøpolitiske konfliktlinje, som viser, at aktørernes timing var god.

8.6 Den miljøpolitiske konfliktlinje forstærkes

'Miljøspørgsmål' er et ekstremt varmt emne i de år, hvor det alternative grønne flertal huserer (se figur 13 s.211) – især i den sidste del af perioden, dvs. årene 1985-88, hvor mellem 8,3 og 11,1 pct. om året af samtlige folketingsdebatter handler om miljøspørgsmål.

Den politiske interesse for miljøspørgsmål kan endvidere illustreres ved, i hvor høj grad partiprogrammerne beskæftiger sig med miljøspørgsmål. Frem til 1970 nævnes miljøspørgsmål ikke i de danske partiprogrammer (i modsætning til hvad tilfældet er i en række andre nordeuropæiske lande), men i 1970'erne vedrører 1 pct. af indholdet i programmerne miljøspørgsmål. Det stiger til 4 pct. i 1980'erne og videre til 7 pct. i 1990'erne (Green-Pedersen 2006c: 13).

Udviklingen i den miljøpolitiske konfliktlinje viser, at perioden 1985-88 for naturbeskyttelsesnetværket var et godt tidspunkt at præsentere en radikalt ny policy. Det kan illustreres med det videre beslutningsforløb vedrørende Skjern Å, hvor naturbeskyttelsesnetværkets aktører, som beskrevet, i medierne havde formået at sætte fokus på forureningsproblemerne i den udrettede å, men hvor også centrale politiske aktører nu blev interesseret i åens genopretning.

8.7 Skjern Å kommer på den politiske dagsorden

Kort før Folketinget går på juleferie i 1986, og godt en måned efter borgmester Søgaards forbrydelsesudtalelse, kan det socialdemokratiske folketingsmedlem Henning Nielsen, som er valgt i Ringkøbing Amtskreds, meddele til Ritzaus Bureau, at Socialdemokratiet vil fremsætte et beslutningsforslag om at redde Skjern Å ved at etablere nye snoninger i åløbet og derved retablere åens selvrensende effekt, som eksperten Bent Lauge Madsen havde berettet om på Marginaljordskonferencen. Socialdemokratiet vil genskabe så meget af det oprindelige, naturlige, snoede forløb, at åen kan afbøde kvælstofforureningen og aflejre andre skadelige stoffer (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 19.12.1986). Det ses tydeligt her, at åen kan knyttes til den varme miljøpolitiske konfliktlinje, hvor netop kvælstofforureningen i disse år er et fremtrædende emne.

Socialdemokratiet var del af det alternative grønne flertal i Folketinget og havde derfor på forhånd gode muligheder for at komme igennem med forslaget. Om baggrunden for at Socialdemokratiet tog sagen op, siger Henning Nielsen (S), at han selv var til stede, da Christian Christensen kom med udtalelsen om fuglene og fiskene ved Ringkøbing Fjord (Interview Henning Nielsen 2004), og han var også til stede på Marginaljordskonferencen i Skjern (*Folketingstidende* 1986/87 Forhandlinger sp.7033). De socialdemokrater, som havde sæde i Folketingets miljø- og planlægningsudvalg, havde efterfølgende diskuteret muligheden for en genopretning med nogle af interesseorganisations-aktørerne fra naturbeskyttelsesnetværket:

> "Vi havde snakket om, hvordan det var gået med vores vandløb og hvordan Skjern Å var blevet rettet ud osv. Hvem der kom med idéen, tør jeg ikke sige, for vi var flere om det. Nogen folk, som jeg ikke kan huske navnene på, fra Ole [Løvig Simonsens] Friluftsråd er jeg sikker på var med. Jeg tror, at han var formand dengang. Og selvfølgelig Børge Christensen fra Danmarks Sportsfiskerforbund ... Du er simpelthen nødt til at diskutere det med interesserne, når du sidder i opposition. Du er nødt til at snakke med de organisationer, der har med den slags ting at gøre og som har folk med indsigt i, hvordan man gør det ... [Børge Christensen brugte jeg] meget – både om det ene og det andet. Til andre lovforslag også." (Interview Henning Nielsen 2004) [114]

Henning Nielsen, som i øvrigt selv var sportsfisker (Interview Henning Nielsen 2004; Interview Ole Løvig Simonsen 2005), påpeger, at når man sidder i opposition, har man ikke nogen embedsmænd (eksperter) at støtte sig til og er derfor nødt til at pleje kontakter til diverse organisationers eksperter. Ole Løvig Simonsen (S), der bekræfter Henning Nielsens udlægning, var, som Henning Nielsen (S) er inde på, formand for en af naturbeskyttelsesnetværkets aktører – Friluftsrådet – og det var netop i kraft af denne stilling, at han lærte Danmarks Sportsfiskerforbunds Børge Christensen at kende. Børge

Christensen sad også i Friluftsrådets bestyrelse i en årrække (Interview Børge Christensen 2004). Løvig Simonsen, som desuden var Socialdemokratiets miljøordfører, siger om diskussionerne mellem eksperter og politikere:

> "Samtidig var en af mine gode venner, Børge Christensen, konsulent for sportsfiskerforbundet. Ud fra det snakkede jeg med Børge om, hvad der kunne gøres. Jeg sagde til ham, at vi måtte gøre noget ved Skjern Å. Vi må have den tilbage igen til før tresserne, sagde han. 'Det kan man sgu da ikke', siger jeg. 'Jo, det kan man da godt', siger han, 'men det koster selvfølgelig nogle penge'. Så var det faktisk sådan, at han udarbejdede et udkast til et beslutningsforslag. Det tog vi så frem og drøftede det mellem Henning [Nielsen] og jeg. Så sagde vi: 'Det her lyder godt – det kan godt være, at det koster nogle penge, men på den anden side set….', vi vidste også at jorderne derude ikke ligefrem var alt for gode. Derfor tog vi det med og drøftede det i vores miljøudvalg og derefter i gruppen, så blev det godkendt, fremlagt og vedtaget. Det er i korte træk. Men det var Sportsfiskerforbundet, der via deres ekspertise kunne strikke det sammen, der skulle være. Det med at få den tilbage i de gamle snoninger osv. … Sportsfiskerforbundet var jo medlem af Friluftsrådet. Der kendte jeg Børge Christensen, som var deres konsulent og havde været det i mange år. Men man skal være klar over, at Børge var en af dem, som meget tit kom på Christiansborg. Det var ikke kun os, han kontaktede. Med laksefiskeri var det jo Uffe [Ellemann-Jensen]. [Børge] var en person, som dengang var det, som man i dag vil kalde 'lobbyist'. Han var meget dygtig til det … Vi havde en lang række mennesker, som kom og var med til at hjælpe os, fordi de havde en viden. De kontaktede os selv, og så fik vi udvidet det netværk, som vi havde. Sådan foregår det jo. Det vil sige, at vi havde både en ekspertise med os og den folkelige opbakning, fordi det var altså vigtigt, at man bevarede vores natur. Det var også på det tidspunkt, at Friluftsrådet fik en langt større betydning end det havde tidligere – det kan vi også se i dag." (Interview Ole Løvig Simonsen 2005)

Socialdemokratiet konsulterer også DOF om et Skjern Å-projekt. Den lokale DOF-formand erindrer:

> "Jeg tror, at det var Henning Nielsen, som jeg snakkede med omkring udformningen. Du skal ikke forestille dig, at det var en daglig telefon. Men jeg kan huske, at han ringede en aften og sagde: 'Vi sidder og arbejder på det og det – er det fornuftigt?'. Det handler om at få tingene formuleret, så det er fornuftigt." (Interview Tage Madsen 2004)

Der er ingen tvivl om, at naturbeskyttelsesnetværket på dette tidspunkt er et meget stærkt netværk (se også kap.6), og netværket har selvfølgelig en opfattelse af, 'hvad der er fornuftigt', som divergerer fra landvindingsnetværkets opfattelse. Der er relativt få aktører i naturbeskyttelsesnetværket, de er tæt integrerede, og de forhandler indbyrdes. Samtidig er det tydeligt, som det også gjaldt for landvindingsnetværket i sin tid, at personlige relationer er

med til at gøre netværket endnu stærkere og dermed øge sandsynligheden for at få vedtaget 'fornuftige' forslag. Skjern Å-projektet skulle dog gennem endnu en hurdle – det skulle godkendes af den socialdemokratiske gruppe, hvis det skulle kunne fremsættes i Folketinget. Socialdemokratiet var, som nævnt, i gang med at gøre sine vælgere 'grønnere' i disse år, men der var samtidig fortsat gruppemedlemmer, der havde et vigtigt bagland i det landvindingsnetværk, hvor en række socialdemokrater gennem årene havde haft sæde i Hedeselskabets repræsentantskab og bestyrelse. Der var således intern splittelse i gruppen om, hvorvidt Skjern Å-projektet skulle fremmes, idet nogle støttede landvindingsnetværkets synspunkter, mens andre støttede naturbeskyttelsesnetværkets synspunkter.

Anker Jørgensen, Ritt Bjerregaard og Svend Auken støttede genopretningsprojektet, mens bl.a. Bjørn Westh og Jens Risgaard Knudsen, som havde været næstformand i Hedeselskabet i landvindingstiden, og været med til et vedtage udretningen, var imod idéen (Interview Henning Nielsen 2004; Interview Ole Løvig Simonsen 2005[115]). Men flertallet i gruppen viste sig at være for projektet. Om de interne diskussioner i folketingsgruppen siger Ole Løvig Simonsen i dag:

> " Det er klart, at der også var modstand fra dem [i gruppen], som teknisk set var tilknyttet Axelborg for at sige det rent ud – eller i hvert fald landbokredse som sådan. På den anden side kunne de ikke gå imod det flertal, som der var i folketingsgruppen, og som støttede Miljøudvalget. Efter at vi i folketingsgruppen fik vedtaget, at vi ikke ville have A-kraft – det var et andet område, men det hænger sammen med de andre ting og var nogenlunde samtidigt – da var der stærkere opbakning i gruppen til, at vi skulle gøre noget ved miljøet. Selvfølgelig også ud fra et politisk synspunkt ... Sagen var, at Anker, i hvert fald fra mange af de møder han deltog i, havde en fornemmelse af, at det her var noget, som optog folk – det kan godt være, at han måske havde en tilbøjelighed til at støtte nogle af de tidligere synspunkter... Han, Ritt og Svend var selvfølgelig meget optagede af [miljøet] – også fordi at de kunne se, at det var en vindersag rent politisk ... " (Interview Ole Løvig Simonsen 2005)

Som et udtryk for et 'grønnere' Folketing klarer forslaget dermed det første 'skær' i form af den socialdemokratiske gruppe. 13. januar 1987 fremsætter Socialdemokratiet det forslag til folketingsbeslutning om genskabelse af Skjern Å-systemets selvrensende effekt, som altså er skrevet af Danmarks Sportsfiskerforbund (jf. ovenfor), og som i kraft af tilstedeværelsen af det alternative grønne flertal måtte formodes at have en rigtig god chance for at blive vedtaget:

> "Folketinget opfordrer regeringen til snarest at udarbejde et projekt for, hvordan Skjern Å-systemets selvrensende effekt kan genskabes eller øges og områdets rekreative værdi forbedres. Projektet skal være udarbejdet således,

> at effektueringen kan begynde senest den 1. marts 1988. Projektet kan opdeles i delprojekter, men skal indeholde en omregulering af Skjern Å-systemet således, at der genskabes snoninger og gives mulighed for en naturlig vandstandsvariation. Disse tiltag er en absolut forudsætning for Ringkøbing Fjords og Ramsar-områdets overlevelse" (*Folketingstidende* 1986/87 Tillæg A sp.2783)

I bemærkningerne til lovforslaget nævnes miljøministerens udtalelse om "fiskene er væk, fuglene er væk" og at et omgående indgreb derfor er påkrævet. Det erkendes, at vandmiljøområdet generelt er ved at blive reguleret (via Vandmiljøplanen), men det fremhæves, at disse generelle virkemidler vil få en utilstrækkelig virkning, hvis ikke Skjern Å-systemets selvrensende effekt genoprettes. Samtidig vil det give andre fordele:

- Områdets rekreative og turistmæssige værdi mangedobles
- Erhvervsfiskeriet vil på ny kunne blive en naturlig del af erhvervslivet på egnen
- Et internationalt enestående naturområde kan overleveres til vore børn og børnebørn

I bemærkningerne henstilles der desuden til, at alle lokale interessegrupper inddrages i arbejdet. Fiskeri- og landboorganisationer, DN, DOF, Danmarks Sportsfiskerforbund, Friluftsrådet, Ringkøbing Fjord Komitéen og kommunerne.

Generelt må det konstateres, at beslutningsforslaget i høj grad fokuserer på forureningsproblemet i fjorden. En løsning af forureningsproblemet vil samtidig give en række positive afledte effekter.

8.8 Folketingsbeslutningen

Det alternative grønne flertal havde naturligvis mulighed for at stemme beslutningsforslaget igennem uden regeringens stemmer, men det ville samtidig give projektet en usikker fremtid på jord. En ændring af de parlamentariske forhold ville kunne lægge projektet stendødt, medmindre projektet fik et lidt bredere politisk flertal bag sig. Det viste sig dog hurtigt, at miljøminister Christian Christensen (KrF) kunne støtte projektet, hvilket oppositionen allerede havde en klar fornemmelse af i kraft af miljøministerens tv-udtalelse om "fuglene er væk, fiskene er væk". Svend Auken (S) siger:

> "I realiteten var Christian Christensen jo meget progressiv på natur- og miljøspørgsmål, og han var for det og selv fra Ringkøbing. Der skulle selvfølgelig et alternativt flertal til at tvinge ham til det, men han var jo ikke imod og accepterede det. Og der kunne Venstre ikke gøre noget" (Interview Svend Auken 2004)

Christian Christensen havde ifølge Aukens udlægning fået svært ved selv at fremsætte et forslag i regeringen, hvor Venstre ville være modstander af et sådant regeringsindgreb over for landmændene, men miljøministeren var ikke utilfreds med oppositionens fremsættelse (Interview Svend Auken 2004; udlægningen bekræftes af Henning Nielsen (Interview Henning Nielsen 2004)). Det bekræftes også af Hanne Severinsen (V), som var valgt i Skjernåens opland og var blandt projektets modstandere:

> "Beslutningsprocessen var sådan, at der tilsyneladende var et flertal uden om regeringen – det alternative såkaldte grønne flertal – som ind imellem også var lidt inspireret af ministeren selv, som ikke var helt uskyldig med hensyn til, at der blev dannet mange alternative grønne flertal omkring ham. Det var ham ikke helt ukendt. Han havde jo selv stået ude ved Ringkøbing Fjord og sagt: 'Fuglene er væk og fiskene er døde'. Det grinede de meget af derovre, men der var ikke nogen tvivl om, at det var noget, han gik ind for. Der var også en trend i retning af, at man skulle bruge marginaljorde til at lave naturgenopretning" (Interview Hanne Severinsen 2004)

Severinsen er her inde på, at Kristeligt Folkeparti, naturligvis, brugte sin ministerpost til at profilere partiet, men også til at give oppositionen gode idéer.

Da Folketinget skal tage stilling til forslaget, viser det sig, at der er meget bred politisk opbakning. For nogle er det overraskende, at også Venstre er positiv – især fordi de lokale landmænd langs Skjernåen er negative (jf. nedenfor) – men miljøet stod som nævnt meget højt på vælgernes dagsorden i disse år, hvilket tilsyneladende har givet en bred opfattelse af, at Skjern Å-sagen var en vindersag, som Løvig Simonsen formulerer det (jf. ovenfor). Enkelte Venstrefolk er dog imod projektet, bl.a. den lokalt valgte Hanne Severinsen. En af lodsejerformændene ved Skjern Å, Martin Nielsen, siger:

> "På det her punkt var [Venstre] måske ikke så vilde med at have [Hanne Severinsen] for langt fremme i mediebilledet. Netop fordi du taber flere stemmer andre steder, end du vinder her. En [Venstremand] jeg kender sagde: 'Herregud, jer, I kan da ikke true med noget, I stemmer [alligevel] på os, I har da ikke andre at stemme på'" (Interview Martin Nielsen 2004)

Samtidig kan lystfiskerinteresserne i en snoet å måske have haft ekstra indflydelse på holdningen i Venstres partitop, idet Venstres formand – Uffe Ellemann-Jensen – selv var en meget aktiv lystfisker (Interview Hanne Severinsen 2004; Interview Henning Fredsted 2004; Interview Svend Auken 2004; Interview Martin Nielsen 2004). Uffe Ellemann-Jensen siger selv:

> "Der er nok nogen, der har haft en fornemmelse af, at formanden havde stor sympati for projektet. Og det bekræfter jeg herved gerne" (E-mail Uffe Ellemann-Jensen 23.09.2004)

Folketingsbehandlingen af 'genskabelse af Skjern Å-systemets selvrensende effekt' afspejler den brede enighed. Miljøministeren kan ved førstebehandlingen i februar 1987 fortælle, at ministeriet allerede er i gang med at drøfte med Hedeselskabet, hvordan Skjern Å kan restaureres, og ministeren er, som forventet, meget positiv over for beslutningsforslaget:

> "Jeg må derfor også sige, at jeg er positiv over for intentionerne i beslutningsforslaget, ikke mindst ved tanken om, at det er den selvrensende effekt fra åen, vi har brug for" (*Folketingstidende* 1986/87 Forhandlinger sp.7024)

Blandt de øvrige partier er der opbakning til projektet undtagen fra Fremskridtspartiet. SF mener dog ikke, at man nødvendigvis skal lytte til alle lokale interesser, når projektet strikkes sammen, og Venstre påpeger, at det gamle udretningsprojekt var et godt projekt, og at man derfor skal passe på med ikke blot at afskrive den indvundne landbrugsjord.

Af udvalgsbetænkningen fremgår, at Skov- og Naturstyrelsen, i samarbejde med Miljøstyrelsen og Planstyrelsen, skal tage kontakt med den lokale Skjern Å-komité og Jordbrugskommissionen for Ringkøbing Amt med henblik på dannelsen af en arbejdsgruppe, som kan udarbejde et konkret projekt, hvor man får "bedst mulige resultater for de færrest mulige midler" (*Folketingstidende* 1986/87 Tillæg B sp.1557).

Fem dage efter at regeringen og Det Radikale Venstre bliver enige om Vandmiljøplanen, kan Skjern Å-beslutningsforslaget vedtages ved andenbehandlingen i Folketinget 5. maj 1987 uden den store dramatik. Igen lægges der vægt på, at de lokale interesser (bredt) skal inddrages. Af Venstres ordførers (Hanne Severinsens) indlæg fremgår det, at Severinsen ikke ser et meget stort projekt for sig: "Der er ikke tale om, at en kæmpemæssig gravko skal ud at grave snoninger" (*Folketingstidende* 1986/87 Forhandlinger sp.11179). Det kom slet ikke til at holde stik.

Forløbet omkring vedtagelsen af Skjern Å-projektet er et eksempel på, hvordan et stærkt naturbeskyttelsesnetværk opbygger forslag til en ny policy med et tilhørende positivt policy-image, som kan bruges til at få Skjern Å-projektet vedtaget. Ved Skjern Å kobles beslutningen klogt med en løsning af problemet omkring Ringkøbing Fjords forurening, hvilket rammer lige ned i en miljøpolitisk konfliktlinje, som var meget varm i disse år. Som vi senere skal se, blev projektets primære formål – forureningsbegrænsning via genopretning af selvrensningsevnen – siden hen nedprioriteret, for de fleste aktører i naturbeskyttelsesnetværket var egentlig mere interesserede i naturgenopretning af et smukt landskab med fugle og laks end i selve forureningsbegrænsningen. Men i første omgang skal vi se nærmere på det tidligere så stærke landvindingsnetværks ageren.

8.9 Landvindingsnetværket var underlagt naturbeskyttelsesnetværkets strukturelle magt

Talsmændene for de lokale landmænd var stærke modstandere af et projekt om genopretning af Skjern Ås selvrensende effekt, og de reagerede meget stærkt på borgmester Egon Søgaards udtalelse om, at udretningen var en forbrydelse mod naturen i ådalen (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 17.11.1986). Flere af lodsejerne havde således fædre, som i sin tid havde været med til at rette åen ud (Interview Martin Nielsen 2004).

Formanden for Skjern-Tarm-egnens Landboforening, Arne Voigt, som selv var lodsejer i Skjern Å-området og kommunalbestyrelsesmedlem for Venstre, erklærer, da det kommer frem, at Socialdemokratiet vil stille et beslutningsforslag, at en Skjern Å-genopretning vil ruinere mange landmænd, og at skatteprocenten i området vil stige med 1-1½ pct. Lodsejerne er således imod, at engene igen skal være "sump og morads" – landvindingsnetværkets traditionelle betegnelser for det, som landvindingsnetværket også betegner 'vandlidende jorder'. Desuden har kalkningen af engene allerede løst okkerproblemet, mener lodsejerne. Den lokale landboforening har derfor kontaktet De Danske Landboforeningers ledelse for at gøre dem opmærksom på urimeligheden, "så der kan blive gjort forestilling på rette sted, inden der eventuelt samles et flertal i folketinget om det" (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 27.12.1986). Det er tydeligt, at den lokale landboforening forsøger at reintroducere det gamle policy-image om vandlidende jorder ved den snoede å. Samtidig forsøger foreningen at mobilisere netværket, i form af moderforeningen, for at den skal gøre politikerne opmærksom på den konflikt, der ligger i forslaget i forhold til landvindingsnetværket.

Det lykkes dog ikke at aktivere De Danske Landboforeninger. Det *kan* skyldes, at flertallet i Venstres folketingsgruppe, som traditionelt ofte varetog landbrugets interesser, accepterede et Skjern Å-projekt, og derfor var det ikke værd at investere ressourcer i at tage en kamp om Skjern Å, som på forhånd tegnede nytteløs (Interview Henning Fredsted 2004). Samtidig havde Axelborgs landbrugstop en langt mere alvorlig kamp at kæmpe mod Vandmiljøplanen (især planens forslag om generelle beskyttelsesbræmmer langs vandløbene), hvor beslutningsprocessen kørte næsten helt parallelt med Skjern Å-beslutningsprocessen (se Andersen & Hansen 1991). En udlægning, som bl.a. fremføres af Ole Løvig Simonsen (S):

> "Men når Axelborg ikke gik imod det, så er det, [fordi], at de ikke både kunne holde til en kamp på miljøområdet og på [Skjern Å-området]. Det var mere et spørgsmål om, tror jeg – jeg kan ikke vide det helt nøjagtigt – at de forskellige partier var til møde ovre på Axelborg en gang om året, og der drøftede man de forskellige tiltag, og der var de meget optagede af de her to meter bræmmer. Jeg vil gå ud fra, at de har sagt, at det her [Skjern Å-projekt] kan vi lige så godt gå med til, for dels er der flertal for det og dels står vi så i en situation,

> hvor vi i hvert fald ikke også skal angribes der" (Interview Ole Løvig Simonsen 2005)

Som det konstateres i en leder i *Landsbladet*, så har landbruget et imageproblem på dette tidspunkt og derfor skal man have gang i en fornuftig dialog:

> "Du bliver ikke bedømt efter, hvad du er – men efter, hvad de andre tror, du er. Mediealderen har gjort en ny færdighed obligatorisk for personer i offentlighedens søgelys: Man skal kende de forskellige mediers væsen, så man kan forme sit budskab rigtigt. Budskabet skal nå læseren, lytteren eller seeren, så det forstås, ligesom det var ment. Det er den hårde virkeligheds hårde krav til alle landbrugets 'ambassadører' i medierne. Landbruget har et virkeligt image-problem ..." (*Landsbladet* 13.02.1987)

Man kunne måske også sige, at image-problemet består i, at det er naturbeskyttelsesnetværkets policy-image, som har størst medvind hos både politikere og befolkning.

To måneder senere holder landbrugsorganisationerne et stort protestmøde i Herninghallerne om den generelle 'landbrugshetz', som erhvervet mener at opleve. 17.000 landmænd er her mødt frem for at høre politikernes synspunkter på hetzen. Skjern Å har tilsyneladende ikke været et tema her, hvor det igen har handlet om den planlagte Vandmiljøplan (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 06.04.1987).

Tilbageholdenheden *kan* også skyldes, at landbrugsorganisationerne centralt kunne se det fornuftige i projekter, hvor landmænd fik en god pris for jord, som var blevet dårligt dyrkbar (Interview Ole Løvig Simonsen 2005; Interview Svend Auken 2004; Interview Bent Lauge Madsen 2002). I flere af interviewene fremføres det endvidere, at det var normal praksis at lade de lokale landboforeninger om at tegne foreningen i konkrete lokale afgørelser. Mod denne udlægning kan det fremføres, at det så er mærkeligt, at da den lokale forening beder om støtte, får man den ikke – i hvert fald ikke i en officiel udmelding.

Repræsentanter for de lokale lodsejere er på et senere tidspunkt på besøg hos De Danske Landboforeninger for at få støtte. Her rådes lodsejerne til at tage kontakt til et par af landvindingsnetværkets gamle eksperter for at få ekspertargumenter, men der er fortsat ikke nogen officiel støtte at hente (Interview Henning Willumsgaard 2004). De lokale landboforeninger har med andre ord stået temmelig alene i sagen om Skjern Å-genopretningen, for Landbrugsministeriet blander sig heller ikke i sagen, på trods af at ministeriet i 1981 havde præsenteret en analyse, der viste, at Skjern Å-udretningsprojektet havde været en "lønnende investering" (*Politiken* 01.02.1987). Landbrugsministeriet har sandsynligvis, i lighed med landbrugets organisationer, ikke fundet det umagen værd (også) at tage en kamp med Miljøministeriet i denne sag.

Som nævnt havde Hedeselskabet desuden 'skiftet' netværk og var begyndt at påtage sig opgaver på natur- og miljøområdet. Selskabet tilbød således allerede i februar 1987 sin bistand med et Skjern Å-genopretningsprojekt (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 09.02.1987). Sammenlignet med 1960'erne er der væsentligt færre ressourcer i landvindingsnetværket, der er ikke 100 pct. enighed om målene, og interaktionen ligger på et langt lavere niveau.

Alligevel vælger de lokale landboforeninger en meget konfrontatorisk stil i forhold til naturbeskyttelsesnetværkets aktører i fasen omkring projektets vedtagelse – der er ikke noget forsøg på at komme naturbeskyttelsessynspunkterne i møde. I stedet forsøger man at opbygge et negativt policy-image omkring en Skjern Å-genopretning. Landboforeningens formand forudser fx, med et af landvindingsnetværkets gamle og ofte brugte argumenter, at "miljøfrontkæmperne om få år vil tigge landbruget om mad" (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 06.03.1987), og efter landboforeningens generalforsamling i marts 1987 kræver en enstemmig generalforsamling, uden held, at miljøministeren går på tv og trækker sin ukorrekte udtalelse om "fuglene er væk, fiskene er væk" tilbage (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 23.03.1987) – en fornægtelse af, at den udrettede å skulle give nogen som helst problemer, som man også brugte i 1950'erne og 1960'erne. Men denne gang nytter det ikke, for det vedtages en god måneds tid senere, at Skjern Å-systemets selvrensende effekt skal genoprettes.

Som naturbeskyttelsesnetværket oplevede det frem til 1960'erne, oplever landvindingsnetværket her, hvordan naturbeskyttelsesnetværket har magt til dels at sætte en genopretning af Skjern Å på dagsordenen; dels at bestemme, hvordan Skjern Å diskuteres, da sagen først er kommet på den politiske dagsorden.

Kovendingen i magtforholdene er desuden meget tydelig i forbindelse med implementeringen af Folketingets vedtagelse om en genslyngning af åen.

8.10 Implementeringen – naturbeskyttelsesnetværkets aktører udøver magt og fylder indhold i begrebet 'naturgenopretning'

Allerede inden Skjern Å-projektet er vedtaget i Folketinget, nedsætter de to lokale borgmestre en Skjern Å-komité, som skal udarbejde et mere konkret projekt. Blandt de tolv udpegede i komitéen er der syv lokalpolitikere, tre repræsentanter for landvindingsnetværket og to for naturbeskyttelsesnetværket – men ingen embedsmænd fra Miljøministeriet. Komitéen får dog ikke den store indflydelse, for, som led i folketingsbeslutningen, nedsætter miljøministeren en Skjern Å-arbejdsgruppe, der skal forberede projektet, og her bliver der efter nogen polemik fire sæder ud af elleve til Miljøministeriets embedsmænd (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Fredsted til miljøministeren 26.05.1987, mappe 0050-94 læg I+II; Notits 18.06.1987 i samme mappe). Det gamle landvindingsnetværk sidder på ét sæde i kraft af en repræsentant

for Jordbrugskommissionen. Endelig var der de seks kommunale repræsentanter, hvor Miljøministeriet naturligvis ikke kunne være sikker på, at alle ville støtte ministeriets synspunkter. Omvendt vidste man dog, at borgmestrene var for, at der skulle ske et eller andet. Sammensætningen af arbejdsgruppen giver et klart plus til naturbeskyttelsesnetværkets aktører i modsætning til sammensætningen af Skjern Å-komitéen, som var mere mudret. Men man sørger for at sikre stor lokal repræsentation.

De to borgmestre, Søgaard (K) og Fredsted (V), tager sæde for de to kommuner, mens byrådene til de to andre pladser vælger personer, der også repræsenterer interesseorganisationer. Byrådet i Skjern vælger Arne Voigt (V), som også er formand for Skjern-Tarm-egnens Landboforening. Egvad byråd vælger Per Baand, der repræsenterer den lokale liste Egvadlisten, men samtidig er lokalformand for DN. Ringkøbing Amt udpeger to politikere, som ikke kan siges at være repræsentanter for interesseorganisationer på samme tid. Udpegningen var internt koordineret mellem de tre kommuner, så man fik en så bred gruppe som muligt (Miljødepartementets arkiv, Brev fra Skjern Byråd til miljøministeren 02.07.1987, journalmappe ”87-4109-13”). Af de i alt elleve medlemmer i arbejdsgruppen må fem medlemmer på forhånd formodes at være positive over for genopretningen (DN og de fire embedsmænd), mens to (landboforeningen og husmandsforeningen) kunne forventes at være negative. De fire resterende lokalpolitikere var man nok mere usikker på, men borgmestrene havde i hvert fald udtrykt ønske om en genopretning.

Desuden udpeger Egvad Kommune fire suppleanter, hvoraf de tre også repræsenterer interesseorganisationer. Én som repræsenterer lodsejerne, én som er lokalformand for DOF og én som er formand for Skjern Å-sammenslutningen (lystfiskerne). Skjern Kommune udpeger en stadsingeniør, der samtidig kan siges at repræsentere både Friluftsrådet og lystfiskerinteresser (Interview Henning Fredsted 2004; Interview Per Baand 2004; Interview Poul Hald-Mortensen 2004), og et byrådsmedlem. Desuden udpeger også Ringkøbing Amt og Planstyrelsen en suppleant hver. Endelig tilknyttes et sekretariat, som primært styres af to embedsmænd fra Skov- og Naturstyrelsen (Skjern Å-arbejdsgruppen 1988). Det bliver noget af et sammensurium af interesser, da suppleanterne som regel også deltager i møderne, hvor de har kunnet bidrage med ekspertinformation, og ”det er heller ikke altid, at det er lige nemt at hitte ud af kaskettypen” i udvalget (Interview Per Baand 2004). Endnu mere indviklet er det blevet af, at de fleste møder holdes sammen med den gamle Skjern Å-komité, hvorved også lodsejerne kommer til at sidde med til møderne.

Konstruktionen er udarbejdet på baggrund af et lokalt ønske om at repræsentere de lokale interesser bredt (Interview Henning Fredsted 2004; Interview Egon Søgaard 2004). Men som beskrevet var der ikke tvivl om, med

sammensætningen af de elleve stemmeberettigede, at der var overvægt af interesser, der støttede naturbeskyttelsesnetværkets synspunkter.

De indkomne projektforslag til arbejdsgruppen (bl.a. fra Hedeselskabet) blev sammenskrevet til fem hovedforslag, hvor man i begyndelsen regnede med et projekt på samlet ca. 1.000 ha. Arbejdsgruppen holdt desuden en række separate møder med berørte interesser – firmaer, lystfiskere, erhvervsfiskere, lodsejere. Lodsejerne giver her udtryk for, at de er meget negative i forhold til projektet (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 01.09.1987). Et par måneder senere står der med store typer på forsiden af *Ringkjøbing Amts Dagblad* (10.11.1987): "Chok for Skjern Å-lodsejerne: Meget mere jord med i projektet", og avisen kan berette, at lodsejerne nu har modtaget et kort, hvoraf fremgår, at helt op til 2.000 ha måske inddrages i projektet. 19. januar 1988 har arbejdsgruppen beregnet en effekt af projektforslaget, som forventes at begrænse kvælstofudledningen med 200 tons/år og fosfor med 20 tons/år. Og man får kort efter også Danmarks Havfiskeriforenings, og dermed de 27 'næsten-fuldtids-fjordfiskeres', tilslutning til genopretningsprojektet, hvis der ikke udløses okkerforurening (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 06.02.1988).

Projektet går derefter ind i en offentlighedsfase, som er karakteriseret ved en høj grad af konflikt mellem naturbeskyttelsesnetværket og lodsejerne, hvor en række forslag og idéer sendes til arbejdsgruppen. I denne fase går de seks væsentligste 'grønne'[116] interesseorganisationer sammen om en fællesudtalelse, hvor de bl.a. kræver et projekt med størst mulig selvrensende effekt og med gode muligheder for friluftslivet, "ikke mindst for det rekreative fiskeri". Omvendt er der mange lodsejerunderskrifter mod projektet (Skjern Å-arbejdsgruppen 1988 Bilag 7). Uenighederne varer også ved i arbejdsgruppen frem til gruppens indstilling til den nye miljøminister, Lone Dybkjær (RV), i juni 1988. Ni af de elleve medlemmer af arbejdsgruppen foreslår den såkaldte Sydløsning, der bl.a. omhandler en genopretning af den nederste del af Skjern Å. Et projekt på ca. 1350 ha til anlægsudgifter på ca. 65 mio. kr. (+jordkøb). Projektet forventes at kunne fjerne 309 tons kvælstof og 10,3 tons fosfor om året, ud af en samlet transport på henholdsvis 5133 og 173 tons om året. Projektet gennemføres på basis af frivillig jordafståelse.

Mindretallet – de to repræsentanter for landvindingsnetværket – afgiver en indstilling, hvis indhold er en afvisning af Sydløsningen; de kan kun gå med til et meget lille projekt på 42 ha. Mindretallet giver her udtryk for, at det føler, at de lokale interesser er blevet tilsidesat, og at projektet giver en meget begrænset reduktion af forureningen (den ville have været større med et projekt højere oppe på åen), hvilket ellers var projektets hovedformål. Endvidere kræves, at yderligere tiltag udsættes i ti år så lodsejerne ikke "skal tvinges fra deres jord og søge arbejde på fabrikken, [da] det vil blive oplevet som en psykisk nedtur, som man må skåne ranke, selvhjulpne mennesker for" (Skjern Å-arbejdsgruppen 1988; Miljøministeriet 1989).

Miljøminister Lone Dybkjær havde gerne set et billigere projekt (Miljødepartementes arkiv, Notits fra Miljøministeriets 5. kontor 24.10.1988, journalmappe "87-4109-13"), men følger dog arbejdsgruppens indstilling om Sydløsningen. I sin redegørelse til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg i maj 1989 (Miljøministeriet 1989) lægger miljøministeren vægt på lidt andre effekter end dem, som var indeholdt i folketingsbeslutningen:

- "Fjorden har behov for alle forbedrende initiativer" til at begrænse forureningen
- Specielt i Skjern Å-området er der behov for tiltag i tillæg til Vandmiljøplanens tiltag
- Specielt om sommeren og efteråret vil der være en væsentlig selvrensning
- Jorden har sat sig meget i området
- Det er et biologisk meget interessant vandløb, som bl.a. rummer den genetisk distinkte Skjern Å-laks. Sydløsningen vil være en værdifuld løsning herfor
- Åløbet har stor betydning for både indenlandsk og udenlandsk turisme i form af lystfiskeri og deraf afledte økonomiske gevinster for lokalsamfundet
- Projektet vil give mulighed for et rigt dyreliv og gode jagtmuligheder

Der står således ikke længere, at projektet er en "absolut nødvendighed" for fjordens overlevelse, som der gjorde i beslutningsforslaget i 1987. Samtidig nævnes det nu direkte, at Skjern Å-laksen vil få gavn af projektet, ligesom projektet vil give et rigt dyreliv.

Miljøministeren konkluderer i redegørelsen, at det er et spørgsmål om alt (Sydløsning) eller intet, og ministeren beslutter derfor at iværksætte projektet. Processen med jordopkøb og jordfordeling overlades til styrelserne, Jordbrugsdirektoratet og et nyt Rådgivende Udvalg af berørte interesser (mere herom senere). Desuden iværksættes et forsøgsprojekt på et afgrænset område (Poldene). Men den endelige afgrænsning af området udskydes til 1. januar 1993.

Aktørerne fra de to netværk har i høj grad forsøgt at påvirke selve udformningen af Skjern Å-projektet. Men som landvindingsnetværket i sin tid havde en fordel af, at Statens Landvindingsudvalg tidligere var den centrale beslutningsarena vedrørende konkrete landvindingsprojekter, så har naturbeskyttelsesnetværkets aktører denne gang haft fordel af, at det var styrelser i regi af Miljøministeriet, der skulle implementere projektet.

De lokale lodsejere og landboorganisationer opbygger i den fase, hvor projektet udformes, en stærk enighed om, at lodsejerne generelt er imod projektet (Clausen 2002: 56). En enighed landvindingsnetværkets aktører yder-

ligere opbygger ved altid at holde formøder inden møderne i arbejdsgruppen for at kunne stå samlet (Interview Henning Willumsgaard 2004). Desuden forsøger man at opbygge et negativt policy-image omkring naturgenopretning; især via den lokale avis *Ringkjøbing Amts Dagblad* – et medie som i meget høj grad må siges at tale lodsejernes sag, og som gennem årene skriver en mængde artikler om projektet. Tilbagevendende temaer i det policy-image, som forsøges opbygget i avisen, er:

- Det er urimeligt at begrænse landbrugsproduktionen, når verden sulter (14.11.1986, 01.09.1987)
- (Københavnske) embedsmænd skal ikke bestemme over lokale vestjyder (15.11.1986, 01.09.1987, 19.09.1987, 01.03.1988)
- Det er urimeligt at udføre naturprojekter på god landbrugsjord (19.09.1987)
- Landmændene er de bedste miljøvogtere (19.09.1987)
- Landmændene fratages deres levebrød (27.12.1986, 01.03.1988, 22.03.1988, 18.05.1988)
- Åvandet er ikke forurenet (16.03.1988, 24.03.1988)
- Projektet vil ikke give nogen selvrensning (17.02.1988, 23.02.1988)

Lodsejerne havde en yderst god kontakt til *Ringkjøbing Amts Dagblads* redaktør, Sven Hersbøll, som var Venstremand og selv lodsejer i Skjernådalen (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 01.03.1988; *Kristeligt Dagblad* 16.06.1988). Den tidligere lodsejerformand, Henning Willumsgaard, var med til møderne i arbejdsgruppen som suppleant for Egvad Kommune og i kraft af at han var med i Skjern Å-komitéen:

> ”Det var nok Arne Voigt [landboforeningens formand], der havde en tilknytning til Hersbøll … Dengang var vi glade ved Hersbølls støtte, men på den anden side kunne vi godt se, at den var lidt ensidig … Men direkte at være uhæderlig over for nogen [DN’s og DOF’s repræsentanter], fordi de ikke havde samme synspunkter, det skal man passe lidt på med. Det var ikke helt efter bogen. De havde ingen indflydelse på dagbladet – hvis de sendte noget, som ikke passede Hersbøll, så blev det enten ikke trykt eller også [HW foretager bevægelse som om noget bliver smidt væk]. Han var strid” (Interview Henning Willumsgaard 2004, Willumsgaards understregning)

Redaktøren gik så meget op i sagen, at han var med til møder med lodsejernes formand, landboforeningens formand og husmandsforeningens formand (Interview Henning Willumsgaard 2004). Desuden blev der ofte holdt møder med Venstres miljøpolitiske ordfører, Hanne Severinsen (Interview Hanne Severinsen 2004; Interview Henning Willumsgaard 2004). De lokale repræsentanter for lodsejerne forsøger også at få Dansk Landboforenings støtte.

Her får landvindingsnetværket ikke nogen direkte støtte, men rådes til at søge ekspertbistand:

> ”Bl.a. rådede [Dansk Landboforening] os til – det var mig, der kendte ham – at kontakte den tidligere rektor på Landbohøjskolen, professor Aslyng og den tidligere direktør for Hedeselskabet Sandahl Skov, som var gået på pension. De to havde vi så med, de forlangte kun en flybillet fra København og ud til Stauning, der var jo lufthavn i Stauning dengang, ellers ville de ikke have noget for arbejdet. Dem havde vi så ude nogle gange. Vi var også til møde i Miljøministeriet sammen med dem, hvor fosforproblemet i Ringkøbing Amt blev diskuteret. Men der led Aslyng nederlag, for man kunne ikke direkte overføre hans tal til Ringkøbing Fjord, som var en indfjord” (Interview Henning Willumsgaard 2004)

Begge eksperter havde været knyttet til det, man kan kalde 'gamle-Hedeselskabet', men selskabet havde jo nu fået en ny profil. De to eksperter mener ikke, at man får særlig meget forureningsbegrænsning ved de foreslåede projekter (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 18.02.1988), og de fremlægger deres synspunkter ved flere møder med arbejdsgruppen. Men det lykkes ikke at nedbryde naturbeskyttelsesnetværkets policy-image ved hjælp af (anden) ekspertviden, hvilket fremgår af citatet ovenfor. Det kan også konstateres, at landvindingsnetværket generelt havde svært ved at markedsføre et andet policy-image i de landsdækkende medier, og forsøg på at politisere Skjern Å-genopretningen igen – bl.a. via Hanne Severinsen (V), som stiller mange spørgsmål om projektet i Folketinget – lykkes ikke rigtig. Da der først er truffet en bred politisk beslutning på Christiansborg, er det svært at politisere Skjern Å igen. Lokalt er det tilsyneladende også svært, for flertallet i byrådene har også været for, om end enkelte byrådspolitikere var imod (Interview Egon Søgaard 2004; Interview Henning Fredsted 2004).

Lodsejerne og landboorganisationen forsøger desuden at udvide konflikten ved at danne et fælles udvalg med Arbejdernes Fællesorganisation i Tarm med den begrundelse, at Skjern Å-projektet også vil gå ud over den fra landbruget afledte beskæftigelse (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 22.03.1988; 25.03.1988). Initiativet har tilsyneladende ikke givet større indflydelse.

Forholdet i arbejdsgruppen mellem landvindingsnetværkets aktører og naturbeskyttelsesnetværkets aktører var mildt sagt ikke det bedste, og landvindingsnetværkets aktører føler ikke, at der lyttes til deres synspunkter. Omvendt mener naturbeskyttelsesnetværkets aktører, at der er frihed til at give meninger tilkende; samtidig er naturbeskyttelsesnetværkets aktører irriterede over, at landvindingsnetværkets aktører ved flere tilfælde refererer arbejdsgruppens hemmelige møder for det lokale dagblads redaktør, som så bringer oplysningerne ud til offentligheden i næste dags avis (se bl.a. Skov- og Naturstyrelsens arkiv, referat af arbejdsgruppens møde 06.10.1988, mappe ”F 752-17”). DN's lokalformand siger herom:

> ”Det var da også irriterende, for det var et klart forsøg på hele tiden at politisere det derhen, hvor [de] ønskede det – nemlig ad pommern til. [De] håbede udelukkende på en forhalingsteknik og –taktik, som kunne føre hen mod et regeringsskifte og nogle ændrede synspunkter. Men efterhånden løb det så længe, at processen var mere eller mindre irreversibel” (Interview Per Baand 2004)

Omvendt kan der sættes et spørgsmålstegn ved, hvorfor møderne skulle være så dybt hemmelige? Referatforbuddet kan således betragtes som et forsøg fra naturbeskyttelsesnetværkets side på at udøve strukturel magt, hvilket delvist kan sidestilles med det hemmelighedskræmmeri, der i sin tid var i Statens Landvindingsudvalg i forbindelse med udretningsprojektet. De dominerende netværk er i implementeringsfaserne ikke interesserede i at få en offentlig debat om projekterne; de vil have lov til i ro og mag at udarbejde projekterne og først præsentere projekterne, når de er helt gennemarbejdede og derfor sværere at modificere/afvise. Der er dog den væsentlige gradsforskel, at genopretningsprojektet rent faktisk diskuteres i en offentlighedsfase, men ellers hersker der generelt et referatforbud på møderne.

