

Tværkommunal planlægning i den grønne omstilling - praksis og teori i samspil



4. SEMESTER - KANDIDATSPECIALE

SPLM4 - GRUPPE 6

SURVEYING, PLANNING AND LAND MANAGEMENT

AALBORG UNIVERSITET

DEN 28. MAJ 2025



Det Tekniske Fakultet for IT & Design

Landinspektørvidenskab

Rendsburggade 14

9000 Aalborg

<https://www.tech.aau.dk/>

Titel:

Tværkommunal planlægning i den grønne omstilling - praksis og teori i samspil

Projekt:

Kandidatspeciale

Projektperiode:

Februar - Maj 2025

Projektgruppe:

SPLM4 - Gruppe 6

Deltagere:

Mads Nylander Jacobsen

Pernille Hejlemann Vinge

Tobias Stærk Jensen

Vejleder:

Carsten Jahn Hansen

Institut for Bæredygtighed og Planlægning

Aalborg Universitet

Sidetal: 102 eksklusiv bilag

Antal ord: 28.898

Bilag: 2 integrerede og 8 eksterne

Afsluttet: d. 28. Maj 2025

Synopsis:

Dette kandidatspeciale undersøger, hvordan tværkommunal planlægning kan bidrage til at realisere målsætningerne i *Aftale om et Grønt Danmark*, der er en central del af den danske grønne omstilling. Fokus er på, hvordan erfaringer fra eksisterende tværkommunal planlægningspraksis og udvalgte planlægningssteoretiske perspektiver kan styrke arbejdet i de 23 lokale treparter.

Specialet bygger på en eksplorativ, kvalitativ tilgang med casestudier og interviews som empirisk grundlag. Teoretisk tager specialet afsæt i begreberne *soft spaces*, *fuzzy borders* og relaterede planlægningssteorier.

Gennem kombineret analyse af teori og praksis identificeres centrale variable som tillid, helhedstænkning, lokal aktørinddragelse og organisationsstruktur, der vurderes afgørende for en effektiv implementering af aftalen. Specialet søger dermed at pege på planlægningsmæssige tilgange, der kan styrke fremtidigt tværkommunalt samarbejde.

Rapportens indhold er frit tilgængeligt, men offentliggørelse (med kildeangivelse) må kun ske efter aftale med forfatterne. Billedet på forsiden er genereret ved brug af ChatGPT.

Forord

Dette speciale er gennemført af en gruppe studerende på 4. semester af landinspektøruddannelsens kandidat (*Surveying, Planning and Land Management (SPLM)*), i perioden februar til og med maj 2025. Specialegruppen består af tre medlemmer fra Aalborg Universitet: Mads Nylander Jacobsen, Pernille Hejlemann Vinge og Tobias Stærk Jensen.

Specialets overordnede emne er *grøn omstilling*, der inden for det seneste år har fået endnu større national opmærksomhed i kraft af *Aftale om et Grønt Danmark* fra juni 2024. Udover den nationale interesse har gruppens medlemmer også en personlig interesse i emnet, da det vil komme til at definere landinspektørfagets opgaver mange år frem. Mere konkret benyttes specialet til at undersøge, hvordan eksempler på tværkommunal planlægning i praksis og planlægningsteoretisk viden muligvis kan medvirke til opnåelse af målsætningerne i *Aftale om et Grønt Danmark*, og derved understøtte den grønne omstilling.

Specialet er udarbejdet uden samarbejde med eksterne aktører, men der er gennemført interviews med forskellige eksterne nøglepersoner, for at få et mere dybdegående indblik i eksempler på tværkommunal planlægning. Disse interviews har haft stor betydning for specialets gennemførelse, og der rettes derfor en tak til Jan Nymark Rose Thaysen, Poul Roesen, Dorte Selmer og Britt Vorgod Pedersen for indblik i deres erfaringer fra henholdsvis *Limfjordsrådet*, *Coast to Coast Climate Challenge* og *Plan 22+*.

Specialegruppen vil derudover også rette en stort tak til gruppens vejleder - lektor Carsten Jahn Hansen, *Institut for Bæredygtighed og Planlægning* på Aalborg Universitet - for støtte undervejs i projektperioden, og især for at dele ud af hans vidtstrakte viden inden for det planlægningsmæssige felt.

Læsevejledning

Specialet bør læses i sin helhed for at sætte læseren i stand til at forstå den kontekst, det er skabt på baggrund af, og ligeledes vil det medvirke til, at læseren forstår de bagvedliggende tanker og metodologiske tilgange i besvarelsen af problemstillingen. Tilsammen giver specialet derved et helhedsbillede af, hvordan erfaringer fra både praksis og teori kan bidrage til tværkommunal planlægning i forbindelse med implementering af *Aftale om et Grønt Danmark*.

Ønsker man blot et indblik i de praktiske erfaringer, kan man læse kapitel 1, *Indledning*, kapitel 3, *Politiske aftaler og planlægningsmæssige udfordringer for de lokale treparter* og kapitel 4, *Eksempler fra praksis på tværkommunal planlægning*, da disse tilsammen vil fastlægge den kontekst erfaringerne rettes imod, samt præsentere de praktiske erfaringer.

Er man i stedet primært interesseret i det teoretiske perspektiv, anbefales det at læse kapitel 1, *Indledning*, kapitel 3, *Politiske aftaler og planlægningsmæssige udfordringer for de lokale treparter* og kapitel 5, *Tværgående planlægning i et teoretisk perspektiv*.

I projektet benyttes *Harvard-metoden* til kildehenvisninger, hvorfor henvisningerne igennem specialet har følgende opstilling: [Efternavn/organisation, udgivelsesår, sidetal]. Er kilderne udarbejdet af mere end to forfattere eller organisationer angives dette med [et al.] efter førsteforfatter. Ved udaterede kilder angives udgivelsesåret som [U.D.]. Kilder, der vedrører en bestemt sætning, placeres før sætningens punktum, hvorimod kilder der vedrører et helt foregående afsnit placeres efter et punktum.

Specialet indeholder flere bilag: integrerede bilag i selve rapporten og en række eksterne bilag. De integrerede bilag benyttes til yderligere beskrivelse af benyttede metoder, og kan derfor medvirke til en større forståelse for specialets fremgangsmåder. Ligeledes er der, i de integrerede bilag, eksempler på gennemførte delprojekter fra det tværkommunale projekt *Coast to Coast Climate Challenge*. De eksterne bilag indeholder transskribering, referat og interviewguides til de gennemførte interviews, og de fungerer derfor som kilder igennem rapporten. Ved henvisning til de integrerede bilag, vil det angives som *Bilag X*, 'eventuelt afsnit', hvor 'X' er bilagets tildelte bogstav (A eller B). For henvisning til de eksterne bilag, vil det i rapporten blive angivet som [Bilag X, 2025, Y], hvor X er bilagsnummeret (1, 2, 3. . .) og Y angiver den konkrete placering i bilaget.

Figurer fra eksterne kilder benyttet i rapporten er udelukkende anvendt, hvis ophavshaver har givet samtykke til dette.

Aalborg, d. 28. maj 2025



Mads Nylander Jacobsen



Pernille Hejlemann Vinge



Tobias Stærk Jensen

Summary

This master's thesis investigates how experiences from cross-municipal planning, as well as insights from planning theory, can support the implementation of *Aftale om et Grønt Danmark*, a national political agreement adopted in June 2024 to advance Denmark's green transition. *Aftale om et Grønt Danmark* outlines ambitious goals for climate and biodiversity, requiring significant land-use changes and the establishment of 23 local partnerships. These partnerships are tasked with developing land-use transition plans across municipal borders by the end of 2025, guided by principles of local ownership, integrated thinking, and cooperation. However, such extensive and coordinated planning efforts are challenged by tight timeframes, fragmented governance structures, and a lack of statutory support for cross-boundary collaboration.

To address these challenges, the master's thesis seeks to answer how practical experiences and planning theory, can contribute to achieve the objectives of *Aftale om et Grønt Danmark*. The research applies a qualitative and explorative approach grounded in critical realism. Empirical data were collected through semi-structured interviews with key stakeholders involved in three cross-municipal initiatives: *Limfjordsrådet*, *Coast to Coast Climate Challenge*, and *Plan22+*. These cases were selected to represent different organisational models and planning approaches. In parallel, theoretical insights were drawn from planning literature, focusing on two key concepts: *soft spaces* and *fuzzy borders*, and the derived theories: *hybrid governance*, *institutionalisation* and *penumbral* planning spaces.

The findings from the empirical case studies reveal both opportunities and barriers in cross-municipal cooperation. *Limfjordsrådet*, as a long-standing collaboration around water and environmental issues, demonstrates the value of continuity, shared professional support through a joint secretariat, and informal political coordination. However, it points out that lack of formal authority can hinder implementation capacity. In contrast, *Coast to Coast Climate Challenge* showcases a more structured and project-oriented model with central coordination and external funding, which enabled municipalities to experiment, learn, and build local capacity in climate adaptation. *Plan22+* represents a regional collaboration focused on spatial planning and illustrates how early political involvement, and joint workshops can support coherent land-use planning across boundaries.

The theoretical perspectives reinforce and contextualise these findings. The concept of *soft spaces* helps to conceptualise how planning can take place in informal or flexible arenas beyond statutory systems, while *fuzzy borders* emphasise the dynamic of territorial and institutional

boundaries. *Hybrid governance* sheds light on the importance of network-based collaboration and coordination across sectors, while the lens of institutionalisation illustrates how informal arrangements can be stabilised and maintained over time. The notion of *penumbral* spaces underscores how informal and often opaque planning settings are shaped by underlying political dynamics.

Through the integration of empirical and theoretical insights, the masters thesis identifies several conditions that are critical for the successful implementation of *Aftale om et Grønt Danmark*. A high degree of trust and willingness to collaborate across municipal boundaries is essential. Equally important is the involvement of local actors and stakeholders in a way that fosters ownership and responsiveness without delaying progress. Finally, there is a need for integrated, cross-sectoral approaches that bring together climate, nature, agriculture, and spatial development in a coherent planning process. However, these efforts are constrained by a lack of legal mandates for cross-municipal planning and limited national support structures. If these structural barriers are not addressed, the implementation of *Aftale om et Grønt Danmark* risks being delayed or fragmented.