Det kan konstateres, at der har været meget langt mellem størrelsen af de projekter, som aktører i de to netværk har forestillet sig, og derfor har det været svært at opnå kompromiser mellem de to. Derved er det blevet det magtfulde naturbeskyttelsesnetværks synspunkter, som er blevet gennemtrumfet på bekostning af det svage landvindingsnetværks. Naturbeskyttelsesnetværket udøvede magt over landvindingsnetværket under implementeringsprocessen.

Som det også var tilfældet i Statens Landvindingsudvalg i sin tid, kan der peges på, at tætte personlige relationer inden i netværket var med til at begunstige naturbeskyttelsesnetværkets aktører yderligere.

Formanden for Skjern Å-arbejdsgruppen var Niels Ole Hansen fra Skov- og Naturstyrelsen, som bl.a. havde stået for udarbejdelsen af debatoplæggene om marginaljorder (*Vestkysten* 22.08.1987). Niels Ole Hansen var god bekendt med Børge Christensen fra Danmarks Sportsfiskerforbund og i øvrigt, i lighed med den socialdemokratiske forslagsstiller Henning Nielsen, selv lystfisker (Interview Børge Christensen 2004; Interview Bent Lauge Madsen 2002; Interview Poul Hald-Mortensen 2004); Børge Christensen og Niels Ole Hansen holdt flere uformelle møder om projektet[117]. Også Friluftsrådets formand, Ole Løvig Simonsen (S), havde gode erfaringer med Fredningsstyrelsen/Skov- og Naturstyrelsen:

> ”Da vi lavede det, som hed naturvejledere, da sad Niels Ole Hansen i Fredningsstyrelsen, og direktøren var Viggo Nielsen. Vi tilrettelagde så en tur til USA for at se på, hvordan de lavede ’rangers’ derovre. Han var ikke med på selve turen, men han var med til at tilrettelægge det. Det var så det, som blev til ’naturvejledere’ herhjemme. På den måde havde vi et meget godt forhold til

> Fredningsstyrelsen. Man kan også sige, at det var jo en statslig styrelse, så den var under regeringen, det er klart, men derfor var de alligevel i stand til at støtte op om nogle af de tanker, der var" (Interview Ole Løvig Simonsen 2005)

Friluftsrådets og styrelsens synspunkter var med andre ord ikke så fjernt fra hinanden. Som tidligere nævnt (se kap.5-6) var der også et vist overlap af interesser mellem Fredningsstyrelsens embedsmænd og DOF og DN, og det gjaldt således også i forhold til Skov- og Naturstyrelsen (Interview Bent Lauge Madsen 2002; Interview Ole Løvig Simonsen 2005). Det betyder ikke nødvendigvis, at det har givet sig udslag i en favorisering af DOF-/DN-synspunkter i beslutningsprocessen, men omvendt er det heller ikke kommet foreningen til skade. DOF's lokalformand er i øvrigt med til at udarbejde en rapport, som viser, at Sydløsningen vil give en stor positiv effekt på fuglelivet. I rapporten anbefales en fredning af hele ådalen, hvilket giver anledning til yderligere konflikt i forhold til landvindingsnetværkets aktører (*Kristeligt Dagblad* 03.08.1988).

Det er desuden interessant, at aktører i naturbeskyttelsesnetværket også benytter sig af EF's generaldirektorat for miljø via endnu et *DR Derude*-program i februar 1988. Her roses projektet til skyerne af EF's generaldirektør Brinkhorst, og i et efterfølgende brev fra Niels Ole Hansen til den danske direktør i generaldirektoratet, Henningsen, takkes der for Brinkhorsts deltagelse (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, 18.02.1988, mappe "Skjern Å Arbejdsgruppe 0050-94 Læg III"): "Allerede nu kan det siges, at generaldirektør Brinkhorst's medvirken har vejet tungt i seriøsiteten i den debat om åens genopretning, som nu pågår. Brinkhorst's fremhævelse af projektets europæiske betydning er gået rent ind". Brinkhorst er med til at opbygge et positivt policy-image omkring naturgenopretningsprojekterne.

DN's lokalformand bakkede også op om naturbeskyttelsesnetværkets synspunkter undervejs i beslutningsprocessen. Vedrørende DN er det dog interessant, at DN's hovedforening er ret usynlig i debatten om Skjern Å, hvilket især skyldes, at man var bange for, at Skjern Å-projektet skulle sluge for mange naturgenopretningsmidler. Hovedforeningen var således i højere grad tilhænger af, at man hellere skulle fremme flere små naturgenopretningsprojekter rundt omkring i landet (Interview Svend Bichel 2005). Hovedforeningen følger dog Skjern Å-sagen og klager fx til ministeren, da der er forlydender om, at DN ikke repræsenteres i arbejdsgruppen (Miljødepartementets arkiv, Brev fra Svend Bichel til miljøministeren 25.05.1987). DN's lokale repræsentant siger om hovedforeningens prioritering:

> "[DN centralt] er [på det tidspunkt] nervøs for, at naturgenopretningsmidler i alt for udpræget grad skal gå i en årrække til ét stort projekt i Danmark. Frem for at lave en række af de naturgenopretningsopgaver, som er på landsplan. Man er lidt usikre på, om det er den rigtige strategi at udvikle ét stort projekt.

> Man kan også sige, at da de her mange projektforslag bliver lagt på bordet, så alt meget teknisk ud. Autenciteten og naturindhold og alt sådan noget blev væk i alle de her tekniske løsninger. Der var meget ingeniør i det og ikke så meget natur. Der var ikke så meget autentisk i det vand. Men det var ikke vores intention, at det skulle være sådan" (Interview Per Baand 2004)

Og siden hen får man da også puttet mere 'autentisk natur' ind i projektet, om end DN gerne havde set, at åen fik lov til at gå mere over sine bredder (Interview Svend Bichel 2005), hvilket også havde givet større kvælstofaflejring.

Det kan konstateres, at der kommer mere 'natur' ind i projektet, da miljøministeren kommer med sin redegørelse til Miljø- og Planlægningsudvalget i 1989. Samtidig bruges der ikke helt så stærke ord om den selvrensende effekt, som tilfældet var i beslutningsforslaget i 1987. Forureningsbegrænsning og dyreliv i form af fx fugle og laks hænger til en vis grad sammen, men genopretningsprojekter kan også have mere eller mindre af det ene eller det andet[118].

En af Skov- og Naturstyrelsens embedsmænd påpeger, at ministerskiftet fra Christian Christensen (KrF), som jo netop i sin tid helt klart fokuserede meget på Ringkøbing Fjords *forurening*, til Lone Dybkjær (RV), som ikke havde det samme personlige engagement i Skjern Å og Ringkøbing Fjord, gav embedsværket et friere spillerum i den redegørelse, Dybkjær skulle give til Miljø- og Planlægningsudvalget i maj 1989, hvor selvrensningen netop blev nedtonet til en vis grad og naturindholdet tilsvarende opgraderet:

> "[Vi lod Dybkjær] sige, at hun gerne vil se det her projekt som noget mere og større end selvrensning. Nu skulle det være et billede på, hvordan man laver autentisk naturgenopretning. Et virkelig flot eksempel på, hvordan sådan noget kan gøres i Danmark. Vi sagde ikke, at vi kunne lave systemeksport, men det var sådan noget, som lå i det også. Her var der virkelig mulighed for, som et pilotprojekt, at lave sådan noget ... det gik og vi åndede lettede op. Vi ville nødigt have kørt det igennem som et selvrensningsprojekt. Vi kunne også se, at det danske samfund havde brug for at se det her i et større perspektiv" (Interview anonym embedsmand 2004)

Et meget eksplicit eksempel på, at aktører fra naturbeskyttelsesnetværket her bestemmer, hvordan naturgenopretning/naturgenskabelse skal fortolkes og diskuteres 'af det danske samfund'.

Beskrivelsen af forløbet omkring selvrensningens nedprioritering og autenticitetens opprioritering understøttes af, at på et tidspunkt i indstillingens tilblivelsesproces, hvor Skov- og Naturstyrelsen har skrevet et udkast til Dybkjærs indstilling, er selvrensningen ifølge Miljøstyrelsen gledet helt ud, hvilket Miljøstyrelsen påpeger over for Skov- og Naturstyrelsen. Her gør Miljøstyrelsen opmærksom på, at folketingsbeslutningens hovedargument var en genskabelse af åens selvrensende evne, men at Skov- og Naturstyrelsen nu

kun fokuserer på naturgrundlag og rekreation. Miljøstyrelsen påpeger heroverfor, at Sydløsningen vil fjerne mindst 5 pct. af kvælstofbelastningen i fjorden og mindst 13 pct. i sommerhalvåret (Miljødepartementets arkiv, Brev fra Miljøstyrelsen til departementet 5. kontor, 28.11.1988, mappe "89-4105-135"). I en efterfølgende tyve siders notits om projektet pointeres derefter, at projektet både har kvaliteter til at genoprette natur og til at begrænse forurening, men:

> "Det er 5. kontors opfattelse, at projektet primært bør ses som et naturgenopretningsprojekt, og derfor gennemføres efter instrumenter i den kommende naturforvaltningslov" (Miljødepartementets arkiv, Notits, Miljøministeriet, Departementet, 5.kontor, 16.01.1989, s.10)

Der har med andre ord været en kamp mellem de to styrelser om, hvordan genopretning skulle defineres. Det pointeres samtidig i notitsen, at det, selvom projektet kan gennemføres efter Naturforvaltningsloven, vil være fornuftigt at forankre projektet i endnu en folketingsbeslutning. Dybkjær har hurtigt taget budskabet om naturgenopretning til sig, for på et møde med 'de grønne organisationer' siger ministeren:

> "Ministeren sagde, at der ikke ville være tale om den store selvrensning, og tidsforløbet derfor ikke kunne være afgørende. Det væsentlige var selve naturgenopretningen" (Miljødepartementets arkiv, "Noter fra ministerens møde den 20. februar 1989 …", 23.02.1989)

Skov- og Naturstyrelsens fortolkning af naturgenopretning bliver dermed den dominerende. Der sker åbenlyst et skifte i Skjern Å-indstillingen i løbet af Dybkjærs første år på ministerposten, så der fokuseres mere på naturindhold. Et skifte, som DN ikke har været utilfreds med (jf. Per Baand-citatet ovenfor). DOF, Friluftsrådet og Danmarks Sportsfiskerforbund må også formodes at være tilfredse med et projekt, som endnu mere kom til at handle om de rekreative aspekter og forøgelse af dyrelivet (især fugle og laks). I øvrigt kan det påpeges, at ved at Lone Dybkjær i indstillingen gør Sydløsningen til et alt-eller-intet-spørgsmål, har embedsmændene samtidig indbygget en ret stor sikkerhed for, at det vil blive alt-løsningen.

Meget interessant er det i den sammenhæng, at Bent Lauge Madsen – som var den af Miljøstyrelsens eksperter, der holdt det vigtige oplæg om den selvrensende effekt på Marginaljordskonferencen i 1987, som fik borgmester Egon Søgaard (K) til at kalde udretningen en forbrydelse mod naturen – kritiserede Sydløsningen i maj 1988 i et brev til landvindingsnetværkets ekspert, professor Aslyng. Lauge Madsen mente, ligesom Aslyng, ikke, at der kunne opnås nogen særlig stor selvrensning ved at slynge den nederste del af åen, sådan som det var meningen i Sydløsningen. Man skulle i stedet have valgt at slynge åen meget højere oppe i løbet, hvilket samtidig havde været

langt billigere. Hedeselskabet havde allerede på et møde i januar 1987, dvs. inden beslutningsforslagets vedtagelse, gjort opmærksom på eksakt samme problematik – det var tvilvsomt, om der kunne hentes nogen væsentlig selvrensende effekt i den nedre del af Skjern Å (Miljødepartementets arkiv, Notat vedr. et orienterende møde i Hedeselskabet 20.01.1987). Men en omregulering højere oppe i åløbet havde ikke givet et så spektakulært naturprojekt, som Skov- og Naturstyrelsen, DOF og Danmarks Sportsfiskerforbund m.fl. var interesserede i.

Lauge Madsen sad ikke med i arbejdsgruppen og var som sådan ikke direkte involveret i projektet, og hans udtalelser førte til en tjenstlig samtale med Skov- og Naturstyrelsens formand for arbejdsgruppen, Niels Ole Hansen, hvor Lauge Madsen fik en "stor skideballe"; han havde brugt Miljøstyrelsens brevpapir, men ikke udtrykt Miljøstyrelsens officielle holdning (Interview Bent Lauge Madsen 2002).

Nogle måneder senere, i efteråret 1988, viste Lauge Madsen en gruppe embedsmænd fra den svenske miljøadministration rundt ude ved Skjern Å, og han kom her igen ind på, at projektet "ikke har noget nævneværdigt med selvrensning at gøre". Oplysningerne fandt vej til *Ringkjøbing Amts Dagblad* (05.09.1988), hvilket fik arbejdsgruppens formand til at bede Miljøstyrelsens direktør, Jens Kampmann, tage affære over for Lauge Madsen. Kampmann bad derfor Lauge Madsen bringe et dementi, da han ikke udtrykte Miljøstyrelsens holdninger (Interview Bent Lauge Madsen 2002). Lauge Madsen skrev bl.a. som svar til Kampmann:

> "[Skjern Å-projektet] var overordentlig velment fra politisk hold. Men [politikerne] fik ikke en ordentlig forklaring. Jeg selv har en meget beskeden andel i initieringen, men slet ikke i opfølgningen ... Men en bestemt gruppe har været meget ihærdig i Skjernå-projektet: Ornitologerne, der også har nære relationer til [Skov- og Naturstyrelsen]. Det er der ikke noget ondt i. Men det er der i, at de bruger selvrensningen som en løftestang for at få lavet et fuglereservat. Der vil virkelig i området blive gode forhold for fuglene- og for ornitologerne, og sikkert adgangsforbud for andre ... Glem selvrensningen. Sæt som mål et naturreservat. Det resultat nås!" (Lauge Madsens arkiv, Brev fra Bent Lauge Madsen til Miljøstyrelsens direktør 03.10.1988)

Miljøstyrelsens direktør svarede Lauge Madsen, at Folketinget havde besluttet, at "der skulle ske en genregulering af Skjern Å, dvs. af den i 1960-erne stedfundne regulering" (Lauge Madsens arkiv, Brev fra Kampmann til Lauge Madsen 05.12.1988). Egentlig står der i folketingsbeslutningen, at der skal ske en 'omregulering' og 'genskabes snoninger' (*Folketingstidende* 1986/87 Tillæg C). En formulering, som dog har givet et stort spillerum for forskellige fortolkninger i implementeringsfasen. Efter irettesættelsen valgte Lauge Madsen at holde lav profil (Interview Bent Lauge Madsen 2002).

I efteråret 1988 kommer der meget hård kritik af projektet fra lektor Hans Kuhlman, Naturfredningsrådet, som kritiserer, at Naturfredningsrådet ikke er taget med på råd. Kuhlman mener, at selvrensningsevnen er beskeden og dårligt dokumenteret, og at den genoprettede natur bliver en 'pseudonatur'. Endvidere mener han, at for få uvildige eksperter har været involveret (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 07.11.1988). Men der har tilsyneladende været uenighed i Naturfredningsrådet, for efter at arbejdsgruppens formand udbeder sig en forklaring, skriver rådet nogle uger senere til arbejdsgruppens formand, at rådet støtter projektet (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Brev fra Naturfredningsrådet til Skov- og Naturstyrelsen, 28.11.1988, mappe "F 752-17"; se også *Ringkjøbing Amts Dagblad* 06.12.1988; 23.12.1988).

Det kan konstateres, at der i denne fase har været nogen kamp mellem forskellige tolkninger af begrebet genopretning. Samtidig står det fast, at Skjern Å-projektet bevæger sig fra primært (officielt) at handle om forureningsbegrænsning til i langt højere grad at handle om naturgenopretning, som Skov- og Naturstyrelsen definerer begrebet. Igen et eksempel på, at det er aktørerne i det magtfulde netværks center, som bestemmer, hvordan emner diskuteres (og defineres). Samtidig bliver der slået kontant ned på de kritiske røster, der kommer fra et par eksperter internt i naturbeskyttelsesnetværket.

I februar 1990 tiltrådte Finansudvalget Miljøministeriets første aktstykke, og der bevilgedes 38 mio. kr. til at iværksætte 1. delfase af projektet. Derefter nedsattes et rådgivende udvalg, som bl.a. skulle drøfte og rådgive i arbejdet med at realisere projektet og inden 1. januar 1993 komme med en indstilling til den endelige afgrænsning af området (Det Rådgivende Udvalg 1994). Det tog lang tid at udpege medlemmerne, så de kunne først træde sammen 10. januar 1991 – i øvrigt efter endnu et ministerskifte i december 1990, hvor Per Stig Møller (K) overtog Miljøministeriet.

Udvalget blev ret lige delt mellem aktører fra naturbeskyttelsesnetværket og landvindingsnetværket, men med en lille overvægt til naturbeskyttelsesnetværket. Flere repræsentanter har været med tidligere i processen, og der er nu blevet plads til nogle interesserepræsentanter, som ikke selv kommer fra området (fx Børge Christensen). Erhvervsfiskerne og jægerne opnåede også repræsentation.

I øvrigt er det interessant, at Landbrugsministeriet nu kan siges at være repræsenteret via en repræsentant for Jordbrugsdirektoratet. Landbrugsministeriet var pænt blevet spurgt af miljøminister Lone Dybkjær (RV), om man havde noget imod, at Miljøministeriet inddrog Jordbrugsdirektoratets ekspertise i Skjern Å-projektet (Miljødepartementets arkiv, Brev fra Dybkjær til landbrugsminister Laurits Tørnæs 20.03.1989). Henvendelsen er et af meget få eksempler på, at Landbrugsministeriet har været inddraget i beslutningerne i forbindelse med Skjern Å-genopretningsprojektet.

Sekretariatsfunktionen blev varetaget af Skov- og Naturstyrelsen, og samtidig ansattes landinspektør Fritjof Østergaard, Jordbrugsdirektoratet, til at varetage jordopkøb og jordfordeling.

Perioden frem til 1993 forløber relativt roligt, og det viser sig, som håbet, at myndighederne kan nå langt ad frivillighedens vej. 118 lodsejere har godt et år senere til staten solgt sammenlagt 1100 ha jord, som enten ligger i det område, hvor projektet skal gennemføres, eller kan bruges som byttejord (*Kristeligt Dagblad* 14.02.1992). Den statslige jordopkøber hjælpes på vej af, at der ikke er noget, som tyder på, at landbrugssektoren går bedre tider i møde. Samtidig var der ofte tale om meget små jordlodder, lodderne var ofte af mindre god kvalitet, og lodderne lå måske meget langt fra gården. Børge Christensen beskriver problemet:

> "Noget af det, som jeg tidligt indså, det var jo, at jorden 'satte sig' derovre. Man høstede jo frugterne af de årtusinder sediment, som lå derovre. Det gav jo ganske godt udbytte, men det blev ringere og ringere. Det blev sværere og sværere at behandle det og nogle af [lodsejerne] sad lidt hårdt i det. Hele arronderingen af alle de små jordlodder gjorde det jo heller ikke lettere efterhånden som landbrugsprisen trak mere og mere til. Der var, kunne jeg godt mærke, nogen stemning for, at det her endte nok ikke så godt. Nogle brønde løb tørre osv. Når vi havde de store offentlige møder derovre, så lagde jeg mærke til, at der var bankdirektører, som sad i baggrunden allerbagerst" (Interview Børge Christensen 2004)

Som lodsejernes formand siger, så kan man "godt være modstander af projektet, men ikke af at få orden i sin økonomi" (*Kristeligt Dagblad* 14.02.1992). Det var desuden af meget stor værdi, at Fritjof Østergaard, som stod for jordopkøbene, havde en lokal baggrund og havde en stil, der gjorde, at han hurtigt blev meget vellidt hos lodsejerne: "Han var et utroligt høfligt menneske og forstod 'at tage' bønder og lade være med at træde på dem"[119] (Interview Henning Willumsgaard 2004). Senere i processen går det trægere med opkøbene, men så lykkes det staten at købe herregården Lønborggård, som har godt 300 ha jord, og derefter går det stærkt, fordi staten nu kan tilbyde god byttejord for lodderne i ådalen (Interview Martin Nielsen 2004; Interview Henning Willumsgaard 2004; Interview Svend Auken 2004).

I marts 1994 kan Det Rådgivende Udvalg (godt et år forsinket) afslutte første fase og sende sin indstilling til Svend Auken (S), som i mellemtiden er blevet miljøminister. 205 frivillige aftaler er indgået på et areal på 1648 ha, men i den centrale del af ådalen mangler man 51 ha fordelt på tolv lodsejere, som man bl.a. ikke har kunnet finde attraktiv erstatningsjord til. I kraft af de mange arealerhvervelser får COWI til opgave at vurdere eventuelle arealtillæg til Sydløsningen – altså et udvidet projekt. I dette arbejde blev også Hedeselskabet inddraget, og selskabet involveres derved én gang til i et Skjern Å-projekt. Efterfølgende anbefaler udvalget at købe områder ved Poldene og

Omme Å-Borris-strækningen, selvom de ikke er nødvendige for projektet. Et mindretal, aktører fra naturbeskyttelsesnetværket, vil desuden gerne have Vesterenge (149 ha) med i genopretningsprojektet. Indstillingen rummer desuden en række ønsker vedrørende brugen af området. Til gengæld er der ingen overvejelser/råd vedrørende den selvrensende effekt (Det Rådgivende Udvalg 1994). Miljøministeren følger i juni 1994 udvalgets indstilling, men vælger desuden at følge mindretallets indstilling om også at inddrage Vester Enge. En embedsmand siger herom:

> "... ved Vester Enge gjorde jeg Børge Christensen meget sur, ved at vi havde lavet en uhellig alliance med DOF og DN i sekretariatet. Men Børge havde lavet en [anden] alliance. Det gør både jægere og lystfiskere tit, for det er jo jordbrugerne, som forsyner dem, med deres lejeaftaler, så han ville ikke spilles ud mod landbrugerne ved at kræve noget. Så de skulle sandelig ikke have Vester Enge med. Børge havde så lavet det fejljugement, at [Vester Enge] ikke kunne gå igennem, men Auken var parat til at tage det. Det kunne selvfølgelig være gået anderledes, hvis der havde været en anden minister. Havde det været Hans Christian Schmidt, var den ikke gået" (Interview anonym embedsmand 2004)

For ikke at gøre lodsejerne for utilfredse med sportsfiskerne, som er afhængige af at kunne leje fiskepladser af lodsejerne, vælger Danmarks Sportsfiskerforbund altså at indstille, at Vester Enge ikke skal med i projektet. Omvendt er der en uhellig alliance mellem DOF, DN og Skov- og Naturstyrelsen. DOF's Tage Madsen konkluderer om det forhold, at mindretalsindstillingen følges: "Det kan man så sige er udemokratisk, men jeg tror, at vi repræsenterede flere af [Aukens] stemmer end de andre" (Interview Tage Madsen 2004). Den sidste lodsejerformand, Martin Nielsen, nævner også, at det formentlig havde været nemmere for lodsejersynspunkterne, hvis den senere miljøminister, Hans Christian Schmidt (V), eller den tidligere, Per Stig Møller (K), havde stået for implementeringen i stedet for Auken (Interview Martin Nielsen 2004). At det bliver mindretalsindstillingen, der følges, er et klokkeklart eksempel på magtudøvelse fra naturbeskyttelsesnetværkets side. Selvom landvindingsnetværkets aktører, repræsenteret ved landboforeningerne, sammen med andre aktører har flertal for, at Vester Enge ikke skal med i projektet, så vælger miljøministeren altså alligevel at tage disse enge med i projektet.

Projektet opgøres ved indstillingen i 1994 til ca. 2100 ha. Et halvt år senere imødekommer Auken et lokalt ønske om at bevare den såkaldte Lønborgvej – en vej som går midt gennem projektområdet, og som var planlagt nedlagt (Det Rådgivende Udvalg 1996). Hanne Severinsen (V) forklarer:

> " Det var en af de ting, da Auken var ovre, hvor han gav mig ret i, at den blev man nødt til at bevare. Det ville have været helt tåbeligt at nedlægge den, for

> det er derfra, at nogen overhovedet ved, at projektet ser smukt ud derude – ellers ville de ikke vide det. De oprindelige fuglefolk havde vist forestillet sig, at det endte blindt på begge sider, og så kunne man gå rundt og kigge." (Interview Hanne Severinsen 2004)

Altså en lille sejr for landvindingsnetværket, og et lille nederlag for ornitologerne, som har stor betydning for området, da tilgængeligheden, på godt og ondt, er meget større. Om forhandlingerne i Det Rådgivende Udvalg generelt siger lodsejernes daværende formand:

> "I de rådgivende udvalg havde de grønne jo i realiteten majoriteten, så vi havde ikke en jordisk chance for at få et flertal for vores synspunkter. Fik vi flertal for, at det skulle være frivilligt og at vi skulle have en jordfordeling og en ordentlig pris for jorden, så kunne vi faktisk ikke gøre det bedre. Det var egentlig det det gik ud på, i hvert fald de sidste tre år jeg var med" (Interview Henning Willumsgaard 2004)

Landvindingsnetværkets aktører forsøger fortsat med alternativ ekspertviden at sætte hindringer op for projektet. De taler om at projektet kan give problemer med oversvømmelse i de nærliggende byer, at der kan opstå fosforproblemer, og at der kan blive problemer med gedder i en sø, som påtænkes oprettet i projektområdet (*Politiken* 06.08.1995). Man præsenterer i denne periode også nogle alternative genopretningsprojekter udarbejdet af Erik Lund, der i sin tid også havde alternative forslag ved udretningsprojektet i 1960'erne (Interview Martin Nielsen 2004; Interview Hanne Severinsen 2004). Landvindingsnetværkets synspunkter fremføres også ofte op gennem 1990'erne på Christiansborg, hvor Hanne Severinsen (V) stiller en lang række §20-spørgsmål til ministeren (Interview Martin Nielsen 2004; Interview Hanne Severinsen 2004). Landvindingsnetværkets protester fører også til, at det nye byråd i Egvad, uden held, stiller krav om, at projektet stoppes (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 09.08.1995). Men, som Henning Willumsgaard er inde på (jf. citatet ovenfor), har Landvindingsudvalgets aktører svært ved at vinde gehør – løbet er på dette tidspunkt ved at være kørt. Synspunkterne afvises – med undtagelse af geddeproblemet, som fører til, at projektet ændres.

I foråret 1997 kan COWI præsentere et konkret forslag til genopretningsprojektets udformning (Det Rådgivende Udvalg 1997: 8). Her dropper man bl.a. den tidligere idé om at åløbet skulle gå gennem søen Hestholm, da man er bange for, at hovedparten af lakse- og ørredyngelen vil blive spist af gedder i søen – åløbet føres i stedet uden om søen. Samtidig åbnes mulighed for, at man kan hæve åbrinken, så åen ikke går så meget over sine bredder (og man dermed undgår kontakt mellem gedder og laks). Endvidere påpeges det, at eventuelle fosforproblemer skal nøje overvåges, og man konkluderer, at der vil være mindre risiko end tidligere for oversvømmelser i Tarm og

Skjern. Den selvrensende effekt vurderes til 6 pct. for kvælstof og 12 pct. for fosfor (Det Rådgivende Udvalg 1997: 9ff). Havde man ført åløbet gennem Hestholm, som det var planlagt oprindeligt, havde det givet en større selvrensende effekt, men til gengæld færre laks:

> "[V]ed at vælge at benytte de gamle åløb, syd om Hestholm, har man minimeret risikoen for tab af lakse- og ørredyngel. Da lavvandede søområder er meget effektive til at omsætte og oplagre næringsstofferne i åvandet har man ved kun periodevis at tillade kontakt mellem åens hovedløb og søområdet i Hestholm valgt en løsning, hvor den selvrensende effekt af projektet ikke udnyttes fuldt ud. Da de naturlige processer i åløbet, i løbet af en periode vil øge hyppigheden af kontakt mellem å og søområde kan det forudses, at den selvrensende effekt af systemet vil være stigende gennem en årrække." (Det Rådgivende Udvalg 1997: 13)

Der er kort sagt igen ofret noget 'selvrensende effekt' for til gengæld at få mere spektakulær natur i form af flere laks og ørreder. Miljø- og energiministeren forklarer om ændringen i projektets formål:

> "[D]er kommer mere fokus på biodiversitet. Herunder også det rekreative. Det andet [selvrensningen] bliver skubbet lidt i baggrunden. Det er selvfølgelig min holdning, at man ikke bare skal tage naturen tilbage, fordi det giver et bedre rensningsresultat – man skal tage den tilbage, fordi den giver et rigere liv, flere arter, mere spænding. Og så solgte jeg jo til de lokale derovre … pludselig kommer der mange flere fugle og liv derovre, så selv for jægerne er det her en fordel" (Interview Svend Auken 2004)

Det er her blevet lagt fast, hvad naturgenopretning (mest) handler om, men samtidig må man også konstatere, at der er sket en forrykkelse i forhold til Folketingets oprindelige intentioner med Skjern Å-projektet. Lodsejernes formand forklarer om ændringerne:

> "Man kan sige, at den Sydløsning som slagsmålet stod om i de fem år fra 1990 til 1995, den blev også ændret på ret væsentlige punkter, inden vi kom frem. Fx Hestholm Sø, den var godt nok planlagt, men det var planlagt, at åen skulle gå igennem Hestholm Sø, og så skulle den fyldes med sand de næste 50 år, og så skulle man lave en ny til den tid. Men så kom lystfiskerne og fandt ud af, at det kunne man ikke gøre for gedderne … Så lavede man radikale ændringer. Det var meget radikale ændringer. Man førte åen ned i Lønborg Banke – næsten en kilometer sydligere – og så slog den et slag her ind omkring Lønborg, og så fordelte den sig i fire deltaer. Så lukkede man jo Ganer Å og Kirkeåen ind i Hestholmsøen, og så lavede man 300 m banket på den slyngede Skjern Å, hvor der var lavere banket, og hvor højvandet kunne trænge ind i søen også, så man kunne fylde søen på den måde. Og så undgik man de geddeproblemer, som man mente, der ville blive" (Interview Henning Willumsgaard 2004)

Og DN's lokalformand:

> "Kunne man fjerne et eller andet antal procent af det kvælstof, som havnede i fjorden, så kunne man muligvis vende miljøtilstanden. Ingen kunne udstede en blankocheck på det, men man kunne have sine formodninger om, at det kunne vende udviklingen, og det skulle slyngerne så være med til at gøre. Samtidig med at åen skulle gå over sine bredder forskellige steder. Det blev senere umuliggjort af hensynet til smolten – altså Skjern Å-laksen ... Man kan sige, at når man ikke længere kan lade Skjern Å gå over sine bredder og lave sine egne naturlige slyngninger sådan hen ad vejen, så bliver den effekt, som kommer af at vandet kommer ud og bliver denitrificeret, mindre. Det giver sig selv. Det er et hensyn, som bliver taget til Skjern Å-laksen, som en habitatart i Skjernåen" (Interview Per Baand 2004)

Nødvendigheden af at genoprette åens selvrensende effekt for at redde fjorden er her et glemt argument.

Også vedrørende disse ændringer af projektet havde Danmarks Sportsfiskerforbunds Børge Christensen, som kom med i Det Rådgivende Udvalg, stor indflydelse på det ændrede åløb (*Berlingske Tidende* 12.04.2002).

Ud over ændringerne ved Hestholm er det i 1997-indstillingen interessant, at projektet har skiftet navn fra *Skjern Å-projektet* til *Skjern Å Natur-projektet* (Det Rådgivende Udvalg 1997); et navneskifte som også den gamle borgmester Søgaard (K), som var med til at starte hele processen, forundres over (Interview Egon Søgaard 2004), for Søgaard havde jo netop også i sin tid primært fokuseret på forureningsproblemet.

I november 1997 træffer den politiske følgegruppe afgørelse om, at arbejdet gennemføres ved en anlægslov, og arbejdet med VVM-vurdering igangsættes. Miljø- og energiminister Svend Auken kan fremsætte Lov om Skjern Å Naturprojekt i april 1998:

> § 1. Lovens formål er at gennemføre en genopretning af Skjern Å-systemet fra Borris til udløbet i Ringkøbing Fjord inden for de områder i Skjern Kommune og Egvad Kommune, Ringkjøbing Amt, som fremgår af kortbilag 1 (projektområdet). Stk. 2. Genopretningen skal skabe mulighed for, at åsystemets snoninger og naturlige vandstandsvariationer genskabes og dermed bidrage til at forbedre levevilkårene for dyre- og plantelivet, sikre en høj vandløbskvalitet i Skjern Å-systemet og høj vandkvalitet i Ringkøbing Fjord samt forbedre mulighederne for friluftslivet. (*Folketingstidende* 1997/98 Tillæg A L63)

Den selvrensende effekt er helt klart rykket i baggrunden. Det udtrykkes meget eksplicit, da den socialdemokratiske ordfører, Martin Glerup, indleder førstebehandlingen af lovforslaget med ordene:

> ”Her står vi over for Danmarks hidtil største og mest ambitiøse naturgenopretningsprojekt, som i parentes bemærket også vil betyde 300 t kvælstofreduktion …” (*Folketingstidende* 1997/98 Forhandlinger sp.902)

Af lovens §6 fremgår det desuden, at projektet ikke kan bremses af jordbrugskommissionen. Dermed er håbet ved at være ude for modstanderne af projektet.

I 1990 havde man regnet med, at projektet kunne gennemføres for 115 mio. kr., men prisen beregnedes i 1998 til ca. en kvart milliard[120]. Prisstigningen kan bl.a. henføres til, at projektet blev meget større end først antaget, og samtidig viste jordpriserne sig også højere end antaget (*Folketingstidende* 1997/98 Tillæg A L63). Anlægsloven får stor opbakning, men Dansk Folkeparti, Fremskridtspartiet og Enhedslisten stemmer imod. Fremskridtspartiet/Dansk Folkeparti havde hele tiden været imod projektet, mens Enhedslisten stemte imod, fordi der var åbnet mulighed for, at lodsejere i projektområdet øst for Skjern-Tarm[121], mod erstatning, kunne få lov at beholde deres jord. Loven bygger fortsat på frivillighed, men som en sidste udvej åbner den mulighed for (§5 stk.3), at lodsejere kan eksproprieres. I maj 1999 eksproprieres i alt 13 ha, fordelt på fire lodsejere, i projektområdet vest for Skjern-Tarm (www.sns.dk). 7. juni 1999 tager Svend Auken det første spadestik til genopretningsprojektet, mens en gruppe lokale landmænd klædt i sort demonstrerer mod projektet; 30. oktober 2000 indvier prins Joachim første etape af det, der er blevet kaldt Nordeuropas største naturgenopretningsprojekt (*Ringkjøbing Amts Dagblad* 07.06.1999; 08.06.1999; 30.10.2000).

Efterfølgende nedsattes en brugergruppe, bredt sammensat af forskellige interesser, som fastlagde, hvordan området fremover kunne anvendes. Her kom konflikten især til at stå mellem kommunerne og jagtinteresserne på den ene side og ‘de traditionelle grønne’ interesser på den anden side. Blandt sidstnævnte ville en del have fredet relativt store dele af området – af hensyn til især oddere og fugle – med udgangspunkt i en rapport fra eksperter hos Danmarks Miljøundersøgelser (Madsen et al 1999). Jagtinteresser og kommuner var omvendt imod omfattende indgreb i den frie bevægelighed (og i jagtretten) i området (se fx *Jyllands-Posten* 22.08.1999). Brugergruppen kunne ikke enes om en indstilling og miljø- og energiminister Svend Auken (S) skar derfor i 2001 til sidst igennem og besluttede bl.a., at der tillodes jagt i halvdelen af området (*Politiken* 08.06.2001).

Det er fortsat lidt tidligt at vurdere projektets selvrensende effekt, men Danmarks Miljøundersøgelser vurderer, at projektet tilbageholder mindre end 10 pct. af fosfor- og kvælstoftransporten i et år med typisk vandføring. Det kan sammenlignes med den samtidige Vandmiljøplan I’s mål i 1987 om en generel reduktion af kvælstofudvaskningen med 50 pct. Blandt de mange naturmæssige effekter kan det nævnes, at ud over den rent landskabelige ændring er området blevet et godt område for oddere, vandløbsinsekter og

vandfugle, og området er blevet et tilløbsstykke for publikum. Opgangen af laks i åen er også øget meget de sidste ti år (Andersen 2005; Amstrup et al 2005; Bach et al 2005: 90f). Lodsejerformanden, Henning Willumsgaard, der selv solgte sin jord, da de fleste af de 350 lodsejere havde gjort det samme, blev efterfølgende meget begejstret for projektet, og Willumsgaard viser i dag selv rundt på guidede ture i området. Ifølge Willumsgaard er de fleste af de gamle lodsejere stadig imod projektet:

> "Jeg cykler derude hver dag om sommeren. Jeg synes, at når det skulle være ... hvis du spørger alle de bønder herude, som jeg kender, om de er tilfredse med den behandling, som de har fået, så siger de 'ja'. De er glade for den jord, de har fået, og dem som har solgt, er glade for den pris, som de har fået og de har fået en god behandling. Hvis du spørger 50 landmænd i dag, så siger de det samstemmende ... Spørger du de samme 50 landmænd, om de ikke synes det er et dejligt projekt med cykelstier derude, så synes de alle sammen, at det var bedre med korn og hvede derude. Der er så mange af dem, som ikke har forståelse for, at der er andre mennesker, som gerne vil se på fugle fra holdepladsen derude og som gerne vil cykle en tur på stierne, sejle med trækfærgen og spise en madpakke o.s.v. Det er fordi, at en typisk landmand, som er 45-50 år i dag, og er hængt op på en kæmpe bedrift, og som egentlig skal være i drift på ejendommen i 12-15 timer i døgnet, han har ikke tid til så meget andet derude" (Interview Henning Willumsgaard 2004, HW's understregning)

8.11 Naturgenopretnings-policyen forankres

Forløbet omkring Skjern Å-genopretningen viser, hvordan naturbeskyttelsesnetværket opfandt naturgenopretningsbegrebet på et tidspunkt, hvor der kunne opbygges et tilhørende meget positivt policy-image. En ny policy, som øjeblikkeligt kunne sælges til Det Radikale Venstre og kobles direkte til en miljøkonfliktlinje (eller snarere forureningskonfliktlinje) i Folketinget, uden at der først opbyggedes et policy-image i medierne. Som beskrevet i kap.6 var begrebet 'naturgenopretning' allerede fra dets fødsel i efteråret 1985 omgærdet af en positiv tone fra et bredt spektrum af de politiske partier. Den foreslåede policy når således knap at omtales i medierne, før den er omgærdet af politisk velvilje. Det er dog først med Skjern Å-projektet, at der for alvor sættes 'kød og blod' på den nye aktive policy og en konkret naturgenopretnings-policy begynder sin udvikling. Dermed ændres åbent-land-policyen vedrørende åer, søer, fjorde m.v. endnu en gang radikalt.

Skjern Å-projektet, som blev det første naturgenopretningsprojekt i stor skala, der blev givet grønt lys for i Folketinget, blev primært 'solgt' politisk som et forureningsbegrænsende projekt, om end man også vedtog at genskabe åslynger, men i implementeringsfasen fik naturbeskyttelsesnetværkets eksperter dygtigt ændret på projektet, så naturgenopretning/-genskabelse af

autentisk natur opprioriteredes, mens forureningsbegrænsning nedprioriteredes. En ændring som yderligere blev hjulpet på vej af ministerskiftet fra Christian Christensen (KrF) til Lone Dybkjær (RV). Med opprioriteringen af 'autentisk natur' i Skjern Å-projektet privilegeredes de centrale aktører i naturbeskyttelsesnetværket med mere af den type natur, de sætter pris på. Et klart eksempel på, at naturbeskyttelsesnetværket udøvede strukturel magt.

Siden hen sattes naturgenopretnings-policyen i system, da miljøminister Lone Dybkjærs naturforvaltningslov kunne vedtages i maj 1989. Som beskrevet i kap.6 er det her tydeligt, at selve genskabelsen/genopretningen af naturen er højt prioriteret. Til gengæld nævnes forureningsbegrænsning ikke med et ord i denne lov – naturbeskyttelsesnetværkets fortolkning af 'naturgenopretning' er her slået igennem under den nye minister. Den nye policy gøres helt eksplicit med Per Stig Møllers naturbeskyttelseslov i 1992 (se kap.6.2.2). I 1998 kommer det dog også til at fremgå, at loven kan anvendes til at genoprette vådområder med henblik på forbedring af vandmiljøet, men der er fortsat ingen tvivl om, at selve genskabelsen af natur (mere end genskabelse af forureningsbegrænsende effekt) er højt prioriteret.

Begrebet naturgenopretning har siden dets opfindelse været omgærdet af et positivt policy-image i medierne. Det er gennem de forløbne år således meget få kritiske ytringer om naturgenopretning, der kan ses i medierne – et positivt policy-image er her helt klart dominerende. Som DN's fredningsleder konstaterer: ”Et ord, som umiddelbart er forståeligt for enhver. Mere natur igen. Skove, strande, rene søer, slyngede vandløb, blomstrende overdrev, store landskabelige sammenhænge osv.” (Refn 2001: 7). Samtidig et ord, som det i dag er svært at opbygge et negativt policy-image omkring for de interesser, som ikke er interesserede i, at landbrugsjord omlægges til 'vild natur'.

8.12 Hvorfor er der sket radikale forandringer af åbent-land-policyen 1866-2006?

Den danske åbent-land-policy vedrørende åer, søer, fjorde og vådområder m.v. har i to omgange undergået radikale forandringer.

I 1970 fik det disprivilegerede naturbeskyttelsesnetværk stoppet den landvindingspolitik, som, drevet frem af et stærkt landvindingsnetværk, i de forgangne hundrede år havde ført til omfattende forandringer af det åbne danske landskab. Naturbeskyttelsesnetværket havde tidligere været underlagt landvindingsnetværkets strukturelle magt og havde derfor ikke udfordret det policy-image, som landvindingsnetværkets eksperter havde bygget op om, at der var tale om samfundsgavnlige, patriotiske projekter – til trods for at de fleste af naturbeskyttelsesnetværkets aktører ikke var begejstrede for landvindingspolitikken. Men da der omkring 1960 opstod større ændringer i to vigtige variable i den bredere samfundsmæssige kontekst – den kraftigt forbedrede samfundsøkonomi og den stærkt øgede beskæftigelse – ænd-

res netværksaktørernes opfattelse af de muligheder og begrænsninger, som den samfundsmæssige kontekst indebærer. Samtidig betyder forandringen i konteksten, at en af de fremmeste ressourcer i naturbeskyttelsesnetværket – ekspertviden om vild natur – nu værdsættes højere.

Forandringerne fører til, at eksperter fra det disprivilegerede netværk, i et veltimet og velkoordineret angreb, pludselig lancerer et meget negativt policy-image omkring det store Skjern Å-projekt specifikt, og landvindingsprojekterne generelt, som nu beskrives som skadelige. Et policy-image der får omfattende (og positiv) mediebevågenhed – bl.a. fordi naturbeskyttelsesnetværket har gode personlige relationer til nogle journalister. Enigheden i det disprivilegerede netværk om det nye negative policy-image er stor, og derved styrkes institutionaliseringen i netværket. Samtidig er der en stor interaktion mellem aktørerne om det nye image. På længere sigt øger det nye negative policy-image også integrationen i netværket – især via deltagelsen i Naturfredningskommissionen – som derved bevæger sig nærmere policy-fællesskabs-polen. Omvendt får det negative policy-image en viruslignende effekt på det gamle policy-fællesskab – landvindingsnetværket – da dets helt centrale omdrejningspunkt (Statens Landvindingsudvalg) nedlægges, og landvindingsnetværket disintegrerer og bevæger sig væk fra policy-fællesskabs-polen. Det nye policy-image kan knyttes til en ny (miljø)politisk konfliktlinje i Folketinget, hvilket gør det muligt (især via Naturfredningskommissionens arbejder) at skabe den policy-forandring, som indebærer, at Danmark går ind i en fase, hvor landbrugsjord principielt forbliver landbrugsjord, og vild natur forbliver vild natur.

Fra midten af 1980'erne kan der igen observeres en radikal forandring af åbent-land-policyen, da Danmark begynder at tage landbrugsjord ud af produktion med henblik på at naturgenoprette de pågældende jorder. Ved denne lejlighed er det igen naturbeskyttelsesnetværkets eksperter, som på dette tidspunkt kan siges både at være privilegerede (den eksisterende vilde natur kan ikke konverteres til landbrugsjord) og disprivilegerede (landbrugsjord kan ikke konverteres til vild natur), der er drivkraften bag forandringerne, da de udnytter forandringer i den bredere samfundsmæssige kontekst. Timingen er igen god, da en helt ny naturgenopretningspolitik (som egentlig er baseret på en ældre naturrestaureringsidé) med et tilhørende positivt policy-image, foreslås på et tidspunkt, hvor især den parlamentariske/ideologiske situation og den offentlige opinion betyder, at nye forslag på natur- og miljøområdet har gode chancer for øjeblikkeligt at blive politiseret og vedtaget. Derved ændres igen naturbeskyttelsesnetværkets opfattelse af de muligheder, den samfundsmæssige kontekst byder. Eksperternes geniale opfindelse af ordet 'naturgenopretning', som er nemt at formidle, er vigtig, da begrebet nærmest fødes med et positivt policy-image. 'Naturgenopretning' politiseres da også nærmest øjeblikkelig, da det få uger efter lanceringen præsenteres i

Folketinget, og det er siden hen blevet et begreb, hvortil der kun sjældent knyttes et negativt policy-image i medierne.

Koblet med en meget varm miljøpolitisk konfliktlinje i Folketinget kan der i første omgang vedtages en genskabelse/genopretning af Skjern Ås slynger og selvrensende effekt. Efter vedtagelsen i Folketinget er det i høj grad naturbeskyttelsesnetværket, som kommer til at definere dimensioner og indhold i projektet i implementeringsfasen og dermed udstikker den nye naturgenopretningskurs. En kurs hvor naturbeskyttelsesnetværket ikke er så interesseret i at følge Folketingets ønske om et forureningsbegrænsende Skjern Å-projekt, og hvor man i stedet skaffer et projekt med mere af den type natur, netværkets aktører værdsætter. Siden hen kan en mere generel naturgenopretningspolitik, der følger i sporene på Skjern Å-projektet, også vedtages. Det bliver i høj grad naturbeskyttelsesnetværkets aktører, som kommer til at bestemme, hvordan naturgenopretning generelt, og Skjern Å specifikt, diskuteres. Igen får det nye policy-image en disintegrerende effekt på det tidligere så stærke landvindingsnetværk, hvor centrale aktører ikke mener, at situationen i den samfundsmæssige kontekst er til at bekæmpe genopretningen af Skjern Å – et eksempel på, at det nu er naturbeskyttelsesnetværket, som udøver strukturel magt og får aktører i landvindingsnetværket til at undertrykke holdninger. Disintegreringen fortsætter, da landvindingsnetværkets mest centrale aktør (Hedeselskabet) foretager et opportunistisk netværksbytte, så selskabet i dag er del af naturbeskyttelsesnetværket, hvor det projekterer naturgenopretningsprojekter og således har fundet en ny eksistensberettigelse og et nyt relativt stærkt netværk.

Analysen viser, kort sagt, at et disprivilegeret netværk kan transformere større ændringer i netværkenes kontekst til en styrkelse af netværket ved at opbygge et (veltimet) negativt policy-image omkring den policy, som disprivilegerer netværket. Alternativt: Opfinde en ny privilegerende policy med et tilhørende positivt policy-image. Opbygningen af policy-images kan således øge institutionaliseringen og, på længere sigt, integrationen i et netværk. Kan det nye policy-image ydermere kobles til en politisk konfliktlinje i parlamentet, er der mulighed for at skabe radikal policy-forandring og dermed ændre på magtforholdene.

Som vi nu skal se, kan aktører i et disprivilegeret netværk under visse omstændigheder også have magt til at stoppe en *konkret*, disprivilegerende, afgørelse inden for en bredere policy, uden at det dog forandrer den overordnede policy på området.

KAPITEL 9

Disprivilegerede aktørers magtudøvelse i forbindelse med konkrete afgørelser

Aktører i disprivilegerede netværk kan ind imellem stoppe konkrete afgørelser inden for rammerne af en bredere policy. Naturbeskyttelsesnetværkets aktører havde magt til at stoppe enkelte landvindingsprojekter i perioden frem til 1970, trods det at det stærke landvindings-policy-fællesskab var interesseret i at gennemføre disse projekter. Parallelt kan det konstateres, at aktører i landvindingsnetværket i perioden fra 1985 og frem til i dag har haft magt til at stoppe flere naturgenopretningsprojekter. Selv i perioder med policy-stabilitet kan der dermed identificeres et vist spillerum for aktørerne – herunder de disprivilegerede – når der skal træffes afgørelse vedrørende konkrete projekter. Netværksstrukturer determinerer med andre ord ikke policyen helt og aldeles.

Som der er argumenteret for i kapitel 2.5, kan variation i den lokale kontekst vedrørende konkrete landvindings-/naturgenopretningsprojekter give aktører i et disprivilegeret netværk magt til at stoppe et konkret projekt. Det kan ske, hvis der i det konkrete tilfælde er mulighed for at skifte beslutningsarena til en arena, hvor et modsat policy-image dominerer, eller hvis store projektomkostninger eller videnskabelig information i det konkrete tilfælde kan bruges til at true med opbygning af et konkurrerende policy-image (se kap. 3.3). Derved kan et konkret projekt stoppes, uden at det dog ændrer på den overordnede policy på området eller på det generelle magtforhold mellem netværkene.

Afgørelserne om ikke at afvande Nærå Strand er et eksempel på, hvordan et disprivilegeret naturbeskyttelsesnetværk i perioden 1940-70 vandt over et privilegeret landvindingsnetværk i en konkret landvindingssag. Tilsvarende er afgørelserne om ikke at naturgenoprette Søborg Sø et eksempel på, hvordan et disprivilegeret landvindingsnetværk efter 1985 vandt over et privilegeret naturbeskyttelsesnetværk.

9.1 Afgørelserne i perioden 1940-70 om ikke at afvande Nærå Strand

Havvigen Nærå Strand (685 ha) er i dag del af et stort EU-fuglebeskyttelses–område på den nordfynske kystlinje syd for Æbelø og har siden 1998 også været udlagt som vildtreservat med restriktioner (Skov- og Naturstyrelsen 2005a). Nærå Strand var et af de havområder, som Statens Landvindingsudvalg var mest interesseret i at inddæmme, tørlægge og omdanne til bølgende kornmarker, da havvigen var relativt simpel at 'afsnøre' fra havet. Desuden havde man fra tidligere gode erfaringer med landvindingsprojekter på den nordfynske kystlinje (Stenak 2002).

9.1.1 Forsøgene på at få vedtaget en Nærå Strand-afvanding i 1940'erne

Allerede i 1918 var Nærå Strand på idéplanet foreslået som et tørlægningsprojekt, da udstykningerne af jord til husmandsbrug satte fart og Statens Jordlovsudvalg blev dannet (jf. Priemé 1997), men det blev dengang kun den mindre, nærliggende Klinte Strand, som blev tørlagt. Nærå Strand bringes i 1930'erne igen op som emne for et tørlægningsprojekt af den lokale godsejer på Egebjerggård, men det er først med Landvindingslovens vedtagelse og de medfølgende store statstilskud, at Nærå Strand for alvor kommer i fokus (*Fyens Venstreblad* 18.07.1918; *Fyens Tidende* 17.07.1918; 27.02.1927; *Fyens Socialdemokrat* 06.06.1954).

På Landvindingsudvalgets hovedudvalgs fjerde møde (januar 1941) oplyses det, at tidligere folketingsmand, gårdejer Johannes Kyed (V) har anbefalet sagen, og det er beregnet, at en inddæmning vil koste ca. én million kr. (18,5 mio. kr. i 2004-kroner) (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 14.01.1941; Elberling & Elberling 1950). Projektet er et af de få landvindingsprojekter, hvor det ikke er Hedeselskabet, der har projekteret, idet det er udarbejdet af den private ingeniør Frederik Hansen, som også havde været involveret i 1918-planerne.

I februar 1941 tager Statens Landvindingsudvalgs Underudvalg for Øerne til Nærå Strand for at holde et møde med godsejer Ingemann på Egebjerggård og to andre lodsejere, som er interesserede i afvandingen. Desuden deltager den projekterende ingeniør og fem repræsentanter for Bogense Fiskeriforening. Af mødereferatet fremgår det, at inden fiskerne er kommet til stede på mødet, har Landvindingsudvalget diskuteret projektet med de tre interesserede lodsejere langs bredden. Her oplyses det, at lodsejerandelen af udgifterne (den sædvanlige tredjedel af de samlede projektomkostninger) måske kan blive temmelig høj, da projektet er ret dyrt, og der er derfor "nogen fare for", at merindtægten ved de afvandede jorder ikke kan dække lodsejernes udgifter, selvom de altså får 2/3 statstilskud. Det vil i praksis sige, at projektets indtægter i værste fald er mindre end en tredjedel af projektets omkostninger. Lodsejerne lover på formødet at indsende en udtalelse om, at de uanset afkastet af projektet er villige til at betale deres tredjedel (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 07.02.1941). Her omgår Landvindingsudvalget en af de få retningslinjer, som udvalget skulle holde sig til; udvalget måtte kun vedtage projekter, hvor der var sikkerhed for, at lodsejerne fik dækket deres udgifter, men det krav ses der stort på i sagen om Nærå Strand. Da projektets økonomi er færdigdiskuteret, kommer fiskerne til stede og formanden for Bogensefiskernes udvalg, restauratør Elbjørn, protesterer straks mod inddæmningen:

> "Restauratør Elbjørn, Bogense, oplyste, at 13-14 Fiskeriforeninger protesterer mod Inddæmningen, og at der lige er indsendt en Protest. Havde ikke før hørt om Landvindingsloven og mente ikke, at der ved denne Lov kunde ske nogen

> Ændring i Fiskernes hævdvundne servitutmæssige Rettigheder. Det har altid været en Betingelse for Inddæmning, at der er fuld Enighed. – Mente, at Spørgsmaalet om Inddæmningen kunde indbringes for Domstolene. – Udtalte, at dette Omraade er en meget vigtig Opvækstplads for Fiskeyngelen, og at det ikke er for Bogense alene, at den har Betydning, men for hele den sydlige del af Kattegat. Det er den eneste Opvækstplads her i nærheden ..." (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 07.02.1941)

Elbjørn kan samtidig berette, at der i 1940 i Bogense er fisket fladfisk for 123.000 kr. (2,3 mio. kr. i 2004-kroner). En af Landvindingsudvalgets teknikere oplyser derefter Elbjørn om, at der *er* lovhjemmel til at foretage inddæmningen, men at man skal forhandle med fiskerisagkyndige, så områdets betydning for fiskeriet kan tages med i overvejelserne. Godsejer Ingemann beklager, at han med sit inddæmningsinitiativ må genere fiskeriet, men:

> "... fremhævede, at den Afgrøde et Landbrug vilde give paa dette Vandomraade langt vil overstige de nævnte 123.000 Kr." (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 07.02.1941)

Underudvalget for Øernes folketingsmand, Niels Frederiksen (RV), kommenterer hertil, at:

> "Det er Landvindingslovens Hensigt i den nuværende ekstraordinære Situation at udnytte den ledige Arbejdskraft og forøge Produktionen, og Udvalgets Pligt at afveje hvor meget Tabet for Fiskeriet og andre Værdier betyder imod den Gevinst, der kan opnaas ved det øjeblikkelige Arbejde, ved Produktionsforøgelsen af Foder og Korn og ved den Beskæftigelse, der ud i Fremtiden vil knytte sig til de nye Arealer. Det afgørende er, om Jordens Bonitet er god nok" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 07.02.1941)

Fiskerne afslutter mødet med igen at påpege, at Nærå Strand er den vigtigste opvækstplads for regionens fiskeyngel.

Som det også var tilfældet ved Skjern Å-udretningen, ser man her, at Underudvalget for Øerne foregiver blot at være et neutralt instrument til at afveje de forskellige elementer og sikre beskæftigelse og landbrugsproduktion. Men set i lyset af den diskussion, udvalget har haft inden fiskerne kommer til stede, forekommer argumenterne overdrevne. Selv med 2/3 statstilskud er udvalget (uofficielt) i tvivl om, om lodsejernes merindtægt kan dække deres udgifter; og samtidig er lige præcis Nærå Strand tilsyneladende af meget stor betydning for landsdelens fiskeri.

Nærå Strand-sagen giver altså anledning til utilfredse miner hos fiskeriet. Bl.a. derfor holder Landvindingsudvalgets hovedudvalg et møde med Fiskeridirektoratet, Dansk Fiskeriforening, Naturfredningsrådet, Reservatrådet og Jagtrådet for at drøfte en række inddæmningssager. Dansk Fiskeriforening havde, uden held, forsøgt at få sæde i Landvindingsudvalget (se kap.4.1.7),

men havde dog fået høringsret vedrørende inddæmningssagerne. Som indledning på mødet bliver fiskeriets repræsentanter belært om, at loven ikke kun handler om at skabe beskæftigelse, men også om at skabe landbrugsproduktion. Departementschef Wilcke forklarer:

> "Der er store Indførelsesvanskeligheder og Landet staar i en Nødssituation. Vel er Fisk godt, og Fiskerne skal leve, men viser det sig i enkelte Tilfælde, at de Foderemner, som Landbruget kan fremskaffe, har større Værdi, maa Fiskeriet desværre vige, ligesom Naturfredningshensyn m.v. maa vige" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, 28.03.1941)

Som det også var tilfældet ved Skjern Å, spiller Landvindingsudvalget her på modstandernes (manglende) patriotisme. Udtalelsen kan sættes i forhold til dels Landvindingsudvalgets Niels Basses udtalelser i 1940 om, at udvalget skal udvælge de projekter, som er bedst for både beskæftigelse og landbrugsproduktion (se kap.4.1.8); dels det faktum at udgifterne ved projektet var meget store i forhold til de forventede indtægter; dels det faktum at udvalget også skulle tage hensyn til fiskeriet i sine afgørelser.

I citatet er der ingen tvivl om, hvor Landbrugsministeriets departementschef har sin primære sympati, og efter at fiskerne igen har fortalt om Nærå Strands store betydning for Kattegatfiskeriet, foreslår departementschefen det, man, alt efter synsvinkel, kan vælge at kalde en salomonisk løsning eller en studehandel:

> "Formanden foreslog som en mulig Retningslinie for Forhandlingerne, at Fiskerne opgav Næraa Strand, som syntes velegnet som Landvindingssag, men nægtede at gaa med til Inddæmningen af Odense Fjord" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, 28.03.1941)

Med andre ord: Opgiver i Nærå Strand, så får I lov til at protestere mod Odense Fjord og efterfølgende beholde den. Derefter beklager udvalgets Niels Frederiksen (RV) sig over, at fiskerne altid påstår, at en given fjord, som der forhandles om, er den vigtigste. Samtidig mener Frederiksen, at det altid må bero på et skøn, hvor meget fiskeri der går tabt, mens man omvendt ved, at Nærå Strand-arealet er velegnet som landbrugsjord. Frederiksen, som jo også var formand for Statens Jordlovsudvalg, nedgør her den videnskabelige værdi af fiskernes opgørelser, mens værdien af landbrugsopgørelserne opgraderes, og han slår samtidig på fiskernes (manglende) patriotisme i disse krigstider, mens han indirekte truer med, at fiskerierhvervets omdømme kan lide skade:

> "... det vil være meget vanskeligt overfor det danske Folk at forklare, at vi af Hensyn til Fiskeriet ikke skulde kunne foretage Inddæmning af et eneste Fjordareal. Vi er interessere[de] i at faa saa mange som muligt af vore

> Arbejdsløse beskæftiget herhjemme" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenarmøder, 28.03.1941)

Men repræsentanten for Dansk Fiskeriforening, forhenværende landstingsmand, kutterfører Mads Christian Jensen (V) (Elberling & Elberling 1950), er ikke sådan at vippe af pinden. Fiskeriforeningens mangeårige formand påpeger bl.a., at langt over 100.000 danskere har deres levebrød ved fiskeriet, og at det i øvrigt er for dårligt, at fiskeriet ikke fik det medlem af Landvindingsudvalget, som man i 1940 bad om. Departementschefen mener omvendt, at udvalget viser sin velvillighed ved at diskutere med fiskeriet, og at det vil se mærkeligt ud, hvis udvalget ikke kan beskæftige sig med andet end moser, åer og søer og således må lade havinddæmningerne ligge. Fiskeridirektoratets repræsentant gør derefter opmærksom på, at der ved Nærå Strand er dyndbund, og netop derfor er det en god opvækstplads for fiskeyngel, men hertil replicerer departementschefen, at det netop også er derfor, at det kan blive god landbrugsjord.

Formændene for Jagtrådet, Naturfredningsrådet og Reservatrådet oplyser, at de har dannet et lille udvalg, hvor de enes om udtalelser, og de er klar over, at deres interesser generelt må vige i sager, hvor der kan indvindes god landbrugsjord, men at der måske bør tages et hensyn til deres interesser i sager, som står på vippen. De tre råd vil generelt vige i sager om åreguleringer m.v., men de har ofte en interesse i inddæmningssager. Nærå Strand er dog ikke den vigtigste for dem. Naturfredningsrådet formand, August Mentz, som jo havde en fortid i Hedeselskabet, hvor han havde været med til at sætte moseafvandingerne i system (se kap.4.1.4), beklager, at et fuglereservat ved Nærå Strand må ødelægges, men mener til gengæld ikke, at der er landskabelige og naturskønne hensyn at tage i området, og han opfordrer derfor fiskerne til at tage imod Landvindingsudvalgets tilbud om at ofre Nærå Strand mod i stedet at få lov at bevare Lumby og Seden Strand (Odense Fjord). Naturfredningsrådet tager altså her landvindingsnetværkets parti, og naturbeskyttelsesnetværket er dermed splittet i holdningen til Nærå Strand-inddæmningen. Mødet sluttes med en salut fra departementschef Wilcke:

> "Formanden maatte indrømme, at det gjorde ham ondt, at overhovedet een eneste af vore skønne Fjorde maatte inddæmmes, men under en Krig gaar jo altid noget til Grunde. Formanden bad Dr. Blegvad [Fiskeridirektoratet] om at sende Udvalget en objektiv og specificeret Fremstilling af, hvad der kan oplyses om Arealernes Betydning for Fiskeriet. Det er ikke med nogen stor Glæde, vi sidder her i Udvalget og skal træffe disse besværlige Afgørelser. Reservatraadet, Naturfredningsraadet og Jagtraadet vil altsaa ikke rejse nogen afgørende Indvending mod Inddæmning af Næraa Strand. Vi afventer saa Dr. Blegvads Indberetning." (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Plenar–møder, 28.03.1941)

Endnu en gang dyrkes et policy-image centreret om, at Statens Landvindingsudvalg blot er et neutralt redskab, der glædesløst må træffe tunge beslutninger for landets bedste. Et policy-image som står i stærk kontrast til de holdninger der udtrykkes, når landvindingsnetværkets aktører er forsamlede alene.

Efterfølgende opgør Dr. Blegvad Næraa Strands værdi for fiskeriet i området til mindst 67.000 kr./år (1,2 mio. kr/år i 2004-kroner) og formentlig nærmere 90.000 kr/år (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Brev fra Blegvad til Fiskeridirektoratet 16.04.1941).

Underudvalget for Øerne sammenholder derefter Blegvads beregninger med deres egne. Godsejeren, som jo er interesseret lodsejer, vurderer, at projektet vil give kornproduktion til en værdi af 360.000 kr./år (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 26.04.1941). Landvindingsudvalget mener dog, at godsejeren har glemt at tage højde for, at noget af området (80 ha) vil være helt ubrugeligt som landbrugsjord, og han har sat foldudbyttet for højt. Landvindingsudvalget reducerer derefter det forventede ekstra afkast med 29 pct. – det sættes nu til 257.000 kr./år. Driftsudgifterne forventes samtidig at være 55.000 kr., og fratrukket dem og fiskeværdien (90.000 kr.) beregnes projektet at give et ekstra afkast på ca. 110.000 kr./år. Her er der dog ikke taget højde for anlægsinvesteringen, som nu forventes at være højere end hidtil antaget – 1,4 mio. kr. Det er desuden ikke helt klart, hvad de 55.000 kr. til driftsudgifter dækker over – om det både er til pumpeudgifter og udgifter til driften af jorderne. Landbokommissionen (1966: 60) indeholder en generel opgørelse af driftsudgifter til jorder. Omregnes den til Nærå Strand, ville der (med den landbrugsteknik man brugte i 1966) have været driftsudgifter (gødning, traktorarbejde osv.) ved Nærå Strand på mindst 168.000 kr. (i 1941-priser)[122]. I tillæg ville så komme driftsomkostningerne ved at holde området tørt. En mere tilbundsgående analyse ville have krævet, at disse udgifter holdtes op mod omkostningerne forbundet med tabet af fiskeri, herlighedsværdi, fuglereservat osv. Det må betragtes som yderst tvivlsomt, om tørlægningsprojektet i en egentlig cost-benefit-analyse ville have givet et overskud. Samtidig ville det kunne forventes, at langt størsteparten af alle andre eventuelle landvindingsprojekter havde været mere samfundsgavnlige, idet der ikke her skulle tages højde for så store tab af fiskeværdier.

Underudvalget for Øerne indstiller projektet til vedtagelse i Landvindingsudvalgets hovedudvalg, da der forventes en merindtægt på 110.000 kr./år (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 26.04.1941).

På hovedudvalgsmødet er Fiskeridirektoratet igen inviteret med, og man overvejer i udvalget, hvad der kan gøres for at hjælpe fiskerne efter den planlagte afvanding. Følgende ordveksling finder sted mellem Niels Frederiksen (RV) og departementschef Wilcke fra Landbrugsministeriet (formand):

> ”Formanden: Kunde der blive Tale om at overlade noget Jord til Fiskerne somHusmænd? Niels Frederiksen: Der er antagelig ingen af Fiskerne, der er saaledes bosatte, at de er interesserede i at faa Del i Jorden. Formanden: Hvis vi skal gennemføre denne Sag mod Fiskernes Protest, vilde det jo være godt, om vi kunne glæde de omkringboende Fiskere paa denne Maade… Formanden: Kan Fiskerne anvendes ved Arbejdets Iværksættelse? Skal vi ikke foreslaa, at de Fiskere, der ønsker det og som egner sig dertil og vil være villige til at arbejde paa samme Vilkaar som øvrige Arbejdere, skal være fortrinsberettigede til at faa Arbejde ved Inddæmningen? Dette blev vedtaget” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 15.05.1941)

Landvindingsudvalget vil altså kompensere fiskerne ved at give dem fortrinsret til arbejdet med at ødelægge deres eget fiskeri. Fiskeridirektøren oplyser da også hertil, at fiskerne sikkert hverken vil have tillægsparceller eller inddæmningsarbejde, og han påpeger igen, at lige præcis Nærå Strand er meget vigtig for regionens fiskeri og at den er vigtigere end Odense Fjord. Hertil replicerer Niels Frederiksen (RV):

> ”Vi har afvist Roskilde Fjord, Dybsø Fjord, Stavreby Fjord og vil antagelig afvise Stege Nor. Vi kan ikke helt holde op med at foretage Landvinding” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 15.05.1941)

Det kommer dog frem, at en inddæmning af Lumby Strand antagelig er lidt billigere pr. ha end Nærå Strand og derfor måske bør foretrækkes. Men de to folketingspolitikere Frederiksen (RV) og Øllgaard (V) er ikke meget for at opgive Nærå Strand. Fiskeridirektøren forudser til gengæld, at der vil opstå uro blandt fiskerne, og det får formanden for Landvindingsudvalget til at sige:

> ”Naar Rigsdagen har gennemført Landvindingsloven, er det ikke blot for at skaffe større Produktionsmuligheder – vi ved jo ikke, hvor længe Krigen og dens følger varer – men ogsaa for at holde vore Arbejdere herhjemme i Landet, og her er det et øjeblikkeligt Krav, saa noget maa ofres. Det er en meget vanskelig og udsat Stilling, Landvindingsudvalgets Medlemmer har; og vi vil derfor bede Fiskeriets Repræsentanter lette os Byrden overfor Fiskerne, hvis det er muligt” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 15.05.1941)

Departementschefen får det her formuleret, som om det er Landvindingsudvalgets medlemmer, der er ofrene i denne sag. Appellen blødgør dog ikke fiskeridirektøren, som erklærer, at ”Man burde være forsigtig med at ødelægge et Erhverv for at skaffe nogle Arbejdere Arbejde” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 15.05.1941).

Da fiskeriets repræsentanter efterfølgende har forladt mødet, kan udvalgsmedlemmerne skrue ned for retorikken, og man diskuterer nu realpolitik: Vil landbrugsminister Bording (S) godkende indstillingen, eller vil han

ikke? Landbrugsministeren var altså ikke en sikker støtte i denne sag, og hvad det er for et 'øjeblikkeligt Krav' (jf. citatet ovenfor) der snakkes om, må derfor stå hen i det uvisse. Udvalget kommer frem til, at landbrugsministeren formentlig vil støtte Nærå Strand-sagen, hvis udvalget opgiver de andre sager.

Men det ville landbrugsminister Bording (S) ikke. Efter indstillingen har landbrugsministeren holdt en del møder med fiskerirepræsentanter. Efter et af de møder sendte Bording departementschef Wilcke på en tur i felten sammen med den lokale folketingsmand Povl Fr. Jensen (S) og folketingsmand Niels Frederiksen (RV) fra Landvindingsudvalget, for at de ved selvsyn kunne se nærmere på Nærå Strand. De tre blev bl.a. roet over vigen i båd og kunne her konstatere, at der virkelig var meget fiskeyngel, hvilket de desuden fik bekræftet af flere folk i området (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 24.06.1941; *Fyens Socialdemokrat* 06.04.1954; Elberling & Elberling 1950). Det får Povl Fr. Jensen (S), som havde været med til at rejse interessen for projektet, til at trække sin støtte tilbage, da han ikke med 2/3 statstilskud vil ødelægge forudsætningen for et ”ikke ringe fiskerierhverv”. Også Wilcke er blevet skeptisk over for Nærå Strand-projektet. Han har samtidig spurgt de lokale fiskere, om de er villige til ”som forholdene er i landet” at ofre Lumby Strand (i Odense Fjord) for ”samfundets gavn”, men det vil de heller ikke. Wilcke mener dog alligevel ikke, at Nærå Strand bør gennemføres:

> ”Jeg havde lidt Mistillid til Fiskeriets Udtalelser om den megen Yngel, men naar stedkendte Folk, der selv er interessere[de] i Inddæmningen, erklærer, at det forholder sig saaledes, saa kan vi ikke gennemføre Sagen. Vi vilde bringe Landvindingsudvalget i Miskredit, hvis vi herefter søgte at faa Sagen gennemført. Landbrugsministeren vil ikke gaa ind for sagen” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 24.06.1941)

Wilcke er især blevet overbevist efter at have mødt to lokale slusebestyrere, som ifølge Wilcke på ingen måde repræsenterer fiskeriinteresser, men derimod snarere landbrugsinteresser (og derfor er troværdige vidner). De to slusebestyrere bekræfter, at der er virkelig mange fisk i området. Wilcke er i sin afrapportering af turen desuden inde på, at projektet kun er rentabelt med 2/3 statstilskud, og det er derfor risikabelt at gennemføre, når man risikerer at ødelægge et bestående erhverv. Samtidig spiller fiskene nu ”en stor rolle i folkets ernæring” (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 24.06.1941).

Stemningen har været dårlig denne dag i Statens Landvindingsudvalg, for Niels Frederiksen (RV), som også var med på bådturen, og Olav Øllgaard (V) er meget uenige med Wilcke og landbrugsminister Bording (S). Niels Frederiksen (RV), som var formand for Statens Jordlovsudvalg og selv havde

et husmandssted, mener, at "der er politiske interesser i sagen", og gårdejer Olav Øllgaard (V) konstaterer irriteret:

> "Det, der gør en saadan Sag vanskelig at bedømme, er, at Fiskerne protesterer paa en saadan Maade, at man ikke helt mener altid at kunne tro paa dem, og man maa derfor bruge sit objektive Skøn. Underudvalget er kommet til eet Resultat og Formanden til et andet. Der er ikke meget at diskutere. Landbrugsministeren gaar jo ikke med til Næraa Strand. Vi kan drage den Lære, at Inddæmninger, hvor Fiskerne kommer med Protester, skal vi ikke spilde vor Tid paa" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 24.06.1941)

Øllgaard plejer her igen udvalgets selvopfattelse af, at der er tale om et helt neutralt udvalg, hvorimod modstandersynspunkter ikke kan betragtes som objektive, hvilket også ses af, at Wilcke først overbevises, da han har talt med slusebestyrerne. Wilcke runder behandlingen af Nærå Strand-sagen af med at konstatere:

> "Vi maa nu her i Udvalget handle med en vis Forsigtighed; vi har Naturfredningen, Jægerne og Fiskerne at slaas med. Vi vil berøve Sagen den Sympati, der findes i Befolkningen, hvis vi gaar for haardt frem." (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Hovedudvalgsmøder, 24.06.1941)

Hertil spørger et udvalgsmedlem, om udvalget så helt skal opgive havinddæmningsprojekterne, hvortil Wilcke replicerer: "Vi prøver med Lumby Strand".

Lumby Strand (475 ha) i Odense Fjord inddæmmes og afvandes i 1940'erne (Ebert 1951; Stenak 2002). Projektet projekteres af Hedeselskabet til 1,5 mio. kr. (28 mio. kr. i 2005-kroner), men ender med at koste 3 mio. kr. (56 mio. kr. i 2005-kroner) (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 15.06.1949).

Vedrørende Nærå Strand indstiller landbrugsminister Bording i en skrivelse af 21. juli 1941, at ministeriet under hensyn til de betydelige fiskerimæssige interesser ved Nærå Strand ikke kan godkende sagens gennemførelse (Hedeselskabets arkiv, nævnes i brev fra Stahlschmidt og Barnekow til Hedeselskabet 19.11.1953, mappe "6173 Næraa Strand A1-A B1-B E1-E").

I den konkrete afgørelse om ikke at afvande Nærå Strand i 1941 vinder det disprivilegerede naturbeskyttelsesnetværk således over det meget stærke landvindingsnetværk (jf. kap. 4). Det sker på et tidspunkt, hvor den bredere samfundsmæssige kontekst ikke er gunstig for radikale policy-forandringer:

- Samfundsøkonomi: Det er krigstid, ledigheden er høj (se figur 12 s.203) og landbrugseksporten er vigtig for den danske økonomi (se figur 11 s.202).

- Ideologi: Der er bred politisk enighed om landvindingspolitikken på dette tidspunkt.
- Institutioner: Ingen varians på denne variabel i forhold til samtidige landvindingsprojekter, som *kunne* vedtages.
- Netværk: Det var de to sædvanlige netværk, der stod over for hinanden.
- Offentlig opinion: Heller ikke her er der varians i forhold til samtidige projekter, som kunne vedtages.
- Viden: Der er ikke fremkommet ny viden om fordele og ulemper ved landvindingsprojekter generelt.

Til gengæld har viden om de specifikke, omfattende negative fiskerimæssige konsekvenser af et Nærå Strand-projekt spillet en afgørende rolle for den konkrete afgørelse.

Det er dog karakteristisk, at det privilegerede netværk ikke har tillid til de videnskabelige facts, som det disprivilegerede netværks eksperter præsenterer. Det kan godt være, som Lowry påpeger (2003: 17f), at en fælles tillid til videnskabelige data mellem to konkurrerende koalitioner/netværk øger sandsynligheden for, at et givet projekt kan vedtages – men en sådan tillid opstår ikke mellem landvindingsnetværket og naturbeskyttelsesnetværket. Her råder en udbredt mistro til modpartens ekspertudtalelser. Det er karakteristisk, at Landvindingsudvalgets medlemmer ganske enkelt ikke tror på fiskernes og Fiskeridirektoratets udtalelser om, at Nærå Strand er af ekstraordinært stor betydning for fiskeyngelen. Det er således først da udvalgsmedlemmer på en rotur over havvigen ved selvsyn kan konstatere, at der vitterligt er megen fiskeyngel i vandet, og samtidig får det bekræftet af to personer, som sympatiserer med landbrugsinteresser, at oplysningerne om de mange fisk betragtes som validerede

Som det er blevet beskrevet, må man konstatere, at landvindingsnetværket stod med en sag, hvor det var tvivlsomt, om projektet kunne hente blot en tredjedel af omkostningerne hjem igen. Kombineret med de videnskabelige facts om fiskemængderne og fiskeridirektørens spådom om, at der ville opstå uro, hvis sagen gennemførtes, har det tilsyneladende fået landbrugsministeren til at afslå sagen. Som departementschef Wilcke siger, så vil en gennemførelse af Nærå Strand-sagen risikere at berøve befolkningen dens sympati for (landvindings-)Sagen. Der var med andre ord en risiko for, at aktører i naturbeskyttelsesnetværket (erhvervsfiskerne og Fiskeridirektoratet) kunne bygge et negativt policy-image op omkring hele landvindingspolicyen, som i sidste ende ville kunne true landvindingsnetværkets privilegerede status, hvis sagen politiseredes. Den risiko turde flere aktører i landvindingsnetværket ikke løbe.

Sammenlignes med beslutningen om at udrette Skjern Å, kan det hævdes, at også ved Skjern Å var der viden om negative effekter på fiskeriet, men der er en gradsforskel. Ved Skjern Å var der megen diskussion og usikkerhed om, hvor meget forurening der egentlig ville komme ud i fjorden og hvordan fiskeriet ville påvirkes. Ved Nærå Strand var der ikke tvivl om, at fiskeriet (lokalt og regionalt) ville blive ødelagt, for havvigen skulle helt tørlægges. En anden forskel er, at det ikke var Hedeselskabet, som skulle projektere Nærå Strand-projektet, og derfor kan der argumenteres for, at interessen for den konkrete sag har været lidt svagere end ved Skjern Å. Det lader dog ikke til at have påvirket Statens Landvindingsudvalg – det havde stor interesse i tørlægningen af Nærå Strand, som også støttedes af de udvalgsmedlemmer, der havde tilknytning til Hedeselskabet.

Det kan i øvrigt konstateres, at fiskeriet kæmper en ensom kamp mod projektet. Der er ikke støtte at hente fra hverken Reservatrådet, Jagtrådet eller Naturfredningsrådet – snarere tværtimod, for Naturfredningsrådets formand opfordrer direkte fiskeriet til at opgive Nærå Strand. Tillige har DN og DOF tilsyneladende været meget usynlige i sagen om Nærå Strand – ifølge Statens Landvindingsudvalgs arkivalier er der ikke kommet ytringer fra de to interesseorganisationer. DOF kan ikke have været tilfreds med, at et helt fuglereservat skulle destrueres, men organisationen protesterer ikke over for Landvindingsudvalget, hvilket er i tråd med, at foreningen generelt var famlende i forhold til, hvad der kunne gøres for at stoppe landvindingsprojekterne (Ferdinand 1993: 143). DN kan heller ikke have været begejstret for en landvindingssag i det område, som i dag er udlagt som EU-fuglebeskyttelsesområde, og foreningen havde mulighed for at rejse en fredningssag, men i de år anvendte DN ikke fredningsinstrumentet, hvis det truede erhvervsøkonomiske interesser (se kap.4). De to organisationer ligger således under for Landvindingsudvalgets strukturelle magtudøvelse – de protesterer ikke, selvom de i høj grad disprivilegeres ved en inddæmning af Nærå Strand.

Det giver derfor ikke umiddelbart mening at tale om, at det disprivilegerede netværk i den konkrete sag har magt til at stoppe landvindingsprojektet. Men et par af aktørerne i netværket – fiskeriorganisationerne og Fiskeridirektoratet – har magt til at stoppe projektet, fordi der er sikre oplysninger om, at det konkrete projekt vil være meget ødelæggende for fiskeriet, og at disse aktører derfor kan true med at opbygge et negativt policy-image omkring landvindingspolitikken, hvis projektet alligevel gennemføres.

9.1.2 Forsøgene på at få vedtaget en Nærå Strand-afvanding 1953-72

Ændringen af Landvindingsloven i 1953 (se kap.4.1.10) får igen Statens Landvindingsudvalg til at tage fat på inddæmningssagerne, som med undtagelse af Lumby Strand-sagen havde stået i stampe. Lovændringen betyder, at udvalget kan tage landvindingssager op af egen drift, og at Landvindingsud-

valget derfor kan bekoste projekteringen (i stedet for lodsejerne). Men lovændringen betyder samtidig også, at Fiskeriministeriet repræsenteres i Landvindingsudvalget, og ministeriets repræsentant, Vedel Tåning, lægger på det første møde ud med at trække fronterne op ved at sige, at fiskeriet vil gå imod enhver indvinding af land fra søterritoriet. Vedel Tåning har dog skullet kæmpe en ensom kamp i udvalget, hvor de andre medlemmer uanfægtet begynder at diskutere de nye muligheder: Hvilken inddæmningssag skal man lægge ud med efter lovændringen – Ajstrup Bugt eller Venø Bugt? (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 03.06.1953).

Landbrugsministeriets departementschef, Paul Stahlschmidt, pointerer dog på et af de følgende møder, at søterritoriesagerne er dyrere end de sædvanlige landvindingssager og derfor må komme i anden række, og Hedeselskabets Niels Basse giver ham ret, men tilføjer: "Men kravene er så stærke, at vi må være indstillet på sager på søterritoriet. Her er det staten, som bestemmer" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 13.10.1953). Hvem der reelt bestemmer, kan dog diskuteres, for det er Hedeselskabet, der foreslår landbrugsminister Sønderup (V), som havde siddet i Hedeselskabets repræsentantskab, at få gang i søterritoriesagerne (se kap.4.1.10), hvorefter Landbrugsministeriet skruer en lovændring sammen. Også Olav Øllgaard (V) pointerer på samme møde i Landvindingsudvalget, at der "i de højeste kredse i befolkningen" nu er et ønske om, at der sættes projekter i gang på søterritoriet.

Statens Landvindingsudvalg behøver dog ikke selv tage initiativ til at genoptage Nærå Strand-sagen, for allerede i efteråret 1953 henvender elleve interesserede lodsejere langs bredden sig med ønsket om et projekt. Det fremgår af arkivalierne, at henvendelsen sker på initiativ af en gårdejer, som var medlem af Statens Jordlovsudvalg, hvor Landvindingsudvalgets Niels Frederiksen (RV), som jo var meget stor tilhænger af en Nærå Strand-inddæmning (jf. ovenfor), var formand (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, 27.10.1953, brev fra Kryger Madsen til departementschef Stahlschmidt).

Formanden for lodsejerne er amtsrådsmedlem Kryger Madsen, og han kan i forbindelse med anmodningen oplyse, at alle lodsejerne er uvenner med den private ingeniør, Frederik Hansen, som i sin tid udarbejdede 1941-projektet, og lodsejerne har derfor bedt Hedeselskabet foretage en ny projektering. Formanden for Underudvalget for Øerne, distriktsingeniør V.A. Lehnfelt fra Vandbygningsvæsenet, mener dog ikke, at der er saglige grunde til, at Frederik Hansen skal tages af projektet – hans projekt lever op til kravene – og der er således heller ikke grund til at bekoste en ny projektering, da et projekt således allerede foreligger (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 03.12.1953; Hedeselskabets arkiv, Brev fra lodsejerne til Hedeselskabet 19.09.1953, mappe "6173 Næraa Strand A1 –A B1-B E1-E").

Den nye landbrugsminister, Jens Smørum (S), som afløste Sønderup (V) 30. september 1953, havde selv siddet i Landvindingsudvalget i en kort peri-

ode, og han erindrer fiskeriets protester i 1941 og vil derfor først undersøge konsekvenserne igen.

To dage senere holder Landvindingsudvalgets to underudvalg for henholdsvis Jylland og Øerne et fællesmøde på Hotel Vasegaarden i Fredericia sammen med Hedeselskabet. Mødet handler om prioritering af inddæmningsprojekterne (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 05.12.1953). Det var ikke almindelig praksis, at de to underudvalg holdt fællesmøder, for alle underudvalgsmedlemmer sad også i hovedudvalget, men ved *ikke* at holde mødet som et hovedudvalgsmøde slipper man for et besværligt hovedudvalgsmedlem – Fiskeridirektoratets Vedel Tåning – som netop ikke var repræsenteret i nogen af underudvalgene. Mødetilrettelæggelsen er endnu et klart eksempel på den strukturelle magt, som det privilegerede landvindingsnetværk udøvede over naturbeskyttelsesnetværket.

På mødet har de øvrige udvalgsmedlemmer diskuteret, hvornår det var taktisk klogest at diskutere inddæmningssagerne med 'fiskeriet', som man jo desværre skulle rådføre sig med ifølge loven, og Hedeselskabets Niels Basse slår her fast, at det er bedst at vente med at drøfte sagerne med fiskeriet, til sagerne er prioriteret efter deres landvindingsmæssige interesse – dvs. efter at jordbundsundersøgelser er foretaget. Derefter går de to udvalg over til at diskutere, hvor man skal sætte ind med jordbundsundersøgelser, og her kommer Nærå Strand-sagen op igen, idet man vil foreslå supplerende jordbundsundersøgelser[123].

Mødet fortsættes 9. januar 1954 (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ), og her kommer det frem, at Vedel Tåning og Fiskeriministeriet – ministeriet var blevet udskilt fra Landbrugsministeriet af Hedtoft (S) i september 1953 – har opsnuset, hvad Landvindingsudvalgets øvrige medlemmer har gang i, og de har derfor i en skrivelse krævet at være med til at prioritere rækkefølgen af, i hvilke områder der skal foretages bundundersøgelser. De to underudvalg enes derfor om at sende 'fiskeriet' en liste over, i hvilken rækkefølge man vil gå i gang med bundundersøgelserne, som jo senere kunne føre til egentlige projekter. Kontorchef i Økonomi- og Arbejdsministeriet M.O. Olufsen har på mødet en idé om at man kunne flytte 20-50 mand med familier til fx Nærå Strand i en årrække, hvor de så i løbet af 4-8 år kunne tørlægge området og derefter slå sig ned som husmænd. Desuden diskuteres problemet med, at lodsejerne pludselig ikke vil have Frederik Hansens projekt, som jo teknisk set er veludført (jf. ovenfor), og det kan derfor blive nødvendigt at købe Frederik Hansens projekt for derefter at lade Hedeselskabet overtage projektet. Det er svært præcist at afgøre, hvorfor nogle af lodsejerne så pludseligt vil have Hedeselskabet til at overtage projekteringen. Underudvalget for Øerne noterer:

> "... Det har ved underhåndsdrøftelse af spørgsmålet været foreslået, at Frederik Hansen kan træde tilbage mod at få sit hidtil udførte arbejde betalt,

> hvorefter sagen kan fortsættes af Hedeselskabet, og man har gjort Frederik Hansen bekendt med denne tanke. Ingeniør Frederik Hansen beklager meget, at forskellige lodsejergrupper ikke ønsker ham som projekterende, og man har fra underudvalgets side efter at have drøftet spørgsmålet med begge parter det bestemte indtryk, at uviljen ikke har saglige årsager, (selv om der nu høres fremført forskellige indvendinger), men den omstændighed, at ingeniør Hansen åbenbart har forløbet sig overfor en eller nogle lodsejere, hvilket efter det for underudvalget foreliggende, dog ikke er ganske uforståeligt …" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Brev fra UUVØ til Statens Landvindingsudvalg 13.03.1954, Nærå Strand-journalen)

Frederik Hansen er dog villig til mod en kompensation på 27.874 kr. (357.000 i 2004-kroner) at træde ud af projekteringen og overdrage projektet til Hedeselskabet. Dermed kommer Hedeselskabet til at stå for endnu en projektering, for Hedeselskabet får, som lodsejerne ønsker det, opgaven med at udarbejde et nyt projekt, selvom det gamle projekt er 'teknisk veludført'. Forløbet har en klar parallel til Gjøl-Øland-Attrup-sagen (se kap.4.1.8), hvor lodsejerne ligeledes pludselig vender sig mod en privat ingeniør og kræver opgaven overdraget til Hedeselskabet.