Summarized, the master's thesis provides a nuanced understanding of the opportunities and limitations of cross-municipal planning in the context of Denmark's green transition. By combining insights from practice and theory, it contributes to the development of planning strategies that can help translate national ambitions into local action.

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1	Indledning	9
Kapitel 2	Metodologi og fremgangsmåder	16
2.1	Metodologi	16
2.1.1	Induktiv og deduktiv tilgang	17
2.1.2	Eksplorativ forskning	19
2.1.3	Deskriptiv analyse	21
2.1.4	Prædiktiv analyse	21
2.1.5	Præskriptiv analyse	22
2.1.6	Kritisk realisme	22
2.2	Projektets Struktur	24
2.3	Metode	26
2.3.1	Casestudie	26
2.3.2	Interview	28
Kapitel 3	Politiske aftaler og planlægningsmæssige udfordringer for de lokale treparter	30
3.1	Aftale om et Grønt Danmark	30
3.1.1	Ansvar og roller	32
3.2	Aftale om Implementering af et Grønt Danmark	34
3.3	CONCITO's rapport - Vejen til et nyt landskab	35
3.4	Sammenfatning - Politiske aftaler og planlægningsmæssige udfordringer for de lokale treparter	37
Kapitel 4	Eksempler fra praksis på tværkommunal planlægning	38
4.1	Vandoplandsstyregupper	38
4.2	Limfjordsrådet	40
4.2.1	Organisering af Limfjordsrådet	40
4.2.2	Nøglepersoners erfaringer fra Limfjordsrådet	42
4.2.3	Sammenfatning af erfaringer fra Limfjordsrådet	46
4.3	Coast to Coast Climate Challenge	49
4.3.1	Organisering af C2C CC	49
4.3.2	C2C CCs planlægningsmæssige fremgangsmåde	51

4.3.3	Nøglepersons erfaringer fra C2C CC	52
4.3.4	Sammenfatning af erfaringer fra C2C CC	54
4.4	Plan22+	57
4.4.1	Organisering af Plan22+	57
4.4.2	Nøglepersons erfaringer fra Plan22+	59
4.4.3	Sammenfatning af erfaringer fra Plan22+	60
4.5	Sammenfatning af erfaringer fra praksis	63
Kapitel 5	Tværgående planlægning i et teoretisk perspektiv	65
5.1	Soft Spaces, Fuzzy Borders og tværgående planlægning	66
5.2	Hybrid Governance og netværksbaseret styring	68
5.3	Institutionalisering, risiko og omstilling i planlægningsrum	70
5.4	Penumbrale rum og politisk indflydelse i fleksibel planlægning	72
5.5	Sammenfatning af variable fra planteori	74
Kapitel 6	Vurdering af nøglevariable fra praksis og planlægningsteori	76
6.1	Genopfriskning af aftalens mål	76
6.2	Udpegning af nøglevariable og opmærksomhedspunkter fra praksis og teori . . .	77
6.2.1	Tillid og tværgående samarbejde	77
6.2.2	Lokal aktørinddragelse	78
6.2.3	Helhedstænkning	82
6.2.4	Formalisering, ansvar og styring	83
6.2.5	Lovgivning, national støtte og koordinering	85
6.2.6	Supplerende kontekstafhængige pointer	86
6.3	Konkretisering og diskussion af centrale variable for implementeringen af Aftale om et Grønt Danmark	88
Kapitel 7	Konklusion	92
Kapitel 8	Perspektivering	94
Litteratur		96
Kapitel 9	Bilag	103
9.1	Bilag A - Metode	103
9.2	Bilag B - Eksempler på delprojekter i C2C CC	111

Indledning 1

Danmark er, målt på areal, et ganske lille land, men med store ønsker til fremtidens arealanvendelse. Fortidens forbrug og fokus på fremdrift har skabt en verden, og derved også et Danmark, hvor klimaet, naturen og miljøet er kommet under stort pres, hvilket har medført en lang række udfordringer for nutidens befolkning. Verdenssamfundet har indset, at dette pres skal mindskes, hvis ikke fremtidens mennesker skal leve i konstant kamp mod konsekvenserne af fortidens beslutninger. Derfor har blandt andet *FN* og *EU* forfattet forskellige aftaler, der skal medvirke til at fjerne presset på klima, natur og miljø. Disse aftaler stiller store krav til medlemmerne - krav som også Danmark skal efterkomme.

I Danmark ønsker man at være et forgangsland i arbejdet med at vende den negative udvikling [Regeringen et al., 2024a, s. 2], hvilket de senere års fokus og udvikling indenfor grøn energi og andre klimavenlige tiltag er et bevis på. Nye aftaler sætter forventninger om, at Danmark skal blive endnu grønnere, men samtidig skal der være plads til både mennesker og erhverv, hvilket kan blive en udfordring at finde plads til. I den forbindelse har Arler et al. [2017] udregnet, at alle planer, mål og intentioner for Danmark vil kræve 130-140% af landets samlede areal [Arler et al., 2017, s. 3], hvilket vel at mærke er udregnet før vedtagelse af de seneste aftaler.

Anvendelsesform	I dag	Ønsket/muligt 2050
Landbrug	61 %	Uændret, større eller mindre?
Energiproduktion (primært biomasse)	1 %	5-10 % (max 1,5 % sol/vind)
Skov – både produktion, rekreation, plantager og uberørt	15 %	20-25 %
Biodiversitet, vådområder, beskyttede kulturområder m.m.	12 %	25-30 %
Bymæssig bebyggelse, transport-korridorer m.m.	11 %	14,5 %
I alt	100 %	130+ %

Figur 1.1. Fremtidens arealbehov i Danmark - udarbejdet efter [Arler, 2024, s. 12]

Ovenstående figur 1.1 viser, hvordan Arler [2024] har sammenholdt arealanvendelse i 2024 med den ønskede udnyttelse i 2050, hvor det ses, at fremtidige grønne behov for natur og biodiversitet, samt energiproduktion og bymæssig bebyggelse, vil sprænge rammerne, hvis alle ønsker skal imødekommes. Der er altså en tydelig udfordring med den tilgængelige mængde landjord.

Danmark befinder sig derfor i en særlig situation, hvor det vil være nødvendigt at prioritere hvilke jorde, der skal løse de forskellige problematikker. Udfordringerne er et centralt punkt i den nuværende samfundsmæssige debat, hvor både politikere på alle niveauer, men også andre aktører, som for eksempel tænketanken *CONCITO*, arbejder på at skabe løsninger, der kan imødekomme pladsudfordringerne [CONCITO, 2025, s. 3]. Et vigtigt redskab, som både politiske aftaler og andre anbefalinger peger på, er at udnytte arealer til mere end ét forbedrende tiltag - med andre ord skal der tænkes multifunktionelt [Regeringen et al., 2024a, s. 4] [CONCITO, 2025, s. 3].

Danmarks arealanvendelse står altså over for markante ændringer som følge af både nationale og internationale målsætninger. Hvis ikke indsatser samplaceres, vil de politiske arealmål kræve en omlægning af cirka 2,36 mio. hektar, hvilket svarer til omtrent 55% af Danmarks samlede areal. I det åbne land er pladsudfordringerne størst, da målsætningerne her, hvis ikke man indtænker multifunktionel jordanvendelse, vil kræve omlæggelse af cirka 75% af de eksisterende landbrugsarealer. [Arler, 2024, s. 8]

Multifunktionalitet skal indtænkes i opnåelse af de politiske mål, hvis ikke størstedelen af landets arealer skal omlægges til anden anvendelse, og heldigvis er det ikke et nyt begreb i Danmark. Et godt eksempel på det er, at det siden 2020 har været muligt at gennemføre multifunktionelle projekter med statslig støtte, hvor formålet har været at sammentænke landbrugsproduktion med, blandt andet, forskellige klima-, natur- og miljøforbedrende anvendelser [Landbrugsstyrelsen, U.D.].

De nationale mål udspringer i høj grad af *Parisaftalen*, der trådte i kraft d. 4 november 2016, hvilket er en international traktat faciliteret af FN, der juridisk forpligter lande, der har underskrevet aftalen, til at bekæmpe klimaændringerne [United Nations Climate Change, U.D.]. Af *Parisaftalen* udspringer *EU's* strategi, *Den Europæiske Grønne Pagt*, der er en pakke med politiske initiativer lanceret i 2019, hvis formål er at bane vejen for *EU's* grønne omstilling. Det endelige mål er klimaneutralitet senest i 2050. [Rådet for Den Europæiske Union, 2024]

En del af *EU's* grønne pagt er *Fit for 55*, der henviser til *EU's* mål om at reducere nettodrivhusgasemissioner med mindst 55% senest i 2030 i forhold til niveauet i 1990 [Rådet for Den Europæiske Union, 2023], og *Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF)*, hvilket er *EU's* regelværk for arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug. Den sikrer, at kulstofoptag fra skove, landbrugsjord og vådområder bliver korrekt indregnet i klimaregnskabet

[Den Europæiske Union, 2023, s. 7-10]. Forordningen blev opdateret i 2023, hvor kravene for CO₂-optag blev skærpet [Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2024b, s. 5].

De internationale aftaler og forpligtelser viser, som nævnt tidligere, at det internationale samfund har erkendt, at tidligere og nuværende anvendelser af klodens ressourcer ikke er bæredygtig, og hvis Danmark skal løfte sin del af ansvaret, og derved leve op til målsætningerne fra aftalerne, skal der ske ændringer i den danske arealanvendelse. Det ses blandt andet i de skærpede krav fra *LULUCF*, hvor Danmark frem mod 2030 skal reducere nettoudledninger fra arealanvendelse samt skovbrug med 0,44 mio. ton CO₂e, i forhold til nettoudledningerne i perioden 2016-2018, samt sætte reduktionsforpligtelser for delperioderne 2021-2025 og 2026-2029 [Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2024a, s. 1].