Samtidig er det bemærkelsesværdigt, at Statens Landvindingsudvalg vælger at bruge en net sum penge på et projekt, som man endnu ikke har vedtaget skal gennemføres. Et overflødigt køb – med mindre udvalget var sikkert på at ville fremme projektet, uanset hvilke argumenter fiskeriet ville præsentere. En fremgangsmåde, som 3. Revisionsdepartement da også senere kritiserede i en udtalelse i 1958 (Statens Landvindingsudvalg, Brev fra 3. Revisionsdepartement til Landbrusministeriet 25.11.1958, Nærå Strand-journalen). Ingeniør Lehnfelt fra Landvindingsudvalget beder, samme dag som Frederik Hansen købes ud af projektet, Hedeselskabet om allerede nu at gå i gang med at forberede projektet – på trods af at fiskeriundersøgelserne først lige er begyndt:

> "… Selv om Fiskeriministeriets udtalelse i sagen muligvis ikke foreligger til dette tidspunkt; ville det alligevel være hensigtsmæssigt at forberede arbejdets udførelse ved udarbejdelse af licitationsbetingelser m.v., således at en påbegyndelse af inddæmnings- og tørlægningsarbejder ikke skal udsættes i årevis, og idet forarbejderne forsåvidt angår netop Nærå Strand er længere fremme end vistnok alle andre inddæmningsforslag …" (Hedeselskabets arkiv, Brev fra Lehnfelt til Hedeselskabet 13.03.1954, mappe "6173 Næraa Strand A1-A B1-B E1-E)

Uenighederne rumlede i 1954 fortsat mellem fiskeri og landbrug, og derfor holder landbrugsminister Jens Smørum (S) et møde med fiskeriminister Christian Christiansen (S) og hans embedsmænd, Landvindingsudvalget og fiskeriorganisationerne (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 15.02.1954). Mødet skyldes primært, at 'fiskeriet' er blevet urolige, efter at

aviserne har kunnet referere fra nogle foredrag om tørlægninger på søterritoriet holdt af Hedeselskabets direktør, Niels Basse. Der gydes dog olie på vandene på mødet – Lehnfelt fra Landvindingsudvalget kan fortælle, at "det er pressen, som har skabt sensation om tørlægningsforetagenderne" – og at man nok skal forhandle med fiskerimyndighederne, når konkrete projekter foreligger. Fiskeriministeren udtaler samtidig forståelse for, at noget må afstås.

Men avisomtalen aktiverer igen Bogense Fiskeriforening, hvis formand, Christian Jacobsen, sender en protestskrivelse til Fiskeriministeriet fra 16 fiskeriforeninger, hvor der klages over de påtænkte planer om en tørlægning af Nærå Strand:

> "... Vi vil sammen med disse fiskeriforeninger på det kraftigste tillade os at protestere mod hedeselskabets planer om inddæmningen af Nr. Nærå Strand, da denne plads er af uvurderlig betydning for fiskeriet i farvandene heromkring, og nu er den eneste yngle- og opvækstplads, der er tilbage på disse kanter ... Man er snart ved at være af den formening, at fiskeriet helt skal elimineres, idet bønderne bare lader deres ensilage føre ud i de offentlige vandløb og i stranden, således at der sker store forureninger overalt, uden hensyntagen til fiskeriet og dets bestand ..... det kan da ikke være meningen at vi helt skal udslettes af samfundet..... vi [må] håbe på, at det høje ministerium vil støtte os på al mulig måde i den for os så vanskelige sag. Vi er klar over, at det ikke bliver nogen let opgave, da der muligvis vil blive gået frem efter statistikken, for at sammenligne forholdet mellem landbrug og fiskeri, men forholdet er jo det, at der ved selve de truede områder som regel aldrig findes ret mange fiskere, men det er så sandelig også af allerstørste betydning uden for områderne ... det [er snart] for galt, at for at få anbragt nogle få husmandssteder, skal flere hundrede fiskere måske med tiden gøres arbejdsløse..." (Statens Landvindingsudvalg, Brev fra Chr. Jacobsen til Fiskeriministeriet 12.03.1954, Nærå Strand-journalen, Jacobsens understregning)

Protesterne kommer fra et stort geografisk areal (bl.a. Skærbæk, Middelfart, Horsens, Samsø og Kalundborg), og protesterne finder også frem til *Fyens Socialdemokrat*, som har en stor artikel om fiskeyngelen, der trues af inddæmningsplanerne ved Nærå Strand – en artikel som ubetinget tager fiskernes parti (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Nærå Strand-journalen).

Men Landvindingsudvalget fortsætter undersøgelserne. Fiskeriministeriet gør det dog klart, at ministeriet, selvom jordbundsundersøgelserne skulle være positive, vil modsætte sig søterritorieprojekter i: Limfjorden, Alrød Bredning, Nærå Strand, Seden Strand, Noret ved Rone Klint og Saunsø Bugt. Samtidig indsender Dansk Fiskeriforening i en lang skrivelse et "Nødråb til regering, folketing og myndigheder", som er en generel protest mod søterritorieprojekterne (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 26.10.1954).

Landvindingsudvalget fortsætter ufortrødent arbejdet med at forberede en beslutning om at afvande Nærå Strand, men sagen trækker i langdrag, for Fiskeriministeriets eksperter er lang tid om at foretage de krævede undersøgelser af fiskebestandene rundt omkring på søterritoriet. Til gengæld får Statens Landvindingsudvalg en slags støtteerklæring fra en anden vægtig aktør i naturbeskyttelsesnetværket – DN. DN havde kritiseret nogle få søterritoriesager (*Dansk Naturfredning* 1955), og den negative presse, som det havde givet, får tilsyneladende foreningen til at være meget påpasselig, for kort efter at DN har accepteret Skjern Å-udretningen via det vage høringssvar (se kap. 7.4), giver foreningen også en 'blankocheck' til en række søterritoriesager i et brev til Statens Landvindingsudvalg:

> "... Under omtalen navnlig i dagspressen af forskellige af tørlægningsprojekterne i særlig grad i tilknytning til sagen om tørlægning af Kysing Fjord og de store limfjordsprojekter er der i den senere tid fra forskellige sider blevet rettet stærk kritik mod naturfredningsorganisationerne, og meget ensidigt er det undertiden blevet hævdet, at man fra naturfredningsorganisationernes side stedse kun vil møde modstand mod tørlægningsplanerne. Foreningen ønsker heroverfor at fremhæve, at der ikke fra Danmarks Naturfredningsforenings side på noget tidspunkt er taget principiel stilling imod [landvinding på søterritoriet]...
>
> "[Danmarks Naturfredningsforening har] særligt bemærket, at landvindingsudvalget ved farvandsområder som Holsteinsborg Nor og Basnæs Nor har besluttet intet at foretage under hensyn til disse områders naturskønne og særprægede natur. I taknemmelighed erindrer man også den for naturfredningsinteresserne så gode løsning ved Tempelkrogen i Holbæk Fjord ... "
>
> "... under hensyn til den ovennævnte kritik [vil foreningen] gerne allerede nu påpege, at der blandt de områder, hvor der i dag er foretaget eller bliver foretaget undersøgelser med henblik på tørlægning, er flere lokaliteter, hvor vi på forhånd har fundet, at der næppe udfra naturfredningsmæssige synspunkter vil være afgørende grundlag for protest mod eventuel tørlægning. Dette gælder sådanne farvandsområder som: Egholm Bredning, Ajstrup Bugt, Næraa Strand, Seden Strand, Ølsemagle ved Køge, Saunsø Bugt og muligvis tillige Venø Bugt. Endnu flere vil sikkert siden hen kunne tilføjes, når vi udfra vore synspunkter har haft lejlighed til endelig stillingtagen. Man skal her tilføje, at vi heller ikke har fundet anledning til indvending mod de foreliggende planer om inddæmning af større arealer i det sønderjydske vadehav udfor Tønder" (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Brev fra DN (Struckmann & Jessen) til Statens Landvindingsudvalg 04.05.1956)

Brevet nævner også syv områder, som DN omvendt har en naturvidenskabelig, landskabelig eller ornitologisk interesse i at bevare. Men der er altså in-

gen hjælp for fiskerne at hente ved bl.a. Nærå Strand – heller ikke fra Naturfredningsrådet, som allerede i 1941 afskrev Nærå Strand (jf. ovenfor).

Efter to års undersøgelser foreligger Vedel Tånings undersøgelse af fiskeriet ved Nærå Strand endelig i juli 1957. Rapporten konkluderer, kort fortalt, at netop Nærå Strand er yderst vigtig og produktiv for fiskeriet – området er det produktionsrigeste område pr. ha af de områder, som fiskeriekspertерne hidtil har undersøgt, og en tørlægning vil påvirke fiskeriet negativt i hele området fra Fyn til Djursland (Tåning 1957).

Disse resultater blev holdt op mod Hedeselskabets jordbundsundersøgelse, som i 1956 havde vist, at 80 pct. af arealet ville kunne blive "fortrinlig landbrugsjord", mens de resterende 20 pct. ville være af ringere beskaffenhed (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Brev fra F. Kolters 17.08.1956, Nærå Strand Journalen). Af Landvindingsudvalgets næste møde fremgår det, at udvalget ikke finder, at konsekvenserne for fiskeriet er så omfattende, at projektet bør standses (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 11.09.1957).

Men Landvindingsudvalget går ind i en periode, hvor man har langt flere vedtagne landvindingsprojekter, end der er bevillinger til at implementere, og samtidig tøver Statens Jordlovsudvalg med at købe arealer på søterritoriet, som anses for dyre (se fx Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder 11.09.1957; 05.09.1958). Grundet bevillingssituationen dropper Landvindingsudvalget samme år også at udføre jordbundsundersøgelser af Smålandshavet mellem Lolland, Femø, Fejø og Askø, da et så stort projekt næppe kan gennemføres inden for en overskuelig årrække (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 03.04.1957).

Men i januar 1959 indstiller Landvindingsudvalget alligevel til landbrugsministeren, at Hedeselskabet får grønt lys til at gå videre med Nærå Strand-projekteringen. Det sker på det først afholdte møde, efter at udvalgets Nærå Strand-kritiske fiskeriekspert, Vedel Tåning, er afgået ved døden. Nærå Strand var ellers ikke på dagsordenen denne dag, men bringes op under 'eventuelt' (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 28.01.1959).

I april 1959 kommer Arbejdsministeriets bekendtgørelse om stop for beskæftigelsesarbejderne (se kap.7.5), da ledigheden er faldet meget, men Landbrugsministeriet godkender alligevel, at Hedeselskabet får 25.000 kr. til at færdiggøre et Nærå Strand-projekt. Men tiden begynder at rinde ud for det relativt dyre projekt. Hedeselskabets projekt for Nærå Strand er færdigt i marts 1961 (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 15.12.1966, bilag). Det fremgår af projektudkastet, at der var blevet en lille plads til rekreation i projektet, for Hedeselskabet overvejede at placere en offentlig p-plads ved den påtænkte dæmning, hvor der skulle være cykel- og gangsti (Hedeselskabets arkiv, Udkast 28.02.1961, mappe "6173 Nærå Strand A1-A B1-B E1-E"). Projektet beregnes nu at ville koste 5 mio. kr. (51 mio. kr. i

2004-kroner) for en afvanding af 490 ha (ergo en gennemsnitspris på ca. 100.000 kr./ha i 2004-priser). Et stort og dyrt projekt, og det medfører problemer for vedtagelsen.

Fra begyndelsen af 1960'erne mindskes landvindingsbevillingerne (se tabel 7 s.105), og det meget omkostningstunge Skjern Å-projekt kommer fra 1962 til at sluge mange af de midler, som er til rådighed. Det betyder, at Landvindingsudvalget har lange lister over projekter, der er klar til udførelse og venter i årevis på, at der skal være midler til implementeringen (se fx Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 07.06.1962; 03.07.1963; 12.02.1965). Det betyder også, at der ofte går både halve og hele år mellem møderne i Landvindingsudvalgets hovedudvalg, og samtidig skal udvalget slås med den negative omtale i medierne i forbindelse med Skjern Å-projektet.

Udstykningsæraen er desuden gået på hæld (Priemé 1997), og de tørlagte jorder ville derfor have været sværere at afsætte til Statens Jordlovsudvalg, selvom forsøget gøres (Hedeselskabets arkiv, Referat af møde 03.03.1961, Mappe "6173 Nærå Strand A1-A B1-B E1-E").

I 1966 udgår søterritoriesagerne helt af Landvindingsloven, og disse sager kan derefter kun fremmes ved særlov. Nærå Strand når aldrig at genindstilles til landbrugsministeren, før søterritoriesagerne går ud af loven igen. Statens Landvindingsudvalg overvejer efterfølgende at forsøge at gennemføre Nærå Strand ved særlov (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 15.12.1966), men det bliver ved overvejelserne. Statens Landvindingsudvalg holder sit sidste møde 11. juni 1968 på Hotel Baltic i Nykøbing Falster (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, plenarmøder, 11.06.1968).

Som et lille efterspil kommer der fire år senere i november 1972 et krav fra Hedeselskabet til det, som nu hed Afvandingsudvalget på 28.960 kr. for udarbejdelse af Nærå Strand-projektet (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, Brev fra Hedeselskabet til Landbrugsministeriet 13.11.1972, Nærå Strand-journalen). Staten endte altså med først at købe ét "teknisk veludført" projekt (Frederik Hansens) og derefter endnu ét (Hedeselskabets), men ingen af dem implementeredes.

Da medlemmer af Venstres folketingsgruppe i 1976 foreslår en beredskabsplan for arealindvinding (Geckler 1982: 102), har Hedeselskabet for sidste gang Nærå Strand-planerne oppe af skuffen med projekter. Typisk for 'status quo'-perioden på åbent land-området, hvor naturbeskyttelsesnetværket står stærkere, er det her nødvendigt for Hedeselskabet at indarbejde et rekreativt område (55 ha) og et lille fuglereservat (30 ha) i landvindingsprojektet, som kan gennemføres for anlægsomkostninger på 22 mio. kr. (Hedeselskabets arkiv, Statuspapir 08.06.1976, mappe "6173 Nærå Strand Vedr. foreløbigt projekt af 1/3 1961). Men tiden er løbet fra de store landvindingsprojekter, og projektet ryger tilbage i skuffen. I perioden 1953-76 forbliver

Nærå Strand-inddæmningen en ikke-beslutning, da den aldrig når helt frem til landbrugsministeren.

Da Nærå Strand kommer på dagsordenen i 1953 råder nogenlunde de samme forhold i den bredere samfundsmæssige kontekst, som da projektet var på dagsordenen i begyndelsen af 1940'erne – den er gunstig for vedtagelse af landvindingsprojekter. Sideløbende med at Nærå Strand igen diskuteres, kan det store Skjern Å-projekt da også forberedes og vedtages. Desuden er der heller ikke denne gang støtte til 'fiskeriet' fra de andre aktører i naturbeskyttelsesnetværket.

Men i forhold til det første Nærå Strand-projekt er der den forskel, at landvindingsnetværket nu har fået revideret Landvindingsloven netop med henblik på at få gennemført nogle flere inddæmningsprojekter (se kap.4.1.10). Dermed bliver det også meget lettere for landvindingsnetværket offentligt at forsvare inddæmningen af fx Nærå Strand og dermed imødegå en eventuel opbygning af et negativt policy-image, på trods af, at Landvindingsudvalget anerkender, at der er store fiskerimæssige værdier i området.

Desværre er udvalget nødt til at afvente fiskeriinteressernes meget langsommelige undersøgelse af fiskeriets værdi – undersøgelser som *kan* have været trukket intentionelt i langdrag for at prøve at undgå en afgørelse om, at Nærå Strand skulle afvandes. Da fiskeriundersøgelsen endelig er klar, er formalia i orden, og Hedeselskabet færdiggør projektet, men desværre for landvindingsnetværket kan det ikke fremlægges, før Skjern Å-projektet vedtages i 1961 og der opstår et negativt policy-image omkring landvindingsprojekterne. I det klima var det ikke klogt at presse et stort projekt igennem, som dels var økonomisk betænkeligt, dels, hvilket alle var enige om, ville skade fiskeriet i en hel region. Samtidig vidste man, at fiskeriet var klar til at protestere højlydt. Derfor kan det privilegerede landvindingsnetværk ikke få gennemført Nærå Strand-inddæmningen.

Tilsvarende har det privilegerede netværk efter 1985 – naturbeskyttelsesnetværket – også måttet sande, at ikke alle naturgenopretningsprojekter kan vedtages.

9.2 Afgørelserne i perioden efter 1985 om ikke at naturgenoprette Søborg Sø

9.2.1 Forhistorien – afvandingerne

Søborg Sø var en ca. 500 ha stor sø beliggende mellem Græsted og Gilleleje på Nordsjælland. Indtil 1530'erne lå Søborg Slot ved søen, men slottet ødelagdes under Grevens Fejde. I 1784 fik Den lille Landbokommission øje på mulighederne for at omdanne den lavvandede sø til landbrugsland, som led i kommissionens opgave med at udvide og forbedre landbrugsarealerne i Frederiksborg og Kronborg Amter. Nogle år tidligere var Lille Vildmose i Nordjylland blevet afvandet, men Søborg Sø var det hidtil største vanddækkede

areal, som nogen havde givet sig i kast med. Den unge løjtnant Hans Nicolai Arctander forestod arbejdet, og i 1796 var en landkanal fra den højt beliggende sø gravet ud til havet; afvandingen begyndte, og kun et lille vanddækket område blev tilbage. Det viste sig dog hurtigt, at jorden generelt fortsat var alt for våd til at være ordentlig dyrkbar (Petersen & Meyhoff 1986: 21ff).

I 1858, hvor staten sælger ud af sine ejendomme, afhændes også Søborg Sø, som sælges til jægermester Th. E. Neergaard og folketingsmedlem L.N. Bregendahl fra Viborg, men allerede i 1872 sælges de meget vandlidende jorder videre til landets største godsejer, den entreprenante lensgreve Frijs, som 1865 blev konseilspræsident og udenrigsminister. 1872-1896 forbedres afvandingen af jorderne, og der anlægges fire søgårde[124] (Petersen & Meyhoff 1986: 42ff; *Berlingske Tidende* 04.04.1995). I 1896 overdrager greven søen til sine to døtre, som i 1915 sælger den for 883.750 kr. til 'Foreningen til Opkøb og Udstykning af Landejendomme i Sjællands og Fyens Stift', hvilket altså sker nogenlunde samtidig med, at man overvejer at tørlægge og udstykke Nærå Strand (se kap.9.1.1); Søborg Sø deltes i enkelte større og mange små (½-12½ td. land) parceller (Petersen & Meyhoff 1986: 151ff).

Efter tre hårde vintre i træk 1939-42 er der igen problemer med, at store dele af arealet står under vand (ibid: 188) – afvandingskanalen fungerer ikke optimalt, fordi jorden på den afvandede søbund synker så meget sammen, at vandet ikke kan nå op til kanalen; visse steder 'sætter' jorden sig med helt op til 3 meter (Toksvig 2001). Heldigvis vedtages Landvindingsloven i 1940, og lodsejerne kan derfor få statsstøtte til at forbedre afvandingen ved fx at investere i en pumpestation. Hedeselskabet udarbejder et projekt, som er noget større end det, lodsejerne umiddelbart havde forestillet sig (Petersen & Meyhoff 1986: 191f), og det er problematisk, da det kun er én enkelt lodsejer, som, trods statstilskuddet, er meget interesseret i en bedre afvanding – de fleste af de andre lodsejere har det fint med blot at høste lidt hø (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 26.08.1942, Søborg Sø-journalen). Men det rettes der op på, ved at Landvindingsudvalget, som ved Skjern Å-udretningen, overbeviser lodsejerne på et stort lodsejermøde. 23. oktober 1942 indkaldes lodsejerne til møde på Græsted Kro om afvandingsmulighederne. Mødet forløber efter samme skabelon som Skjernmødet i 1955 (se kap.7.3). Hedeselskabet fremlægger sit projekt, og det officielt neutrale Landvindingsudvalg forsøger at overbevise skeptiske lodsejere.

Hedeselskabets projekt koster 750.000 kr. (13,5 mio. kr. i 2004-priser). Lodsejernes andel bliver efter statstilskud og lån en årlig udgift i afdragstiden på 20 kr./td. land. Efter præsentationen informeres lodsejerne af Lehnfelt fra Landvindingsudvalget om, at projektet kan gennemføres, selvom et flertal af lodsejerne skulle være imod, men de får den sikkerhed, at deres andel af udgifterne ikke vil være større end nytten. Efter at forskellige lodsejere har talt for og imod projektet, er Statens Landvindingsudvalgs Niels Frederiksen (RV) på talerlisten. Frederiksen, som siden 1919 også havde været

formand for Statens Jordlovsudvalg, er ikke blot en neutral iagttager, og der er således en klar parallel til Niels Basses forsvarstale for Skjern Å-projektet (se kap.7.3):

> "Niels Frederiksen erklærede, at af de mange Projekter, Landvindingsudvalget har set, saa hørte i alle Tilfælde Søborg Sø til dem, der bør gennemføres, saa Jorden kan bringes i en Tilstand, saa den kan komme til at yde, hvad den har Forudsætning for ... Henstillede, at Lodsejerne overvejede, om de ikke burde tage mod den Haandsrækning, der gives dem ved Tilbuddet om, at de kan faa et Tilskud paa 2/3 af Udgifterne. Sagen bør ikke udelukkende være et Rentabilitetsproblem. Tiderne kræver, at man udnytter Muligheden for at udføre nyttigt Arbejde og udvider Landets Produktionsmuligheder. Dette har ogsaa været Grunden til Landvindingslovens Fremkomst. Erklærede, at ved Søborg Sø er der afgjort de nævnte Muligheder. Vilde selv være parat til ud fra Samfundshensyn at paalægge sig en Udgift paa 20 Kr. aarlig pr. Td. Land til Anlægget og 5-10 Kr. aarlig pr. Td. Land, som Udgiften antagelig vil blive under normale Forhold, til Driftsudgifterne ..." (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 23.10.1942)

Frederiksen siger her indirekte, at lodsejere der ikke vil være med, er dårlige patrioter. Da projektet kommer til afstemning, stemmer, ifølge mødereferatet, ca. 40 lodsejere for og ca. 20 imod – der var ca. 200 lodsejere ved Søborg Sø. Hedeselskabet kan derefter gå i gang med et detailprojekt. Dagen efter kan *Politiken* på forsiden skrive om Nordsjællands største landvindingsprojekt. Der er ingen tvivl om 'partipressens' standpunkt – inde i avisen er der stor opbakning til den radikale Niels Frederiksens synspunkter:

> "... Mødet kom til at forme sig som en Tovtrækning mellem Sagkundskaben paa den ene Side, som foreslaar en reel, men dyr Afvanding, og de mere konservative og forsigtige af de smaa Lodsejere, der var bange for deres Penge og derfor vilde prøve at knirke sig igennem med en lille Pumpe, der intet virkeligt kunne udrette ... Tilsidst slog *Niels Frederiksen* Hovedet paa Sømmet med nogle besindige Bemærkninger ..." (*Politiken* 24.10.1942, *Politikens* kursivering)

Politikens artikel er betegnende for det meget positive policy-image, der var omkring landvindingsprojekterne på denne tid. Det var samfundsnyttige projekter, som burde gennemføres. Godt et år senere har Hedeselskabet detailprojekteret, og der holdes igen møde på Græsted Kro, 3. november 1943, mellem lodsejere, Hedeselskabet og Landvindingsudvalget. Prisen for projektet har ikke ændret sig væsentligt og heller ikke det faktum, at der fortsat er en del modstand mod projektet (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 03.11.1943).

Landbrugsministeriet godkender projektet i 1944, og det står færdigt i 1947, men søbunden synker hurtigere sammen end forventet, og derfor udfø-

res yderligere arbejder. Projektet har da allerede overskredet budgettet – det har nu kostet 900.000 kr. – og det bliver nødvendigt at ansøge om yderligere 300.000 kr. til at uddybe sidekanalerne (Petersen & Meyhoff 1986: 194ff). Det bliver senere forhøjet til 440.000 kr. (Statens Landvindingsudvalgs arkiv, UUVØ, 17.04.1956). Projektet står helt færdigt i 1960.

Beslutningen om at afvande Søborg Sø er, som ved Skjern Å, et eksempel på, at landvindingsnetværkets interesser vinder. I tilfældet Søborg Sø har der dog ikke været et modstående naturbeskyttelsesnetværk ved afvandingsprojekterne i 1700- og 1800-tallet, da naturbeskyttelsesnetværket først kan siges at etableres i begyndelsen af 1900-tallet. På det tidspunkt er der ikke nogen egentlig sø tilbage, men blot nogle meget vandlidende jorder, og det er årsagen til, at naturbeskyttelsesnetværket ikke interesserer sig for Søborg Sø i 1940'erne heller – der var for naturbeskyttelsesnetværket ikke noget natur tilbage at kæmpe for, og der var således heller ikke noget DN kunne rejse fredningssag over eller eventuelle fiskere brokke sig over (som ved Nærå Strand). Samtidig er *Politikens* reaktion på de negative lodsejere en illustration af, at der i 1940'erne var et meget positivt policy-image knyttet til landvindingsprojekterne, som det kunne være svært at udfordre.

Både ved Søborg Sø og Skjern Å kan man tale om, at meget store naturområder er gået tabt, og der er ikke umiddelbart noget ved landvindingsprojekterne, der tilsiger, at der i dag skulle være forskel på chancerne for at gennemføre naturgenopretning de to steder. Men de sidste knap tyve år har der været aktører, som har ønsket en naturgenopretning af Søborg Sø, uden at det, i modsætning til ved Skjern Å, er lykkedes dem endnu.

9.2.2 Første forsøg på at få vedtaget en Søborg Sø-naturgenopretning

Allerede i 1964 – fire år efter de sidste arbejder i Søborg Sø er slut – foreslår den lokale amtsvandinspektør, Asger Hansen, at man igen fylder søen med vand, da det kan løse problemerne med at skaffe tilstrækkeligt med drikkevand i Nordsjælland (Tejsen 1964). Det problem løses dog ad anden vej, og vi skal derfor frem til marginaljordsdebatten i 1986, før ønsket om vand i Søborg Sø reelt bringes på banen.

I arbejdet med marginaljordsredegørelsen, som også var med til at sætte Skjern Å-projektet i gang, deltager også den lokale skovrider ved Frederiksborg Statsskovdistrikt, Lars Toksvig, og han skriver i februar 1986 til Skovstyrelsen, at Søborg Sø er udpræget marginaljord, og at man på baggrund af den aktuelle debat om marginaljorderne måske kunne finde anden anvendelse af søen. Samtidig er der den fordel, at der ikke er beboelses- eller driftsbygninger på søarealet (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Toksvig til Skovstyrelsen 28.02.1986, sagsnr. 434/17-0001 SNS; *Politiken* 27.02.1987).

I en af de mange grupper, som forbereder miljøminister Christian Christensens (KrF) marginaljordsredegørelse (marts 1987), undersøger aktører fra naturbeskyttelsesnetværket – Hedeselskabet, DOF og Skov- og Natursty-

relsen – i 1986-87 mulighederne for retablering af tørlagte søer og fjorde, og her er Søborg Sø en af de søer, hvor der udføres naturgenopretningspilotprojekter (Waagepetersen et al. 1987: appendix 3). Rapporten er færdig til ministerens redegørelse i marts 1987.

Af rapporten fremgår det bl.a., at, som ved de fleste afvandingsprojekter, har lodsejerne (der er nu 95 tilbage) høje udgifter forbundet med at holde området tørt, 380.000 kr./år. Til gengæld er jorden på Søborg Sø af relativt høj dyrkningsværdi, hvilket betyder, at jordprisen bliver tilsvarende højere. Det beregnes, at et projekt relativt nemt kan gennemføres for en pris af 1,7 mio. kr. I tillæg kommer opkøb af jorderne, som beregnes til 19,4 mio. Pris i alt 21,2 mio. kr., hvilket kan sammenlignes med de knap 300 mio. kr., som Skjern Å kom til at koste. Sammenligningen er dog ikke helt fair, for jordpriserne steg meget i årene derefter og Søborg Søs pris ville derfor også være steget. I stedet kan der sammenlignes med, at ved Skjern Å beregnede man anlægsomkostninger ved et (lille) projekt på 1350 ha til 65 mio. kr. i 1988. Ved Søborg Sø forventedes dermed anlægsudgifter på 3.400 kr./ha. Ved Skjern Å 48.148 kr./ha.

Rapporten beskriver også de biologiske effekter – flere fisk, fugle, planter m.v. – og nævner, at de friluftsmæssige interesser vil være store, da det dels er et meget befolkningstæt område; dels er et område uden nævneværdig naturværdi. Samtidig vil de kulturhistoriske rammer ved Søborg Slot blive sat ind i de oprindelige rammer (Waagepetersen et al. 1987: appendix 3; Toksvig 2001).

For at sprede udgifterne lidt og fordi lodsejerne er negative, undersøger Skov- og Naturstyrelsen, om projektet kan gennemføres i etaper, og beder Hedeselskabet udarbejde et projekt på 125 ha på den mest sumpede del af søen. Projektet er klar i december 1988 (Toksvig 2001) – et halvt år efter at 'det alternative grønne flertal' i Folketinget er blevet afmonteret – og det er udviklet i samarbejde med lodsejerne. Projektet indeholder dog kun 7 ha sø og koster alt i alt 3,3 mio. kr. (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Notits 14.10.1993, sagsnr. 432/2-0006 SNS; *Frederiksborg Amts Avis* 11.10.1989)

Bemyndiget af miljøminister Lone Dybkjær (RV) kan skovrideren i april 1989 oplyse lodsejerne på Søborg Sø om, at Skov- og Naturstyrelsen er interesseret i at gennemføre projektet på frivillig basis – der er dog ikke afsat penge endnu (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Brev fra Toksvig til alle lodsejere, sagsnr. 434/17-0001 SNS). Projektet bakkes også op af Frederiksborg Amt og Græsted-Gilleleje Kommune, og det kan finansieres via Naturforvaltningsloven, som blev vedtaget samme år. Flertallet af de berørte lodsejere var sandsynligvis for, selvom det var svært at få oplyst på forhånd af taktiske (privatøkonomiske) årsager (*Frederiksborg Amts Avis* 12.10.1989; Interview Lau Jensen 2004). At lodsejerne var positive, hænger formentlig sammen med, at de netop kunne afhænde de mest sumpede jorder i området. En enkelt stor lodsejer meddeler dog i sidste øjeblik, at han ikke vil være med

(Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Brev til Esrum Statsskovdistrikt 20.06.1990, sagsnr. 434/17-0001 SNS))

Men Skov- og Naturstyrelsen smækker pengekassen i. Direktionen mener sommeren 1990, at Hedeselskabets projekt er velgennemarbejdet, men det er forholdsvis dyrt, det har en plejekrævende naturtype (våde enge), og de friluftsmæssige og kulturhistoriske interesser er begrænsede (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Landskabskontoret 01.06.1990 Bilag 5.11, sagsnr. 434/17-0001). Af et brev til Esrum Statsskovdistrikt (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, 01.06.1990, sagsnr. 434/17-0001 SNS) fremgår det, at kun en markant opbakning fra Det Rådgivende Udvalg vil kunne udløse en iværksættelse. Den får man ikke – udvalget vil kun støtte et *stort* projekt – og projektet må derfor droppes til skovriderens store ærgrelse, da området, ifølge skovrideren, af sig selv ville have udvidet sig i løbet af 20-30 år, hvis man stoppede med at give tilskud til pumpeudgifterne (*Politiken* 07.07.1990; Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Notat 31.05.1995, sagsnr. 432/2-0006 SNS). Skovrideren spørger i 1991 styrelsen, hvorfor man kan vedtage 78 ha våde enge ved Legind Vejle på Mors[125] for 4 mio. kr, men ikke 126 ha ved Søborg Sø for 4,7 mio. kr. (projektet var budgetteret højere nu) og får til svar, at økonomien er stram, og at man får mere for pengene ved Legind Vejle (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, brevveksling, 07.05.1991 og 31.05.1991, sagsnr. 434/17-0001 SNS). Der var da også potentielt højere udgifter forbundet med Søborg Sø-projektet, hvis de andre etaper også skulle gennemføres. Dermed lægges Søborg Sø på is, indtil den igen dukker op i forbindelse med valgkampen til kommunalvalget 1993.

Naturbeskyttelsesnetværkets aktører var ikke villige til at gå ind for det Søborg Sø-projekt, som forelå i 1990. Helt afgørende er det, at beslutningsarenaen – Skov- og Naturstyrelsen – er negativ. Styrelsen mener simpelthen, at staten får for lidt natur for pengene i det minimerede Søborg Sø-projekt i forhold til andre projekter rundt omkring i landet. Det lille projekt ville da også med sine 7 ha sø have været meget anderledes end den oprindelige Søborg Sø på 500 ha. Styrelsen lå samtidig inde med flere andre foreslåede naturgenopretningsprojekter og havde et budget, som skulle holdes; og da der skal træffes afgørelse om Søborg Sø i sommeren 1990, nærmer man sig hastigt opkøbsfasen ved Skjern Å, som myndighederne vidste ville blive omkostningstung. Endvidere var der heller ikke blandt de øvrige aktører i naturbeskyttesesnetværket nogen stor opbakning til det decimerede projekt. Samtidig har naturbeskyttelsesnetværkets aktører formentlig håbet, at et større projekt ad åre kunne vedtages. Situationen er således vendt på hovedet, idet mange af lodsejerne er for et (lille) naturgenopretningsprojekt på de mest sumpede jorder, mens naturbeskyttelsesnetværkets aktører i vidt omfang er imod projektet, som derfor heller ikke bliver til noget.

Var man kommet i gang med det lille Søborg Sø-projekt, kunne det måske med tiden have udviklet sig til et projekt, som lignede den oprindelige sø.

Men også her havde Skov- og Naturstyrelsen stået i et dilemma; på positivsiden ville tælle, at projektet ville blive mere autentisk; på negativsiden ville det kræve langt mere omfattende jordopkøb og derved blive dyrere. Over for det ville der dog ud fra en objektiv betragtning kunne argumenteres med, at havde Skov- og Naturstyrelsens foretaget en egentlig tilbundsgående cost-benefit-analyse, skulle der også foretages en nøjere beregning af benefitsiden, og her ville det have vejet til Søborg Søs fordel, at den ville være beliggende i et befolkningstæt område – i modsætning til fx Legind Vejle på Mors. Dermed ville benefits formentlig have været væsentligt større ved Søborg Sø, hvilket så skulle holdes op mod de større omkostninger.

En mulighed for interessegrupper i naturbeskyttelsesnetværket havde været, i lighed med i Skjern Å-sagen, at forsøge at bringe det store Søborg Sø-projekt op for den makropolitiske beslutningsarena – Folketinget. Det er dog yderst tvivlsomt om det ville have været succesfuldt (Pedersen 2004b). Der var godt nok bygget et positivt policy-image op omkring naturgenopretningsprojekterne på det tidspunkt, men 'det alternative grønne flertal', som blev benyttet ved Skjern Å, var blevet afmonteret i 1988, da Det Radikale Venstre gik i regering. Samtidig fremgår det af tabel 9 (se s.235), at miljøet op til folketingsvalget i december 1990 ikke står helt så højt på vælgernes dagsorden som i 1987. Til gengæld er der stigende bekymring over arbejdsløsheden. Endvidere var der allerede via Naturforvaltningsloven afsat midler til naturgenopretning, og der ville derfor med god ret kunne argumenteres for, at også udgifter til det dyre Søborg Sø-projekt skulle afholdes inden for disse rammer.

Var Søborg Sø derimod kommet op før Skjern Å i 1986/87, var søen måske blevet vedtaget i Folketinget i stedet for åen (Pedersen 2004b), hvis aktører i naturbeskyttelsesnetværket havde forsøgt at fremme den. Søborg Sø ville, i lighed med Skjern Å, kunne forsøges koblet til kvælstofproblematikken (Interview Conny Dideriksen 2004) – endda ret direkte, da de døde hummere (se kap.8.3) blev fanget af Gillelejefiskere lige nord for Søborg Sø. Søborg Sø-projektet handicappedes dog af, at man her først forbereder et projekt og derefter ser, om der er politisk opbakning, mens man ved Skjern Å hurtigt vedtager projektet og derefter planlægger, hvordan det skal implementeres. Aktørernes timing spiller således en rolle for udfaldet (se også Kingdon 1984).

Den første beslutning om Søborg Sø kan ikke betragtes som et eksempel på, at et svagt landvindingsnetværk vinder over et stærkt naturbeskyttelsesnetværk, for det er primært det stærke naturbeskyttelsesnetværk selv, der sætter en stopper for projektet, som ikke indeholder naturgenopretning nok i forhold til de finansielle rammer, som forvaltningen opererer under.

9.2.3 Andet forsøg

Søborg Sø kommer igen på dagsordenen op til kommunalvalget i november 1993 på initiativ af lokale socialdemokratiske politikere, som samtidig havde en tilknytning til aktører fra naturbeskyttelsesnetværket. Igen kan der her trækkes en klar parallel til Skjern Å-projektet, som også initieredes af et samarbejde mellem lokale socialdemokrater og interesseorganisationer. Socialdemokratiet i Græsted-Gilleje kommune og i Frederiksborg Amt går i september 1993 sammen om at foreslå en naturgenopretning af Søborg Sø i fuld størrelse – altså et projekt lig det den lokale skovrider oprindeligt havde tænkt sig i 1986. Hensigten er at genoprette et naturskønt landskab og samtidig sikre drikkevandsressourcerne i et vandfattigt område. Endvidere vil en nedlæggelse af landbrug på søen betyde en begrænsning af kvælstofforureningen i Kattegat (*Frederiksborg Amts Avis* 07.09.1993).

Officielt fremsættes forslaget af Socialdemokratiets ordfører i Græsted-Gilleleje Byråd, Mogens Madsen. Samtidig støttes det af Erik Thorsen (S), som stiller op for Socialdemokratiet i Frederiksborg Amt og er formand for Esrum å-laug, formand for Fiskeringen (sammenslutningen af nordsjællandske sportsfiskerforeninger) og medlem af Friluftsrådet. Thorsen er dermed en central person, idet han binder flere væsentlige aktører tæt sammen og har et 'naturbeskyttelsesbagland' som bakker et naturgenopretningsprojekt op. En anden støtte er Thorsens kollega, Conny Dideriksen, som er Socialdemokratiets spidskandidat i amtet. Conny Dideriksen præsenterer forslaget i både Københavns Radio og TV2 Lorry samme dag (*Frederiksborg Amts Avis* 07.09.1993; 04.11.1993; Interview Conny Dideriksen 2004). Om forløbet siger Conny Dideriksen:

> "... [vi gjorde] det sammen. Mogens [Madsen] fremførte det i kommunen, og jeg støttede det som amtsrådsmedlem. Det var simpelthen for at være flere som kunne sige: 'Det her er en god idé'. Vi indkaldte pressen ude ved Søborg Sø og stod og fortalte, hvordan vandet kommer op [til jordoverfladen]" (Interview Conny Dideriksen 2004)

Der var to forskellige måder, hvorpå naturbeskyttelsesnetværket kunne gennemføre projektet (*Folketingstidende* 1991/92 Tillæg C sp.251; Mouritsen et al 2004: 17ff):

- a)Der kunne ved Fredningsnævnet rejses en fredningssag for området med henblik på naturgenopretning. En udvidelse af fredningsinstrumentet som var blevet tilføjet i Naturbeskyttelsesloven af 1992 (se kap.6.2.2). Amterne udredte én fjerdedel af erstatningerne i fredningssager, staten tre fjerdedele.
- b) Staten kunne benytte de afsatte naturforvaltningsmidler til at opkøbe ejendomme på søen med henblik på at påbegynde et naturgenop-

retningsprojekt – typisk via en jordfordeling, som det også var tilfældet ved Skjern Å. Her ville udgifterne udelukkende være statslige. Praksis var, at denne type projekter baseredes på frivillighed fra lodsejernes side (se kap.6.2.2)

De to socialdemokrater forsøgte i første omgang at rejse en fredningssag. Fredningsnævnene var dengang sammensat af en dommer, et medlem udpeget af kommunalbestyrelsen og et medlem udpeget af Amtsrådet. Ergo kunne en fredningssag formentlig med held rejses, hvis én af de politiske repræsentanter i fredningsnævnet stillede sig positiv i forhold til en naturgenopretning. Få dage senere behandler den involverede kommune, Græsted-Gilleleje, sagen på et byrådsmøde, og her stemmer V-C-Q-Z (ti stemmer) imod og S-SF-G[126] (ni stemmer) for[127] (*Frederiksborg Amts Avis* 15.09.1993).

Frederiksborg Amt var umiddelbart mere positivt. I amtet sad den konservative Kirsten Ebbensgaard (K) på borgmesterposten via en konstitueringsaftale med Socialdemokratiet. De Konservative havde ved valget i 1989 haft flertal til højre side i amtsrådssalen, men valgte at konstituere sig med Socialdemokratiet mod bl.a. at få borgmesterposten; og partiet var for, at der skulle udarbejdes et fredningsforslag, om end man ikke på forhånd ville sige hverken ja eller nej til en fredning. I amtets miljø- og teknikudvalg gik til gengæld Helsinges borgmester, Claus Lange (V), imod projektet (*Frederiksborg Amts Avis* 23.10.1993; 28.10.1993; 29.10.1993; Interview Conny Dideriksen 2004).

Blandt naturbeskyttelsesnetværkets aktører er den lokale afdeling af DN tidligt ude med en støtteerklæring til projektet (*Frederiksborg Amts Avis* 29.10.1993). Hedeselskabet, som jo også var del af naturbeskyttelsesnetværket nu, gør samtidig opmærksom på, at hele 40 pct. af jorden på 'søen' ikke længere dyrkes – hertil replicerer en af lodsejerne dog, at det er, fordi de andre lodsejere bruger området til jagt (*Frederiksborg Amts Avis* 16.09.1993). Genopretningsforslaget får også støtte fra Esrum å-laug (*Frederiksborg Amts Avis* 23.10.1993), hvilket ikke er overraskende, i og med at formanden, selv havde været med til at stille forslaget om naturgenopretningen (jf. ovenfor). I Friluftsrådet er der også bred opbakning til et projekt fra bl.a. de lokale afdelinger af DOF og DN (interview Erik Thorsen 2005). Generelt er argumentet, at der vil blive skabt et fantastisk naturområde, og også Skov- og Naturstyrelsen finder, at det er et godt projekt. Der er således bred opbakning til projektet i det stærke naturbeskyttelsesnetværk.

Der kommer dog også negative røster frem på dette tidspunkt – primært i den lokale avis. Her begynder et negativt policy-image i det små at blive bygget op. Der tales om, at de, som vil træffe beslutning om søen, formentlig aldrig har sat deres ben der; at naturen er fantastisk i forvejen; at der vil blive myggeplage; at huse i området vil blive fugtige og der vil opstå sygdom; at haverne vil stå under vand; at vandmangelproblemet ikke er reelt (*Frede-*

riksborg Amts Avis 04.11.1993). Et andet indlæg samme dag påpeger, at det er håbløst at anvende offentlige midler på et naturprojekt – naturen er fin, som den er. En del af disse argumenter er dubletter fra Skjern Å-debatten. *Frederiksborg Amts Avis* har også en større artikel om, at amtet trodser indsigelser fra både lodsejere og kommune (26.10.1993). Historien om Søborg Sø finder desuden vej til *Berlingske Tidende*, som bl.a. skriver; at en glemt sø skal genskabes; at amtspolitikerne vil sætte gårde, huse og store landbrugsarealer under vand; og at lodsejernes formand mener, at der vil opstå store myggeplager (*Berlingske Tidende* 26.10.1993).

Kommunalvalget i november 1993 bliver ikke en succes for de partier, der umiddelbart mest er for Søborg Sø-projektet. I Græsted-Gilleleje får Venstre et supervalg, hvor partiet opnår absolut flertal og borgmester Jannich Pedersen (V) kan igen sætte sig i borgmesterstolen. Ergo kan der ikke forventes en ny kommunal holdning til Søborg Sø i Fredningsnævnet.

I Frederiksborg Amt går både Socialdemokratiet og Konservative tilbage, mens Venstre får stor fremgang. Kirsten Ebbensgaard (K) sætter sig dog igen i borgmesterstolen, men denne gang indgås en konstitueringsaftale med Venstre, som, i modsætning til Socialdemokratiet, er skeptisk over for Søborg Sø-projektet.

Den nye formand for amtets teknik- og miljøudvalg, Claus Lange (V), tilkendegiver i august 1994, at lodsejerne vil blive hørt, inden der rejses fredningssag og at udfaldet vil være afgørende for amtets holdning. I 1994 er der i alt 93 lodsejere, hvoraf langt de fleste kun har en meget lille jordlod. Fem lodsejere ejer 40 pct. af området (dvs. 268 ha) (*Frederiksborg Amts Avis* 03.08.1994). Amtets møde med lodsejerne 4. oktober 1994 ledes af Claus Lange (V), og der er udpræget negativ stemning mod projektet. Skov- og Naturstyrelsen er selv lodsejer i området, og af styrelsens interne notat fra mødet, hvor man har kunnet 'spionere' på modstandersynspunkterne, fremgår det, at det fra mødets begyndelse blev pointeret, at det ikke var et politisk møde, hvilket ifølge notatet betød, at politikere, som gik ind for projektet, ikke kom til orde, mens mødet styredes af Claus Lange (V), som tidligere havde stemt imod projektet (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Internt notat 05.10.1994, sagsnr. 432/2-0006 SNS).

I notatet konstateres det bl.a., at ”stemningen var udpræget negativ – meget få konkrete spørgsmål – det kørte mest på følelserne”. At modstandernes argumenter er baseret på følelser, hvorimod det egne netværks argumenter er neutrale, hårde facts, er en holdning, som går igen på tværs af forskellige cases og netværk, når naturbeskyttelsesnetværket og landvindingsnetværket skal karakterisere holdningerne hos hinanden. Det viser, at der ikke er tillid til argumenterne på tværs af de to netværk. Lodsejernes negative tilkendegivelser har på mødet bl.a. drejet sig om, at amtet burde bruge pengene på andre og bedre formål; man vil ikke kunne se søen for rørbræmmer; søen bliver et myggehul; byboere ødelægger landbrugserhver-

vet; der vil blive problemer i forhold til mælkekvoterne; lodsejernes livsgrundlag ødelægges; jorderne er blandt Danmarks bedste (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Internt notat 05.10.1994, sagsnr. 432/2-0006 SNS). Andre argumenter som fremføres er, at et eventuelt naturgenopretningsprojekt er en hån mod de arbejdere, som sled sig op med at afvande søen; at områdets natur er smuk, som den er (*Frederiksborg Amts Avis* 06.10.1994; *UgePosten Helsinge-Græsted-Gilleleje* 11.10.1994); at kirkegården ved den nærliggende Søborg Kirke vil blive oversvømmet (*Frederiksborg Amts Avis* 08.12.1994; se også *Berlingske Tidende* 04.04.1995)

Af en anden intern notits i styrelsen fremgår det dog, at 3-4 af de største lodsejere på søen rent faktisk underhånden havde oplyst, at de gerne ville sælge deres jorder til staten (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, notits 18.10.1994, sagsnr. 432/2-0006 SNS). Men på en ekstraordinær generalforsamling i lodsejernes landvindingslag må de være kommet på andre tanker, for her stemmer næsten hele området imod projektet[128] (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, "Dagsorden for amtsrådets møde 20.04.1995, sagsnr. 432/2-0006 SNS).

I slutningen af januar 1995 står det klart, at Frederiksborg Amt ikke vil være med til at rejse en fredningssag, fordi Græsted-Gilleje Kommune og lodsejerne er imod projektet. Amtet vil dog ikke komme med et officielt svar før kommunen (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, notat 31.01.1995, sagsnr. 432/2-0006 SNS), men i april 1995 kommer amtets endelige afgørelse. V-K stemmer imod og S-SF-RV for. Dermed droppes planerne om at rejse fredningssag (*Frederiksborg Amts Avis* 21.04.1995), da den kan forventes at give et negativt udfald. Skov- og Naturstyrelsen beder amtet genoverveje sit nej, da der er store natur- og miljømæssige gevinster ved en retablering (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Brev 11.05.1995, sagsnr. 432/2-0006), men afgørelsen omgøres ikke. Det fremgår af styrelsens arkivalier, at man også overvejede muligheden af at bruge den anden mulige metode til at få gennemført et projekt (se kap.6.2.2) og i stedet erhverve ejendomme med henblik på en senere jordfordelingssag. To af de fire store søgårde på Søborg Sø sælges nemlig i 1995, og staten havde således mulighed for at erhverve store arealer på søen, men modstanden fra lodsejere, kommune og amt gør, at man ikke vil give sig i kast med Søborg Sø-projektet (Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Notat 31.05.1995, sagsnr. 432/2-0006 SNS).

Ved det andet forsøg på at få vedtaget en naturgenopretning af Søborg Sø kan det generelt konstateres, at der slet ikke er så stor national opmærksomhed omkring projektet, som der fx var omkring Skjern Å-projektet i sin tid. Årsagen hertil er primært, for det første, at der nu fandtes instrumenter, som forvaltningen kunne anvende til at få naturgenopretningsprojekter gennemført. For det andet er miljøspørgsmål generelt ikke længere så politiserede, da der ikke er et alternativt grønt flertal og ej heller den samme interesse fra den offentlige opinion. Det betyder, at diskussionen primært kommer til at

udfoldes i en lokal kontekst, hvor det handler om at påvirke det policy-image, som bygges op i Fredningsnævnet – det vil i praksis sige i kommunen og amtet.

Naturbeskyttelsesnetværkets aktører har fordel af, at det er Skov- og Naturstyrelsen, der er den centrale beslutningsarena, men de har omvendt en ulempe af, at projektets vedtagelse kommer til at ske inden for rammerne af en lokal kontekst, hvor landvindingsinteresserne kan siges at stå meget stærkere i amt og kommune, og her viser det sig ikke muligt at anvende fredningsinstrumentet i den regionale beslutningsarena (Fredningsnævnet). Skov- og Naturstyrelsen kunne via ejendomsopkøb og en jordfordelingssag have påbegyndt et projekt alligevel, trods Fredningsnævnets forventede modstand, men styrelsen dropper det grundet den store modstand blandt regionens politikere og lodsejere, da forvaltningen opererer ud fra et generelt princip om, at naturgenopretningsprojekterne skal baseres på frivillighed. Der kan som nævnt argumenteres for, at ved at projektet skal besluttes inden for rammerne af en lokal kontekst, er landvindingsnetværket meget stærkere, end netværket havde været, hvis der havde været tale om en makropolitisk afgørelse i Folketinget.

Naturbeskyttelsesnetværkets interesseorganisationer har været moderat aktive ved dette andet forsøg på at få vedtaget en naturgenopretning. Der har måske været skruet lidt ned for agitationen, fordi man vidste, at Skov- og Naturstyrelsen – beslutningsarenaen – var interesseret i et projekt. Danmarks Sportsfiskerforbund involverer sig ikke i debatten – formentlig fordi søen ikke gennemskæres af vigtige lakseåløb, som ved Skjern Å. DOF er også stort set fraværende i debatten – foreningen havde dog tidligere udtalt sig positivt om et stort Søborg Sø-projekt, da den selv var med til at udarbejde 1986-87-forslaget, og man gav projektet støtte på de interne linjer i Friluftsrådet. Som DN's lokalformand formulerer det, så var DOF for projektet, hvis de blev spurgt, men de var ikke særligt aktive (Interview Jesper Barfod 2005). Esrum ålaug og Friluftsrådet er tidligt inde i debatten med støtte til projektet i kraft af Erik Thorsen (S). Også DN støtter projektet, men her har der været kæmpet nogle kampe på de interne linjer. Bl.a. forsøger konservative kommunalpolitikere fra Græsted-Gilleleje at kuppe lokalafdelingen af DN ved at troppe talstærkt op på en generalforsamling for at få DN til i højere grad at samarbejde med kommunen (*Frederiksborg Amts Avis* 22.11.1994; 09.12.1994; Interview Jesper Barfod 2005). DN centralt kunne have forsøgt at rejse en fredningssag, men det var perspektivløst, hvis amtet og kommunen var imod. DN's tidligere fredningsleder forklarer:

> "Men selvfølgelig er det vigtigt, at vi har nogle alliancepartnere, så vi ikke står alene med en sag. Det oplevede vi nede ved Stevns. Vi var fuldstændig alene. Lodsejerne brokkede sig selvfølgelig ad helvede til, og kommune, amt og Skov- og Naturstyrelsen ville heller ikke støtte det. Og så begynder det at blive

> op ad bakke. Men man kan sige, at vi har haft et glimrende samarbejde med Frederiksborg Amt gennem mange år og rejst en lang række sager sammen med dem. Det giver en styrke, at man har amtet i ryggen. Kommunerne er så flygtige. Det sker dog også, at vi rejser sager med dem, men som regel er det ikke så meget at stole på, for hvis de føler, at de generer deres lodsejere, så stikker de halen mellem benene" (Interview Jesper Refn 2004)

Conny Dideriksen (S) fra Frederiksborg Amt, som var med til at tage Søborg Sø-sagen op igen, fortæller at hun havde et tæt samarbejde med skovrideren fra Skov- og Naturstyrelsen, som havde foreslået det første projekt, men at hun til gengæld savnede mere opbakning fra DN. DN centralt og Friluftsrådet støttede dog som nævnt projektet (Interview Bo Leth-Espensen 2005; Interview Erik Thorsen 2005). De lokale socialdemkrater forsøger desuden via et lokalvalgt socialdemokratisk folketingsmedlem at påvirke miljøminister Svend Auken (S) til at få sagen gennemført:

> "[Vi involverede Lotte Henriksen] fra Fredensborg-kredsen. Hun var dybt involveret i det på daværende tidspunkt og ville bringe det videre [til Auken]. Vi har prøvet mange gange som sagt, men det har været meget svært at få det igennem. Og når der så ikke har været enighed herovre, så har Skov- og Naturstyrelsen brugt pengene til projekter i Jylland eller andre steder. Og så er pengene jo væk" (Interview Conny Dideriksen 2004)

Forsøget på via en lokalvalgt folketingspolitiker at påvirke ministeren har en klar parallel til udretningen af Skjern Å, hvor en lokalvalgt Ringkøbingpolitiker 'lirkede' ved Arbejdsministerens holdning til Skjern Å-projektet (se kap.7.5). Miljøminister Svend Auken fandt dog projektet svært, når der ikke var nogen frivillighed (Interview Conny Dideriksen 2004), og styrelsen fattedes desuden penge. Auken siger selv om forløbet:

> "På det tidspunkt var Skov- og Naturstyrelsen kørt meget ned pga. Skjern Å, og der var ikke fem flade øre noget sted. Plus, at Søborg Sø var en rimeligt kontroversiel sag forstået på den måde, at Gilleleje Kommune var meget voldsomt imod det. Borgmesteren deroppe – Jannich [Pedersen], meget indædt Venstremand – og vi havde ikke kontrol over ejeren og sådan noget. Der var virkelig store problemer, så derfor bad Skov- og Naturstyrelsen om, at det her blev nedprioriteret i forhold til de store projekter, som vi fx havde ved Ikast ... Jeg ville have haft det igennem, men Skov- og Naturstyrelsen var kritisk indstillet over for at presse et stort projekt igennem i omgivelser, som var så fjendtlige, som tilfældet var her. Mange af de der skovfolk [i styrelsen] boede deroppe og kendte den lokale holdning til det ... Det jeg tror, som mest bekymrede dem [styrelsen], hvis du ser, hvor det ligger henne [peger på kort], er, at når vi først skulle snakke, så ville vi lægge os ud med Gud og hvermand af grundejere osv. De var bange for, om de overhovedet kunne håndtere det. De syntes, at der var for meget fiks idé i det og så var der så mange andre

områder. Mit modargument var, at jeg syntes, at det var så stort og det var så oplagt." (Interview Svend Auken 2004, Aukens betoning)

Hvis Auken virkelig havde villet projektet, kunne han naturligvis have slået i bordet, men styrelsens bekymring for de 'fjendtlige omgivelser' har tilsyneladende vejet tungt. Claus Lange (V), som sad i amtets miljø- og teknikudvalg er også inde på, at staten bare kunne have opkøbt de store gårde, som var til salg, men at det blev for dyrt for styrelsen:

"Man diskuterede meget på det tidspunkt, hvad man skulle give pr. ha landbrugsjord. Og hvad man skulle give for græsningsarealer og for vådområder. Og for medfølgende faciliteter, jagtrettigheder. Og for hele naturen. Det hele skulle jo prissættes, og jeg tror, at Skov- og Naturstyrelsen var lidt bekymret, for pludselig svingede priserne med 30-40-50-60% , og det kan, meget fornuftigt, godt have spillet ind i deres vurdering af det" (Interview Claus Lange 2004)

I både Græsted-Gilleleje kommune og Frederiksborg Amt har lodsejerne haft fordel af, at Venstre har været del af konstitueringsaftalerne og ikke har villet gå med til et projekt, medmindre lodsejerne var for. Derfor har lodsejerne kunnet koncentrere sig om lokalt at opbygge et negativt policy-image omkring et naturgenopretningsprojekt, vel vidende, at fredningsinstrumentet derved ikke kunne finde anvendelse. Et negativt policy-image bygges især op via talrige indlæg i *Frederiksborg Amts Avis*, og det støttes af den lokale landboforening. Indlæggene i avisen er i øvrigt stort set renset for deciderede ekspertudtalelser og kommer derved mere til at fremstå som postulater. Der er dog ikke tvivl om, at der råder forskellige opfattelser af begrebet 'natur' i de to forskellige netværk. Lau Jensen (V), som sad i byrådet for Venstre og selv var lodsejer på søen påpeger, at også den kultiverede natur har værdi, og at den genoprettede natur ikke nødvendigvis er den oprindelige:

"Nogle af de argumenter, der også var, var, at du har en fauna ude på Søborg Sø, som er unik. Og i dag er der dåvildt, råvildt, harer, ræve, fasaner osv. I hegnene er der tårnfalke, fasaner, agerhøns, viber, lærker m.m., fordi der er en blanding af arealer derude. Hvis du så laver en sø, får du måger, blishøns, ænder, skarver og sådan noget. Hvad er bedst? Hvis man forestiller sig det, som Søborg Sø var, en røromkranset sø hvor man ikke kunne komme ud. Der bliver noget vedligeholdelse, hvis man skal kunne se ud i søen." (Interview Lau Jensen 2004)

Der er ikke tvivl om, at mange lodsejere deler Lau Jensens opfattelse, og der hersker desuden stor respekt om de lodsejere, som i sin tid afvandede søen. Det er vægtige grunde til, at lodsejerne kæmper imod et naturgenopretningsprojekt, og de har succes, fordi kampen, i modsætning til beslutningsprocessen omkring Skjern Ås naturgenopretning, henlægges til en lokal kon-

tekst, hvor en lokal/regional beslutningsarena dominerer og et andet policy-image derfor bliver dominerende. Et andet argument for lodsejernes modstand kunne også være, at de vil presse en eventuel erstatningspris for jorden op, men i så fald er missionen mislykkedes, for projektet bliver jo ikke til noget. Et tredje argument, som én af de interviewede nævner, er, at der foregår meget 'sort jagt' i området, og at det er grunden til modstanden, da lodsejerne derfor ikke vil kunne påberåbe sig en kompensation for tabt indtægt ved et eventuelt fredningsprojekt (Interview Erik Thorsen 2005). Motivet for landvindingsnetværkets kamp mod naturgenopretningsprojektet er sådan set heller ikke det afgørende – det vigtige er, at landvindingsnetværket er succesfuldt, fordi slaget kommer til at stå i en lokal kontekst, hvor netværket er langt mere magtfuldt, og hvor det derfor er langt nemmere for aktørerne at koble et negativt policy-image omkring et Søborg Sø-naturgenopretningsprojekt til den lokale og den regionale beslutningsarena. Denne mulighed eksisterede ikke for landvindingsnetværket ved Skjern Å, som skulle slås med den nationale beslutningsarena (og i implementeringsfasen med Skov- og Naturstyrelsen). Samtidig betyder de 'fjendtlige omgivelser' (lodsejere, amt og kommune) at naturbeskyttelsesnetværkets vigtigste beslutningsarena, Skov- og Naturstyrelsen, ikke tør gennemtrumfe projektet via andre mulige instrumenter. Underforstået var styrelsen bange for, hvilke konsekvenser en sådan tvangsmæssig gennemførelse ville kunne få i form af negativt policy-image. Det forklarer, hvorfor Søborg Sø-projektet ikke kan vedtages.

Men bringes en ny Søborg Sø-sag op for det regionale fredningsnævn, vil der måske være større chance for en positiv modtagelse, idet miljøminister Connie Hedegaard (K) i forbindelse med strukturændringerne som følge af Kommunalreformen har besluttet, at den repræsentant i fredningsnævnene, der tidligere udpegedes af amterne, nu skal udpeges af miljøministeren (se kap.6.2.2). Det *kan* åbne op for, at naturbeskyttelsesnetværket alligevel får sin vilje.

9.2.4 Tredje forsøg

Det tredje og foreløbig sidste forsøg på at få vedtaget et Søborg Sø-naturgenopretningsprojekt udspilledes i 2001. En af de fire store søgårde, Søborggård, var interesseret i at sælge 75 ha jord til Aage V. Jensens Fonde, der var interesseret i at købe med henblik på at gennemføre et lille naturgenopretningsprojekt på jorderne, som er beliggende i den vådeste del af området. Det erklærede mål for Aage V. Jensens Fonde er "at medvirke til at søge den mangfoldige natur bevaret for eftertiden og samtidig at åbne befolkningens øjne for denne natur" (www.avjf.dk), hvilket bl.a. praktiseres gennem aktive opkøb af jord. En fond som dermed i dag også kan siges at være del af naturbeskyttelsesnetværket, hvilket bl.a. understreges af, at en af dagens medarbejdere i fondene, er én af de embedsmænd, som var med til at implementere Skjern Å-projektet i Skjern Å-arbejdsgruppen (jf. www.avjf.dk).

Aage V. Jensens Fonde er endda blevet en meget central aktør – fonden ejer jord i størrelsesordenen 15.000-20.000 ha, hvoraf meget hører til blandt Danmarks smukkeste naturperler (*Politiken* 15.02.2004). Fondene har dermed opkøbt ca. lige så meget jord, som den danske stat har erhvervet til naturgenopretningsprojekter i hele perioden 1989-2004 (18.000 ha). Fondene vil ikke oplyse, hvor meget der står på bankkontoen i Liechtenstein, men det drejer sig formentlig om et milliardbeløb (*Politiken* 15.02.2004).

Aage V. Jensen Fondenes købstilbud var under betingelse af, at landbrugspligten på jorden skulle ophæves, da der jo var planlagt en sø i stedet, og fondskøbet skulle derfor i henhold til Landbrugslovens §21 godkendes af Frederiksborg Amts jordbrugskommission. Jordbrugskommissionerne var dengang sammensat af tre medlemmer i henhold til Landbrugslovens §30 (LBK nr. 598 af 15.07.1999; VEJ nr. 27 af 22.02.2000): En formand med juridisk embedseksamen, ét medlem udpeget af Dansk Familielandbrug og ét medlem udpeget af De Danske Landboforeninger. I Jordbrugskommissionen for Frederiksborg Amt stemte de to førstnævnte for, at landbrugspligten kunne ophæves, mens sidstnævnte, repræsenteret ved den lokale svineproducent Carl Bruun, stemte imod ophævelsen (se fx *Politiken* 23.02.2001). Carl Bruun havde tidligere været formand for den lokale landboforening (Interview Conny Dideriksen 2004) og er i dag bestyrelsesmedlem i Nordsjællands Landboforening (www.nola.dk). Carl Bruun er således med i samme landboforening som landbrugerne/lodsejerne på Søborg Sø.

Med vetoet kunne ophævelsen af landbrugspligten ikke gennemføres – på trods af at køber og sælger var enige om betingelserne – da de enkelte medlemmer af jordbrugskommissionerne havde vetoret (§30a stk.2). Det var første gang i ti år, at jordbrugskommissionen i Frederiksborg Amt havde haft et veto, og Carl Bruun begrundede afslaget med, at det drejede sig om glimrende landbrugsjord[129]. Endnu et eksempel på at det fortsat giver mening at tale om, at der eksisterer et landvindingsnetværk, hvor målet er at bevare så meget som muligt af den danske jord som landbrugsjord. Frederiksborg Amt, som denne gang gerne så naturgenopretningsprojektet gennemført, fandt, at projektet vedrørte "dårlig landbrugsjord", og at projektet desuden kunne bidrage til at mindske udvaskningen af næringssalte til Kattegat. Projektet støttedes således af amtsborgmester Lars Løkke Rasmussen (V) og også af DOF og DN (*Politiken* 23.02.2001). Omvendt påpegede en planteavlskonsulent fra den lokale landboforening, at vetoet bl.a. var taget for at beskytte de tilbageværende 70 lodsejere på søen, da projektet risikerede også at gøre deres omliggende jorder vådere (*Politiken* 02.03.2001). Vetoet var ikke retligt forkert (se VEJ nr. 220 af 26.11.1990 og LBK nr. 598 af 15.07.1999 (§21)), men det var usædvanligt, at en jordbrugskommission gik imod ophævelse af landbrugspligt i forbindelse med et naturgenopretningsprojekt[130]. Vetoet fik derfor megen offentlig opmærksomhed, og på baggrund af sagen

bebudede fødevareminister Ritt Bjerregaard (S) en ændring af jordbrugskommissionernes kompetence (*Politiken* 25.02.2001).

DN foreslog i den forbindelse, at den ene af de to landbrugsrepræsentanter erstattedes med en person "med et overordnet samfundsmæssigt syn" fra fx Fødevareministeriet eller Skov- og Naturstyrelsen, mens De Danske Landboforeninger ikke mente, at der skulle ændres på sammensætningen, men at man i stedet kunne fjerne vetoretten (*Politiken* 02.03.2001). Ved en sådan ordning ville landbrugsorganisationerne fortsat kunne stoppe naturgenopretningsprojekter, hvis begge repræsentanter fra landbrugsorganisationerne stemte imod et givet projekt.

I januar 2003 satte Danmarks Radio igen fokus på omdiskuterede jordbrugskommisionsafgørelser i nyhedsudsendelser i både radio og tv. Her omtaltes igen Søborg Sø-sagen, men der omtaltes også en anden sag, hvor en lokal jordbrugskommission havde bremset Aage V. Jensens Fonde i at opkøbe landbrugsjorder (*TV-Avisen* og *P1* 15.01.2003 og *TV-Avisen* 16.01.2003). Den nye fødevareminister Mariann Fischer Boel (V), som var inviteret i tv-studiet, kunne fortælle i TV-Avisen 15. januar 2003, at der nu var nedsat et udvalg, som skulle gå Landbrugsloven efter i sømmene. Samtidig kritiserede fødevareministeren, at Dansk Landbrug i et brev til medlemmerne af jordbrugskommissionerne havde instrueret disse i, at adgangen til anden anvendelse af jorderne end til landbrugsjord bør begrænses mest muligt. En instruks som blev bakket op af viceformanden for Dansk Landbrug, der mente, at der var et pres på landbrugsjorderne fra forskellige sider af samfundet. Fødevareministeren mente derimod, at det for det danske samfund ikke længere kun handler om høj produktion på landbrugsjorderne, men også om at genskabe miljø. Ministeren påpegede samtidig, at jordbrugskommissionernes sammensætning *ikke* tog højde for denne nye snitflade i samfundet mellem på den ene side landbrugshensyn og på den anden side natur- og miljøhensyn (*TV-Avisen* 15.01.2003)

I det udvalg, som efterfølgende nedsattes af fødevareministeren, var det dog i første omgang kun landbrugsorganisationerne, der fik sæde. Det blev kritiseret af bl.a. aktører fra naturbeskyttelsesnetværket, og fødevareministeren besluttede derefter, at også DN, Friluftsrådet og amterne skulle være med i udvalget (Fødevareministeriet 2003).

Den nye Lov om landbrugsejendomme blev vedtaget i juni 2004 (Lov nr. 435 09.06.2004), og her fremgår det, at loven bl.a. har til formål at "sikre en forsvarlig og flersidig anvendelse af landbrugsejendomme under hensyn til jordbrugsproduktion, natur, miljø og landskabelige værdier" (§1). Samtidig er sammensætningen af jordbrugskommissionerne nu drastisk ændret, så de oprindelige tre medlemmer er blevet tilført to repræsentanter fra naturbeskyttelsesnetværket. Kommissionerne består i dag af: En formand med juridisk embedseksamen, to repræsentanter fra Dansk Landbrug, én fra DN og én fra Friluftsrådet (§34). Af bekendtgørelse om regionale jordbrugskommis-

sioner m.v. (BEK 863 af 19.08.2004) fremgår det, at "jordbrugskommissionen træffer afgørelse ved stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende" (§6 stk.4). Landbrugsorganisationerne har dermed ikke længere vetoret i jordbrugskommissionerne. Samtidig er det med et nyt cirkulære (CIR nr. 36 af 03.06.2005) gjort helt tydeligt i loven, at også fonde kan erhverve jord med henblik på naturgenopretning.

Hvis den samme gård på Søborg Sø igen sættes til salg, og hvis Aage V. Jensens Fonde igen forsøger at købe den, er der dermed markant større chance/risiko for en positiv afgørelse i jordbrugskommissionen for Frederiksborg Amt (se også VEJ nr. 37 af 03.06.2005). Allerede i 2007 skal en ny struktur for jordbrugskommissionerne dog implementeres, når amterne nedlægges, for de står formelt for udpegningen af jordbrugskommissionernes medlemmer. Et nyt slagsmål mellem de to netværk er derfor en mulighed.

Det kan konstateres, at i det tredje forsøg på at få gennemført et Søborg Sø-naturgenopretningsprojekt, skal projektet godkendes af en beslutningsarena (den regionale jordbrugskommission), hvor aktører fra landvindingsnetværket har fuld juridisk kompetence til at stoppe projektet (via vetoret). En beslutningsarena, hvor der må siges at råde et langt mere negativt policy-image omkring naturgenopretningsprojekterne end tilfældet er i fx Skov- og Naturstyrelsens beslutningsarena. Landvindingsnetværket havde generelt via jordbrugskommissionerne mulighed for at stoppe naturgenopretningsprojekter, da der krævedes jordbrugskommissionernes accept for at ophæve dyrkningspligten (VEJ nr. 220 af 26.11.1990; VEJ nr. 27 af 22.02.2000). Ved Skjern Å-projektet fandtes denne mulighed dog ikke – i Lov om Skjern Å Naturprojekt (Lov nr. 493 af 01.07.1998) har naturbeskyttelsesnetværket sikret sig via en undtagelsesbestemmelse (§6), at projektet ikke kan bremses af jordbrugskommissionen. Muligheden for at bremse projekter er sjældent anvendt i jordbrugskommissionerne, hvilket skal ses i lyset af, dels at naturgenopretningsprojekterne generelt er gennemført med lodsejernes frivillige deltagelse, dels at jordbrugskommissionsmedlemmerne formentlig har været klar over, at hvis de bremsede store statslige naturgenopretningsprojekter, som der var bred politisk enighed om, så ville det ikke kunne undgås, at der opstod en del negativ opmærksomhed om afgørelsen. Man lå således under for den strukturelle magt udøvet af det privilegerede naturbeskyttelsesnetværk.

Anvendelsen af muligheden for i det konkrete tilfælde at stoppe et Søborg Sø-naturgenopretningsprojekt medfører da også øjeblikkeligt, at jordbrugskommissionernes virke, generelt, omgærdes af et negativt policy-image. I første omgang lanceres det negative policy-image af DN og det finder senere vej til aviser og tv – især da det kommer frem, at der er flere eksempler på kritisable afgørelser i jordbrugskommissionerne, hvilket fører til, at sagen politiseres. Beslutningsarenaens sammensætning ændres derfor siden hen af den makropolitiske beslutningsarena (Folketinget), så jordbrugskommissio-

nerne i dag er afbalancerede mellem interesser fra landvindingsnetværket og naturbeskyttelsesnetværket. Et forløb som er et udtryk for, at det i dag er naturbeskyttelsesnetværket, som er det stærkeste af de to gamle netværk. Landvindingsnetværket har således ikke længere enekontrol med bevaring/ophævelse af dyrkningspligten på landbrugsjorderne.

9.3 Disprivilegerede netværks magt

Analysen af Nærå Strand- og Søborg Sø-sagen viser, at variation i den lokale kontekst kan afholde konkrete projekter inden for en bredere (landvindings-/naturgenopretnings-) policy fra at blive gennemført, når disse muligheder udnyttes af aktører i et disprivilegeret netværk. I lighed med hvad der er tilfældet i den amerikanske flodpolicy (Lowry 2003), kan det således konstateres, at der i den danske åbent-land-policy vedrørende åer, søer, fjorde og vådområder m.v. er rum for en vis variation i konkrete afgørelser inden for den bredere policy.

Ved Nærå Strand udnyttede fiskeriorganisationerne og Fiskeridirektoratet således, at der fandtes verificerede oplysninger om, at fiskeriet i netop denne havvig var af meget stor betydning for hele regionens fiskeri. De omfattende protester og trusler om at skabe uro ved en vedtagelse af projektet får således centrale aktører i det ellers så stærke landvindingsnetværk til at droppe det ønskede projekt, da man er bange for, at en sådan uro vil kunne skabe et negativt policy-image omkring landvindingsprojekterne, som ellers omgærdedes af stor sympati. En uro som ville kunne næres yderligere af, at der var tale om et meget dyrt projekt, som kun lige akkurat ville kunne give indtægter, som svarede til en tredjedel af udgifterne.

Siden hen får landvindingsnetværket ændret loven, så det derefter mere klart fremgår, at der generelt også skal gennemføres landvindingsprojekter på søterritoriet. Den strukturelle magt øges dermed, og derfor tør landvindingsnetværket igen give sig i kast med det samme projekt, da der grundet lovændringen ikke er samme risiko for opståen af et negativt policy-image. Denne gang formår naturbeskyttelsesnetværket imidlertid at trække tiden i forbindelse med undersøgelsen af de negative effekter, som aktører i begge netværk anerkender, er til stede. Derfor er projektet ikke klar til vedtagelse før der generelt er opstået et negativt policy-image omkring landvindingsprojekterne efter vedtagelsen af Skjern Å-projektet. I det klima ville det have været risikabelt for landvindingsnetværket at presse projektet igennem, og det fremlægges derfor aldrig til endelig afgørelse.

I de konkrete beslutninger om Nærå Strand er det dog ikke det disprivilegerede netværk i sig selv, der har magt. Det er enkelte (fiskeri-) aktører, som besidder non-strukturel magt, i form af sikker ekspertviden om de negative konsekvenser. Det privilegerede netværk betragter i første omgang ikke denne ekspertviden som facts, men da det privilegerede netværk ved selvsyn

får verificeret denne viden, er det disse facts, som kan bruges til at stoppe projektet.

Ved det første forsøg på at få vedtaget et Søborg Sø-projekt kan der ikke vedtages et projekt, da det foreslåede genopretningsprojekt (7 ha sø) er meget fjernt fra, hvordan den oprindelige sø (500 ha) så ud. Det meget lille projekt er således mere et ønske fra landvindingsnetværket (især lodsejerne på de mest sumpede, og derfor svært dyrkbare jorder) end fra naturbeskyttelsesnetværket. Det kan derfor ses som en klassisk afgørelse, at projektet ikke bliver til noget. Det privilegerede netværk, som naturligvis opererede under en budgetrestriktion, var ikke interesseret i at finansiere et projekt, som gav så lidt natur, som tilfældet var.

Ved det andet forsøg er det privilegerede netværk interesseret i at få gennemført et projekt, men aktører fra det disprivilegerede netværk (lodsejerne) formår lokalt at opbygge et negativt image omkring det konkrete projekt og koble dette image til den regionale beslutningsarena, Fredningsnævnet (i praksis amtsrådet og kommunalbestyrelsen). Projektet kunne være gennemført alligevel via statslige arealerhvervelser (i Skov- og Naturstyrelsen), men denne mulighed benyttes ikke, da statsadministrationen generelt har valgt at operere under et frivillighedsprincip, trods det at loven giver mulighed for tvangsmæssigt at gennemføre naturforvaltningsprojekter over for genstridige lodsejere. Centrale aktører i naturbeskyttelsesnetværket, herunder miljø- og energiministeren, er således bekymrede for, om der kan opstå et negativt policy-image omkring naturgenopretningsprojekterne, hvis man, trods modstanden, alligevel gennemfører Søborg Sø-projektet. Med den ændrede sammensætning af fredningsnævnene i forbindelse med kommunalreformen kan der dog måske være mulighed for en positiv afgørelse i fredningsnævnet.

Ved det tredje forsøg forsøger en aktør i naturbeskyttelsesnetværket, en privat fond, at overtage et lille areal i Søborg Sø-området med henblik på at gennemføre et naturgenopretningsprojekt. Her er det tydeligt, at det disprivilegerede netværk er aktiveret mod projektet. De omliggende lodsejere er negative, og via en repræsentant fra deres lokale landboforening, som også er repræsenteret i den afgørende beslutningsarena (den regionale jordbrugskommission), får de stoppet projektet, da det negative image omkring projektet således kan nyde fremme i denne beslutningsarena. En fremgangsmåde som siden bakkes op af landbrugets vigtigste interesseorganisation, som et eksempel til efterfølgelse for andre jordbrugskommissioner. Det aktiverer til gengæld aktører i det privilegerede netværk, der får skabt et negativt image omkring den pågældende beslutningsarenas sammensætning, hvorefter sammensætningen politiseres. Sammensætningen af beslutningsarenaen ændres efterfølgende af den makropolitiske beslutningsarena, hvorved landvindingsnetværkets strukturelle magt mindskes yderligere, mens naturbeskyttelsesnetværkets strukturelle magt øges – landvindingsnetværket vil så-

ledes ikke længere kunne stoppe et naturgenopretningsprojekt på samme vis, som det var tilfældet ved Søborg Sø i 2001.

De to cases om Søborg Sø og Nærå Strand viser, at variation i den lokale kontekst i forbindelse med landvindings- og naturgenopretningsprojekter i visse tilfælde kan give aktører i disprivilegerede netværk magt til at stoppe *konkrete* projekter. Verificerede oplysninger om specifikt negative konsekvenser – store ødelæggelser eller meget store økonomiske omkostninger – ved et givet projekt kan give aktører fra et disprivilegeret netværk ekstra non-strukturel magt i forbindelse med en konkret afgørelse, da disse oplysninger vil kunne bruges af det disprivilegerede netværk til at opbygge et negativt policy-image omkring den pågældende type projekter, hvis det konkrete projekt alligevel gennemføres. Samtidig viser analysen også, at der i forbindelse med *konkrete* afgørelser kan være mulighed for en vis 'shopping' af regionale/lokale beslutningsarenaer, hvor der nemmere kan fremføres et negativt policy-image, og hvor disprivilegerede netværk derfor i udgangspunktet står stærkere end hvis afgørelsen træffes i centralt placerede beslutningsarenaer. Kobling af beslutningsarena og policy-image kan således stoppe *konkrete* projekter. Det kan generelt konstateres, at variation i den lokale kontekst kan give det disprivilegerede netværk mulighed for at udnytte et negativt policy-image til at stoppe konkrete projekter. Når der træffes konkrete afgørelser, kan et disprivilegeret netværk med andre ord vise sig at være det mest magtfulde, selvom den overordnede policy privilegerer et konkurrerende netværk. I Danmark har det således ikke, som i USA (Lowry 2003), været 'fysisk kompleksitet' og 'politisk modtagelighed', som har været afgørende for, at aktører i disprivilegerede netværk ind imellem via nonstrukturel magtudøvelse har kunnet forhindre projekter i at blive gennemført. Den fysiske kompleksitet spiller tilsyneladende ikke en rolle, og der opstår ej heller nogen nævneværdig tillid mellem personer fra konkurrerende netværk, blot de indgår i personlig interaktion (Lowry 2003; Sabatier & Jenkins-Smith 1993) – der er snarere tale om iskold kalkule fra privilegerede netværk, når et projekt opgives.

Både Nærå Strand- og Søborg Sø-sagen viser i øvrigt, at privilegerede netværk, når de oplever konkrete nederlag, forsøger at undgå lignende situationer ved, om muligt, efterfølgende at øge den strukturelle magt. Landvindingsnetværket får ændret Landvindingsloven, så det bliver nemmere at gennemføre, og argumentere for, landvindingsprojekter på søterritoriet. Ligeledes er aktører fra naturbeskyttelsesnetværket med til at få sammensætningen af jordbrugskommissionerne ændret, så disse instanser i praksis ikke længere har magt til at stoppe naturgenopretningsprojekter, da naturbeskyttelsesnetværket har vundet en vis kontrol over dem. Samtidig ændres sammensætningen af fredningsnævnene fra 2007, så miljøministeren nu udpeger den repræsentant, som amterne tidligere udpegede – derved er der ikke længere et regionalt-lokalt flertal i fredningsnævnene.

KAPITEL 10

Konklusion

Magten over den danske natur har skiftet hænder i tidsrummet 1866-2006. I forskellige perioder af den nyere danmarkshistorie varierer det således, hvilket af to konkurrerende netværk der privilegeres med mere af den type åbent land, som deres aktører hver især værdsætter. I afhandlingens første del blev det vist, at den danske åbent-land-policy vedrørende åer, søer, fjorde, vådområder m.v. kan inddeles i tre faser: En landvindingsfase, en status quo-fase og en naturgenopretningsfase. Perioder som er adskilt ved, at der er forandring i policy-instrumenterne og deres rammer, og hvor der er stor variation i de overordnede mål på policy-området. Der kan således identificeres radikale policy-forandringer.

Policyen i de enkelte perioder kan henføres til styrkeforholdet mellem de to vigtigste policy-netværk (Marsh & Rhodes 1992) inden for subsektorområdet – naturbeskyttelsesnetværket og landvindingsnetværket. Den empiriske analyse fokuserer således på et policy-område, hvor *to* konkurrerende netværk er i hård magtkamp – en tilgang til netværksanalyser, som hidtil er anvendt i ret ringe udstrækning (Daugbjerg & Pedersen 2004), men samtidig en tilgang som kan give ny dynamik til netværksanalyserne. Variationen i styrkeforholdet betyder, at det i de tre forskellige perioder varierer, hvilket netværk der kan siges at have magten over naturen.

I 'landvindingsfasen' (1866-1970), er det landvindingsnetværket, som har en omfattende magt over åer, søer, fjorde m.v. i det åbne land, og perioden kan derfor karakteriseres som 'land frem for vand'. Et yderst stærkt policyfællesskab bygges op mellem ganske få aktører: Hedeselskabet, Landbrugsministeriet og landbrugsorganisationerne, og der knyttes samtidig stærke bånd til en række rigsdagspolitikere. Alle medlemmerne er i netværkets dannelsesfase i besiddelse af non-strukturel magt i form af diverse ressourcer; ressourcer som værdsættes gensidigt blandt aktørerne i netværket – der er ressourceinterdependens. Andre aktører, som ikke er i besiddelse af værdsatte ressourcer, udelukkes fra netværket, hvor der er konsensus om målet: At få så meget jord som muligt under plov – gerne via statstilskud. Netværkets institutionaliseringsgrad kan dermed karakteriseres som meget høj. Det samme kan integrationsgraden, da aktørerne ofte mødes i forskellige kommissioner og udvalg m.m. Det illustreres med ændringen af sammensætningen af Hedeselskabets bestyrelse i 1921, hvorefter landbrugsorganisationerne og Landbrugsministeriet får faste bestyrelsesposter i Hedeselskabet. Tillige udpeges ofte daværende eller tidligere rigsdagsmedlemmer til bestyrelses- og repræsentantskabsposter i Hedeselskabet. Institutionaliseringen og integrationen cementeres yderligere med nedsættelsen af Statens Landvindingsudvalg i 1940, hvor landvindingsnetværkets aktører får endnu et magtfuldt og

eksklusivt forum at mødes i. Integrationen understreges endelig af, at flere personer kan siges at repræsentere flere af netværkets aktører på én og samme tid.

Landvindingsudvalget er meget aktivt og blåstempler således en lang række landvindingsprojekter. I perioden 1940-64 godkender udvalget 1.605 landvindingsprojekter til gennemførelse, hvilket sætter markante spor i det åbne danske land, hvor åer udrettes og søer, fjorde, moser og enge tørlægges. Gennemsnitligt godkender udvalget således mere end ét landvindingsprojekt om ugen over en periode på 25 år – projekter der, som hovedregel, modtager 2/3 statstilskud.

Landvindingsnetværket begunstiges med en omfattende strukturel magt. Fx er Hedeselskabet involveret i stort set alle policy-processens faser: Hedeselskabet tager initiativ til lovgivning, Hedeselskabet formulerer lovgivning, Hedeselskabet er via diverse repræsentanter på Christiansborg i princippet med til at vedtage lovgivning, og Hedeselskabet er endelig dybt involveret i implementeringen af landvindingsprojekterne, da selskabet står for langt de fleste projekteringer, og ind imellem også tilsynet med disse. Landvindingsnetværket kommer således til at udøve en omfattende kontrol med dagsordenfastsættelsen. Netværkets aktører begunstiges fx via de ændringer af Vandløbsloven, som disse aktører selv står bag, og som giver landbrugsinteresser råderetten over vandløbene. Begunstigelsen bliver dog især tydelig med vedtagelsen af grundforbedringslovene og Landvindingsloven af 1940. Love der er vedtaget som beskæftigelseslove med henblik på at bekæmpe 1930'ernes og '40'ernes ledighed. Omkring landvindings-policyen opbygger landvindingsnetværket da også et policy-image byggende primært på patriotiske og beskæftigelsesmæssige argumenter, som er egnede til at retfærdiggøre afvandingen af det, der af nogle betegnes 'enge, moser, søer, fjorde osv.', men som af landvindingsnetværkets aktører betegnes 'vandlidende jorder'.