Fokusset på klimaforandringerne er ikke nyt i Danmark, da der i mange år, og især siden *Parisaftalens* underskrivelse, har været et stort nationalt fokus på klimaforbedrende tiltag, hvor det seneste, og måske mest omfattende, er *Aftale om et Grønt Danmark (AGD)*. Aftalen, der blev vedtaget i juni 2024, indeholder omfattende mål for omstilling af Danmarks arealer, og skal være det nuværende og fremtidige udgangspunkt for arbejdet med at gøre Danmark mere bæredygtig i forhold til klima og natur. Et vigtigt element i opnåelsen af målene i denne aftale er oprettelsen af tværkommunale samarbejder - lokale treparter - der skal koordinere og planlægge tiltag, ud fra de overordnede nationale mål i aftalen [Regeringen et al., 2024a].

På baggrund af *AGD* blev der primo 2025 oprettet 23 lokale treparter [Regeringen et al., 2024a, s. 13], der skal samarbejde og planlægge på tværs af kommunegrænser ved hjælp af: "*... stærk lokal forankring, ejerskab og helhedstænkning.*" [Regeringen et al., 2024a, s. 3]. Første punkt på de lokale treparters dagsorden er at udarbejde lokale omlægningsplaner, der skal være dækkende planer for indfrielse af målsætningerne i aftalen - et omfattende arbejde der skal færdiggøres ultimo 2025 [Regeringen et al., 2024b, s. 6-7].

For at opnå de ønskede mål fra *AGD*, og i første omgang udarbejdelse af de lokale omlægningsplaner inden udgangen af 2025, skal de lokale treparter arbejde intensivt. At holde sig inden for tidsrammen er ikke kun vigtigt, fordi det er politisk bestemt, men også fordi virkeliggørelsen af målene kan bidrage til, at Danmarks natur bliver mere klimarobust og bæredygtig.

I aftalen er der fokus på lokal forankring og ejerskab, hvilket peger på, at lokale aktører og interessenter, udover de, der er del af de lokale treparter, skal være en del af processen. Erfaringer viser, at borgerinddragelse kan være tidskrævende [Loeffler og Martin, 2015, s. 314], og det kan derfor ende med at være en hæmsko i forhold til at nå målene inden for tidsrammen. Derfor er det vigtigt, at inddragelse anvendes på en måde, hvor forankring og ejerskab opnås, men uden processen bliver forsinket. Inden for den planlægningsvidenskabelige verden er borger- og interessentinddragelse et vigtigt og udforsket emne, og erfaringer og teorier herfra kan også

medvirke til, at målene fra *AGD* kan opnås på en inkluderende og ejerskabsskabende måde.

Et essentielt redskab i opnåelse af målene fra *AGD* er planlægningsmæssige rammer, der i Danmark overordnet set er *Planloven*. Loven skal gøre det muligt for myndigheder at udøve den nødvendige planlægning, hvilket er udpenslet i formålsparagraffen (§ 1), hvor det fremgår at:

"Loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø samt klima og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand." [By-, Land- og Kirkeministeriet, 2024, § 1, stk. 1]

Ud fra ordlyden giver *Planloven*, umiddelbart, et godt udgangspunkt for opnåelse af både internationale og nationale klimamål. Loven indeholder imidlertid også både bestemmelser for den overordnede landsdækkende planlægning og den mere konkrete planlægning i kommunerne. Udover enkelte krav om planlægningsmæssige sammenhænge med nabokommuner, reguleres tværkommunalt samarbejde ikke, hvilket står i kontrast til kommune- og lokalplanlægningen, hvortil krav om indhold er tydeligt beskrevet i loven [By-, Land- og Kirkeministeriet, 2024]. Tidligere (indtil nedlæggelsen af amterne d. 1. januar 2007) udarbejdede amtsrådene de såkaldte *Regionplaner*, der satte rammerne for blandt andet fredninger, naturbeskyttelse og beskyttelse af vandressourcer inden for amterne. Disse planer var udgangspunkt for omfattende planlægning i amterne, hvilket derved også har været på tværs af de daværende kommunegrænser. Efter nedlæggelse af amterne blev planlægningen overført til de nye og større kommuner, hvor det kom til at indgå i kommuneplanerne, hvorved megen tværkommunal samarbejde ophørte. [Møller, 2016]

De nuværende planlægningsmæssige rammer for tværkommunalt samarbejde er muligvis begrænsede, men *Regionplanerne* er et eksempel på, at der tidligere har været gennemført omfattende tværgående planlægning. Det må derfor antages, at der stadig findes erfaringer, der kan trækkes på, når de lokale treparter skal forsøge at nå målsætningerne - omend den nuværende opgave er mere omfattende. Det kan dog stadig udgøre en udfordring, at de formelle rammer ikke er tydelige i forhold til det nuværende og kommende arbejde.

Udover de tidligere *Regionplaner* er der også andre, og mere nylige eksempler på tværkommunalt samarbejde, hvor *Vandoplandsstyregrupperne (VOS)*, som de lokale treparter er baseret på, blandt andet kan nævnes. Her vil der ligeledes være erfaringer at hente i forhold til samarbejde på tværs af kommunegrænser, der kan være relevante at inddrage, hvis de lokale treparter skal nå i mål inden for tidsrammen.

Når bekymringerne om Danmarks arealbehov, klimaudfordringer samt internationale og nationale forpligtelser og målsætninger sammenholdes, ses der en tydelig og omfattende planlægningsmæssig udfordring i Danmark, hvilken ikke mindskes af de relativt korte tidshorisonter, der opstilles. De lokale treparter har fået en stor del af ansvaret for, at målene opnås, men med tidsrammen kan det være svært at udarbejde nye planlægningsmæssige fremgangsmåder, der sikrer lokal forankring, ejerskab og helhedstænkning - en skelen til erfaringer fra praksis og teori kan derfor være nødvendig.

Erfaringerne fra praksis kan, som allerede italesat, medvirke til at udarbejde en egnet fremgangsmåde for de tværkommunale samarbejder, hvorimod planteoretiske perspektiver kan være med til at tydeliggøre relevansen af forskellige fremgangsmåder, samt give et bud på deres forventede effekter. Som nævnt, så lægger *AGD* op til tværkommunalt samarbejde med lokal forankring og helhedstænkning, hvilket peger på en mere uformel planlægning med mindre skelen til de traditionelle administrative grænser. Det peger på, at begreber fra den planlægningsteoretiske verden, som *soft spaces* og *fuzzy borders*, kan have stor bagvedliggende betydning for opnåelse af målsætningerne, da de netop beskæftiger sig med planlægning uden for de traditionelle 'hårde' regulerede planlægningsmæssige- og geografiske rammer. Ved at dykke ned i disse begreber kan et mere oplyst grundlag for valg af planlægningsmæssige metoder skabes, og derved tydeliggøre, hvilke effekter, herunder fordele og ulemper, forskellige fremgangsmetoder vil medføre.

Specialets mål og problematisering

Med udgangspunkt i indledningen, og de problematikker der påpeges, skal dette speciale søge at skabe et overblik over relevante planlægningsvariable i omlægningsarbejdet, der kan medvirke til imødekommelse af fremtidige arealbehov og håndtering af klimaudfordringer. Derfor skal specialet først udpege de overordnede principper og målsætninger i *AGD*, og herunder de planlægningsmæssige forudsætninger og værktøjer - eller mangel på samme. Det rejser en central problemstilling om, hvordan de lokale treparter kan udvikle en effektiv planlægningsstrategi, der understøtter de nationale mål.

For at lette opnåelse af de nationale målsætninger fra aftalen, skal specialet søge at finde eksempler på tværkommunalt samarbejde i praksis, hvorfra der kan identificeres variable, der kan være nyttige at inddrage i de lokale treparters arbejde. Ligeledes skal relevante teoretiske og videnskabelige tekster analyseres for at klarlægge, hvordan begreber såsom *soft spaces* og *fuzzy borders* kan skabe en underliggende forståelse for tværkommunal uformel planlægning, og derved også udpege relevante variable herfra. Ved at samle erfaringer fra henholdsvis praksis og teori, er målet at identificere sammenfaldende variable og principper, der kan have en gavnlig effekt for opnåelse af målene i *AGD*. Det er i specialet ikke et egentligt mål at skitsere en

egnet planlægningsproces, men i stedet skabe et overblik over, hvilke variable der kan have en betydelig planlægningsmæssig værdi for implementering af *AGD*. Opnåelse af dette ønskes opnået ved besvarelse af specialets overordnede spørgsmål:

*Hvordan kan erfaringer fra tværkommunal planlægning, samt inddragelse af planteoretisk viden omkring **soft spaces** og **fuzzy borders**, medvirke til opnåelse af målene i **Aftale om et Grønt Danmark**?*

For at kunne besvare det overordnede spørgsmål, vil *AGD* blive undersøgt yderligere, for at tydeliggøre, hvad målene er, og hvordan disse ses opnået. Til denne del af analysen opstilles følgende underspørgsmål:

- Hvilke mål opstilles i *Aftale om et Grønt Danmark*, og hvordan ses disse opnået gennem aftalens værktøjer og tilgange?

Analysen af *AGD* vil tydeliggøre, hvilke rammer der er for den nødvendige planlægning, hvilket er forudsætningsskabende for den videre analyse, hvor fokus er på erfaringer fra praksis og perspektiver fra planteori. Erfaringer fra praksis findes ved gennemgang af eksempler på gennemførte eller nuværende tværkommunale samarbejder, hvor aktører har anvendt planlægning til at opnå fastsatte målsætninger. Eftersom dette speciale gennemføres sideløbende med de lokale treparteres oprettelse og indledende arbejde, sker der megen udvikling på området i løbet af projektperioden. Selvom det overordnede spørgsmål ikke lægger op til granskning af den igangværende proces, følger specialegruppen udviklingen på området, for at kunne opdagere relevante nye tiltag. Til dette anvendes diverse nyhedsmedier, hvor treparternes arbejde har stor bevågenhed, samt *LinkedIn*, hvor forskellige myndigheder, myndighedspersoner, aktører og interesseorganisationer deler deres tanker og erfaringer inden for området.