Ét er det officielle policy-image, noget andet er den administrative praksis. Når dørene lukkes bag mødedeltagerne i Statens Landvindingsudvalg, skrues der ned for den officielle retorik, og der er bag de lukkede døre i det eksklusive udvalg ikke tvivl om, at der reelt er ét altoverskyggende formål med udvalgets arbejde: At øge landbrugsarealet. Gerne via store landvindingsprojekter – fx overvejer udvalget seriøst op gennem 1940'erne, '50'erne og '60'erne, på Hedeselskabets initiativ, at få afvandet stort set hele Roskilde Fjord og at få afvandet hele Det Sydfynske Øhav for derved at vinde landbrugsland. Et projekt omfattende en afvanding af hele Smålandsfarvandet afvises dog af Landvindingsudvalget, da det bl.a. kræver dæmninger på op til 37 meters vanddybde og derfor må anses at ligge uden for mulighedernes grænser. Beskæftigelseshensynet, som var den officielle begrundelse for at vedtage grundforbedringslovene og Landvindingsloven, var derimod reelt nedprioriteret internt i udvalget, hvilket eksplicit fastslås af udvalgets formand på det allerførste møde; opgørelser viser da også, at landvindingspro-

jekternes beskæftigelseseffekt var yderst beskeden. Også ud fra en samfundsøkonomisk betragtning kan der sættes et stort spørgsmålstegn ved projekterne. Lovene var i øvrigt formuleret, så de kunne anvendes til at tvinge genstridige lodsejere til at få deres jord afvandet, og Landvindingsloven var specifikt formuleret således, at Hedeselskabets konkurrenter – andre ingeniørfirmaer – kunne holdes uden for indflydelse i Landvindingsudvalget, ligesom repræsentanter for naturbeskyttelsesnetværket ikke havde sæde i udvalget. En lukkethed som betyder, at udvalgsmedlemmerne fx på et tidspunkt i fuldt alvor diskuterer, hvorvidt en specifik landvindingssag skal belyses godt eller dårligt, alt efter om man ønsker sagen gennemført eller ej, og en lukkethed som betyder, at Hedeselskabet kan sikre sig de fleste kontrakter på de lukrative projekter. Det står i skærende kontrast til den officielle retorik, hvor det ofte fremføres, at Landvindingsudvalget blot er et helt neutralt redskab, der gennemfører de projekter, som lodsejerne ønsker. Mødereferater fra flere af Landvindingsudvalgets/ Hedeselskabets møder med lodsejerne viser dog, at Landvindingsudvalgets medlemmer absolut ikke agerede neutralt på disse møder; der blev agiteret for gennemførelse af projekterne. Landvindingsnetværket var et eksklusivt og meget stærkt policy-fællesskab, som i høj grad benyttede sig af sin strukturelle magt.

Fremskaffelsen af mere landbrugsland sker på bekostning af den type åbent land, som de fleste af aktørerne i et konkurrerende naturbeskyttelsesnetværk værdsætter højest – vild natur. Naturbeskyttelsesnetværkets første konturer tegnes i 1905, men der er tale om et svagt netværk, som kan lokaliseres i nærheden af emnenetværk-polen. Netværket er præget af uenigheder mellem to naturbeskyttelsesforeninger – Udvalget for Naturfredning og Foreningen for Naturfredning (som senere blev til Danmarks Naturfredningsforening) – om målene for datidens naturfrednings-policy, og netværket har ikke, som landvindingsnetværket, et stærkt ministerium i ryggen. Det er således meget betegnende, at en af de vigtigste aktører i netværket, Naturfredningsrådet, i en lang periode har en formand, som er tidligere leder af den afdeling i Hedeselskabet, der stod bag de fleste landvindingsprojekter, og han kan således betragtes som en 'trojansk hest'. Graden af henholdsvis institutionalisering og integration er lav i dette netværk, hvor den strukturelle magt da også er yderst begrænset – om end aktørerne har visse muligheder for at iværksætte naturfredninger. Aktørerne har derfor skullet forlade sig på eventuel non-strukturel magt, hvis de har villet søge indflydelse; indflydelsesmulighederne har dog været stærkt begrænsede grundet tilstedeværelsen af det konkurrerende stærke policy-fællesskab. Meget betegnende vil naturbeskyttelsesnetværkets aktører ikke forsøge sig med at implementere naturfredninger, som kan have en negativ erhvervsøkonomisk effekt; og man er tilbageholdende med at kritisere det policy-image, som landvindingsnetværket bygger op omkring landvindings-policyen. Naturbeskyttelsesnetværket

ligger under for den strukturelle magt, som udøves af landvindingsnetværket.

Op gennem 1900-tallet styrkes naturbeskyttelsesnetværket dog lidt. Udvalget for Naturfredning forsvinder i 1931, hvilket øger institutionaliseringen i netværket. Danmarks Naturfredningsforening vinder desuden den vigtige ret til at rejse fredningssager i 1937 – en markant sejr, der bl.a. kan henføres til et nært forhold mellem foreningens formand og statsminister Stauning (S). Samtidig har foreningen gennem årene, i lighed med Hedeselskabet, flere politikere repræsenteret i sine styrende organer. Fra 1960'erne styrkes netværket markant med Naturfredningskommissionens nedsættelse, da det både øger institutionaliseringen og integrationen i naturbeskyttelsesnetværket, hvor også Dansk Ornitologisk Forening og Friluftsrådet bliver vigtige aktører; og senere også Danmarks Sportsfiskerforbund. Endelig sættes flere ressourcer ind på at opbygge en statslig naturfredningsadministration. Fra 1970 går åbent-land-policyen ind i en status quo-fase.

Perioden 1970-1985 karakteriserer den nye fase, hvor det er kendetegnende, at de to netværk vogter over de landskabstyper, som de hver især værdsætter. Begge netværk kan på denne tid karakteriseres som udprægede mellemformer på Marsh-Rhodes-kontinuet, og de er således rent styrkemæssigt relativt nær hinanden. Landvindingsnetværket har mistet sit helt centrale omdrejningspunkt – Statens Landvindingsudvalg – som er blevet nedlagt, og det er derfor et langt mere disintegreret landvindingsnetværk, der i denne periode ikke længere magter at skaffe nyt landbrugsland via statsfinansierede landvindingsprojekter, og i stedet må koncentrere sig om at sikre, at eksisterende landbrugsland ikke inddrages til andre formål. Det sikres bl.a. gennem jordbrugskommissionerne, hvor aktører fra landvindingsnetværket er i flertal. Landvindingsnetværket har således fortsat en vis strukturel magt, hvilket fx også afspejles i Vandløbsloven og landbrugslovgivningen.

Tilsvarende beskæftiger det nu mere integrerede naturbeskyttelsesnetværk sig med at sikre den resterende vilde natur via generelle beskyttelsesbestemmelser. Den klassiske natur*fredningspolicy* udvikles i denne periode til en mere generel natur*beskyttelses-policy*; hvor policyen tidligere drejede sig om enkeltstående fredningstiltag, udvikles den nu til generelle beskyttelsesbestemmelser af specifikke naturtyper. En udvikling som privilegerer naturbeskyttelsesnetværkets aktører ved at sikre disse naturtyper mod indgreb. Netværket er i denne periode blevet betydeligt styrket via opbygningen af en decideret statslig naturbeskyttelsesadministration i det nyoprettede miljøministerium, hvilket øger den integration i netværket, som var igangsat via Naturfredningskommissionens arbejder i 1960'erne, dramatisk. Aktørerne i netværkets center er langt stærkere nu, og de er enige om, at målet er at sikre den vilde natur, hvilket øger institutionaliseringen. Samtidig er der et vist overlap af personer – nogle personer i netværket repræsenterer flere aktører

på én gang, ligesom det også havde været tilfældet i landvindingsnetværket, hvilket bidrager til den øgede integration. 'Magtdelingen' mellem de to konkurrerende netværk afspejler sig i denne periode kort sagt ved, at landbrugsland forbliver landbrugsland, og vand forbliver vand.

Fra midten af 1980'erne kan en tredje fase identificeres – naturgenopretningsfasen – hvor det er naturbeskyttelsesnetværket, som har magten over naturen. En ny radikal ændring af åbent-land-politikken åbenbares i denne periode. Hvor naturfrednings- og naturbeskyttelses-policyen tidligere kunne betegnes som passiv beskyttelse (via fredninger eller generelle beskyttelsesbestemmelser), begynder Danmark nu aktivt at naturgenoprette arealer, som er udlagt som landbrugsarealer; mange områder der i landvindingsfasen blev afvandede, oplever i naturgenopretningsfasen, at vandet nu føres tilbage til områderne. Landvindingsnetværket står i denne fase mere disintegreret end nogensinde. Bedst illustreret ved at Hedeselskabet i 1980'erne foretager et opportunistisk netværksbytte og nu er del af naturbeskyttelsesnetværket, hvor det gamle landvindingsselskab nu er med til at projektere naturgenopretningsprojekter i de selv samme områder, hvor selskabet tidligere har stået bag landvindingsprojekter. Et udtryk for, at mod slutningen af 1900-tallet har Hedeselskabet mere gavn af ressourceudveksling med aktører fra naturbeskyttelsesnetværket. Udviklingen understreges af, at Hedeselskabet fra maj 2006 ikke længere hedder Hedeselskabet. Selskabets miljøafdeling hedder således i dag Orbicon A/S, og transformationen fra landvindingsselskab til naturgenopretningsselskab/'grønt selskab' er dermed fuldbyrdet – båndene til det virke, landvindingsfasens Hedeselskab udøvede, er kappet.

Naturbeskyttelsesnetværket har derimod fortsat integrationen og må betegnes som værende det stærkeste af de to. Der er enighed i naturbeskyttelsesnetværket om den nye naturgenopretningslinje, og der er stor interaktion i netværket via de talrige formelle fora, hvor netværkets aktører mødes. Senest har aktører fra naturbeskyttelsesnetværket fået sæde i jordbrugskommissionerne, hvor det nu er langt sværere for landvindingsnetværkets aktører at sikre, at landbrugsland forbliver landbrugsland. Det administrative omdrejningspunkt er i dag Skov- og Naturstyrelsen, og netværket kan trække nye ekspertressourcer – fx fra Danmarks Miljøundersøgelser. I netværket er der mange personoverlap, som der også var det i landvindingsnetværket, og også i naturbeskyttelsesnetværket er der et eksempel på, at aktører bukker og drejer en folketingsbeslutning, så de privilegeres med mere af den type åbent land, de ønsker. Det illustreres med forløbet omkring vedtagelsen og implementeringen af Skjern Å-projektet, hvor det forureningsbegrænsende formål, der var det primære, da projektet vedtoges, skubbes i baggrunden, for i stedet at erstattes af et naturgenopretningsprojekt med mere af den spektakulære natur, som naturbeskyttelsesnetværkets aktører ønsker. Der er således her en vis lighed med Statens Landvindingsudvalgs tilsidesættelse af det

beskæftigelsesmæssige hensyn i landvindingsfasen, om end der også er en væsentlig forskel, idet der for naturbeskyttelsesnetværket her er tale om et enkeltstående eksempel, mens landvindingsnetværket *generelt*, uretmæssigt, nedprioriterede det beskæftigelsesmæssige hensyn i sagsbehandlingen i Landvindingsudvalget. Naturbeskyttelsesnetværkets aktører har i stedet via Naturforvaltningsloven af 1989, og siden Naturbeskyttelsesloven af 1992, sikret sig et instrument, der kan skaffe mere af den type natur, som disse aktører værdsætter, uden at man behøver tilsidesætte lovens bogstav. Det er dog fortsat kun en brøkdel af de 'vandlidende jorder', som landvindingsnetværket tørlagde, som i dag er blevet naturgenoprettet, hvilket bl.a. hænger sammen med påvirkningsrelationens karakter mellem de to netværk.

I naturgenopretningsfasen er landvindingsnetværket underlagt naturbeskyttelsesnetværkets strukturelle magt, men påvirkningsrelationen mellem de to netværk er i denne periode mindre bebyrdende for det disprivilegerede netværk (landvindingsnetværket) end den påvirkningsrelation, som herskede i landvindingsfasen. Naturbeskyttelsesnetværket udøver i højere grad *indflydelse*, end *magt*, over landvindingsnetværket. Naturbeskyttelsesnetværket gennemtrumfer, som hovedregel, sine ønsker via økonomiske kompensationer til berørte landmænd, der frivilligt indgår i naturgenopretningsprojekterne – der er kun få eksempler på ekspropriationer i forbindelse med naturgenopretningsprojekter. Policyen på åbent-land-området er derfor i dag også præget af mere diskontinuitet end policyen i landvindingsfasen, der med hård hånd dikteredes af et stærkt policy-fællesskab. I øvrigt kan det konstateres, at en del lodsejere både i landvindings- og i naturgenopretningsfasen udsættes for magt-/indflydelsesudøvelse, idet mange af dem tilsyneladende hverken har været begejstrede for landvindings- eller naturgenopretningsprojekter.

For at forklare de observerede radikale forandringer i både netværk og policy er der i afhandlingen opstillet en teoretisk model, hvor hensigten er at tilføre Marsh & Rhodes' (1992) policy-netværk tiltrængt dynamik via Baumgartner & Jones' (1993) *punctuated equilibrium model*, som bl.a. kan sige noget om, hvordan aktørerne forsøger at påvirke dagsordenen. Anvendelsen af de to forskellige bidrag har samtidig den fordel, at der, trods brugen af Baumgartner & Jones, opereres med et eksplicit differentieret netværksbegreb (Marsh & Rhodes'), hvilket må betragtes som en nødvendighed, hvis der skal observeres netværksforandring.

Policy-netværk er omgivet af en bredere samfundsmæssig kontekst, som lægger nogle strukturelle begrænsninger på netværkenes muligheder for at udøve både strukturel og non-strukturel magt. Ændringer i den samfundsmæssige kontekst kan influere på aktørernes virkelighedsopfattelse (Smith 1993) – eller snarere deres opfattelse af muligheder og begrænsninger – og på værdien af deres ressourcer; fx kan ændringer i konteksten betyde, at en bestemt type ekspertviden pludselig værdsættes højere. Det forventes derfor,

at større ændringer i en eller flere af variablene i konteksten kan transformeres til en styrkelse af netværket ved at netværksaktører forsøger at opbygge det, som Baumgartner & Jones (1993) kalder 'policy-image'. Der argumenteres for, at det både kan være et konkurrerende policy-image (typisk negativt) til et allerede eksisterende policy-image knyttet til en policy, eller det kan være et nyt (typisk positivt) policy-image knyttet til en ny policy. Opbygningen af policy-image styrker institutionaliseringen i netværket, fordi der opbygges en større enighed om principper og procedurer blandt aktører i netværkets center, hvilket videre kan føre til en stærkere integration. Derved styrkes også netværket. Samtidig har opbygningen af et nyt policy-image potentielt en disintegrerende effekt på et eventuelt konkurrerende netværk – nye idéer kan således have en viruslignende effekt på uopmærksomme privilegerede netværk (Richardson 2000). Kan det nye policy-image endvidere kobles til en politisk konfliktlinje i parlamentet (Baumgartner & Jones 1993; Green-Pedersen 2006b), er der potentiale for radikal policy-forandring. Argumentationen indebærer, at der eksisterer et symbiotisk forhold mellem omgivelsesvariable og netværksaktører – de kan ikke skabe policy-forandring uafhængigt af hinanden.

Den empiriske analyse af de radikale policy-forandringer viser, at forandringerne kan henføres til, at naturbeskyttelsesnetværket, i forbindelse med ændringer i den bredere samfundsmæssige kontekst, opbygger veltimede nye policy-images. Policy-images som dels styrker netværket, dels kan kobles til politiske konfliktlinjer, hvilket medfører de observerede radikale policy-forandringer.

I begyndelsen af 1960'erne er der opstået større ændringer i to centrale variable i den bredere samfundsmæssige kontekst – samfundsøkonomi og beskæftigelse – hvilket ændrer opfattelsen hos naturbeskyttelsesnetværkets disprivilegerede aktører af de muligheder og begrænsninger, de opererer under. En lang række eksperter fra det disprivilegerede netværk lancerer nu et velkoordineret og meget negativt policy-image omkring den hidtil uantastede landvindings-policy – og i særdeleshed det store Skjern Å-udretningsprojekt, som stod foran sin påbegyndelse. Skjern Å-beslutningsprocessen er ellers i hele den lange periode frem til projektets endelige vedtagelse et klassisk eksempel på den strukturelle magt, landvindingsnetværket udøver, men landvindingsnetværkets omhyggeligt opbyggede policy-image om, at landvindingsprojekterne var samfundsgavnlige, patriotiske projekter udfordres nu af et policy-image, der definerer landvindingsprojekterne som skadelige og unødvendige. En holdning som egentlig kan genfindes blandt flere af naturbeskyttelsesnetværkets aktører mange år tidligere, men som de disprivilegerede aktører, grundet landvindingsnetværkets strukturelle magtudøvelse, ikke tør bringe frem før 1960'erne. De nye ekspertsynspunkter får omfattende mediebevågenhed, selvom landvindingsnetværket forsøger at modgå dem, og kommer således til at sætte dagsordenen. Det nye policy-image får en inte-

grerende effekt på naturbeskyttelsesnetværket og en disintegrerende effekt på landvindingsnetværket. Da det nye policy-image også kan kobles til en ny (miljø)politisk konfliktlinje i den makropolitiske beslutningsarena (Folketinget), opstår den beskrevne radikale policy-forandring, som betyder, at landvindingsfasen slutter og status quo-fasen begynder.

De samme mekanismer kan observeres vedrørende de radikale policy-forandringer i midten af 1980'erne. På dette tidspunkt er det eksperterne i et væsentligt stærkere naturbeskyttelsesnetværk, der opfinder en ny policy (og et helt nyt ord): Naturgenopretning. En policy, som kan privilegere netværket endnu mere, end det allerede er, og hvortil der kan knyttes et meget positivt policy-image. Timingen er igen central, idet der på dette tidspunkt er større ændringer i den samfundsmæssige kontekst, som betyder, at eksperternes nye begreb øjeblikkelig kan politiseres og sættes på dagsordenen. Ændringer i den samfundsmæssige kontekst – især den offentlige opinions prioritering af miljøproblemer og tilstedeværelsen af Det alternative grønne flertal – betyder således, at aktører i naturbeskyttelsesnetværket ændrer opfattelse af de begrænsninger og muligheder, de arbejder under. Der præsenteres en idé, som ikke var naturbeskyttelsesnetværket ukendt – at bringe den tabte natur tilbage – men den præsenteres af eksperterne i en ny 'indpakning' på et optimalt tidspunkt. Samtidig er det svært for landvindingsnetværket at søsætte et konkurrerende negativt policy-image omkring naturgenopretnings-policyen, da man ligger under for den strukturelle magt, som udøves af naturbeskyttelsesnetværket. Koblet med en meget varm (miljø)politisk konfliktlinje, kan der i første omgang vedtages en genskabelse af Skjern Å. Et projekt hvor det i høj grad bliver naturbeskyttelsesnetværket, som kommer til at definere, hvilket indhold der skal være i naturgenopretning/naturgenskabelse. Efterfølgende kan en generel naturgenopretningspolitik vedtages, der falder meget godt i tråd med indholdet i det endelige Skjern Å-projekt.

Ved at koble Marsh & Rhodes' (1992) policy-netværk med Baumgartner & Jones' *punctuated equilibrium model* (1993) tilføres policy-netværkene et dynamisk element, som bringer dem et skridt længere end de rent beskrivende analyser, hvilket ellers ofte har været en akilleshæl for netværksanalyserne. Policy-netværkenes opbygning af policy-image kan således forklare, hvordan netværk præcist forsøger at transformere ændringer i de bredere samfundsmæssige omgivelser til en styrkelse af netværket og, om muligt, videre til radikale policy-forandringer. Derved imødegås Blom-Hansens (1997) kritik af, at det sjældent vises, *hvordan* ændringer i omgivelserne transformeres til ændringer i selve netværket. Samtidig bidrager idéen om netværks opbygning af policy-images til en teoretisering af netværkenes institutionaliseringsdimension – en dimension som tidligere har været underteoretiseret (Daugbjerg 1998a: 42f; Atkinson & Coleman 1992). Opbygning af policy-image øger institutionaliseringen i netværket, hvilket desuden kan have en

positiv effekt på integrationen. Det kan potentielt, på længere sigt, bruges til at skaffe netværket mere strukturel magt. Samtidig kan det nye policy-image have en disintegrerende effekt på konkurrerende netværk, som derved bliver nemmere at overvinde. Koblingen af Marsh & Rhodes med Baumgartner & Jones betyder dermed, at det kan vises, at netværk vitterligt gør en forskel for policyen.

Analyserne peger i retning af en afvisning af Dowdings (1995: 145) synspunkt om, at netværksmetaforen er overvurderet, da policies, ifølge Dowding, stort set alene kan forklares ved magtkampe, forhandlinger og koalitioner mellem forskellige interesser (om end Dowding ikke vil afskrive netværkene helt). Den empiriske analyse viser netop, at det at analysere to grupperinger af interesser, i en mangeårig magtkamp inden for et subsektorområde, via netværkstilgangen giver analysen en struktur, som ikke ville være kunne opnået uden denne. Samtidig opnås en forklaringskraft via koblingen med begrebet policy-image, da policy-image netop kan styrke deciderede *netværks*karakteristika som 'institutionalisering' og 'integration'. En forklaringskraft som kan bruges til at bringe netværksanalyserne et skridt videre, så man fx ikke ender ved Toke & Marsh' (2003) dialektiske netværksmodel, der i alt for høj grad forsøger at forklare alt, og dermed intet, og hvor Dowdings kritik derfor er mere berettiget.

Baumgartner & Jones' model drager også fordel af koblingen. Fordelen er, at ved at operere med et eksplicit differentieret netværksbegreb bliver det dels muligt at observere netværksforandring; dels muligt at identificere, hvilket af to konkurrerende netværk der i udgangspunktet er det stærkeste. Fx viser den empiriske analyse, at selv aktører i et netværk, som i udgangspunktet må karakteriseres som svagt, har mulighed for at overvinde et meget stærkt policy-fællesskab og derved skabe radikal policy-forandring. I øvrigt viser analysen også, at et nyt policy-image ikke nødvendigvis behøver positiv medieomtale for at kunne politiseres: Da Danmarks Naturfredningsforening opfinder ordet 'naturgenopretning', tilknyttes et positivt policy-image, og idéen sælges straks til det politiske system, repræsenteret ved Det Radikale Venstre, som to uger senere foreslår, at 'naturgenopretning' skal indgå i en miljøpolitisk handleplan.

Ovenstående kan umiddelbart give det indtryk, at det er relativt nemt at skabe radikal policy-forandring, da det blot kræver at et nyt policy-image skabes. Det er dog ikke tilfældet, hvilket fx den mere end hundrede år lange landvindingsperiode vidner om. Her regerede et meget magtfuldt landvindingsnetværk, og det er først, da der forekommer markante ændringer i den samfundsmæssige kontekst, at det dispriviligerede netværks aktører for alvor tør udfordre det privilegerede netværk. Det sker efter at mere end et halvt århundrede er forløbet siden naturbeskyttelsesnetværkets dannelse – en periode hvor flere aktører i naturbeskyttelsesnetværket ikke har turdet kritisere landvindingsprojekterne, selvom de var imod dem. Det illustrerer, at magt

og ressourcer fortsat er væsentlige elementer i policyanalyser. Hvor man præcist lander på et kontinuum mellem pluralisternes optimisme vedrørende brede gruppers indflydelsesmuligheder, og omvendt fx Schattschneiders (1960) pessimisme desangående, er dog en smagssag – begge lejre kan, på forskellige historiske tidspunkter, bidrage med en forklaring af policyudviklingen (se også Binderkrantz 2005).

Afhandlingen viser videre, at hvor det vedrørende den overordnede policy giver mest mening i den danske/europæiske kontekst at fokusere på koblingen mellem policy-image og politisk konfliktlinje (Green-Pedersen 2006b), så giver det i konkrete (typisk administrative) afgørelser om landvindings-/naturgenopretningsprojekter mere mening at anvende Baumgartner & Jones' idé om kobling af policy-image og beslutningsarena. Lowry (2003) finder, at lokale forhold kan være afgørende for, hvorvidt det i USA kan vedtages at rive en konkret dæmning ned eller ej. I lighed hermed viser analysen af danske landvindings- og naturgenopretningsprojekter, at variation i den lokale kontekst kan betyde, at aktører i det disprivilegerede netværk har mulighed for at stoppe et konkret projekt, som det privilegerede netværk ønsker gennemført – uden at det behøver ændre den generelle kontekst.

De to casestudier af beslutningerne om i landvindingsfasen ikke at afvande Nærå Strand og i naturgenopretningsfasen ikke at naturgenoprette Søborg Sø viser, at verificerede oplysninger om specifikt negative konsekvenser i form af store ødelæggelser eller store økonomiske omkostninger ved et givet projekt kan give et disprivilegeret netværks aktører ekstra nonstrukturel magt i forbindelse med konkrete afgørelser om gennemførelse eller ej: Hvis projektet gennemføres trods oplysningerne, vil der potentielt være mulighed for at bygge et negativt policy-image op omkring den generelle policy. Det kan for det privilegerede netværk medføre en risiko for, at den generelle policy på længere sigt kan trues af det negative policy-image. I forbindelse med konkrete afgørelser kan der desuden undertiden være mulighed for at 'shoppe' regionale/lokale beslutningsarenaer – beslutningsarenaer hvor der måske nemmere kan fremføres et negativt policy-image, og hvor der derfor potentielt er større mulighed for at bremse et konkret projekt. Kobling af policy-image og beslutningsarena kan således stoppe konkrete projekter. Når der træffes *konkrete* afgørelser om projekter kan et disprivilegeret netværk dermed vise sig at være det mest magtfulde – på trods af at den overordnede policy privilegerer et konkurrerende netværk. Lowrys (2003) tese om, at variation i den lokale kontekst kan forklare variationen i afgørelserne, kan således bekræftes, men det er i de to danske cases ikke, som i USA, variablene 'fysisk kompleksitet' og 'politisk modtagelighed', der er afgørende for udfaldet. Den fysiske kompleksitet har ikke spillet en rolle her, ligesom der fx heller ikke opstår nogen nævneværdig tillid mellem aktører i de to konkurrerende netværk. Dropper et privilegeret netværk et konkret projekt, sker det

enten på baggrund af en kalkule af, at den overordnede policy kan bringes i fare ved en gennemførelse, eller fordi der i det konkrete tilfælde skiftes beslutningsarena til en arena, hvor det disprivilegerede netværks policy-image er det dominerende.

Analysen af Søborg Sø- og Nærå Strand-beslutningerne modificerer således konklusionen om, hvem der har magten over naturen. Konklusionen er ikke så entydig, som identifikationen af landvindingsfasen, status quo-fasen og naturgenopretningsfasen antyder. Inden for en bredere policy er der mulighed for variation i *konkrete* afgørelser – afgørelser som selv et ellers disprivilegeret netværk kan gå sejrrigt ud af. Når det er sagt, viser de to cases om Nærå Strand og Søborg Sø dog også, at de privilegerede netværk, da de oplever konkrete nederlag, forsøger at undgå lignende fremtidige nederlag ved at søge deres strukturelle magt styrket.

Afhandlingen støtter Daugbjerg & Pedersens (2004) påpegning af, at det, især inden for miljøområdet, rent metodisk kan være klogt at identificere to konkurrerende netværk frem for ét (meget) stort emnenetværk, hvilket således også er gældende for andre policyområder. En analyse af åbent landpolicyen vedrørende søer, åer, moser m.v. med udgangspunkt i en identifikation af kun ét stort åbent land-netværk ville ikke have givet den samme indsigt i netværks virkemåde som en analyse med udgangspunkt i identifikation af to konkurrerende netværk. Konkurrencen mellem netværkene giver netop mulighed for at spore den dynamik, som netværksanalyserne ind imellem kritiseres for at savne, og giver samtidig en bedre forståelse af samspillet mellem landvindingspolitik og naturbeskyttelses-/naturgenopretnings–politik. Afhandlingen bidrager således til opbygningen af denne hidtil relativt ubenyttede metode ved bl.a. at vise: Hvordan privilegerede netværk konkret udøver strukturel magt over disprivilegerede netværk; hvordan aktører i disprivilegerede netværk har mulighed for – trods den magtudøvelse de er under indflydelse af – at skabe radikal policy-forandring via opbygningen af et policy-image, som styrker netværket; hvordan et privilegeret netværk via opbygning af en ny policy med tilhørende policy-image kan gøre sig endnu mere privilegeret; og hvordan aktører i disprivilegerede netværk kan have magt til at stoppe konkrete afgørelser. I forlængelse heraf kan det konstateres, at der i perioder tilsyneladende kun kan observeres ét policy-image knyttet til en given policy, hvilket fx er tilfældet i store dele af landvindingsfasen, men årsagen hertil kan netop være, som det blev vist, at det disprivilegerede netværk er underlagt det privilegerede netværks strukturelle magt og derfor ikke offentligt tør diskutere et konkurrerende policy-image. Analysen viste således, at der internt i naturbeskyttelsesnetværket blev udtalt kritik af landvindingsprojekterne, men de kritiske aktører var tilbageholdende med at præsentere kritikken offentligt. Aktører i disprivilegerede netværk kan således have latente holdninger og idéer, som ikke kommer til udtryk grundet

det privilegerede netværks magtudøvelse (jf. Lukes 1974), men disse holdninger kan udløses af større ændringer i den samfundsmæssige kontekst.

De resultater, den empiriske analyse har afdækket vedrørende netværks magt og forandring, er opnået ved at gå meget detaljeret til værks. Peter Johns (2001) og (den sene) R.A.W. Rhodes' (2002) anbefaling af at gå meget dybt ned i netværkene og ikke bare, som mange netværksanalyser, nøjes med at identificere konteksten og de vigtigste aktører og ud fra det diskutere policy-forandringerne, er således blevet fulgt. Det kan betragtes som en slags tilbagevenden til fx Maass' klassiske analyse af *the Corps of Army Engineers*. Ved i høj grad at dykke helt ned på personniveau kan også interpersonelle relationer inden i netværket, og eventuelt mellem netværkene, afdækkes, og derved føjes en ekstra dimension til netværksanalysen. En dimension som er vigtig, da de interpersonelle relationer kan forstærke netværkenes institutionelle strukturer (Marsh & Rhodes 1992) og dermed styrke et givet netværk.

Casestudierne af landvindings- og naturgenopretningsprojekter viser da også, at der er overraskende mange eksempler på, at personsammenfald eller nære personlige relationer har styrket netværkene. Fx er det interessant, at der var et nært forhold mellem Struckmann, som var formand i Danmarks Naturfredningsforening, og statsminister Thorvald Stauning. Et venskabeligt forhold som opstod i forbindelse med en personlig sammenkomst hos socialdemokraten Carl A. Andersen, der tillige var hovedbestyrelsesmedlem i Danmarks Naturfredningsforening. Konkret er det efter alt at dømme en vigtig årsag til, at Danmarks Naturfredningsforening allerede i 1937 får den meget vigtige ret til at rejse fredningssager, da Stauning og Struckmann indgår en aftale herom efter et flere dage langt kroophold. Fredningsinstrumentet giver Danmarks Naturfredningsforening en vis strukturel magt over den danske natur på et tidspunkt, hvor foreningen er del af et svagt netværk, som derfor ikke har nogen nævneværdig strukturel magt, og foreningen er ej heller i besiddelse af non-strukturelle ressourcer i noget stort omfang. I dag kan foreningen bruge fredningsinstrumentet til at rejse naturgenopretningssager, så det er fortsat et yderst vigtigt magtmiddel.

Tilsvarende er de mange personlige relationer i landvindingsnetværket med til at forstærke indtrykket af, at dette netværk er noget nær idealtypen på et stærkt policy-fællesskab. Eksemplerne på, at Hedeselskabets ingeniører af Statens Landvindingsudvalg favoriseres med tildelingen af lukrative projekteringer af landvindingsprojekter, understreges fx meget tydeligt i den lange periode, hvor det underudvalg, som skulle indstille egnede jyske projekter til gennemførelse, består af tre medlemmer: Hedeselskabets direktør Niels Basse, MF og medlem af Hedeselskabets repræsentantskab Olav Øllgaard (V), og amtsvandinspektør Kristian Tylvad, der tidligere havde været ansat i Hedeselskabet. Ikke overraskende kommer Hedeselskabet til at projektere langt de fleste jyske afvandingsprojekter. Interessant er det også, at en tidligere afdelingsleder i Hedeselskabets, meget landvindingsaktive, mo-

seindustrielle afdeling i en lang årrække er formand for Naturfredningsrådet og således kan betragtes som en 'trojansk hest' i naturbeskyttelsesnetværket. Personlige relationer kan således også svække et netværk. Der ville kunne peges på en lang række yderligere eksempler fra afhandlingen på, at de interpersonelle relationer er vigtige.

Det er dog afgørende, rent metodisk, ikke at glemme de mere strukturelle forklaringer. De personlige relationer har betydning, men det har mere overordnede strukturer i den samfundsmæssige kontekst naturligvis også, som det er fremgået. Ulempen ved at forsøge at afdække de personlige relationer, i modsætning til mere overordnede strukturer, er, at det stiller store krav til det empiriske materiale – både hvad angår dybde og omfang – hvilket formentlig også er forklaringen på, at så mange andre netværksanalyser ikke foretager det dybe dyk ned i netværkene (jf. John 2001), men derved taber disse analyser altså også et væsentligt aspekt ved netværkene. Én konsekvens af meget detaljerede empiriske analyser er, at det er begrænset, hvor mange cases der kan inddrages i analysedesignet.

I de analyserede casestudier har der bl.a. været anvendt dybtgående interviews og omfattende arkivalier fra diverse aktører, som er blevet suppleret med oplysninger fra forskellige opslagsværker vedrørende personalia på centrale personer. Specielt må det formodes, at det ofte kan være et problem at skaffe meget detaljerede empiriske oplysninger langt tilbage i tid. I nærværende analyse har der heldigvis været mulighed for bl.a. at anvende de meget udførlige mødeprotokoller fra Statens Landvindingsudvalg, hvilket netop giver et ekstraordinært kig ind i et ellers ekstremt lukket policy-fællesskab, hvor der i høj grad manipuleres og udøves en omfattende strukturel magt. Policy-fællesskabet sikrer sig privilegerende policy-instrumenter (fx Landvindingsloven), som i implementeringsfasen bukkes og vrides, så de bliver endnu mere favoriserende. Dykket ned i de seneste tiårs stærke netværk – naturbeskyttelsesnetværket – er ikke mindre interessant, for også her viser det sig, at det tidligere disprivilegerede netværk nu udøver en omfattende strukturel magt/indflydelse over det gamle privilegerede netværk. Det åbenbarer sig ikke mindst i Skjern Å-genopretningens implementeringsfase, hvor Folketingets mål om at genskabe åens selvrensende effekt nedtones til fordel for et projekt, der bl.a. indeholder flere laks og en mere spektakulær natur. Policy-netværk påvirker således både policy-valg og policy-konsekvenser.

I overensstemmelse med Baumgartner & Jones' idé om 'punctuated equlibria' kan det konstateres, at i den danske åbent land-policy vedrørende anvendelsen af søer, åer, fjorde og vådområder, kan der observeres lange (i nogle tilfælde *meget* lange) perioder med policy-stabilitet, som brydes af enkelte ret korte perioder, hvor der opstår radikale policy-forandringer. I de lange perioder med policy-stabilitet privilegeres/disprivilegeres to konkurrerende netværk med mere eller mindre af den type åbent land, som de hver især sætter højest. Perioderne kan brydes af, at det privilegerede netværk i en

given periode formår at gøre sig selv endnu mere privilegeret, men de kan også brydes af, at aktører i et svagt disprivilegeret netværk får effektueret en policy-omvæltning – selv på policy-områder der domineres af et meget stærkt policy-fællesskab. Samtidig peger analysen på, at selv om der råder en periode med policy-stabilitet, er der et vist rum for, at aktører i disprivilegerede netværk kan påvirke konkrete afgørelser inden for policyen. På trods af at en given aktør er del af et disprivilegeret netværk, er der således ikke grund til på forhånd at fortvivle over policyen, hvis aktøren ellers er klar til at udnytte eventuelle ændringer i mere overordnede samfundsmæssige strukturer eller variation i den lokale kontekst. Det peger på, at det er vigtigt at være mere opmærksom på den magt, som aktører i tilsyneladende disprivilegerede netværk besidder. Der er ikke grundlag for at være så optimistisk som fx Heclo (1978), hvad angår varierende aktørers mulighed for at påvirke beslutningsprocessen – omvendt er der heller ikke grundlag for at være så pessimistisk, så man ikke ser nogen påvirkningsmuligheder, hvis et policyområde domineres af et stærkt policy-fællesskab.

Noter

1 2004-priser.
2 Det danske sprog er fattigt, hvad angår termen 'politik', som dækker begge de engelsksprogede termer 'politics' og 'policy'. For at undgå misforståelser anvendes 'policy'-termen derfor ofte i afhandlingen.
3 I begyndelsen af januar 2005 var der dog kun gennemført projekter efter Vandmiljøplan II på 2.839 ha.
4 Det er et temperamentsspørgsmål, i hvor høj grad dele af den danske natur kan karakteriseres som vild, for det meste danske natur har på ét eller andet tidspunkt været udsat for en vis kulturpåvirkning. 'Vild natur' vil dog gennem afhandlingen blive brugt som betegnelse for den type natur, som naturbeskyttelsesnetværket ønsker.
5 'Det åbne land' kan karakteriseres som områder, som ikke er bebyggede (eller planlagt til bebyggelse).
6 'Political receptivity'.
7 Der er forskellige opfattelser af, hvor bredt 'ressourcer' skal forstås (se fx Uhrwing 2001: 23f).
8 En række andre metaforer har gennem tiden været brugt til at betegne netværk: 'Whirlpools', 'sub-governments', 'triangles', 'sloppy hexagons', 'webs' og 'iron triangles' (Dowding 1995: 137f).
9 Fx kan der findes danske repræsentanter inden for rammerne af 'Centre for Democratic Network Governance' på Roskilde Universitetscenter.
10 Det samme kan noget af den forskning, der udføres ved Forskningscenter for Demokrati og Naturforvaltning, som også hører under Roskilde Universitetscenter.
11 Det gælder fx i forberedelsen af de danske nationalpark-pilotprojekter, hvor der er gjort forsøg på en omfattende borgerinddragelse (se Hansen & Clausen 2004; Hansen 2005). Der er derfor heller ikke belæg for at afvise den europæiske tilgang på så kort og drastisk vis, som Peter Bindslev Iversen (2003: 123) gør i sin PhD-afhandling: "Since we do not buy into the idea of seeing policy network as a new way of making politics, we will not discuss the continental tradition further".
12 I agenda-setting-litteraturen bruges ofte betegnelsen 'framing' om det, som Baumgartner & Jones kalder 'policy image' (Green-Pedersen 2006b: 6).
13 En mekanisme, der måske også kan forklare, at 'Lomborgdebatten' har fået så stor udbredelse.
14 Baumgartner & Jones kalder det 'Silent Spring phenomenon' efter Rachel Carsons (1962) berømte bog.
15 Vigtigheden af både kvantitative og kvalitative analyser med modellen er senest pointeret af en af 'the founding fathers' selv – Frank Baumgartner – på

workshoppen 'New Directions in Comparative Public Policy: Policies and Institutions', Aarhus Universitet 1-2 juli 2005.

16 Om end det kan være svært at afgøre, hvornår noget er pludseligt, og hvornår det ikke er.

17 Ud fra dette ville Lowry kunne placeres under den 'europæiske litteratur' (jf. kap.2.2).

18 Interessante casestudier ville i den forbindelse være konflikten om en vejforbindelse gennem den fredede Gudenådal, og konflikten om den nye motorvej til Sønderborg gennem et fugleområde. Cases som formentlig involverer alle tre netværk.

19 Se også McKeown (2004), Munck (2004: 112ff) og Jensen & Rodgers (2001) for en gennemgang (og tilbagevisning) af noget af kritikken af case study-metoden – bl.a. af den kritik som King, Keohane & Verba (1994) har rejst. Flyvbjerg (2004) og McKeown (2004: 151) nævner i øvrigt specifikke single-casestudier, som har vist sig at have stor politologisk betydning.

20 I bogkapitlet står der egentlig 'personal contracts'. Det er en trykfejl, for der skal selvfølgelig stå 'personal contacts', hvilket Peter John da også personligt har bekræftet.

21 Det kan (minimalistisk) opfattes som interviews, der ikke blot involverer svar af typen 'ja', 'nej', 'måske' o.s.v. (jf. Rapley 2004: 14).

22 Se kap.4.1.8, hvor det er beskrevet, hvordan det er ført til protokols, at et udvalgsmedlem udtaler, at hvis man gerne vil have en konkret landvindingssag gennemført, skal den belyses godt, mens den skal belyses dårligt, hvis man ikke vil have den gennemført. Når den slags (illegitime) synspunkter – eksemplet er ikke enestående – er ført til protokols, må det kunne antages, at mødereferaterne er relativt udførlige.

23 Mere simpelt kunne man have kaldt det 'tørlægninger'.

24 En våd eng kan fx godt give en lille landbrugsproduktion.

25 På verdensplan kan idéen om at tørlægge landarealer ved at føre vandet i lige kanaler mindst spores tilbage til det assyriske rige i det 7. århundrede f.Kr. (Lowry 2003: 35).

26 Man kan gætte på, at de elleve har forbindelse til den gruppe på 184 hollændere, som Chr. 2. inviterede til Danmark for at levere landbrugsvarer til hoffet, og som han i 1521 gav uindskrænket ret til stort set hele Amager. Hollænderne på Amager fik dog allerede i 1523 indskrænket deres rettigheder, men i 1547 anerkendte Chr. 3. hollændernes særstatus og gav dem ret til at bygge og bo i St. Magleby (se www.amagermuseet.dk).

27 Tidsskriftet var med på den første bølge af danske økonomiske tidsskrifter. Det udkom dog kun i perioden 1757-64 (Kærgaard 2004: 1).

28Danmark har formentlig også hentet inspiration i Holland (se fx Poirier 1962: 209-42).

29 Einsidelsborg er i dag omdøbt til Egebjerggaard.

30 I 1850 var næsten 40 pct. af Jylland fortsat dækket af hede (Madsen 1979: 14).
31 Forinden deltog han også i Treårskrigen 1848-50. Dalgas opnåede rang af oberstløjtnant (www.hedeselskabet.dk).
32 En ændring af selskabets love i 1908 indebar, at de fleste repræsentantskabsmedlemmer derefter valgtes af Hedeselskabets medlemmer (Skrubbeltrang 1966: 359).
33 'Skadeligt vand' skal ikke forstås som 'forurenet vand', men derimod som vand, der grundet manglende dræning gør jorden uegnet til dyrkning (Engberg 1999: 184).
34 Det svarer i 2004-priser til ca. én million kr.
35 I 2004-priser svarer det til ca. 7 millioner kr. om året i statstilskud.
36 Der betaltes som minimum 2 rigsdaler (4 kr.) pr. person (Skrubbeltrang 1966: 219).
37 Det svarer til ca. 21 mio. kr. om året i 2004-priser.
38 Pedersen (1971: 352f) skriver, at det må have været svært for Holstein at præsentere disse Venstre-synspunkter, da Holstein normalt var en af Hedeselskabets mest ihærdige kritikere.
39 A.C. Mortensen havde bl.a. også fra 1910 været redaktør af Viborg Amts Socialdemokrat.
40 At Hedeselskabets repræsentant skulle være landbrugsteknisk, afskar visse af Hedeselskabets ingeniører fra at få sæde i udvalget. Pedersen (1971: 372) antyder, at den ændrede formulering kan skyldes intern rivalisering mellem afdelinger i Hedeselskabet.
41 Landboforeningerne og husmandsforeningerne havde i øvrigt ret til at udpege medlemmer til Statens Jordlovsudvalg.
42 I det hele taget kan det i dag forekomme utroligt, at udtalelser af den karakter er ført til protokols i mødereferater, men Offentlighedsloven blev først implementeret i 1971. Ergo havde man i landvindingsudvalget nok ikke regnet med, at 'uvedkommende' ville bladre referaterne igennem i dag.
43 Et forslag til ny vandløbslov blev første gang fremsat af Minister for landbrug og fiskeri Erik Eriksen (V) 18. april 1947.
44 Figuren er en grafisk gengivelse af Hedeselskabets originale kort "Oversigt over inddæmningsmuligheder". Det originale kort findes i Hedeselskabets arkiv i Odense, hvor det ligger på sagen "Næraa Strand". Det er dateret 20. januar 1953 og underskrevet af Frode Ebert. Ebert var afdelingschef i Hedeselskabet. På sagen ligger der også en nærmere beskrivelse af de enkelte projekter, som også hedder "Oversigt over inddæmnings–muligheder". Af denne fremgår det bl.a., at projektet i Det Sydfynske Øhav ville kræve en hoveddæmning af 23 kms længde.
45 Finland var et af de europæiske foregangslande med hensyn til afvandingsprojekter (Landbokommissionen 1966: 54).

46 En dæmning på 37 meter ville have været højere end Rundetårn.
47 Intensiveringen/forarmningen på de eksisterende landbrugsjorder fortsætter dog op gennem 1970'erne (se fx Wilhjelmudvalget 2001b).
48 I 1964 var der dog kun afsluttet arbejder på 147.990 ha (Landbokommissionen 1966: 23).
49 For regnskabsmæssigt afsluttede sager.
50 For en opgørelse i de enkelte år se Landbokommissionen (1966: 33).
51 Endelig løber den daglige administration af landvindingsudvalgets arbejde op i ca. 3 mio. kr. om året (2004-priser) (Landbokommissionen 1966: 45). At de afholdte udgifter umiddelbart kan se mindre ud end bevillingerne, hænger sammen med, at udgifterne er afholdt senere end det år, hvor beløbet er bevilget. Derved er de faktiske udgifter typisk blevet korrigeret med en forbrugerpris i et senere år end bevillingsåret, hvorved de (korrigerede) afholdte udgifter bliver lavere end de korrigerede bevillinger.
52 Danmarks Naturfredningsforening kunne dog ikke rejse fredningssager på søterritoriet, men det forandredes ved revisionen af Naturfredningsloven i 1961 (§41, stk.2) (Naturfredningskommissionen 1967b: 238).
53 Ifølge Elberling & Elberling (1950) var Pingel i 1888 medstifter af Danmarks Geologiske Undersøgelser.
54 'Naturdenkmäler'.
55 Nationalistiske tankebaner er ikke usædvanlige i denne sammenhæng. De kan fx også genfindes i den tidlige svenske naturbeskyttelsesdebat (Sundin 2005: 10f).
56 Lekan (2004: 21) skriver fejlagtigt, at Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege grundlagdes 1904.
57 At det blev en udlænding, som satte den danske naturfredningssag i gang er ifølge Madsen (1979: 25ff) ikke overraskende, da Danmark ikke var et foregangsland på området. Andre lande havde adopteret idéen flere år tidligere. Yellowstone blev fx nationalpark allerede i 1872 (Hölzl 2005: 31)
58 Foreningen skiftede i 1925 navn til Danmarks Naturfredningsforening (Madsen 1979: 71f).
59 På den jyske vestkyst havde idéen om at hegne kysten ind også bredt sig. Fx havde en grundejer ved Løkken sat et pigtrådshegn op, som ifølge Jyllandsposten ikke kunne passeres under pålandsstorm, hvilket avisen kritiserer, da det kan genere redningshold og badegæster (jf. Jensen 1996: 62).
60 Der sigtes formentlig i første række til Jeppe Aakjær som i 1909 i Politiken skrev: "Det er for mig ikke nok at få lyst fred over en eller anden hældende busk ved vejsvinget, for mig handler det om at få skreget stop til den trold, som stjæler os barnet op af vuggen og lægger en skifting i stedet. Og trolden, jeg sigter til, er Det Danske Hedeselskab" (jf. Harritz 2005).
61 Wulffs første indlæg fylder 20 spalter i Rigsdagstidende!

62 Pinstrup blev i 1918 formand for Foreningen af jydske Landboforeninger (Hansen & Andersen 1965).
63 Videnskabsmændene i Udvalget for Naturfredning og Naturfredningsrådet fik bl.a. støtte af Poul Henningsen (P.H.), som i tidsskriftet *Kritisk Revy* hyldede funktionalismen og kritiserede de æstetiske synspunkter, som Foreningen for Naturfredning repræsenterede (Madsen 1979: 73ff). For en uddybning se fx PH's kommentarer til Mentz' artikel (1928) sidst i artiklen.
64 Ødum trådte dog først ind i udvalget, da Spärck døde i 1965 (Naturfredningskommissionen 1967a: 8).
65 Få år senere rystes det danske partisystem i sin grundvold ved 'Jordskredsvalget' 4. december 1973, hvor antallet af partier i Folketinget udvides fra fem til ti – dermed udvides også antallet af medlemmer i overfredningsnævnet dramatisk.
66 1969-loven indeholder dog intentioner om fredninger af større landskabsområder, men det kommer kun til at præge fredningspraksis i begrænset omfang (Anker 2001c: 216).
67 Fredningsinstrumentet ydede i modsætning til den generelle beskyttelse fuld erstatning ved indskrænkninger i ejendomsretten (se fx Anker (1996: 217)).
68 Også Reservatrådet og Jagtrådet fik forelagt visse landvindingssager.
69 Se mere om DOF kap.5.2.5.
70 Rådets dannelse skal dog også ses i lyset af den tyske besættelse og de afledte bestræbelser på at fremme dansk natur og kultur (Nystad 1982).
71 Det gælder fortsat – i oktober 2005 er der 93 medlemsorganisationer.
72 Kilde: e-mail fra Friluftsrådet 04.10.2005.
73 Jf. Rigsarkivets beskrivelser af arkivskabere på www.sa.dk/ra.
74 Det kan fx være hvis der er en begrænset naturmæssig eller rekreativ interesse (Anker 2001c: 236).
75 Der er dog nogle få eksempler på, at landbrugsjord er blevet eksproprieret til naturgenopretningsprojekter.
76 Til gengæld forurener landbrugserhvervet fortsat mange naturområder (Bach et al 2005) og udøver derved en negativ indflydelse på naturtilstanden, men det er en anden historie.
77 Naturfredningsrådet (1985: 2) påpeger, at marginaljord ikke er et entydigt begreb. Landbruget vil ofte forstå det som potentiel dyrkningsjord, mens naturfredningsinteresser vil opfatte det som potentielle naturområder.
78 Det reviderede 'kriteriepapir' fra 1998 ændrer fordelingsnøglen til 40 pct. til naturgenopretning, 30 pct. til skovrejsning, 20 pct. til friluftslivet og 10 pct. til kulturmiljøet (Skov- og Naturstyrelsen 1998: 13).
79 Størrelseskravene kan sammenlignes med kravene i 1983-beslutningen (jf. ovenfor).
80 Ved en lovrevision i 2004 er det dog slået fast, at fredningsinstrumentet ikke kan anvendes til at gennemtvinge en naturgenopretning, medmindre sta-

ten/amtet, som betaler for fredningen, går ind for naturgenopretningen (Skov- og Naturstyrelsen 2004: 12).

81 "Vurdering af Virkninger på Miljøet". VVM-reglerne er den danske implementering af EF-direktivet 'Environmental Impact Assesment' 85/337/EØF fra 1985 (jf. Jensen: 2000: 7).

82 Taksationskommissionen er samtidig blevet helt centraliseret (jf. §46).

83 I sin form kom rådet til at ligne Det Økonomiske Råd, og der blev derfor også talt om 'naturvismændene' (B69 2002).

84 1 ha svarer til ca. to fodboldbaner.

85 200.000 DKK i 1880 korrigeret med forbrugerprisindekset.

86 Underudvalget for Jylland (UUVJ).

87 Afstanden mellem digerne på de to åbredder skulle være 200 m, så åen kunne tillades at gå over sine bredder. Samtidig ville de betydelige jordarealer inden for digerne ikke kunne dyrkes, da jorden her, naturligvis, ikke var sikret mod oversvømmelse.

88 20 mio. DKK i 1951.

89 20 mio. DKK i 1954.

90 20 mio. DKK justeret med forbrugerprisindekset til 2004-priser og divideret med 3775 ha.

91 Det kan betragtes som en myte, fordi det dyrkede areal i disse år netop forøges (se kap.4.1.10).

92 Geckler (1982: 9ff) skriver fejlagtigt, at det var ingeniør Ebert, som præsenterede projektet. Ifølge mødereferatet var det Fredborg.

93 Medier elsker tilsyneladende historier om personer, der er blevet omvendt. Historien om den tidligere modstander af en Skjern Å-udretning, som blev omvendt og blev formand for lodsejerudvalget, gentages tit og ofte. En analogi kan trækkes til nutidens Bjørn Lomborg-debat, hvor der meget ofte refereres til, at Lomborg er et tidligere Greenpeacemedlem, som nu er blevet skeptisk i forhold til bl.a. Greenpeace-påstande.

94 Det fremgår ikke af mødereferatet, hvem der bestemte, at den førstvalgte skulle tage initiativ til mødeindkaldelserne, hvorved Smedegaard Mortensen uformelt blev en slags formand. Men det var sandsynligvis Basse, der bestemte det, da han var mødeleder.

95 Brevet ligger sammen med diverse 1955-akter.

96 Brevudkastet er ikke signeret, og det er udateret, men ligger sammen med diverse 1955-akter. Det er skrevet med samme skrift som brevet ovenfor, der er signeret K.J. Et kvalificeret bud er derfor, at brevskriveren er Knud Jessen.

97 Jf. Den nye Salmonsen 1949. Vedel Taaning dør kort efter – han mindes på et møde i landvindingsudvalget 28. januar 1959, hvor Fiskeriministeriets nye repræsentant, Ole Bagge, bydes velkommen (Statens Landvindingsudvalg, plenarmøder, 28.01.1959).

98 Artiklen ligger i en journalmappe om Skjern Å i Hedeselskabets arkiv og er påtegnet: "Prof. Maltesens artikel. Avispolemik. Udklip naturfredning. Erik Lund, Dagbl. Aktuelt....." Datoen er desværre ulæselig, men der står ".....ber 1958". Ergo er den fra en af årets sidste fire måneder.

99 Også i sagen om fx Lindenborg Å snakker man om ensidig agitation fra negative lodsejere (se kap.4.1.8).

100 For oplysninger om J.A.K.-systemet – se fx (Ulrichsen 1978).

101 Skytte (RV) var blevet landbrugsminister i 1957 i H.C. Hansens S-RV-DR-regering.

102 De faktiske data til figuren er venligst udlånt af Henning Otte Hansen personligt.

103 Der er divergerende oplysninger om, hvor mange fiskere der egentlig levede af fiskeriet på Ringkøbing Fjord. Geckler (1982: 22) hævder, at det var langt over 100. I en tv-udsendelse siger en fisker, at det var ca. 300 (Danmarks Radio 1962). Amtsbladet Ringkøbing skriver (17.01.1962), at det var ca. 200. Én af fjordfiskerne fra dengang siger i dag, at der var godt 100 fiskere dengang (Interview Henning Brasen & Christian Vestergaard Jensen 2004).

104 Afhandlingens forfatter er i besiddelse af en kopi af programmet, som er sendt på et tidspunkt efter TV-Aktuelt-programmet 16.01.1962 og varer ca. 30 min. Den præcise dato for programmets udsendelse kendes desværre ikke.

105 Sagen lå uden for Ombudsmandens rækkevidde.

106 Ringkjøbing Amts Dagblad har i dagene op til konferencen en række artikler om forureningsproblemerne i fjorden.

107 Andersen (1990a: 42) har også en indgående beskrivelse af forløbet, men skriver fejlagtigt, at det var miljøminister Christian Christensen, og ikke fiskeriminister Lars P. Gammelgaard, som deltog i indslaget. Tv-indslaget fremgår af Danmarks Radio (2003) og bekræfter, at det var Gammelgaard, der deltog.

108 Og også hos dronningen. Årets nytårstale havde et afsnit om forureningsproblemerne (Danmarks Radio 2003).

109 Danmarks Sportsfiskerforbunds Børge Christensen mener derimod, at ordet kom op første gang ved et foredrag, han selv holdt på Sandbjerg Gods (Interview Børge Christensen 2004). Jesper Refns historie bekræftes dog af DN's tidligere præsident, Svend Bichel (Interview Svend Bichel 2005), som også var med den pågældende aften. Det understøttes desuden af, at ordet er registreret første gang i 1985 (Jarvad 1999).

110 Databasen kan findes på hjemmesiden www.infomedia.dk.

111 Databasen kan findes på hjemmesiden www.infomedia.dk.

112 VS 1981-87, Fælles Kurs 1987-88, SF 1981-88 og Socialdemokratiet 1981-88 (Petersen & Svensson 1989: 24).

113 Auken var miljøminister indtil september 1994. Derefter var han miljø- og energiminister.

114 En anden historie om Skjern Å, som fra tid til anden høres (bl.a. fra den tidligere landboforeningsformand, Arne Voigt (e-mail Esben Munk Sørensen 07.10.2004)), er, at det var Hedeselskabet, som plantede idéen om en genopretning hos Henning Nielsen (S), men det afvises af Henning Nielsen (S) og flere af de andre interviewede.

115 Svend Auken mener dog ikke, at der var uenighed om projektet i den socialdemokratiske gruppe (Interview Svend Auken 2004). Men den opfattelse står Auken alene med over for de to andre interviewede socialdemokrater, som uafhængigt af hinanden bekræfter oplysningen.

116 DN lokalt, Skjern Å-sammenslutningen (lystfiskernes fællesorganisation), Ringkøbing Fjord-komitéen, DOF, Friluftsrådet og Danmarks Sportsfiskerforbund.

117 Interview anonym embedsmand 2004.

118 Børge Christensen mener derimod ikke, at de to ting kan skilles ad (Interview Børge Christensen 2004). Det er andre dog uenige i, jf. den efterfølgende beskrivelse.

119 Fritjof Østergaard roses til skyerne af aktører fra begge netværk.

120 I 2005 opgjordes prisen til ca. 283 mio. DKK – heraf forventedes EU at medfinansiere 25 mio. DKK (Bach et al 2005: 90).

121 Nærmere bestemt øst for hovedvej A11.

122 Landbokommissionen beregner i 1965, at de årlige udgifter (gødning, udsæd, traktortimer) ved kornavl er i størrelsesordenen 633-710 DKK/ha. Omregnet med forbrugerprisindekset vil de 633 DKK/ha give en pris på 168.600 DKK (1941-priser) for at dyrke de ca. 600 ha ved Nærå Strand, som kunne dyrkes.

123 Der er her et eksempel på, at man dropper inddæmning ved Holsteinsborg Nor/Basnæs Nor grundet områdernes 'naturskønne, særprægede karakter'. Det vil dog kræve en mere tilbundsgående undersøgelse af denne sag at afdække, om der også kan have været andre hensyn på spil. Vedrørende Roskilde Fjord kommer man ind på borgmesterens skarpe udtalelse i 1941 (se kap.4.1.13), og man vil derfor ikke gå i gang med jordbundsundersøgelser i Roskilde Fjord. Enkelte steder vil man ikke gå i gang, fordi områderne er fredede (Langø, Stavnes Fjord).

124 I 1899 bliver der på baggrund af de gode erfaringer med afvanding af Søborg Sø nedsat en "Landvæsenskommission angaaende Undersøgelse af Arresøens Vandstandsforhold", som skal undersøge muligheden for at tørlægge den nærliggende Arresø og anvende den til landbrugsformål. Kommissionen anbefaler tørlægningen, som dog ikke implementeres (www.fa.dk).

125 Legind Vejle havde også været et af Fredningsstyrelsens pilotprojekter.

126 De Grønne.

127 De lokale partier var således (traditionelt) delt i deres miljø-/naturholdninger alt efter deres tilhørsforhold på højre-venstre-skalaen.

128 Det er kun lodsejere, som besidder ganske få hektar i området, som har stemt imod.

129 En anden udlægning er, at der var tale om et "tak for sidst" til Frederiksborg Amt fra svineproducenten, som året inden ikke havde fået amtets godkendelse af en ønsket udvidelse af bedriften (Debatindlæg af Kjeld Hansen i Politiken 04.03.2001).

130 En anden udlægning er, at jordbrugskommissionen var nødt til at stoppe købet, da der var tale om en fondserhvervelse omfattet af landbrugslovens §21 (LBK nr. 598 af 15.07.1999). Tilladelsen kunne dog formentlig være givet alligevel efter §21 stk.4, hvilket understøttes af, at de to øvrige medlemmer af jordbrugskommissionen stemte 'ja' til, at Aage V. Jensens Fonde kunne købe den pågældende gård med henblik på at påbegynde et naturgenopretningsprojekt.

Litteratur

Aktuelt.

Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby, 2002, *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Alsted, Gert, 1990, "Arbejdet i et fredningsplanudvalg" pp.49-56 in Bo Brix (et al), *Landet og loven*, Hørsholm: Skov- og Naturstyrelsen.

Amstrup, Ole, Thomas Bregnballe & Max Nitschke, 2005, *Forekomst af ynglefugle i Skjern Å projektområde i 2000 og 2003* (arbejdsrapport fra DMU nr. 203), Danmarks Miljøundersøgelser.

Amtsbladet Ringkøbing.

Andersen, Bendt, 1990c, "Fredning" pp.131-35 in Bo Brix (et al), *Landet og loven*, Hørsholm: Skov- og Naturstyrelsen.

Andersen, Johannes, 1990a, "Det grønne og politik – en analyseramme" in Grus-redaktionen, *Det grønne: Politik og samfundskritik*, Århus: Grus.

Andersen, J.M., 2005, *Restaurering af Skjern Å. Sammenfatning af overvågningsresultater 1999-2003* (Faglig rapport fra DMU nr.531), Roskilde: Danmarks Miljøundersøgelser.

Andersen, Jørgen Goul, 1988, "Miljøpolitiske skillelinjer i Danmark" pp.393-413 in *Politica* vol.20 no.4.

Andersen, Jørgen Goul, 1990b, "Denmark: Environmental Conflict and the 'Greening' of the Labour Movement" pp.185-210 in *Scandinavian Political Studies* vol.13 no.2.

Andersen, Jørgen Goul, 2003, "Vælgernes nye politiske dagsorden" pp.135-150 in Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (eds.), *Politisk forandring – Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Århus: Systime.

Andersen, Jørgen Goul, 2006, "Nye modsætninger, partikonkurrence og politiske skillelinjer" (draft), (forthcoming).

Andersen, Mikael Skou & Michael W. Hansen, 1991, *Vandmiljøplanen – fra forhandling til symbol,* Harlev J: Niche.

Anker, Helle Tegner, 1996, *Miljøretlig regulering på landbrugsområdet – særligt om handlingsplaner og miljøkonsekvensvurderinger*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Anker, Helle Tegner, 2001a, "EF's regulering af natur- og arealressourcer" pp.85-116 in Ellen Margrethe Basse (ed.), *Miljøretten. Bind II – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Anker, Helle Tegner, 2001b, "Planlovgivning" pp.117-214 in Ellen Margrethe Basse (ed.), *Miljøretten. Bind II – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Anker, Helle Tegner, 2001c, "Naturbeskyttelseslovgivning", pp.215-98 in Ellen Margrethe Basse (ed.), *Miljøretten. Bind II – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Anker, Helle Tegner & Ulla Steen, 2001, "Politiske målsætninger og retlige rammer for arealanvendelse og fysisk planlægning" pp. 33-58 in Helle Tegner Anker et al, *Bæredygtig arealanvendelse – mod et forbedret beslutningsgrundlag*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Atkinson, Michael M. & William D. Coleman, 1992, "Policy Networks, Policy Communities and the Problem of Governance" pp.154-80 in *Governance*, vol.5 no.2.

B69, 2002, *Forslag til folketingsbeslutning om at bevare Naturrådet.*

Bach, Hanne, N. Christensen, H. Gudmundsson, T. Jensen & B. Normander, 2005, *Natur og miljø 2005 – Påvirkninger og tilstand*, Roskilde: Danmarks Miljøundersøgelser.

Bachrach, Peter & Morton S. Baratz, 1963, "Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework" pp.632-42 in *American Political Science Review* vol.57.

Bachrach, Peter & Morton S. Baratz, 1969, "Two Faces of Power" in William E. Connolly (ed.), *The Bias of Pluralism*, New York: Atherton Press.

Bagge, Ole, 1979, "Landvinding og forurening" pp.471-77 in A.Nørrevang & J.Lundø, *Danmarks Natur (bd. 3)*, København: Politikens Forlag.

Basse, Ellen Margrethe & Helle Tegner Anker, 2001, "Benyttelse og beskyttelse" pp.19-34 in Ellen Margrethe Basse (ed.), *Miljøretten. Bind II – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Basse, Niels, 1955, "Landvinding og landvindingsmuligheder i Danmark" pp.678-81 in *Ugeskrift for landmænd* vol.100.

Basse, Niels, 1940, "Landvinding" pp.437-445 in *Hedeselskabets Tidsskrift* 1940.

Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones, 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago & London: The University of Chicago Press.

BEK nr. 340 af 27.06.1985, *Bekendtgørelse om fredning af Ringkøbing Fjord* (se www.retsinfo.dk).

BEK nr. 863 af 19.08.2004, *Bekendtgørelse om regionale jordbrugskommissioner mv.*, (se www.retsinfo.dk).

Bennedsen, Søren (m.fl.), 1986, *Kampen om det åbne land – om miljø, landbrug og marginaljorder*, Århus: Niche.

Benson, Kenneth J., 1982, "A Framework for Policy Analysis" pp.137-176 in David L. Rogers & David A. Whetten, *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*, Ames: Iowa State University Press.

Bentley, Arthur, 1908, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Evanston (Illinois): The Principa Press of Illinois.

Berlingske Tidende.
Berlingske Tidende Aften.
Binderkrantz, Anne, 2005, *Magtens midler: Danske interesseorganisationer og deres indflydelsesstrategier*, Århus: Politica.
Bjørn, Claus, 1988, "1810-60" pp.7-192 in Claus Bjørn (ed.), *Det danske landbrugs historie III*, Landbohistorisk Selskab.
Blom-Hansen, Jens, 1997, "A 'New' Institutional Perspective on Policy Networks" pp.669-93 in *Public Administration* vol.75.
Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjerg, 1999, "Staten og de organiserede interesser: En teoretisk introduktion" pp.6-20 in Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (eds.), *Magtens organisering – Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
Bomberg, Elisabeth, 1998, "Issue networks and the environment: explaining European Union environmental policy" pp.167-84 in David Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press.
Brix, Bo, 2004, "Politik og jura in natura – søer og vandløb i nyere lovgivning" pp.150-162 in Erik Hofmeister (ed.), *De ferske vandes kulturhistorie i Danmark*, Silkeborg: AQUA Ferskvands Akvarium.
Brønsted, Sophus, 1880, "Skjernaadeltaet og dets Afvanding. Affattet efter Ingeniør Brønsteds Rapporter til Hedeselskabet" pp.18-40 in *Hedeselskabets Tidsskrift* 1880 no.2.
Burau, Viola, 2005, "Governance Between Networks and Hierarchy – Comparing Local Health Service Co-ordination in Britain and Germany", workingpaper, submitted.
Børsen.
Börzel, Tanja A., 1998, "Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks" pp.253-73 in *Public Administration* vol.76.
Carson, Rachel, 1962, *Silent Spring*, Boston: Houghton Mifflin.
Cater, Douglass, 1964, *Power in Washington*, New York: Random House.
Christensen, Birger, 1990, "Vådområder" pp.201-209 in Bo Brix (et al), *Landet og loven*, Hørsholm: Skov- og Naturstyrelsen.
Christensen, Jørgen Grønnegaard & Peter Munk Christiansen, 1992, *Forvaltning og omgivelser*, Herning: Systime.
Christensen, Per, 2000, *Kampen om vandet. Grundbog i miljøplanlægning,* Ålborg: Aalborg Universitetsforlag.
Christensen, Peter Bondo, Ole Schou Hansen & Gunni Ærtebjerg (eds.), 2004, *Iltsvind* (Miljøbiblioteket nr. 4), Forlaget Hovedland.
Christiansen, Ole, 1990, "De folkevalgte og planlægningen" pp.67-74 in Bo Brix (et al), *Landet og loven*, Hørsholm: Skov- og Naturstyrelsen.
Christiansen, Peter Munk, 1999, "Miljøpolitik og interesseorganisationer: Mellem anarki og integration" pp.146-61 in Jens Blom-Hansen & Carsten

Daugbjerg (eds.), *Magtens organisering – Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard, 2003a, *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard, 2003b, *De som meget har..... – store danske virksomheder som politiske aktører*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius, 2004, *Hvem skriver lovene – Interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
CIR nr. 36 af 03.06.2005, *Cirkulære om lov om landbrugsejendomme* (Til samtlige jordbrugskommissioner), (se www.retsinfo.dk).
Clarke, Jeanne Nienaber & Daniel C. McCool, 1996, *Staking out the Terrain. Power and Performance among Natural Resource Agencies,* Albany (NY): State University of New York Press.
Clausen, Laura Tolnov, 2000, *Kampen om ådalen*, København: Institut for Arkæologi og Etnologi, Københavns Universitet (specialeafhandling).
Clausen, Laura Tolnov, 2002, "Grønne argumenter og lokal identitet – Kampen om Skjern Å-dalen" pp.48-68 in *Folk og Kultur* 2002.
Conwentz, Hugo, 1904, *Die Gefährdung der Naturdenkmäler und Vorschläge zu ihrer Erhaltung*, Berlin.
Dahl, Ottar, 1980, *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*, Oslo m.fl.: Universitetsforlaget.
Dahl, Robert, 1957, "The Concept of Power", pp.201-215 in *Behavioral Science* vol.2.
Danmarks og Norges Oeconomiske Magazin.
Danmarks Radio, 1962 [nøjagtig dato kendes ikke], Program om Skjern Å.
Danmarks Radio, 1986a, Det Derude, tv-udsendelse fra 4. september 1986, venligst udlånt af DR Derude-redaktionen, nummer på selve videoen: "2659 - 4/9-86".
Danmarks Radio, 1986b, Det Derude, tv-udsendelse fra 11. november 1986, , venligst udlånt af DR Derude-redaktionen, nummer på selve videoen: "cass nr. 2769 13/11-86".
Danmarks Radio, 2003, *Forureningens historie 2.afsnit*, tv-udsendelse (bl.a. vist på DR2 31.08.2003 kl.19.50).
Danmarks Sportsfiskerforbund, 1961, "Slagtningen af vore vandløb må høre op!" pp.234-36 in *Sportsfiskeren* no.9 [artiklen er et genoptryk af en artikel bragt i Berlingske Aftenavis 15.07.1961].
Danmarks Statistik, 1996, "Arbejdsløshedsserier 1910-1995" pp.1-16 in *Statistiske Efterretninger* 1996: 28.
Danmarks Statistik, 2005, *Statistikbanken* (findes på www.dst.dk).

Danmarks Statistik, 2006, ”Vardeklaration: Forbrugerprisindeks” (hentet på www.dst.dk).
Dansk Center for Vandløbsrestaureringer, 2005, Database om vandløbsrestaureringer, databasen kan findes via DMU's hjemmeside www.dmu.dk.
Dansk Naturfredning, Danmarks Naturfredningsforenings Årsskrift.
Dansk Sportsfiskerforening, 1990, *Bødkermester Carl Christensens erindringer om Skjern Å*.
Daugbjerg, Carsten, 1998a, *Policy Networks Under Pressure: Policy Reform, Pollution Control and the Power of Farmers*, Aldershot: Ashgate Publishing.
Daugbjerg, Carsten, 1998b, “Linking Policy Networks and Environmental Policies: Nitrate Policy Making in Denmark and Sweden” pp.275-94 in *Public Administration* vol.76.
Daugbjerg, Carsten, 1999, “Landbrugspolitik: Stabilitet eller forandring” pp.107-26 in Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (eds.), *Magtens organisering – Stat og interesseorganisationer i Danmark,* Århus: Systime.
Daugbjerg, Carsten & David Marsh, 1998, ”Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macro-level and micro-level analysis” pp.52-71 in David Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press.
Daugbjerg, Carsten & Anders Branth Pedersen, 2004, ”New Policy Ideas and Old Policy Networks: Implementing Green Taxation in Scandinavia” pp.219-49 in *Journal of Public Policy* vol.24 no.2.
Det Rådgivende Udvalg, 1994, *Indstilling til miljøministeren fra Det Rådgivende Udvalg vedrørende Skjern Å Projektet.*
Det Rådgivende Udvalg, 1996, *Delredegørelse til Miljø- og Energiministeren fra Det Rådgivende Udvalg vedrørende Skjern Å Projektet i projektets delfase 2A.*
Det Rådgivende Udvalg, 1997, *Delredegørelse til miljø- og energiministeren fra Det Rådgivende Udvalg vedrørende Skjern Å Naturprojektet i i projektets delfase 2A.*
Det Økonomiske Råd, 2000, *Dansk Økonomi efterår 2000*, København: Det Økonomiske Råd.
DMI, 2005, *Stormflod og stormflodsvarsling* (artikel hentet på http://www.dmi.dk august 2005).
Dowding, Keith, 1995, ”Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach” pp.136-58 in *Political Studies* vol.43.
Dowding, Keith, 2001, ”There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities” pp. 89-105 in *Political Studies* vol.49.

Ebert, Frode, 1951, "Udtørringen af Lumby Strand – 1000 ha frugtbar og værdifuld jord indvundet fra hav og strand" pp.18-26 in *Hedeselskabets Tidsskrift* 1951 no.2.
Ebert, Frode, 1963, "Skjernåens afvanding" pp.3-27 in *Hedeselskabets Tidsskrift* 1963.
Ekstra Bladet.
Elberling, Emil & Victor Elberling, 1950, *Rigsdagens medlemmer (bd.1-3)*, København: Schultz.
Elliott, Chris & Rodolphe Schlaepfer, 2001, "Understanding Forest Certification Using the Advocacy Coalition Framework" pp.257-66 in *Forest Policy and Economics* vol.2.
Engberg, Jens, 1999, *Det heles vel – Forureningsbekæmpelse i Danmark fra loven om sundhedsvedtægter i 1850'erne til miljøloven 1974*, København: Københavns Kommune, Miljøkontrollen.
Evans, Mark, 2001, " Understanding dialectics in policy network analysis" pp.542-50 in *Political Studies* vol.49.
Ferdinand, Lorenz, 1990, "Fuglene i landskabet – Erindringer og bemærkninger om fugle- og naturbeskyttelsesarbejdet fra 1950 og fremefter" pp.169-77 in Bo Brix (et al), *Landet og loven*, Hørsholm: Skov- og Naturstyrelsen.
Ferdinand, Lorenz, 1993, *Natur, Fugle og Fuglefolk – Erindringer om en brydningstid for fugle og naturbevarelse*, Forlaget Rhodos.
Finansministeriet, 2002, *Finanslov for finansåret 2002*, København: Finansministeriet.
Flyvbjerg, Bent, 1998, *Rationality and Power – Democracy in Practice*, Chicago & London: University of Chicago Press.
Flyvbjerg, Bent, 2003 (1991), *Rationalitet og magt (bd.1) – det konkretes videnskab,* Århus: Akademisk Forlag.
Flyvbjerg, Bent, 2004, "Five Misunderstandings About Case-Study Research" pp.420-34 in Clive Seal et al (eds.), *Qualitative Research Practice*, London m.fl.: Sage.
Folketingstidende.
Frederiksborg Amts Avis.
Fredningsstyrelsen, 1984, *Danmarks større nationale naturområder*, København: Miljøministeriet.
Fredningsstyrelsen, 1985a, *Miljøinteresser og marginaljorder – et debatoplæg*, København: Fredningsstyrelsen.
Fredningsstyrelsen, 1985b, *Friluftslivets interesser i landbrugets marginaljorder*, København.
Fredningsstyrelsen et al, 1986, *Marginaljorder og miljøinteresser - miljøministeriets pilotprojekter 1986*, København.
Freeman, J. Leiper, 1955, *The Political Process*, New York: Random House.
Fyens Socialdemokrat.

Fyens Stiftstidende.
Fyens Tidende.
Fyens Venstreblad.
Fødevareministeriet, 2003, *Meddelelse fra Fødevareministeriet 11/2-03. Grønne organisationer og Amtsrådsforeningen med i udvalg om jordlovgivning*, Fødevareministeriet.
Geckler, Rolf, 1982, *Hvad indad tabes – Hedeselskabets virksomhed, magt og position*, København: Gyldendal.
Generalsekretariatet for Regeringens Beskæftigelsesudvalg, 1946, *Beretning om virksomheden i regeringens Beskæftigelsesudvalg, Beskæftigelsesraadet og Generalsekretariatet 1940-45*, København: Thanning & Appels Forlag.
Goldstein, J., 1989, "The Impact of Ideas on Trade Policy", pp.31-71 in *International Organization* vol.42 no.1.
Goldstein, J. & R.O. Keohane, 1993, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" pp.3-30 in Goldstein & Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press.
Green-Pedersen, Christoffer, 2006a, "Long-term Changes in Danish Party Politics: The rise and importance of issue competition" in *Scandinavian Political Studies* (forthcoming).
Green-Pedersen, Christoffer, 2006b, "The Conflict of Conflicts in Comparative Perspective: Euthanasia as a political issue in Denmark, Belgium, and the Netherlands" in *Comparative Politics* (forthcoming).
Green-Pedersen, Christoffer, 2006c, "The re-emergence of the conflict of conflicts: The changing nature of party competition in Western Europe", workingpaper.
Greer, Alan, 2002, "Policy Networks and Policy Change in Organic Agriculture: A Comparative Analysis of the UK and Ireland" pp.453-73 in *Public Administration* vol.80 no.3.
Griffith, Ernest S., 1939, *The Impasse of Democracy. A Study of the Modern Government in Action*, New York: Harrison-Hilton.
Haas, P.M., 1992, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination" pp.1-35 in *International Organization* vol.46 no.1.
Hall, Peter, 1993, "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", pp. 275-96 in *Comparative Politics* vol.25 no.3.
Hansen, Hans Peter, 2005, " 'Borgertopmøder': Demokratisering eller folkeforførelse" (workingpaper), Forskningscenter for Demokrati og Naturforvaltning.
Hansen, Hans Peter & Laura Tolnov Clausen, 2004, "The Democratic Transformation of Nature Conservation and Public Planning", workingpaper.

Hansen, Henning Otte, 2001, *Landbrug i et moderne samfund. Landbrugets placering, udvikling og omverden i et velfærdssamfund*, København: Handelshøjskolens Forlag.
Hansen, Kjeld, 2003, *Der er et yndigt land: En fattig natur i et rigt samfund*, København Gads Forlag.
Hansen, Per, 1990, "Naturfredningskommissionen" pp.32-37 in Bo Brix (et al), *Landet og loven*, Hørsholm: Skov- og Naturstyrelsen.
Hansen, Gunnar & M. Andersen, 1965, *Foregangsmænd i jydsk landbrug – i hundredåret efter 1864*, Århus: Foreningen af jydske Landboforeninger.
Hansen, Svend Aage, 1977, *Økonomisk vækst i Danmark bd.2 1914-75*, Akademisk Forlag.
Harritz, Poul Henrik, 2005, "Kampen mod Øhavet" in *Ærø Natur- og Energiskole, Årsskrift* 2005.
Hay, Colin, 1998, "The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking" pp.33-52 in David Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
Heclo, Hugh, 1978, "Issue Networks and the Executive Establishment" pp.87-124 in Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
Hedeselskabet 2005, "Historie", beskrivelse af Hedeselskabets historie hentet på www.hedeselskabet.dk.
Hedeselskabet, 2006, "Hedeselskabet styrker profilen", lagt på www.hedeselskabet.dk 24.04.2006.
Hedeselskabets Tidsskrift.
Heick, Fr., 1960, "Hedeselskabet og det danske landskab" pp.117-21 in *Hedeselskabets Tidsskrift* vol.81 no.7.
Hersbøll, Sven, 1968, *Skjern Å – historien om Danmarks vandrigeste å*, Skjern: Lions Club.
Hertz, Michael, 1996, *Et ministerium finder sin form: Landbrugsministeriet 1896-1923*, G.E.C. GAD.
Hindmoor, Andrew, 1998, "The Importance of Being Trusted: Transaction Costs and Policy Network Theory" pp.25-43 in *Public Administration* vol.76 iss.1.
Howlett, Michael, 2002, "Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000" pp.235-67 in *Canadian Journal of Political Science* vol.35 no.2.
Hölzl, Richard, 2005, *Naturschutz in Bayern von 1905-1945: der Landesausschuss für Naturpflege und der Bund Naturschutz zwischen privater und staatlicher Initiative*, (Regensburger Digitale Texte zur Geschichte von Kultur und Umwelt Nr.1 2005), Regensburg.

Indenrigsministeriet, 1998, *Indenrigsministeriet 1848-1998*, København: Indenrigsministeriet.
Information.
Ingeniøren.
Inglehart, Ronald, 1977, *The Silent Revolution – Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
Iversen, Peter B., 2003, *Why not take wise decisions? The importance of clinical and economic evidence when setting priorities on new interventions in the Danish health care system*, Odense: University of Southern Denmark.
Jagt og fiskeri.
Jarvad, Pia, 1999, *Nye ord 1955-1998*, København: Gyldendal.
Jensen, Bent, 1996, *Træk af miljødebatten i seks danske aviser fra 1870'erne til 1970'erne*, København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
Jensen, Dorthe Bjerrum, 2000, *Inddragelse af naturbeskyttelseshensyn i VVM-sager* (CeSaM Working Paper nr. 2000: 11), Århus: CeSaM.
Jensen, H.H. Holden, 1990, "Fredningsplanlægning gennem 3 årtier" pp.39-47 in Bo Brix (et al), *Landet og loven*, Hørsholm: Skov- og Naturstyrelsen.
Jensen, Jason L. & Robert Rodgers, 2001, "Cumulating the Intellectual Gold of Case Study Research" pp.235-46 in *Public Administration Review* vol.61 no.2.
Jensen, Jens Chr., 1981, "Skjernådeltaet omkring århundredeskiftet" pp.15-17 in *Skjernådalen før, under og efter afvandingen*, Landvindingslagene i Skjernådalen & Skjern-Tarm Egnens Landboforening.
Jensen, Lotte, 2003, *Den store koordinator – Finansministeriet som moderne styringsaktør*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
Jensen, Sigurd Tovborg, 1962, "Naturfredning, jorddyrkning og landvinding – Vi skal ikke frede naturen, men kæmpe imod den" kronik i *Berlingske Tidende* 19.03.1962.
Jensen, Vaun Egede, 1999, *Tørlægning af Hjeds sø – En sø i Himmerland*, hentet på www.veggerbysogn.dk.
John, Peter, 2001, "Policy Networks" pp.139-48 in Kate Nash and Alan Scott (eds.), *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Malden (MA) m.fl.: Blackwell Publishing.
John, Peter, 2003, "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" pp.481-98 in *The Policy Studies Journal*, vol.31, no.4.
John, Peter, 2005, "Explaining urban budget change in England: the impact of the media, public opinion and political violence", paper prepared for the workshop 'New Directions in Comparative Public Policy: Policies and Institutions", Aarhus, Denmark, 1-2 July 2005.

Jordan, Andrew & John Greenaway, 1998, "Shifting Agendas, Changing Regulatory Structures and the 'New Politics' of Environmental Pollution: British Coastal Water Policy 1955-1995" pp.669-94 in *Public Administration* vol.76.
Jordan, Grant, 1990, "Sub-Governments, Policy Communities and Networks. Refilling the Old Bottles" pp.319-38 in *Journal of Theoretical Politics* vol.2 no.3.
Jordan, Grant, 1998, "Indirect Causes and Effects in Policy Change: The Brent Spar Case" pp.713-40 in *Public Administration* vol.76.
Jyllands-Posten.
Jørgensen, Torben Beck & Karsten Vrangbæk, 2004, *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance*, Århus: Magtudredningen.
Kaarsted, Tage, 1977, *De danske ministerier 1929-53*, København: Pensionsforsikringsanstalten.
Kaarsted, Tage, 1992, *De danske ministerier 1953-72,* PFA Pension & Odense Universitetsforlag.
Kampmann, Jens, 1996, "Den politiske baggrund" in David Rehling (ed.), *Miljø- og Energiministeriet 1971-96: Undfangelse, udvikling og udblik*, København: Miljø- og Energiministeriet.
Kay, Adrian, 2001, "Beyond Policy Community - The Case of the GP Fundholding Scheme" pp.561-77 in *Public Administration* vol.79 iss.3.
Kenis, Patrick & Volker Schneider, 1991, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox" pp.25-59 in B.Marin & R.Mayntz (eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus.
King, Gary, Robert O. Keohane & Sidney Verba, 1994, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, New Jersey: Princeton University Press.
Kingdon, John, 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper-Collins.
Klixbüll, Asger, 1981, "Landbrugsministeriets seminar vedrørende fysisk planlægning. Tema A: Landbrugsplanlægning og den øvrige fysiske planlægning", Landbrugsministeriet (upubliceret).
Knight, Jack, 1992, *Institutions and social conflict*, Cambridge University Press.
Knuth-Winterfeldt, 1990, "En epoke i naturbeskyttelsens historie" pp.9-20 in Bo Brix (et al), *Landet og loven*, Hørsholm: Skov- og Naturstyrelsen.
Koester, Veit, 1990, "Fra Stockholm til Brundtland" pp.211-19 in in Bo Brix (et al), *Landet og loven*, Hørsholm: Skov- og Naturstyrelsen.
Koester, Veit, 2001, "International beskyttelse af biodiversitet" pp.35-84 in Ellen Margrethe Basse (ed.), *Miljøretten. Bind II – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber, 1985, *Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - perspektiver for den fælles landbrugspolitik*.
Kongelig dansk hof- og statskalender.
Kraks Blå Bog.
Krause-Kjær, Niels, 2003, *Den politiske landsby. Om Christiansborg, journalisterne og politikerne*, Århus: Forlaget Ajour.
Kristeligt Dagblad.
Kærgaard, Niels, 2004, "De økonomiske tidsskrifters rolle" pp.38-44 in *Samfundsøkonomen* 2004 no.3.
Land og Folk.
Landbokommissionen, 1964, *Betænkning afgivet af Landbokommissionen af 1960. Anden del om grundforbedring* (Betænkning nr. 354).
Landbokommissionen, 1966, *Betænkning afgivet af Landbokommissionen af 1960. Fjerde del om landvinding m.m.* (Betænkning nr. 410).
Landbokommissionen, 1986, *Landbrug og miljø (2. delbetænkning, Betænkning nr.1078)*, København: Landbrugsministeriet.
Landbrugsministeriet, 1922, *Beretning afgiven af den af Landbrugsministeriet under 10. juli 1919 nedsatte kommission til at overveje det danske hedeselskabs og statens virksomhed til fremme af jorders grundforbedring m.v.,* København: Schultz.
Landbrugsministeriet, 1972, *Landbrugsministeriets skrivelse af 24. oktober 1972 vedr. henlæggelse af visse sagsområder til Statens jordlovsudvalgs administration*.
Landbrugsministeriet, 1982, *Aktstykke 163 af 5. marts 1982*, København: Landbrugsministeriet.
Landbrugsministeriet, 1985, *Afvandingsundersøgelsen i Danmark*, København: Landbrugsministeriet, Arealdatakontoret.
Landsbladet.
Larsen, Christian A. & Jørgen Goul Andersen, 2004, *Magten på Borgen: En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Larsen, Knud, 1962, "Skjern å-projektet og fiskeriet" in *Sportsfiskeren* vol.37 no.1.
Lekan, Thomas M., 2004, *Imagining the Nation in Nature. Landscape Preservation and German Identity 1885-1945*, Cambridge (MA) & London: Harvard University Press.
LBK nr. 598 af 15.07.1999, *Bekendtgørelse af landbrugslov*, (se www.retsinfo.dk).
LBK nr. 883 af 18.08.2004, *Bekendtgørelse af lov om planlægning*, (se www.retsinfo.dk).