Havde perioden for dette speciales udarbejdelse været på et senere tidspunkt i treparternes arbejde, ville inddragelse af erfaringer derfra have været oplagte at medtage, da det ville konkretisere de udfordringer, der måtte være opstået. Erfaringsindhentningen fra praksis sker som en besvarelse af nedenstående underspørgsmål, hvilket vil skabe indblik i gennemførelse af tværkommunal planlægning i Danmark.

- Hvilke erfaringer fra konkrete tværkommunale planlægningseksempler kan anvendes i implementeringen af *Aftale om et Grønt Danmark*?

Som tidligere nævnt, vil specialet inddrage teorier og erfaringer fra planlægning for at skabe et helhedsbillede af uformel planlægning på tværs af administrative grænser - herunder især begreberne *soft spaces* og *fuzzy borders*. Til specialet findes og analyseres relevant videnskabelig litteratur, for at skabe overblik over begreber, teorier og tilgange, der kan medvirke som

inspiration til de lokale treparters planlægningsarbejde. For at opnå dette, skal følgende undersøgsmål besvares:

- Hvilken rolle kan planteoretiske erfaringer og forskning om *soft spaces* og *fuzzy borders* spille i implementeringen af *Aftale om et Grønt Danmark*, når der skal gennemføres omfattende arealomlægninger?

Ved hjælp af den opnåede viden om *AGD*, samt planlægningsmæssige erfaringer fra praksis og teori, vil analysen anvendes til at identificere de fremgangsmåder og bagvedliggende teorier, der kan anvendes til opnåelse af aftalens målsætninger. Her vil der især være fokus på at finde sammenfaldende erfaringer, både opdelt i erfaringer fra henholdsvis praksis og teori, men også på tværs af praksis og teori, for at udpege de variable, der fremstår centrale for potentielt at skabe en succesfuld planlægning. Identificerede variable præsenteres på en visuelt overskuelig måde, for herved at kunne sammenholde disse og udpege sammenfald. Denne del af specialet gennemføres ved at besvare undersøgsmålet:

- Hvordan kan sammenfaldende erfaringer fra både praksis og teori sammenholdes og anvendes til at udlede de centrale variable, der potentielt kan medvirke til en succesfuld implementering af *Aftale om et Grønt Danmark*?

Samlet set vil besvarelsen af de opstillede undersøgsmål medvirke til at belyse, hvordan erfaringer fra tidligere eller nuværende tværkommunale planlægningssamarbejder, samt viden fra planlægningsteori med fokus på *soft spaces* og *fuzzy borders*, potentielt kan medvirke til opnåelse af målsætningerne fra *AGD*.

Herved kan specialet inddrages i udvikling af planlægningspraksis i de lokale treparters arbejde, men også i senere tværkommunale samarbejder - eventuelt suppleret med erfaringer fra implementeringen af *AGD*.

Metodologi og fremgangsmåder 2

For at besvare det overordnede spørgsmål og de tilhørende underspørgsmål anvendes en kombination af eksplorativ forskning samt deskriptive, prædiktive og præskriptive metodologier. Det sikrer en systematisk tilgang, der både undersøger eksisterende erfaringer, beskriver deres betydning, forudsiger deres effekt og opstiller anbefalinger for implementeringen af AGD.

Metodisk anvendes casestudier og interviews til at indsamle empiriske indsigter fra konkrete tværkommunale planlægningsprocesser. Casestudierne bidrager til dybdegående analyser af eksisterende samarbejdsmodeller og deres relevans for aftalens målsætninger. Gennem kvalitative interviews med nøglepersoner afdækkes centrale udfordringer og succesfaktorer i planlægningspraksis. Derudover udarbejdes et strukturdiagram for at skabe en visuel og analytisk ramme, der medvirker til at kunne sammenholde erfaringer fra både praksis og teori, og som danner grundlag for at identificere de variable, der kan være centrale for en succesfuld implementering.

Denne kombination af metoder og metodologier medvirker til en helhedsorienteret analyse, hvor både praksis- og teoribaserede indsigter benyttes til at besvare specialets problem. Det gør det muligt at starte med en åben og empiribaseret forståelse af den nuværende praksis til en konkret og anvendelsesorienteret formulering af anbefalinger. På den måde bidrager tilgangen ikke blot til at belyse, hvordan tværkommunalt samarbejde aktuelt udspiller sig, men også til at udpege særligt relevante variable, der kan bidrage til implementeringen af AGD.

2.1 Metodologi

I det følgende vil specialets anvendte metodologier blive beskrevet. I afsnittet forklares de overordnede tilgange, der er valgt for at besvare specialets overordnede spørgsmål samt tilhørende underspørgsmål. Formålet er at beskrive de teoretiske rammer og principper, der ligger til grund for de valg der tages, samt hvordan metodologierne understøtter forståelsen af det specifikke fænomen, der undersøges. Der vil ligeledes redegøres for, hvordan metodologierne specifikt anvendes gennem specialet.

2.1.1 Induktiv og deduktiv tilgang

Forskning og teori er tæt forbundet, idet de gensidigt informerer og strukturerer hinanden. Dette samspil bliver ofte tydeligt, når man betragter forskellen mellem induktive og deduktive tilgange til forskning. Disse tilgange har forskellige metodiske udgangspunkter, men kan også supplere hinanden. [Mauldin og LaBrenz, 2020] Det er særligt relevant i lyset af specialets overordnede spørgsmål, hvor det undersøges, hvordan komplekse og tværgående samarbejdsformer, som der sigtes mod i *AGD*, kan forstås og understøttes gennem planlægningsteori. Denne type samarbejde involverer ofte både politiske henseender og praksisnære erfaringer, og derfor bliver det nødvendigt at forholde sig til forholdet mellem teori og empiri. Det er derfor relevant at forholde sig til, hvordan det rent metodologisk er muligt at bevæge sig mellem konkrete empiriske fund og planteoretiske begreber, hvorfor overvejelser omkring induktive og deduktive tilgange er centrale.

Induktiv forskning tager udgangspunkt i empirisk data. Forskeren starter med at indsamle relevante oplysninger om et fænomen og analyserer herefter dataene for at identificere mønstre og tendenser. På baggrund af disse observationer formuleres nye teoretiske forståelser. Denne tilgang går således fra det specifikke til det generelle. [Mauldin og LaBrenz, 2020] I specialet muliggør den induktive tilgang en analyse af interviewmateriale og cases, hvor den fundne empiri medvirker til at sætte retningen for, hvilke teoretiske begreber, der viser sig relevante.

I modsætning hertil starter deduktiv forskning med en teoretisk ramme og afledte hypoteser, der derefter testes gennem dataanalyse. Her bevæger forskeren sig fra det generelle til det specifikke. [Mauldin og LaBrenz, 2020] Denne tilgang er nyttig, når man ønsker at afprøve, hvordan allerede etablerede teorier, som eksempelvis begreberne *soft spaces* og *fuzzy borders*, kan medvirke til kaste lys over empiriske fænomener. I specialet benyttes sådanne teoretiske begreber til at forstå og analysere sammenhænge i praksis.

Selvom induktive og deduktive metoder fremstår som modsætninger, kan de være komplementære. Nogle forskningsprojekter kombinerer enten begge tilgange fra start, eller som et nødvendigt metodisk skift undervejs. Det er også gældende for specialet, hvor der veksles mellem, at de empiriske fund udfordrer teorien, og samtidig strukturerer teorien forståelsen af empirien. Induktive og deduktive forskningsmetoder kan altså anvendes både særskilt og i kombination, afhængigt af forskningsspørgsmål og empiriske fund. Det medfører en fleksibel metodologisk tilgang, som kan bidrage til en mere nuanceret forståelse af komplekse sociale fænomener [Mauldin og LaBrenz, 2020]. Netop denne fleksibilitet vurderes væsentlig for at kunne håndtere flertydige og dynamiske forhold, der præger implementeringen af *AGD*.

I dette speciale anvendes en induktiv tilgang med elementer af deduktion for at undersøge tidligere planlægningsmæssige erfaringer fra *Limfjordsrådet*, *Coast to Coast Climate Challenge*

og *Plan22+*, samt til at identificere centrale variable for implementeringen af *AGD* gennem planteoretiske aspekter. Planteoriene anvendes som inspiration og danner en teoretisk ramme, der senere hen skal medvirke til at udpege og udforme anbefalinger til implementeringen af *AGD*.

Den induktive tilgang anvendes gennem en empirisk analyse af casestudier, hvor tidligere erfaringer undersøges i forhold til samarbejdsstrukturer, *governance*-modeller og implementeringsprocesser. Ved at analysere, hvordan forskellige aktører har interageret, hvilke faktorer der har bidraget til succes eller udfordringer, samt hvordan planlægningsmæssige processer er blevet håndteret, er det muligt at identificere mønstre og udvikle forståelser, der bidrager til det videre arbejde. Denne tilgang gør det muligt at udlede generelle udsagn baseret på konkrete eksempler fra praksis. Ved at udlede generelle udsagn på baggrund af praksis og derefter spejle dem i teorier, begrebsdannelser og forskningsbaserede studier om lignende fænomener, skabes et fundament for at drage mere generelle konklusioner baseret på konkrete eksempler, hvilket bidrager til en praksisnær forståelse af, hvad der er afgørende for en effektiv implementering.

De deduktive elementer kommer i spil ved parallelt at inddrage eksisterende planlægningsteorier og *governance*-litteratur for at identificere relevante teoretiske variable. På baggrund af litteraturen opstilles en analytisk ramme, der anvendes til at strukturere studierne og teste, hvorvidt tidligere teoretiske forståelser kan forklare de observerede planlægningsmæssige processer. Det giver mulighed for at vurdere teoriens anvendelighed i praksis og samtidig sætte praksis ind i en forudgivet teoretisk ramme, fordi praksis fortolkes ud fra et teoretisk perspektiv.

Fordelen ved en induktiv tilgang er, at den tager afsæt i praksis, og dermed kan bidrage til en dybere forståelse af de fænomener, der undersøges – i dette tilfælde tværgående planlægning. Tilgangen giver mulighed for at afdække nuancer og kompleksitet i de konkrete tilfælde. Ulemper er, at den kan være tidskrævende, og kræver et solidt vidensgrundlag for at kunne drage pålidelige konklusioner.