Lov nr. 282 af 12.05.1999, *Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse og af lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse* (se www.retsinfo.dk).
Lov nr. 302 af 09.06.1982, *Lov om vandløb (Vandløbsloven)* (se www.retsinfo.dk).
Lov nr. 435 af 09.06.2004, *Lov om landbrugsejendomme* (se www.retsinfo.dk).
Lov nr. 439 af 01.06.1994, *Lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse (Beskyttelse af kystområderne)* (se www.retsinfo.dk).
Lov nr. 454 af 09.06.2004, *Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og museumsloven (Internationale naturbeskyttelsesområder, offentlighedens adgang til naturen, fredning, beskyttelseslinjer, fortidsminder m.v.)* (se www.retsinfo.dk).
Lov nr. 478 af 01.07.1998, *Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om naturbeskyttelse, lov om vandløb og lov om planlægning (Justering af harmonikravene og genopretning af vådområder i overensstemmelse med aftalen om Vandmiljøplan II)* (se www.retsinfo.dk).
Lov nr. 493 af 01.07.1998, *Lov om Skjern Å Naturprojekt* (se www.retsinfo.dk).
Lov nr. 567 af 24.06.2005, *Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse (Udmøntning af kommunalreformen)* (se www.retsinfo.dk).
Lov nr. 571 af 24.06.2005, *Lov om ændring af lov om planlægning (Udmøntning af kommunalreformen)* (se www.retsinfo.dk).
Lov nr. 599 af 14.11.1940, *Lov om landvinding*.
Lowi, Theodore, 1964, "How Farmers Get What They Want", *Reporter*, May 1964.
Lowi, Theodore, 1969, *The End of Liberalism*, New York: Norton.
Lowrance, Todd, Fail, Hendrickson, Leonard, Asmussen, 1984, "Riparian forests as nutrient filters in agricultural watersheds" pp.374-77 in *BioScience* vol.34.
Lowry, William R., 2003, *Dam Politics – Restoring Americas Rivers*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
Lukes, Steven, 1974, *Power: A Radical View*, London: Macmillan.
Lund, Anker Brink, 2002, *Den redigerende magt – Nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Lund, Erik, 1962, *Skjern Å Projektet*, Silkeborg.
Lundsgaard, Rikke, et al, 2004, *Fremtidens Natur i Danmark,* København: Danmarks Naturfredningsforening og Forlaget Rhodos.
Lykketoft, Mogens, 2000, *Svar på spørgsmål nr. S 2093til finansministeren 20.03.2000 af Kristian Jensen (V)*, www.folketinget.dk.
Maass, Arthur, 1951, *Muddy Waters. The Army Engineers and the Nations Rivers*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Madsen, Bent Lauge, 1984, "På vej mod gode vandløb" pp.209-24 in *Naturens Verden* 1984 no.7.
Madsen, Bent Lauge, 1986, "Den nye vandløbslov" pp.52-64 in *Tidsskrift for Landøkonomi* no.1/86.
Madsen, Bent Lauge, 2000, "Skjern Å – et krydsfelt mellem interesser" pp.18-21 i *Aktuel Naturvidenskab* 2000 no.1.
Madsen, Flemming Kiilsgaard, 1979, *Naturfredningssagens historie i Danmark*, Odense: Odense Universitetsforlag.
Madsen, Jesper, Aksel Bo Madsen & Ib Krag Petersen, 1999, *Indpasning af rekreative aktiviteter i forhold til fugleliv og odder i Skjern Å Naturprojekt – en biologisk udredning* (faglig rapport fra DMU nr. 275), Roskilde: Danmarks Miljøundersøgelser.
Madsen, Tage, 1987, "Ringkøbing fjord komiteen" in *Sandeviften* nr.1 1987.
Madsen, Tage, 1992, "Lokalafdeling gennem 20 år – 1984-1988" in *Sandeviften* nr.4 1992.
Magtudredningen, 1998, "Forskning om organisationer og bevægelser" (notat nr.4, upubliceret), Magtudredningen.
Magtudredningen, 1999, "Politiske beslutningsprocesser og policyanalyse" (notat nr.9, upubliceret), Magtudredningen.
Marcussen, Martin & Jacob Torfing, 2003, "Grasping Governance Networks", Working paper 2003: 5, Roskilde: Centre for Democratic Network Governance.
Mariegaard, Søren, 1998, *Naturgenopretning i landbrugsområder*, København: Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole.
Markersen, H.M., 1940a, "Muligheder for større kornproduktion i Danmark" pp.189-92 in *Ingeniøren* 1940 nr.68.
Markersen, H.M., 1940b, "Beskæftigelsesmuligheder ved drænings- og landvindingsarbejder" pp.192-93 in *Ingeniøren* 1940 nr.68.
Markersen, H.M., 1940c, "Landvinding og 10-aarsplan for landvindingsarbejder" pp.147-51 in *Ingeniøren* 1940 nr.75.
Marsh, David (ed.), 1998, *Comparing Policy Networks*, Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
Marsh, David & R.A.W. Rhodes (eds.), 1992, *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
Marsh, David & Martin Smith, 2000, "Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach" pp.4-21 in *Political Studies* vol.48 iss.1.
Marsh, David & Martin Smith, 2001, "There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks" pp.528-41 in *Political Studies* vol.49 iss.3.
Mayntz, R., 1994, "Modernization and the Logic of Interorganizational Networks" (MIPGF Working Paper no.4), Køln: Max-Planck-Institut Für Gesellschaftsforschung.

McConnell, Grant, 1966, *Private Power and American Democracy*, New York: Knopf.
McKeown, Timothy J., 2004, "Case Studies and the Limits of the Quantitative Worldview" pp.139-67 in Henry E. Brady & David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry - Diverse Tools, Shared Standards*, Rowman & Littlefield.
McLeay, Elizabeth, 1998, "Policing policy and policy networks in Britain and New Zealand" pp.110-131 in David Marsh (ed.) *Comparing Policy Networks,* Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
Mentz, A., 1928, "Naturen og forskeren" pp.27-32 in *Kritisk Revy*, hefte 3.
Miljøministeriet, 1989, *Miljøministerens redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg*, Miljøministeriet.
Miljøministeriet, 1990, *Landet og loven*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Miljøministeriet, 2005, *Natur og miljø 2004*, København: Miljøministeriet.
Miljø- og Energiministeriet 1995, *Natur- og miljøpolitisk redegørelse 1995*, København: Miljø- og Energiministeriet.
Miljø- & Energiministeriet, 1999, *Natur- og miljøpolitisk redegørelse 1999*, København: Miljø- og Energiministeriet.
Miljø- og Planlægningsudvalget, 2004, *Betænkning over forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og museumsloven.*
Miljøstyrelsen, 2006, "Indikatorer for natur og miljø" (hentet på www.mst.dk).
Moe, Terry, 1990, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story" pp.213-53 in *Journal of Law, Economics and Organization* vol.6, special issue.
Moltesen, P., 1961, "Gevinst og tab i kroner og ører" indlæg i *Politiken* 20.10.1961.
Moltesen P., 1962, "Landvinding uden for de økonomiske love" indlæg i *Politiken* 14.03.1962.
Mortensen, Jens Smedegaard, 1981, "Højbjergning" pp.18-22 in *Skjernådalen før, under og efter afvandingen*, Landvindingslagene i Skjernådalen & Skjern-Tarm Egnens Landboforening.
Mortensen, Jens Smedegaard & Kr. Ravn, 1981, "Initiativtagerne" pp.23-33 in *Skjernådalen før, under og efter afvandingen*, Landvindingslagene i Skjernådalen & Skjern-Tarm Egnens Landboforening.
Mouritsen, Anne Kristine Munk, 2003, *Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab*, Ålborg: Aalborg Universitet og Danmarks Jordbrugsforskning.
Mouritsen, Anne Kristine Munk, Esben Munk Sørensen & Jan Nymark Thaysen, 2004, *Struktur- og miljøtilpasning i lokale landbrugsområder*, København, Center for Skov, Landskab og Planlægning, KVL.

Munck, Gerardo L., 2004, "Tools for Qualitative Research" pp.105-121 in Henry E. Brady & David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry - Diverse Tools, Shared Standards*, Rowman & Littlefield.
Naturfredningskommissionen, 1967a, *Betænkning om naturfredning I*, Statens trykningskontor.
Naturfredningskommissionen, 1967b, *Betænkning om naturfredning II*, Statens trykningskontor.
Naturfredningsrådet, 1985, *Naturfredningsmæssige interesser i landbrugets marginaljorder*, Naturfredningsrådet.
Noack, J.P., 1999, *Grundlove er ikke Gratis*, København: Rigsarkivet.
Nordjyllands Amt & Århus Amt, 2003, *VMP II-vådområdeprojekter i oplandet. Teknisk notat udarbejdet af arbejdsgruppe under projektet 'Handlingsplan Mariager Fjord'.*
Norges Offentlige Utredninger, 2000, *GMO-mat*, (NOU 2000: 29), Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
Nystad, Eva Hast, 1982, *Friluftsrådet 1942/1982*, Friluftsrådet.
Nørrevang, Arne & Torben J. Meyer (eds), 1968, *Danmarks Natur bd.3 – Havet*, København: Politikens Forlag.
Olsen, Erling, 1967, *Danmarks økonomiske historie siden 1750,* København: G.E.C. Gads Forlag.
Olwig, Kenneth Robert, 1990, "Naturens synliggørelse og natursynets usynliggørelse" pp.95-100 in Bo Brix (et al), *Landet og loven*, Hørsholm: Skov- og Naturstyrelsen.
Parsons, Wayne, 1995, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, UK & Brookfield, US: Edward Elgar.
Pedersen, Anders Branth, 2000, "Design af grønne afgifter i Norden. CO2-afgifterne og alliancen mellem kapital og arbejdere" pp.435-52 in *Politica* vol.32 no.4.
Pedersen, Anders Branth, 2004a, "Først den ene vej og så den anden vej: De politiske beslutningsprocesser vedrørende udretning og genslyngning af Skjern Å" pp.71-87 in *Politica* vol.36 no.1.
Pedersen, Anders Branth, 2004b, "Environmental Networks Contra Agricultural Networks – A Comparative Analysis of the Decision Making Processes Regarding Land Reclamation and Restoration of Wetlands", workingpaper presented at the XIth World Congress of Rural Sociology, Trondheim, Norway, July 25-30 2004.
Pedersen, Anders Branth, 2006, "The Fight over Danish Nature: Explaining Policy Network Change and Policy Change", submitted to *Public Administration.*
Pedersen, Erik Helmer, 1971, *Hedesagen under forvandling. Det danske Hedeselskabs historie 1914-1966,* Gyldendal.

Pedersen, Jørgen Flindt & Rolf Geckler, 1987, "Græsrødder og embedsmænd" pp.103-134 in Rolf Geckler & Jørgen Grønnegaard Christensen (eds.), *På ministerens vegne*, København: Gyldendal.
Pedersen, Thor, 2005, *Skriftlig besvarelse af spørgsmål nr. S 195 stillet af hr. Torben Hansen (S) den 9. marts 2005 i henhold til forretningsordenens § 20.*
Peters, B. Guy, 1998a, *Comparative Politics – Theory and Methods*, Houndmils & London: Macmillan.
Peters, B. Guy, 1998b, "Policy networks: myth, metaphor and reality" pp.21-32 in David Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
Peters, B. Guy, 1999, *Institutional theory in political science - the new institutionalism*, Pinter.
Petersen, Flemming Rune & Gerda Meyhoff, 1986, *Søborg Sø – gennem sump til agerland*, Søborg: Bogudvalget.
Petersen, Nikolaj & Palle Svensson, 1989, "Valgenes politiske sammenhæng" pp.22-51 in Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard (eds.), *To folketingsvalg*, Århus: Politica.
Ploug, Niels, Ingrid Henriksen & Niels Kærgård (eds.), 2004, *Den danske velfærdsstats historie*, Socialforskningsinstituttet.
Poirier, René, 1962, *Blod, sved og mursten*, København: Wangels Forlag.
Politiken.
Pralle, Sarah, 2005, "'The Mouse that Roared': Agenda Setting in Canadian Pesticides Policy", paper prepared for the workshop 'New Directions in Comparative Public Policy: Policies and Institutions', University of Aarhus, 1-2 July 2005, submitted.
Priemé, Jørgen, 1997, *Fra jord til bord – Strukturdirektoratets historie,* København: Strukturdirektoratet.
Primdahl, Jørgen, 1999, "Det åbne lands planlægning uden lokalforankring og national perspektivering", *AKF Nyt* nr.3 1999.
Raab, Charles D., 2001, "Understanding Policy Networks: a comment on Marsh and Smith" pp.551-56 in *Political Studies* vol.49 no.3.
Rapley, Tim, 2004, "Interviews" pp.15-33 in Clive Seal et al (eds.), *Qualitative Research Practice*, London m.fl.: Sage.
Rasmussen, J.D., S.P. Jensen, C. Bjørn & J. Christensen, 1988, "1860-1914" pp.193-431 in Claus Bjørn (ed.), *Det danske landbrugs historie III*, Landbohistorisk Selskab.
Refn, Jesper, 2001, "90 år i naturens tjeneste" pp.4-9 in *Natur & Miljø* 2001 no.2.
Rhodes, R.A.W., 1981, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Farnborough: Gower Publishing Company.

Rhodes, R.A.W., 1986, *The National World of Local Government*, London: Allen & Unwin.
Rhodes, R.A.W., 1990, "Policy Networks. A British Perspective" pp.293-317 in *Journal of Theoretical Politics* vol.2 no.3.
Rhodes, R.A.W., 2002, "Putting People Back into Networks" pp.399-416 in *Australian Journal of Political Science* vol.37 issue 3.
Richardson, J.J. & A.Grant Jordan, 1979, *Governing under pressure. The policy process in a post-parliamentary democracy*, Oxford: Martin Robertson.
Richardson, Jeremy, 2000, "Government, Interest Groups and Policy Change" pp.1006-10025 in *Political Studies* vol.48.
Rigsarkivet, 2005, *Statens Grundforbedringsvæsen 1918-19. Statens Grundforbedringsudvalg 1919-22* (hentet på rigsarkivets hjemmeside august 2005, www.sa.dk/ra).
Rigsdagstidende.
Riker, William, 1986, *The Art of Political Manipulation*, New Haven: Yale University Press.
Riker, William, 1996, *The Strategy of Rhetoric. Campaigning for the American Constitution*, New Haven: Yale University Press.
Ringkjøbing Amts Dagblad.
Ripley, Randall B. & Grace A. Franklin, 1984 (1976), *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, Homewood (IL): Dorsey.
Roskilde Universitetscenter, 2005, 'Presentation' hentet på www.ruc.dk/demnet (18.03.2005).
Sabatier, Paul A. & Hank C. Jenkins-Smith (eds.), 1993, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
Sand-Jensen, Kaj, 2003, *Den sidste naturhistoriker – Naturforkæmperen og videnskabsmanden Carl Wesenberg-Lund*, København: Gads Forlag.
Schattschneider, E.E., 1975 (1960), *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale (Illinois): The Dryden Press.
Schmitter, Philippe, 1974, "Still the Century of Corporatism" pp.85-131 in *Review of Politics* vol.36.
Schmidt, Dorte, 1989, "Danmarks Naturfredningsforening – fra bedsteborgerlig hyggeklub til miljøets forkæmper" pp.56-71 in Karin Jørgensen, Inge Hedegaard & Henrik Halkier (eds.), *Den grønne bølge*, København: NOAH.
Schmidt, Hans Christian, 2003, *Svar på §20 spørgsmål: Om Danmarks Naturfredningsforenings ret til at rejse fredningssager (17.07.2003)* (kan findes via www.folketinget.dk).
Skjern Kommune, 1987, *Marginaljorder – Skjern-konferencen 1986*, Skjern: Skjern Kommune.

Skjern Å-arbejdsgruppen, 1988, *Skjern Å-arbejdsgruppens indstilling vedrørende projekter til genskabelse af Skjern Å-systemets selvrensende evne*.
Skov, K. Sandahl, 1981, "Indvinding af landbrugsjord" pp.67-74 i *Skjernådalen før, under og efter afvandingen*, Landvindingslagene i Skjernådalen & Skjern-Tarm Egnens Landboforening.
Skov- og Naturstyrelsen, 1987, *Marginaljorder og miljøinteresser – en sammenfatning*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Skov- og Naturstyrelsen, 1992, *Prioritering og behandling af Naturforvaltningsprojekter*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Skov- og Naturstyrelsen, 1994, *Naturforvaltning 1993 – beretning fra naturforvaltningsudvalget*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Skov- og Naturstyrelsen, 1998, *Vejledning om prioritering og behandling af Naturforvaltningsprojekter (Kriteriepapiret)*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Skov- og Naturstyrelsen, 1999, *Naturforvaltning gennem ti år – 1989-98*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Skov- og Naturstyrelsen, 2001, *Råbjerg Mile* (vandreture i Statsskovene nr.39), København: Skov- og Natyrstyrelsen.
Skov- og Naturstyrelsen, 2003, *Udpegning af Ramsarområder i Danmark – status juni 2003*, København: Skov- og Naturstyrelsen (hentet august 2005 på styrelsens hjemmeside www.sns.dk.
Skov- og Naturstyrelsen, 2004, *Vejledning om de nye fredningsbestemmelser i naturbeskyttelsesloven*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Skov- og Naturstyrelsen, 2005a, *Nærå – Agernæs (reservatfolder nr. 90)*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Skov- og Naturstyrelsen, 2005b, *Hvad er et Ramsarområde*, København: Skov- og Naturstyrelsen (hentet 2005 på styrelsens hjemmeside www.sns.dk.
Skov- og Naturstyrelsen, 2005c, *Landbrugsdrift og Natura 2000*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Skov- og Naturstyrelsen, 2005d, *Baggrunden for nationalpark-projekterne* (hentet 2005 på styrelsens hjemmeside www.sns.dk.
Skov- og Naturstyrelsen, 2005e, *Genopretning af vådområder under Vandmiljøplan II/III. Årsberetning 2004*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Skov- og Naturstyrelsen, 2005f, *Vejledning om prioritering og behandling af Naturforvaltningsprojekter 2005 (kriteriepapir)*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Skov- og Naturstyrelsen, 2005g, *Natura 2000-områder fordelt på amter*, (hentet 2005 på styrelsens hjemmeside www.sns.dk).
Skrubbeltrang, Fridlev, 1966, *Det indvundne Danmark*, København: Gyldendal.

Skytte, Karl, 1981, ”Skjern Å – politisk set” pp.34-36 in *Skjernådalen før, under og efter afvandingen*, Landvindingslagene i Skjernådalen & Skjern-Tarm Egnens Landboforening.
Smith, Adrian, 2000, “Policy networks and advocacy coalitions: explaining policy change and stability in UK industrial pollution policy” pp.95-114 in *Environment and Planning C: Government and Policy* vol.18.
Smith, Martin J., 1990, *The Politics of Agricultural Support in Britain - The Development of the Agricultural Policy Community*, Aldershot: Dartmouth.
Smith, Martin J. 1991, “From Policy Community to Issue Network: Salmonella in Eggs and the New Politics of Food” pp.235-55 in *Public Administration* vol.69.
Smith, Martin J., 1993, *Pressure, power and policy: state autonomy and policy networks in Britain and the United States,* Harvester Wheatsheaf.
Sportsfiskeren.
Spärck, Ragnar, 1961, “Naturfredningen på skillevejen” pp.37-42 in *Landbrugsteknisk Magasin* vol.41 no.1.
Stenak, Morten, 2002, *De inddæmmede landskaber. En historisk-geografisk undersøgelse af kulturteknik, arealanvendelse og kulturmiljø i Danmark med vægt på Nordfyn* (PhD-afhandling), Kartografisk Dokumentationscenter; Institut for Historie, Kultur og Samfundsbeskrivelse; Syddansk Universitet.
Stone, Deborah, 1989, ”Causal Stories and the Formation of Policy Agendas” pp.281-300 in *Political Science Quarterly* 104.
Struckmann, Erick, 1924, *Lidt om Naturfredning*, København: Hasselbalch.
Struckmann, Erick, 1950, "Stauning og Naturfredningen" pp.247-51 in Julius Bomholt (ed.), *Bogen om Stauning - Skrevet af hans venner*, København: Westermann.
Sundin, Bosse, 2005, “Nature as Heritage: The Swedish Case” pp.9-20 in *International Journal of Heritage Studies* vol.11 no.1.
Svold, Claus, 1989, *Danmarks Naturfredningsforening. Fra pæn forening til aggressiv miljøorganisation*, Århus: PLS Consult.
Sønderjyllands Amt, 2003, *Dagsordenspunkter Udvalget for Teknik og Miljø 23-10-2003 Punkt 216.*
Sørensen, S.P., 1981, “Jordbundsundersøgelser udført af Det danske Hedeselskabs afdeling for undersøgelser og forsøg i Skjern enge sommeren 1945” pp.49-53 in *Skjernådalen før, under og efter afvandingen,* Landvindingslagene i Skjernådalen & Skjern-Tarm Egnens Landboforening.
Tejsen, Aage V. Strøm, 1964, ”Tilbage til naturen” pp.330-31 in *Dansk Teknisk Tidsskrift* vol.88.
Thamdrup, H. M., 1960, ”Hedeselskabet og det danske landskab” pp.95-102 in *Hedeselskabets Tidsskrift* vol.81 no.6.

Thomsen, Jens Peter Frølund, 2000, *Magt og indflydelse*, Århus: Magtudredningen.
Thorsen, Svend, 1967, *De danske ministerier 1848-1901. Et hundrede politisk-historiske biografier*, København: Pensionsforsikringsanstalten.
Timmermans, Arco & Peter Scholten, 2005, "Science as a Policy Venue. A Cross-sectoral Comparison in the Netherlands" paper presented at the workshop 'New Directions in Comparative Public Policy: Policies and Institutions'. University of Aarhus, 1-2 July 2005.
Togeby, Lise, 2004, *Man har et standpunkt – Om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Toke, Dave, 2000, "Policy Network Creation: The Case of Energy Efficiency" pp.835-54 in *Public Administration* vol.78 iss.4.
Toke, Dave & David Marsh, 2003, "Policy Networks and the GM Crops Issue: Assessing the Utility of a Dialectical Model of Policy Networks" pp.229-51 in *Public Administration* vol.81 iss.2.
Toksvig, Lars, 2001, "Søborg Sø – skal 'søen' atter være sø eller skal den forblive udtørret?", upubliceret notat, bl.a. præsenteret på "Pilotprojekt Kongernes Nordsjællands" 5. møde 06.10.2004.
Tonsgaard, Ole, 1989, "Miljøpolitisk enighed?" pp.271-90 in Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard (eds.), *To folketingsvalg – Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988,* Århus: Politica.
Torfing, Jacob, 2004, *Det stille sporskifte i velfærdsstaten: En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Truman, David, 1951, *The Governmental Process*, New York: Knopf.
TV-Avisen, diverse dage.
Tåning, A. Vedel, 1957, *Fiskeribiologiske Undersøgelser i Nærå Strand* (Rapporter over Fiskeribiologiske Undersøgelser i Lavtvandsområder Nr. 5), Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser.
UgePosten Helsinge-Græsted-Gilleleje.
Uhrwing, Marie, 2001, *Tilträde till maktens rum - Om interesseorganisationer och miljöpolitiskt beslutsfattande,* Hedemora: Gidlunds Förlag.
Ulrichsen, Niels, 1978, *J.A.K. – En dansk krisebevægelse*, København: Den danske historiske forening.
VEJ nr. 27 af 22.02.2000, *Vejledning om jordbrugskommissionernes inddragelse ved offentlige skovrejsningsprojekter og andre naturforvaltningsprojekter* (se www.retsinfo.dk).
VEJ nr. 37 af 03.06.2005, *Vejledning om reglerne i lov om landbrugsejendomme* (se www.retsinfo.dk).
VEJ nr. 220 af 26.11.1990, *Vejledning om inddragelse af jordbrugskommissionerne i behandlingen af naturforvaltningsprojekter* (se www.retsinfo.dk).
Velfærdskommissionen, 2005, *Analyserapport – Fremtidens velfærd og globaliseringen*, København: Velfærdskommissionen.

Venov, Niels, 1981, ”Skjernådalens afvandingsprojekter” pp.54-66 in *Skjernådalen før, under og efter afvandingen*, Landvindingslagene i Skjernådalen & Skjern-Tarm Egnens Landboforening.
Vestkysten.
Viborg Stifts Folkeblad.
Waagepetersen, Jesper, et al, 1987, *Retablering af tørlagte søer og fjorde i Danmark*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Wesenberg-Lund, Carl, 1925, ”Om Forureningen af vore ferske Vande” in *Ferskvandsfiskeribladet* vol.23 no.11 (artiklen er et genoptryk af en kronik bragt i Politiken 06.08.1925).
Wilhjelmudvalget, 2001a, *Natur i Danmark – status, mål og midler – rapport fra Wilhjelmudvalgets arbejdsgruppe for naturkvalitet og overvågning*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Wilhjelmudvalget, 2001b, *En rig natur i et rigt samfund*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
Winter, Søren, 1994, *Implementering og effektivitet*, Århus: Systime.
Yin, Robert K., 1994, *Case Study Research – Design and Methods*, Thousand Oaks m.fl.: Sage Publications.
Århus Amt, 2003, *Fortegnelse over sager afgjort i udvalgene – mødet den 8. maj 2003 i udvalget for miljø og trafik*.

Interviews

Anonym embedsmand, tidligere ansat i Miljøministeriet. Interviewet face-to-face efteråret 2004.
Auken, Svend. MF (S). Tidligere miljø- og energiminister og tidligere miljøminister. Interviewet face-to-face på Christiansborg 18.11.2004.
Baand, Per. Lokalformand for DN i Skjern-Egvad. Interviewet face-to-face 20.10.2004 i Tarm.
Barfod, Jesper. Tidligere lokalformand for Danmarks Naturfredningsforenings Græsted-Gilleleje kreds. Interviewet telefonisk 07.07.2005.
Bichel, Svend. Forskningschef ved Danmarks Miljøundersøgelser. Tidligere præsident for DN. Interviewet face-to-face 27.09.2005 ved Danmarks Miljøundersøgelser, Kalø.
Brasen, Henning & Christian Vestergaard Jensen. Brasen er åleeksportør, har været formand for Vestjysk Centralforening og var med til at forhandle erstatning til fiskerne efter forureningen af fjorden i 1960'erne. Jensen var i sin tid fisker ved Ringkøbing Fjord. Begge har oplevet både Skjern Ås udretning og genopretning. Fællesinterview udført face-to-face 06.12.2004 i Hemmet.

Christensen, Børge. Tidligere miljøkonsulent/lobbyist i Danmarks Sportsfiskerforbund, tidligere medlem af Friluftsrådet. Interviewet face-to-face 24.11.2004 i Skæring.
Dideriksen, Conny. Viceborgmester i Frederiksborg Amt (S). Interviewet face-to-face på Amtsgården i Hillerød 03.09.2004.
Fredsted, Henning. Tidligere borgmester (V) i Egvad. Interviewet face-to-face 18.10.2004 i Jels.
Hald-Mortensen, Poul. Tidligere ansat i Fredningsstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen. Interviewet face-to-face 06.09.2004 i Vesløs.
Jensen, Lau. Medlem af Græsted-Gilleleje Byråd (V), tidl. gårdejer og lodsejer på Søborg Sø. Interviewet face-to-face 08.12.2004 i Græsted.
Lange, Claus. Borgmester i Helsinge og medlem af Frederiksborg Amtsråd (V). Interviewet face-to-face på borgmesterkontoret 08.12.2004.
Leth-Espensen, Bo. Har bl.a. repræsenteret Danmarks Naturfredningsforening ved Søborg Sø-forhandlinger i det rådgivende udvalg for naturforvaltning. Interviewet telefonisk 03.03.2005.
Madsen, Bent Lauge. Tidligere ansat i Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen. Interviewet face-to-face ved Danmarks Miljøundersøgelser, Kalø 07.11.2002.
Madsen, Tage. 06.12.2004, tidl. lokalformand for DOF, tidl. med i DOF's bestyrelse, tidl. naturvejleder i amtet, medlem af DN. Interviewet face-to-face ved Bundsbæk Mølle 06.12.2004.
Nielsen, Henning. Tidligere miljøordfører og MF (S). Interviewet face-to-face i Holstebro 06.12.2004.
Nielsen, Martin. Lodsejer og stærk modstander af Skjern Å-genopretningsprojektet. MN's far var med til at forberede beslutningen om at udrette åen i 1960'erne. Interviewet face-to-face 06.12.2004 i Vostrup ved Tarm nær Skjern Å-projektområdet.
Refn, Jesper. Tidligere fredningsleder i Danmarks Naturfredningsforening. Interviewet face-to-face 02.07.2004 i DNs lokaler (Masnedøgade, København).
Severinsen, Hanne. MF (V), tidl. miljøordfører. Interviewet face-to-face 03.12.2004 på Christiansborg.
Simonsen, Ole Løvig. Tidl. MF (S), bl.a. tidl. miljøordfører og tidl. formand for Friluftsrådet.Interviewet telefonisk 15.01.2005.
Søgaard, Egon. Tidligere borgmester i Skjern (K). Interviewet 20.10.2004 face-to-face i privatboligen, som ligger ude i Skjern Å-området.
Thorsen, Erik. Har været opstillet for Socialdemokratiet i Frederiksborg Amt. Har været formand for Esrum å-laug, formand for Fiskeringen (sammenslutningen af nordsjællandske sportsfiskerforeninger) og været med i Friluftsrådet. Interviewet telefonisk 20.11.2005.

Willumsgaard, Henning. Tidligere formand for landvindingslagene (dvs lodsejerne) i Skjern-Tarm-området. Interviewet face-to-face 20.10.2004 i privaten som ligger meget nær Skjern Å-projektområdet.

E-mails

Ellemann-Jensen, Uffe, 23.09.2004
Friluftsrådet, 04.10.2005
Sørensen, Esben Munk, 07.10.2004

Arkivalier

Folketingets biblioteks arkiv, Christiansborg, København.
Hedeselskabets arkiv, Skjern Å-journaler. Arkiveret hos Hedeselskabet i Viborg.
Hedeselskabets arkiv, Nærå Strand-journaler. Arkiveret hos Hedeselskabet i Odense.
Lauge Madsens arkiv – Bent Lauge Madsens private brevsamling.
Miljødepartementets arkiv. Journaler om Skjern Å bestilt til, og gennemlæst hos, Skov- og Naturstyrelsen, Haraldsgade, København.
Skov- og Naturstyrelsens arkiv, Skjern Å- og Søborg Sø-journaler. Arkiveret hos Skov- og Naturstyrelsen, Haraldsgade, København.
Statens Landvindingsudvalgs arkiv. Alle arkivalier fra udvalget og dets underudvalg er arkiveret hos Rigsarkivet, Rigsdagsgården, København. I henvisningerne refererer 'UUVJ' til Underudvalget for Jylland, og 'UUVØ' til Underudvalget for Øerne.
Vagn Jensens arkiv. Efterladte arkivalier samlet af Danmarks Naturfredningsforenings tidligere formand. Opbevares i Danmarks Naturfredningsforenings lokaler, Masnedøgade 20, København.

English Summary

From Land Reclamation Policy to Nature Restoration Policy: the power and change of policy networks[130]

Denmark has a long tradition of straightening rivers and draining fjords, lakes and moorland for the purpose of gaining farmland. In particular, after the Danish defeat in the second Schleswig War (1864), where Southern Jutland was lost to Prussia and Austria, land reclamation was systematised as a way of winning back lost territory and, needless to say, as a way of earning income for those involved in the projects, themselves. A huge number of land reclamation projects were implemented in 1866-1970. But, from the mid-1980s a complete turnaround in policy is observable. These former natural and semi-natural areas are being restored to nature. A characteristic of Danish land reclamation policy and nature protection policy is that interest groups, through recent history, have exercised striking influence on the decisions involved, making it relevant to analyse the policy processes within a policy network framework. The first part of the thesis analyses the relative power balance between policy networks – consisting here of two competing subsector networks, a land reclamation network and a nature protection network – with regard to Danish land-use policy in the wider countryside during the period 1866-2006 (specifically, Danish policy regarding lakes, rivers, fjords and moorland). Three phases are identified – separated by variations in the relative strength of the two networks and by radical changes in the policies. The second part of the thesis analyses *why* Denmark has experienced the observed network changes and radical policy changes.

Theoretically, the ambition is to contribute to the policy network approach (Marsh & Rhodes 1992) by adding a dynamic dimension to static policy networks. The lack of explanatory force is the Achilles heel of the policy network approach (Dowding (1995; 2001), Blom-Hansen (1997), Peters (1998b)). However, it is argued in this thesis that adding the concept of policy image (Baumgartner & Jones 1993) to the approach makes it possible to explain policy network change, and policy change too.

Empirically, the ambition is to provide an understanding of the connection between the land reclamation policy and the nature protection policy through recent Danish history. This is carried out partly by focusing on the long-term development of the policies but also by focusing on specific decisions regarding land reclamation projects and nature restoration projects. The thesis contributes to our understanding of these policies through a number of in-depth interviews with public servants, interest organisation representatives and politicians representing the two different networks and

through analyses of hitherto unpublished documents concerning the various actors.

Methodologically, the thesis sets itself apart from the majority of policy network analyses, by taking account of Peter John's (2001: 148) recommendation to perform more detailed empirical analyses when analysing networks. The advice is followed by focusing on the actual individuals representing the actors in the two networks. If the same people, for instance, are representing different actors within one network, network integration will improve. Furthermore, the advice of Daugbjerg & Pedersen (2004) to identify *two* networks when analysing environmental policies is followed – this method makes a more dynamic analysis possible. However, delving deep down into the networks, through detailed case studies, does not exclude the possibility of paying attention to broader policy developments as well.

Chapter two. Policy Networks: Approaches, Power, and Explanation Force

After the introduction to the thesis in Chapter 1, Chapter 2 begins with a discussion of three different approaches to policy networks from the North American literature, the British literature and the remaining European literature. In explaining the historically radical policy reversal outlined above, the British policy network approach is most useful, it can be argued, since the network concept in this approach is essentially a comparative concept. The approach addresses the policy consequences of different organisational arrangements and argues that different sectoral policy networks influence policy outcome (Marsh & Rhodes 1992; Daugbjerg 1998a). Therefore, it is expected that the approach can be applied in an analysis of the development of Danish policy regarding land use in the wider countryside, where two different subsector policy networks have been observable since the beginning of the 20th century. The two policy networks, at different points through history, can be ranked differently on the Marsh & Rhodes continuum spanning from the weak issue networks to the powerful policy communities. Policy communities are, among other things, characterised by possessing structural power. In contrast, a classic issue network does not possess structural power – as a result, actors organised in an issue network will have to rely on possible non-structural power when trying to influence policies (Smith 1990).

Generally, the policy network approach is recognised for its descriptive qualities in periods with policy stability, but the approach's ability to explain the dynamic elements of networks' origin, change and outcome has been questioned. Marsh & Rhodes (1992) and Marsh (1998) identified six broad categories of change in the (exogenous) network context which potentially, through the networks, can lead to policy change. But, they were aware of the

problem regarding the explanatory force and recommended coupling the policy network concept to other theories.

As a consequence of the above, Baumgartner & Jones' (1993) *punctuated equilibrium model* is introduced in Chapter 2. It is argued that a policy network can strengthen the network's institutionalisation and integration by building a supporting 'policy image' (i.e. how a policy is understood and discussed) when there are major changes in the exogenous context surrounding the networks, making the policy network move towards the Marsh & Rhodes continuum's policy community pole. Furthermore, if it is possible for network actors to connect the new policy image to an existing line of conflict in the party system (Green-Pedersen 2006b), there is potential for radical policy changes.

Finally, the chapter, inspired by Lowry (2003), discusses the possibility of variation with regard to concrete decisions within a broader policy. From time to time, it is possible for the weaker of two networks to win *concrete* decisions when competing against a stronger network which is privileged by the general policy. Even actors in a disprivileged network have the possibility to exercise power if the local context is supportive. Changes in the local context can result in decisions not to implement a concrete land reclamation project or nature restoration project in defiance of the fact that the stronger network supports the project in question. This opportunity arises if it is possible to make a venue change to a venue more supportive of the disprivileged network's policy image. Another opportunity for the disprivileged network is to exploit the situation where a concrete project is very expensive or where strong scientific facts reveal the negative effects of a project. If this is the case, the disprivileged network can threaten to build up a negative policy image within the general policy area if the project is implemented in spite of the available information; this can lead to the privileged network relinquishing the project.

Chapter three. Methodology

Chapter 3 describes the methodology of the thesis. The first part – the respective power balance between the two networks with regard to Danish land-use policy in the wider countryside during the period 1866-2006 – is analysed through a comparative analysis of the Danish land reclamation policy and nature protection policy over time, and involves a very comprehensive document analysis. The analysis is supplemented with quantitative data regarding policy outcome in order to document that the changing policies have resulted in considerable changes in the circumstances for Danish land use in the wider countryside. This is further demonstrated by detailed case studies of the decision to straighten Skjern River, Denmark's largest river by volume, in the 1960s as part of Danish land reclamation policy; and the 1987

decision to restore the same river as part of the Danish nature restoration policy. However, the conclusions regarding which of the two networks are privileged in different periods, can be softened with detailed case studies of decisions where the weakest network is the winner (e.g. Lake Soeborg and Naeraa Beach). The case studies are primarily performed through in-depth interviews with public servants, interest organisation representatives and politicians representing the two different networks, and through analyses of hitherto unpublished documents.

Regarding the analysis of *why* Denmark has experienced the policy changes, the exogenous context surrounding the networks is identified. In addition, focus is on the development of policy image and line of conflict in the party system. Furthermore, it is argued that the two Skjern River cases have a very decisive role in the radical policy changes, and at the same time they are very important for new policy images being built up. The two Skjern cases can be considered extreme cases (e.g. Flyvbjerg 2003: 150).

Chapter four. Land above water – the land reclamation phase 1866-1970

In Chapter 4 the empirical analyses begin. The chapter analyses how, during the period 1866-1970, it was the land reclamation network which possessed the power over lakes, rivers, fjords and wetlands in the wider countryside. The land reclamation network can, during this period, be categorised as a very strong policy community. The few actors within the network – the Heath Society, the Ministry of Agriculture and the agricultural organisations – were privileged with structural power, which they used to promote more of the type of land use that they valued most: farmland. This development was at the expense of the type of land use that the actors of the nature protection network valued most – nature. The nature protection network lost a considerable proportion of rivers, fjords, lakes, moorland, etc, which were turned into farmland. The nature protection network can be characterised as a network in the vicinity of the issue network type during the period in question. The nature protection network possessed a low degree of structural power; therefore, the actors of the network would have had to rely on any individual non-structural power if they sought to influence the prevailing policy. However, possibilities in these regard were severely restricted by the structural power exercised by the strong land reclamation network. For instance, actors of the nature protection network were cautious not to criticise the land reclamation policy image built up by the land reclamation network. This was due to the policy image defining land reclamation projects as patriotic projects, able to improve both employment and agricultural production. In reality, the employment effect of the land reclamation projects was very small, but the land reclamation network was not too concerned, because, in actual

fact, there was only one goal for this policy community: increase the available farmland.

Chapter five. Land remains land, water remains water – the status quo phase (1970-1985)

The period 1970-1985 characterises a new phase where the two networks were guarding the type of land use that each valued the most. Both networks can, in this period, be characterised as intermediate policy networks on the Marsh-Rhodes continuum. The land reclamation network had become more disintegrated. In contrast, the nature protection network had integrated; especially, through the establishment of the Ministry of the Environment, but also through accelerated interaction between some of the other most important actors of the nature protection network: The Danish Society for the Conservation of Nature, the Danish Ornithological Society, the Danish Outdoor Council and the Danish Angling Association. Consequently, both networks possessed some structural power over policies regarding land use. In this period land remained land, and water remained water.

Chapter six. Water above land – the nature restoration phase (1985-)

From the mid-1980s a third phase is identifiable. A new radical change in Danish policy regarding land use in the wider countryside is revealed. The (passive) nature protection policy is strengthened and Denmark starts, actively, to restore farmland areas to nature. A number of areas drained during the land reclamation phase are now the subject of nature restoration: river meanders, moorland and lakes have been restored. Disintegration of the land reclamation network has continued. In contrast, the nature protection network has further improved their integration and is now the most powerful of the two networks. The land reclamation network is now, to a certain degree, subject to the structural power of the nature protection network. However, the structural power of the nature protection network is weaker than that of the land reclamation network during the land reclamation phase; the nature protection network is primarily implementing policy through economic compensation and voluntary agreements with farmers and still only a fraction of the reclaimed areas have been the subject of nature restoration.

Chapter seven. The straightening of Skjern River and the radical policy change

Chapter 7 analyses, through a detailed case study of the decision to straighten Skjern River in the 1960s, how the land reclamation network exercised power regarding a concrete land reclamation project. Furthermore, the chapter analyses how changes in two of the variables in the exogenous

context – economy and unemployment – alter the nature protection network actors' perception of the opportunities and constraints under which they are operating. A range of experts from the network introduces a well coordinated and very negative policy image around the hitherto unchallenged land reclamation policy and, specifically, the Skjern River project in the beginning of the 1960s. The new expert information received comprehensive media coverage and the formulation of the negative policy image integrates the nature protection network; having a disintegrating effect on the land reclamation network. Furthermore, later in the 1960s, the new policy image can be connected to a new line of (environmental) conflict in the party system, resulting in the described radical policy changes.

Chapter eight. The restoration of Skjern River, and the radical policy change

Chapter 8 analyses, through a detailed case study of the 1987 decision to restore Skjern River, how the nature restoration network exercised power regarding a concrete nature restoration project. Furthermore, the chapter analyses how changes in variables in the exogenous context alter the perception of the nature protection network actors of the opportunities and constraints under which they are operating. Experts connected to the nature protection network invent a whole new policy: nature restoration (naturgenopretning), which is a new word in the Danish vocabulary and which is born with a positive policy image. Again, the experts exploit changes in the exogenous context in which the networks are placed, where changes especially in the parliamentarian variable and the public opinion variable are supportive of a radical policy change. The proposed nature restoration policy is immediately politicised and the new policy image is coupled to a very hot (environmental) line of conflict in Danish parliament. First, a Skjern River restoration project is decided upon. During the implementation phase, it is the actors of the nature protection network who define the dimensions and content of the project, enabling the kind of nature these actors value the most. Later, a more general nature restoration policy, is agreed upon, following in the footsteps of the Skjern River project, marking a radical policy change. The new policy image improves the integration of the nature protection network and disintegrates the land reclamation network further.

Chapter nine. The power of disprivileged actors regarding concrete decisions

The analysis in Chapter 9 is of two cases where the stronger of the two networks did *not* win – the Naeraa Beach land reclamation project of the 1940s and 1950s, where a strong land reclamation network lost and the Lake Soeborg nature restoration project of the 1980s and 1990s, where a strong na-

ture protection network lost. These examples show that verified information concerning negative elements of a specific land reclamation/nature restoration project can supply actors of a disprivileged network with extra non-structural power. Specific negative information about, for example, the destructive nature of a project or very high expenses provides the disprivileged network with an opportunity to threaten by building up a negative policy image if the specific project is implemented despite the negative information. A new negative policy image contains, for the privileged network, the risk of threatening the general policy. This can make the privileged network abstain from implementing a concrete project, making it possible for disprivileged networks to stop some concrete land reclamation/nature restoration projects, without identifiable change in the general policy. Another opportunity which sometimes emerges for the disprivileged network is the possibility of 'venue shopping' when concrete decisions are made. Potentially, this can make it possible for a disprivileged network to shop a venue more receptive towards other policy images than the policy image advanced by the privileged network. Summing up, when considering *concrete* project decisions, it can appear that the disprivileged network is the more powerful, in sheer defiance of the fact that the *general* policy privileges the competing network. These findings modify the conclusion of who is in possession of the power over Danish policy regarding land use in the wider countryside and makes the conclusion more ambiguous. Within general policy, there is the possibility of some variation when concrete decisions are made – making it possible for actors in a disprivileged network to win some concrete decisions.

Chapter ten. Conclusion

Chapter 10 concludes on the findings. In different historical periods, different networks possess the power over Danish policy regarding land use in the wider countryside. The analysis of the radical policy changes revealed that it is possible for a disprivileged network to transform changes in the network's exogenous context; strengthening the network by building a well-timed, negative policy image around the policy which is disprivileging the network. Another possibility when trying to transform exogenous changes is to invent a new privileging policy with an associated positive policy image. Building up policy images has the potential to strengthen the institutionalisation and the integration in a network. If the new policy image is connectable to a line of conflict in the party system, radical policy changes are made possible that will change the power relation between the competing networks. Furthermore, concerning decisions whether to implement a concrete project or not, it appears that the disprivileged network can sometimes prove to be the more powerful of the two competing networks, which can be explained by variation in the local context.

Coupling Baumgartner & Jones (1993) to Marsh & Rhodes (1992) adds a dynamic element to the descriptive policy networks. Furthermore, the idea of policy networks building up policy images contributes to theorising the institutionalisation dimension of the policy networks – a dimension which has been characterised as under-theorised (Atkinson & Coleman 1992). The dissertation supports Daugbjerg & Pedersens (2004) suggestion that often it is analytically better to identify two competing policy networks within a policy area instead of one (large) issue network. Identification of two competing networks contains the potential for a more dynamic analysis. Finally, the thesis supports Peter John's (2001) recommendation, that there is a need for more detailed description when performing network analyses. The case studies showed how personal contacts improve the integration of networks.