En fordel ved at anvende en deduktiv tilgang er, at den bygger på logiske sammenhænge: hvis de grundlæggende præmisser er sande, vil konklusionerne også være det. Det gør metoden velegnet til effektivt at afprøve og validere eksisterende viden og hypoteser, fremfor at starte analysen fra bunden. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at hvis de oprindelige antagelser er forkerte eller utilstrækkelige, vil de efterfølgende konklusioner også blive misvisende. Derudover kan den deduktive tilgang begrænse muligheden for at opdage nye eller uforudsete fænomener, da undersøgelsen i høj grad styres af en fastlagt teoretisk ramme, som kan begrænse perspektivet og udelukke alternative forklaringer. I specialet tages der udgangspunkt i ni planteoretiske artikler, der hver repræsenterer forskellige perspektiver på begreberne *soft spaces* og *fuzzy boundaries*. Udvalget af artikler er sammensat med fokus på at afspejle begreberne bredt, hvilket styrker analysens dybde. Samtidig medfører det begrænsede antal artikler en risiko for

generaliseringsfejl, hvorfor der lægges et særlig fokus på kritisk refleksion i forbindelse med den samlede sammenligning af praktiske og teoretiske eksempler.

Ved at kombinere induktiv og deduktiv metodologi skabes en dynamisk tilgang, hvor der sikres en grundig og systematisk identifikation af de variable, der vurderes som centrale for implementeringen af *AGD*. Denne metodiske tilgang understøtter en nuanceret forståelse af, hvordan planlægningsprocesser kan optimeres for at sikre en effektiv realisering af initiativet.

2.1.2 Eksplorativ forskning

Ved brug af den induktive tilgang tages der afsæt i praksis, hvilket skal medvirke til, gennem specialeudarbejdelsen, at undersøge og med tiden skabe en forståelse af både praktiske erfaringer med tværkommunal planlægning samt planteorier vedrørende tværgående planlægning. Den induktive tilgang kan i denne sammenhæng også betegnes som eksplorativ, da specialet ikke søger at teste en bestemt hypotese, men i stedet at udforske, hvordan samarbejdsformer i den grønne omstilling konkret udfolder sig, og hvilke planlægningsmæssige implikationer det har. Eftersom der ikke findes én entydig løsning, kræver den grønne omstilling en dybere forståelse af de dynamikker og udfordringer, der opstår på tværs af sektorer og niveauer.

Søgemålet i dette speciale er derfor åbent og fleksibelt, idet der ikke findes ét enkelt svar, der kan belyse alle relevante aspekter. Der fastsættes ikke ét endegyldigt kriterium for, hvornår søgemålet er opfyldt, men snarere hvornår de indsamlede informationer og analyser giver tilstrækkelig indsigt til at kunne sige noget meningsfuldt. Fordi der ikke er én direkte vej til de ønskede resultater, er søgeprocessen kompleks og præget af mange mulige tilgange. [Athukorala et al., 2016, s. 5]

Den eksplorative forskning, i specialet, tager udgangspunkt i primære kilder og data, herunder konkrete eksempler fra praksis og relevant litteratur, med henblik på at identificere centrale tendenser og sammenhænge. Denne tilgang danner grundlag for den videre empiriindsamling og adskiller sig dermed fra en ren brug af eksisterende empiri fra andre studier. De indledende fund bidrager til at indsnævre fokus og pege på de teorier og begreber, der er mest relevante for specialets samlede empiriske analyse.

Eksplorativ forskning anvendes i dette speciale til at identificere de planlægningsmæssige udfordringer ved implementeringen af *AGD*. Ved at inddrage erfaringer fra tværkommunal planlægning, gennem casestudier og interviews, skabes en dybere indsigt i komplekse problemstillinger og potentielle barrierer for implementering.

For at få et indblik i de planlægningsmæssige udfordringer anvendes forskellige søgeaktiviteter såsom *opslag*, *læring* og *undersøgelse* [Marchionini, 2006, s. 42]. Se *Bilag A - Metode*, afsnit 9.1, *Eksplorativ forskning*, for yderligere uddybning.

Specialet indebærer gentagne søgninger på de samme emner, hvilket bidrager til en akkumuleret viden og styrker vurderingen af eksisterende information. Den indsamlede viden evalueres og integreres løbende for at skabe en bredere forståelse for emnet og muliggøre en reflekteret analyse af materialet.

Den eksplorative tilgang giver en overordnet forståelse af den nuværende situation i Danmark samt formålet og målene med aftalerne. En udfordring ved denne metodologi er dog, at den ikke nødvendigvis giver mulighed for generalisering, da data ofte er kontekstafhængig, eksempelvis ved interviews. Desuden kan manglende kausalitet gøre det vanskeligt at fastslå årsagssammenhænge, men tilgangen er velegnet til at identificere mønstre og problemstillinger. Analysen kan derfor blive bred, men ikke altid dybdegående, hvilket kan kræve supplerende undersøgelser. Ved at benytte flere cases, samt forskellige typer af kilder og interviewpersoner, bidrager der til at identificere mønstre og fællestræk på tværs af forskellige kontekster. Det øger sandsynligheden for at finde gennemgående træk, samtidig med, at det tydeliggør, hvilke forhold der i højere grad er kontekstafhængige. På den måde er det også muligt at få indsigt i, hvordan visse parametre træder frem i bestemte situationer – for eksempel hvordan vilkårene for samarbejde eller organisering kan variere mellem små og større samarbejder på tværs, hvor forskellige faktorer kan spille ind.

I undersøgelsen af planlægningsmæssige erfaringer, der kan forbedre implementeringen af *AGD*, er den eksplorative tilgang særligt relevant. Da området er præget af begrænset viden, er det nødvendigt at afsøge nye perspektiver. Casestudier af *Limfjordsrådet*, *Coast to Coast Climate Challenge* og *Plan22+* danner grundlag for at identificere succesfulde strategier, udfordringer og relevante faktorer, der kan anvendes i specialet.

Derudover inddrages planlægningsteoretiske perspektiver for at belyse de dynamikker og relationer, der opstår i tværgående planlægningssamarbejder. Teorien bidrager til at forstå, hvordan interne kommunale forhold og eksterne styringsrammer påvirker planlægningsprocesser og beslutningstagning.

Når den foreløbige forståelse er etableret, bliver det muligt at se nærmere på fremtidige udviklinger og tiltag. Det sker gennem en kombination af deskriptiv, prædiktiv og præskriptiv analyse, der hver især bidrager til at beskrive, forudsige og foreslå handlinger i forhold til den undersøgte problemstilling [Frazzetto et al., 2019, s. 576]. Den eksplorative metode understøtter denne tilgang ved at åbne for en nuanceret analyse af relevante faktorer og tidligere erfaringer, som kan understøtte den fremtidige planlægning af initiativer og identificere centrale variabler med betydning for målopfyldelse.

2.1.3 Deskriptiv analyse

Baseret på den viden, der er opnået gennem den eksplorative forskning, skal fænomener, problemer, opfattelser og indsigter beskrives. Den eksplorative forskning muliggør en bred og fleksibel tilgang, der danner et empirisk forståelsesgrundlag, hvilket gør det muligt at beskrive den indsamlede viden og data på en mere systematisk og præcis måde. [Marchionini, 2006, s. 6]

Inden for planlægning er den deskriptive tilgang også benyttet til at få indsigt i særlige karakteristika ved byer eller områder under udarbejdelse [Voogd, 1984, s. 304], hvilket også gør sig relevant og gældende for dette speciale, hvor den eksplorative tilgang har dannet grundlag for at kunne beskrive, hvilke erfaringer der allerede eksisterer i forhold til implementering af planer på tværs af landet og kommuner.

Den deskriptive analyse anvendes til systematisk at kortlægge og strukturere de erfaringer og faktorer, der har betydning for implementeringen af *AGD*. Gennem analyse af data fra casestudier og interviews identificeres og beskrives centrale mønstre, udfordringer og succesfaktorer i tværkommunal planlægning. Denne tilgang bidrager til at skabe en begyndende forståelse af, hvordan eksisterende praksis og teoretiske perspektiver kan relateres til aftalens målsætninger. Dermed danner den deskriptive analyse grundlaget for den videre prædiktive og præskriptive vurdering af, hvilke greb der bedst understøtter en succesfuld implementering.

Den deskriptive analyse giver mulighed for systematisk at beskrive og sammenfatte de observationer og erfaringer, der er fremkommet under den eksplorative fase, hvilket er afgørende for at forstå de aktuelle forhold og de faktorer, der kan påvirke implementeringen af *AGD*. Den deskriptive analyse medvirker til at skabe et foreløbigt billede af den eksisterende situation. Tilgangen gør det muligt at identificere mønstre, tendenser og relationer, der er essentielle for at kunne vurdere, hvordan fremtidige tiltag bør planlægges og implementeres.

2.1.4 Prædiktiv analyse

Den eksplorative tilgang med det deskriptive element gør det ikke muligt at danne forudsigelser om fremtidige begivenheder og handlinger. Derfor er det relevant at se nærmere på prædiktiv analyse eftersom, der her benyttes data og viden til at udtrække og syntetisere ny information. Det gør det muligt at finde mønstre, der kan gentage sig i fremtiden og samtidig bestemme sammenhænge i begivenheder og valg. Den prædiktive tilgang fungerer derfor som støtte til planlægning og beslutningstagning, ved at modellere processen, ikke blot i forhold til, hvad der allerede er sket, men også for at kunne antage, hvad der vil ske i fremtiden. [Frazzetto et al., 2019, s. 578-579] Det samme gør sig også her gældende for planlægningsmetoder, hvor rumlige systemer projiceres ind i fremtiden for at kunne antage, hvad der ville ske i en given situation. [Voogd, 1984, s. 304]

Den prædiktive analyse anvendes til at vurdere sandsynlige udfald af forskellige tilgange til implementeringen af *AGD*. Baseret på de identificerede mønstre og erfaringer fra den deskriptive analyse, anvendes prædiktiv metode til at analysere, hvordan forskellige faktorer, såsom organisatoriske strukturer, samarbejdsformer og beslutningsprocesser, kan påvirke implementeringsprocessen over tid. Ved at sammenholde data fra casestudier, interviews og planlægnings teori skabes et grundlag for at forudsige potentielle barrierer og succesfaktorer, der kan have betydning for aftalens realisering samt komme med empirisk baserede anbefalinger til implementeringen.

2.1.5 Præskriptiv analyse

Når det nuværende grundlag for planlægning og implementering af de lokale treparter og dertilhørende aftaler er blevet indsamlet, og forudsigelserne for fremtiden er klarlagt ud fra den prædiktive analyse, er det muligt at komme med forslag til den bedste måde, hvorpå fremtiden og fremtidige beslutninger kan tilpasses og udformes for at opnå målet. [Frazzetto et al., 2019, s. 579]

Den præskriptive analyse bygger videre på den prædiktive fase og har til formål at formulere konkrete anbefalinger til, hvordan implementeringen af *AGD* bedst kan tilrettelægges. Baseret på erfaringer fra både praksis og teori analyseres de centrale faktorer, der påvirker planlægningsprocesserne. Det gør det muligt at udarbejde konkrete forslag til, hvordan kommuner kan styrke deres samarbejde og sikre en effektiv implementering af *AGD*. Formålet med den præskriptive tilgang er således at omsætte forskningsresultaterne til anvendelige anbefalinger, der kan guide beslutningstagere i arbejdet med at realisere aftalens målsætninger.

2.1.6 Kritisk realisme

I specialet anvendes kritisk realisme, som en overordnet tilgang, fordi den muliggør en dybere undersøgelse af de underliggende strukturer og mekanismer, der former den grønne omstilling. Tilgangen handler ikke blot om, hvad der sker på overfladen, men om at gå i dybden med virkelighedsnære eksempler og planteorier. Der undersøges og analyseres altså på, hvordan både materielle forhold og sociale eller institutionelle dynamikker påvirkes og forhandles i praksis. Kritisk realisme giver dermed en ramme for at forstå samspillet mellem det observerbare og de mere skjulte årsagssammenhænge bag planlægningsmæssige beslutninger og processer, der både kan være med til at drive eller hæmme udviklingen i forbindelse med implementering af *AGD*.

Gennem det indledende arbejde med at undersøge *AGD* og de umiddelbare udfordringer i forhold til planlægning, er behovet for en dybere undersøgelse og forståelse blevet tydeliggjort.

I takt med, at specialets problemstilling er blevet konkretiseret, er det blevet klargjort at kritisk realisme kan bidrage til at skabe en forståelsesramme, hvor det er muligt at opsamle de mere komplekse relationer mellem aktører, institutioner og strukturer.

Kritisk realisme er en filosofisk tilgang, der søger at afdække de underliggende strukturer og mekanismer bag observerbare fænomener. Tilgangen bygger på en virkelighedsforståelse, hvor verden eksisterer uafhængigt af vores erkendelse af den. [Kringelum og Brix, 2020, s. 4-5]

Kritisk realisme opererer med tre niveauer af virkelighed:

- *Det empiriske niveau* – det der observeres og erfares
- *Det faktiske niveau* – de begivenheder, der finder sted, uanset om de observeres eller ej
- *Det dybe niveau* – de underliggende strukturer og mekanismer, der skaber de observerede fænomener

[Kringelum og Brix, 2020, s. 4-5]

Kritisk realisme anvendes ofte i samfundsvidenskabelig forskning til at identificere årsagsmekanismer bag sociale fænomener. Den er særlig nyttig i organisatorisk læring, hvor forskere undersøger, hvordan viden og handling påvirkes af dybereliggende strukturer. I modsætning til positivisme anerkender kritisk realisme, at virkeligheden ikke udelukkende består af målbare fænomener, men også af skjulte mekanismer, der påvirker vores observationer. [Kringelum og Brix, 2020, s. 6-7]

Kritisk realisme benytter flere metodiske tilgange for at afdække virkelighedens komplekse dynamikker:

- *Retroduktion* – en analytisk metode, hvor forskeren forsøger at identificere de bagvedliggende mekanismer ved at undersøge observerede fænomener
- *Kontekstafhængig kausalitet* – kausalitet betragtes ikke som en simpel årsag-virkning, men forstås i forhold til de specifikke kontekster, hvor mekanismerne udfolder sig
- *Multi-metodiske tilgange* – kritisk realisme understøtter en kombination af kvalitative og kvantitative metoder for at opnå en dybere forståelse af fænomenernes skjulte mekanismer

[Kringelum og Brix, 2020, s. 9-11]

I forbindelse med undersøgelsen af tidligere planlægningsmæssige erfaringer gennem casestudier af *Limfjordsrådet*, *Coast to Coast Climate Challenge* og *Plan22+*, samt analyse af planteorier med henblik på at identificere relevante variable for implementeringen af *AGD*, kan kritisk realismes begreb om retroduktion spille en central rolle. Kritisk realisme bygger også på en vekselvirkning mellem teoretiske begreber og de forståelser og perspektiver, der opstår gennem praksis. Det betyder, at viden udvikles i sammenspillet mellem teori og de indsigter, der

genereres i konkrete, empiriske sammenhænge.

Retroduktion søger at identificere de dybereliggende mekanismer og strukturer, som påvirker observerede fænomener. I specialet anvendes denne tilgang til at analysere, hvilke faktorer der har været afgørende for succes eller udfordringer i tidligere planlægningsprocesser i forbindelse med tværgående planlægning. Ved at undersøge beslutningsstrukturer, samarbejdsmodeller og institutionelle rammer i *Limfjordsrådet*, *Coast to Coast Climate Challenge* og *Plan22+* kan de mekanismer, der har haft betydning for planlægning og implementering afdækkes.

Derudover kan retroduktion hjælpe med at koble empiriske indsigter fra de teoretiske perspektiver inden for planlægning. Ved at analysere planteorier i lyset af empiriske data, er det muligt at identificere de mest centrale variable, der har en kausal betydning for implementeringsprocessen. Kritisk realisme understreger, at kausalitet er kontekstafhængig, hvilket betyder, at der ikke blot identificeres variable i en abstrakt forstand, men samtidig analyseres de betingelser, der skal være til stede for, at de kan spille en væsentlig rolle i praksis.

Endelig er retroduktion et nyttigt redskab i forhold til implementeringen af *AGD* inden for tidsplanen. Ved at afdække de strukturelle og institutionelle forhold, der kan facilitere eller hæmme en effektiv planlægning, kan der ikke alene peges på vigtige variable, men også udpege potentielle barrierer og muligheder. Det gør det muligt at foreslå realistiske anbefalinger for opnåelse af målsætningerne i *AGD*.

Gennem en kritisk realistisk tilgang skabes der således ikke blot en deskriptiv forståelse af tidligere erfaringer, men en dybere indsigt i de kausale mekanismer, der ligger bag. Det gør det muligt at kombinere teori og empiri på en måde, der kan understøtte en vellykket planlægnings- og implementeringsproces.

2.2 Projektets Struktur

Specialet er lavet som en samlet analyse, der har til formål at besvare det overordnede spørgsmål: "*Hvordan kan erfaringer fra tværkommunal planlægning, samt inddragelse af planteoretisk viden omkring soft spaces og fuzzy borders, medvirke til opnåelse af målene i Aftale om et Grønt Danmark?*", der er dannet på baggrund af de udfordringer der belyses i indledningen. Analysens struktur er opbygget med formålet at besvare det overordnede spørgsmål ved hjælp af de fire opstillede underspørgsmål. For at kunne besvare de opstillede underspørgsmål, og slutteligt det overordnede spørgsmål bevæger specialet sig fra kontekstafklaring og empiriindsamling til en mere teoretisk analyse med afsluttende anbefalinger til en succesfuld opnåelse af målene i *AGD*.

Specialet er inddelt i fire centrale kapitler, der hver har til formål at besvare de tilhørende underspørgsmål, som det ses af figur 2.1.

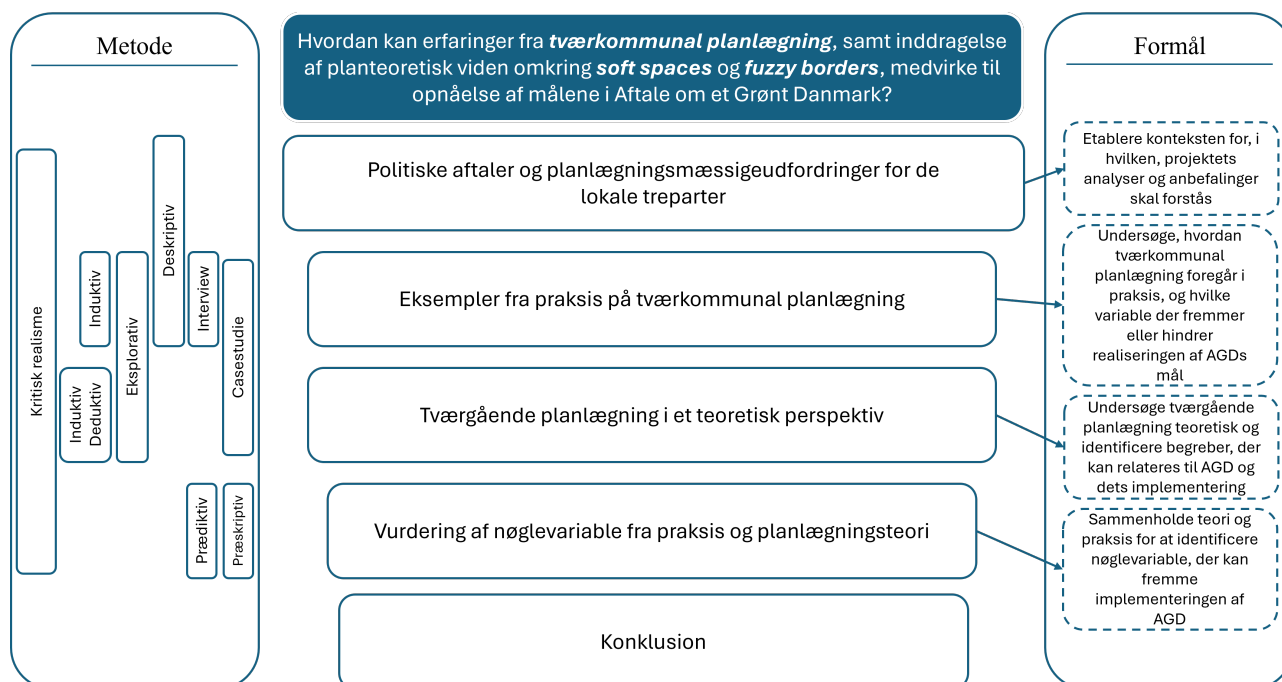
Første underspørgsmål, *"Hvilke mål opstilles i Aftale om et Grønt Danmark, og hvordan ses disse opnået?"*, søges besvaret i kapitel 3, *Politiske aftaler og planlægningsmæssige udfordringer for de lokale treparter*. Formålet med dette kapitel er at etablere den politiske og institutionelle kontekst, som den resterende analyse og sluttelige anbefalinger skal forstås i. Hertil anvendes der en deskriptiv tilgang med afsæt i kritisk realisme, hvor det undersøges, hvilke strukturelle forhold og styringslogikker, der former rammerne for samarbejdet og den tværgående planlægning i AGD.

Andet underspørgsmål, *"Hvilke erfaringer fra konkrete tværkommunale planlægningseksempler kan anvendes i implementeringen af Aftale om et Grønt Danmark?"*, søges besvaret i kapitel 4, *Eksempler fra praksis på tværkommunal planlægning*. Kapitlet tager udgangspunkt i konkrete cases og interviews, og undersøger, hvordan tværkommunalt samarbejde, i Danmark, udspiller sig i praksis. Denne del af analysen er både eksplorativ, induktiv og deskriptiv, hvor formålet er at identificere de variable, som kan fremme eller hæmme realiseringen af AGDs mål. Kritisk realisme benyttes i dette kapitel til at analysere de underliggende mekanismer og aktørers handlinger samt handlemuligheder gennem casestudiet.

Tredje underspørgsmål, *"Hvilken rolle kan planteoretiske erfaringer og forskning om soft spaces og fuzzy borders spille i implementeringen af Aftale om et Grønt Danmark, når der skal gennemføres omfattende arealomlægninger?"*, søges besvaret i kapitel 5, *Tværgående planlægning i et teoretisk perspektiv*. Kapitlet analyserer relevante planlægningsteorier, herunder begreberne *soft spaces* og *fuzzy borders*, ud fra en fortsat induktiv tilgang til at identificere relevante teoretiske perspektiver. Tilgangen har også nogle deduktive elementer, idet teorierne også åbner for nye forståelser og perspektiver, der potentielt kan benyttes til at informere fremtidig praksis inden for tværkommunal planlægning. Formålet med kapitlet er, i forlængelse af kapitel 4, *Eksempler fra praksis på tværkommunal planlægning*, at identificere variable, der ud fra et teoretisk perspektiv kan bidrage til forståelsen af tværgående planlægning, og hvordan det kan benyttes som input til en bedre implementering af AGD - hvor der igen arbejdes ud fra en kritisk realistisk forståelsesramme.

Sidste underspørgsmål, *"Hvordan kan sammenfaldende erfaringer fra både praksis og teori sammenholdes og anvendes til at udlede de centrale variable, der potentielt kan medvirke til en succesfuld implementering af Aftale om et Grønt Danmark?"*, søges besvaret i kapitel 6, *Vurdering af nøglevariable fra praksis og planlægningsteori*. Det afsluttende analytiske kapitel sammenholder de centrale variable identificeret fra de praktiske cases og de teoretiske analyser for at vurdere, hvilke faktorer, der kan understøtte opnåelse af målene i AGD, og dermed også en bedre implementering. Hertil benyttes en prædiktiv tilgang til at vurdere, hvordan variablene kan

påvirke implementeringsprocessen samt en præskriptiv tilgang til at formulere mere konkrete anbefalinger, der kan medvirke til målopfyldelsen af AGD.



Figur 2.1. Strukturdiagram

Specialet afsluttes med en konklusion, hvor det sammenfattes, hvilke nøglevariable fra analysen, der er kan være afgørende for et velfungerende tværkommunalt samarbejde. Det fremhæves, hvordan og hvorfor disse variable understøtter en planlægningspraksis og -proces, der er i tråd med AGDs målsætninger. Afslutningsvis peges der på, hvad der, ud fra analysen, samlet set anbefales for, at aftalens ambitioner kan indfries i praksis.

2.3 Metode

I det følgende afsnit vil de metoder, der anvendes i specialets udarbejdelse beskrives nærmere. Afsnittet fokuserer på de konkrete teknikker og værktøjer, der er valgt for at indsamle information og skabe struktur. Der vil redegøres for, hvordan metoderne anvendes og implementeres i specialet for at medvirke til at besvare problemstillingen. Derudover foretages der også en vurdering af, hvordan de valgte metoder understøtter specialets overordnede mål og sikrer validitet og pålidelighed i resultaterne.

2.3.1 Casestudie

Casestudier er en kvalitativ forskningsmetode, der indebærer en dybdegående analyse af et enkelt tilfælde med henblik på at forstå dets dynamik og kompleksitet. Metoden bygger på

antagelsen om, at en intensiv udforskning af et specifikt tilfælde kan give en nuanceret indsigt i det fænomen, der undersøges. [Flyvbjerg, 1988, s. 1-2]

Casestudier anvendes som en systematisk tilgang til at indsamle, organisere og analysere data. Formålet er at opnå en helhedsorienteret og detaljeret forståelse af casen gennem omfattende datamateriale. Casedata kan inkludere interviews, observationer, dokumenter, udsagn fra andre samt tidsmæssige udviklinger, hvilket tilsammen skaber et datagrundlag for analysen. For at sikre en valid og dybdegående undersøgelse er det afgørende, at al relevant information om casen er så fuldstændig som muligt. [Flyvbjerg, 1988, s. 1-2]

Casestudier kan opdeles, hvor forskningsprocessen ses som en fase for praksis eller handling [Flyvbjerg, 1988, s. 2]. I specialet gennemgås tre konkrete eksempler fra den virkelige verden: *VOSen Limfjordsrådet*, *C2C CC* og *Plan22+*. Formålet er at undersøge, hvordan disse aktører arbejder med tværgående planlægning i praksis, herunder deres metoder, samarbejdsstrukturer og strategier for at håndtere komplekse planlægningsprocesser på tværs af sektorer og interessenter. Analysen vil belyse, hvordan de omsætter planlægning til konkret handling, samt hvilke udfordringer og muligheder, der opstår i denne proces.

Casestudiet er en metode, der har den fordel, at det tager udgangspunkt i den konkrete case og lader begreber, beskrivelser og analyser udvikle sig naturligt ud fra den. Mange fænomener kræver en dybere forståelse af begreber og relationer, som ikke nødvendigvis fremstår tydeligt for deltagerne i casen, eller for forskeren selv. Gennem casestudier kan forskeren få øje på strukturelle eller andre forhold, som de involverede aktører måske ikke selv bemærker, men som kan være vigtige for analysen. [Flyvbjerg, 1988, s. 5-6]

Som nævnt i specialets indledning er formålet at undersøge, hvilke variable der anses for at have indflydelse på tværkommunal planlægning, hvilket vil blive baseret på de casestudier, der udføres af henholdsvis *Limfjordsrådet*, *C2C CC* og *Plan22+*.

Interessen for bestemte strukturer kan også udspringe af teoretiske overvejelser eller empiriske undersøgelser, der går ud over den umiddelbare case [Flyvbjerg, 1988, s. 7], hvor der i specialet søges viden ved at se nærmere på planteoretiske eksempler vedrørende tværgående planlægning. Ved at bruge casestudier er målet at følge en induktiv tilgang, hvor casen i så høj grad som muligt 'taler for sig selv'. Det betyder, at forskeren lader relevante begreber og problemstillinger opstå ud fra casens egne karakteristika, hvilket danner grundlaget for den videre analyse [Flyvbjerg, 1988, s. 7], hvor målet er at indsamle relevante variable samt sammenholde variablene fra praktiske eksempler med de planteoretiske.

De planteoretiske analyser fungerer, i specialet, ikke som et casestudie i sig selv, men som en central del af den analytiske ramme, hvor udvalgte planlægnings teorier anvendes som udgangspunkt til at forstå og strukturere de empiriske fund. På den måde integreres teori og praksis i

en samlet casestudieanalyse af, hvordan tværkommunalt samarbejde kan realiseres og forbedres i lyset af *AGD*.

Casestudierne udarbejdes ved først at indsamle data gennem litteratursøgning og interviews i dette speciale. Derefter struktureres den indsamlede empiri i skemaer for at lette den efterfølgende analyse. Slutteligt udformes en caseanalyse, der præsenterer studiet på en læsbar og beskrivende måde, så eksterne læsere kan forstå casen i sin helhed.

Denne arbejdsgang understøtter også specialets metodologi, da dataindsamlingen foregår inden for den eksplorative tilgang, mens organiseringen og klassificeringen primært er deskriptiv. Selve case-beretningen kombinerer en deskriptiv fremstilling med en analytisk tilgang, hvor casen i sig selv, i det omfang materialet tillader det, danner grundlag for at udvikle forståelser og fortolkningsmuligheder i forhold til de sammenhænge, den indgår i. Det betyder, at analysen ikke kun anvender teori som et fast udgangspunkt, men hvor casematerialet, i sig selv, også bidrager til at skabe indsigt i relevante sammenhænge og betydninger, hvilket indebærer et prædiktivt element, der danner grundlag for den præskriptive afslutning på specialet.

2.3.2 Interview

I specialet benyttes kvalitative forskningsinterviews til at forsøge at forstå verden ud fra subjekters synspunkter, hvor subjekter antages som værende personer, der handler og er aktivt engageret i meningsskabelse. Ønsket er at udfolde betydningen af deres oplevelser, og hvordan de beskriver deres oplevelser, samt forstå deres grunde til at handle som de gør. [Kvale og Brinkmann, 2015, s. 19]

Semistrukturerede interviews

Semistrukturerede interviews giver intervieweren større frihed til at komme med opfølgninger på de perspektiver, som anses væsentlige for interviewpersonen, samtidigt med, at samtalen holdes inden for rammerne af de temaer, der er relevante for forskningsprojektet. Kvalitative og semistrukturerede interviews foretages ikke for deres egen skyld eller som et mål i sig selv, men iscenesættes derimod for at tjene specialets mål, nemlig at give gruppemedlemmerne mulighed for at producere viden. Der er altså ikke et decideret mål med disse interviews, men derimod et bestemt formål, der sætter dagsordenen. [Brinkmann, 2014, s. 38-39]

Den mulige fleksibilitet i semistrukturerede interviews er fordelagtig i dette speciale, hvor målet er at forstå komplekse og kontekstafhængige erfaringer med tværkommunal planlægning i praksis, for også at kunne sætte det i kontekst til et planteoretisk perspektiv. Interviewene er derfor ikke gennemført med henblik på at opnå repræsentativitet, men for at kunne skabe et mere dybdegående indblik i forskellige aktørers erfaringer og vurdering af tværkommunal

planlægning, ud fra deres positioner. De fungerer derfor som et redskab til at indsamle praksisnær viden, der kan identificere variable og mekanismer, der enten kan fremme eller hæmme implementeringen af AGD. Det sker i overensstemmelse med specialets overordnede eksplorative og induktive tilgang i den empiriske analyse, hvor målet er at indsamle centrale pointer og mønstre gennem reelle projekter. Der er derfor heller ikke et foruddefineret mål med hvert interview, men derimod en intention om at afdække de forskellige aktørers syn og erfaringer på muligheder og barrierer for tværgående samarbejde og lokal forankring og -inddragelse.

Interviewene i specialet er udarbejdet med det formål at undersøge emnet ud fra en induktiv tilgang. Denne tilgang tager afsæt i den viden, der opstår undervejs, og har til hensigt at opbygge en dybere forståelse. [Brinkmann, 2014, s. 77-78]

Det giver gruppen mulighed for at tage udgangspunkt i virkeligheden frem for at teste på forhånd fastlagte hypoteser – hvilket er vanskeligt, da emnet omkring AGD stadig er relativt nyt og komplekst. For en mere detaljeret beskrivelse af den induktive tilgang og begrundelsen for valget henvises der til *Bilag A - Metode*, afsnit 9.1, *Hvordan skal emnet undersøges?*.

For at supplere analysen med relevante erfaringer fra praksis, er der gennemført fire kvalitative interviews af nøglepersoner med særlig indsigt i det tværkommunale samarbejde. Det er personer som er, eller har været, tilknyttet henholdsvis *Limfjordsrådet*, *Coast to Coast Climate Challenge* og *Plan22+*, der alle har et fokus på opnåelse af målsætninger gennem tværkommunal planlægning. Interviewene bidrager til at udvide og nuancere det empiriske grundlag for specialet. Interviewene er optaget, enten med diktafon i forbindelse med fysiske møder eller ved hjælp af optagefunktionen i *Teams*, når interviews er afholdt online. Tre af interviewene er efterfølgende transskriberet, mens der er udarbejdet ét referat af interviewet med Poul Roesen som følge af dårlig lyd kvalitet. Transskriberingerne og referatet er vedlagt som eksterne bilag til specialet. Argumenter for valg af interviewpersoner, samt beskrivelse af deres bidrag, kan ses i det integrerede *Bilag A - Metode*, afsnit 9.1, *Valg af interviewpersoner og deres bidrag*.

Formulering af spørgsmål til interviewpersonerne tager udgangspunkt i den indsamlede empiri om de projekter/indsatser, som interviewpersonerne er tilknyttet. Derfor er spørgsmålene til interviewpersonerne formuleret således, at svarene vil give et mere dybdegående indblik i det tværkommunale samarbejde, de er tilknyttet, samt interviewpersonernes erfaringer og holdninger. Derudover er nogle spørgsmål formuleret således, at de vil give et mere generelt indblik i nøglepersonernes holdninger til emner indenfor planlægning. En del af spørgsmålene går igen, på tværs af tilknytningsforhold, hvilket medvirker til muliggørelse af sammenligninger på tværs af projekter/indsatser. De formulerede spørgsmål til de enkelte interviewpersoner, kan ses i de udarbejdede interviewguides, *Bilag 1a, 2a, 3a og 4a*.

Politiske aftaler og planlægningsmæssige udfordringer for de lokale trepart

3

*Dette kapitel benyttes til at undersøge de tiltag og aftaler, der danner grundlaget for omstilling af Danmarks arealer, hvorved der kan opnås en mere miljø- og naturmæssig bæredygtighed. Eftersom specialet har et planlægningsmæssigt fokus, undersøges de egentlige mål overordnet for at give en grundlæggende forståelse for målene, hvorefter de planlægningsmæssige forhold uddybes mere indgående. Konkret dykkes der ned i **AGD** og **Aftale om Implementering af et Grønt Danmark**, samt en rammeaftedt aftale på tværs af Regeringen og Kommunernes Landsforening (KL). Tilsammen svarer kapitlet på det opstillede underspørgsmål: **Hvilke mål opstilles i Aftale om et Grønt Danmark, og hvordan ses disse opnået gennem aftalens værktøjer og tilgange?***

3.1 Aftale om et Grønt Danmark

Målene for omstillingen af Danmarks arealer er udpenslet i *AGD* [Regeringen et al., 2024a], hvor *Regeringen*, i samarbejde med parterne i *Den Grønne Trepert*, har indgået aftale om:

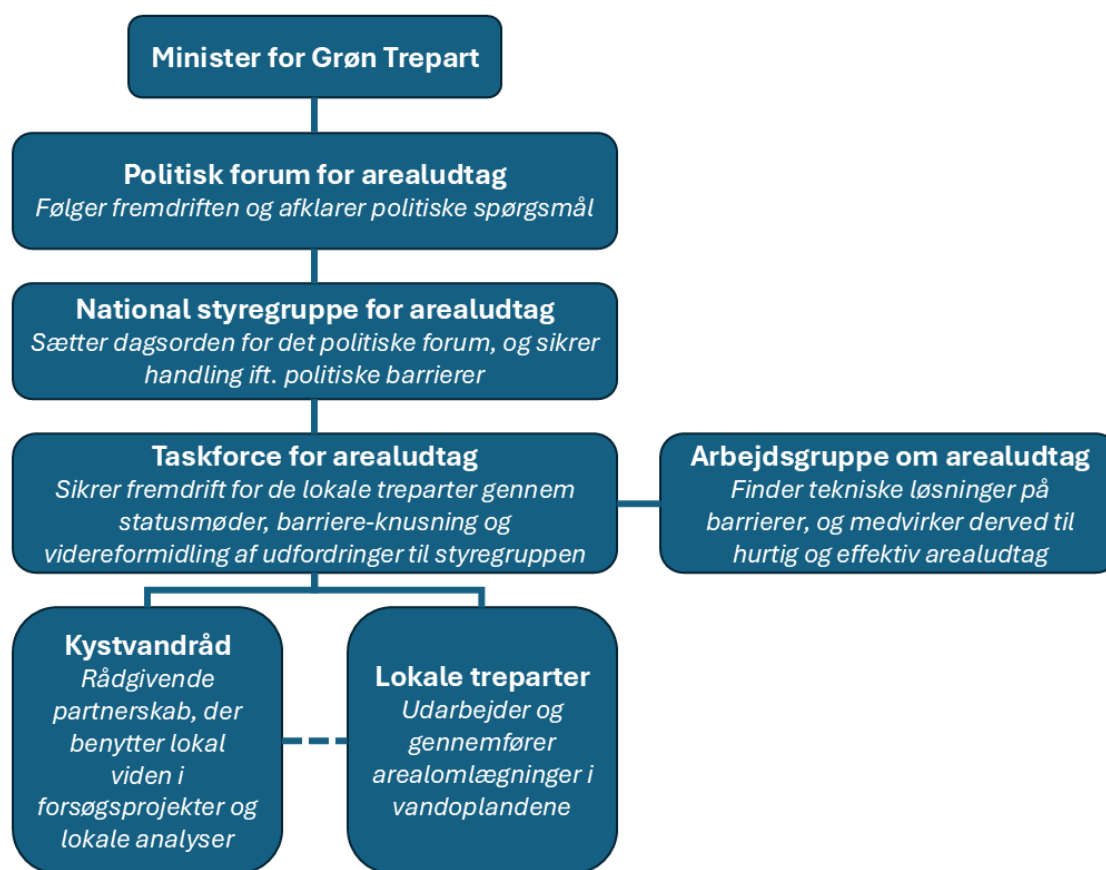
"(...) det langsigtede grundlag for en historisk omlægning og omstilling af Danmarks arealer og af fødevare- og landbrugsproduktionen i Danmark." [Regeringen et al., 2024a, s. 2]

Et af de centrale initiativer i aftalen er oprettelse af *Danmarks Grønne Arealfond*, der skal have en afgørende rolle i opnåelse af omstillingen af Danmarks arealanvendelse [Regeringen et al., 2024a, s. 3-5]. Fonden, hvori der afsættes et historisk beløb på cirka 40 mia. kr., skal medvirke til opnåelse af hovedpunkterne i omstillingen, der er som følger:

- Støtte til rejsning af 250.000 hektar ny skov frem mod 2045.
- Støtte til udtagning af 140.000 hektar kulstofrige lavbundsjord inklusiv randarealer frem mod 2030.
- Støtte til øvrig arealomlægning, herunder vådområder og ekstensivering.
- Strategisk jordopkøb, herunder med henblik på blandt andet kvælstofreduktioner og jordfordeling.

[Regeringen et al., 2024a, s. 3]

Ved hjælp af fonden faciliteres en målrettet indsats for blandt andet at fremme biodiversitet, vådområder og skovrejsning, og samtidigt medvirke til, at lodsejere, der skal afstå arealer til disse formål bliver retfærdigt kompenseret [Regeringen et al., 2024a, s. 5-6].



Figur 3.1. Organisering af Den Grønne Trepert - Udarbejdet efter *Rammeaftalen* [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, Bilag 1]

Den overordnede organisering af Den Grønne Treperts arbejde, er skitseret i *Rammeaftale mellem Ministeriet for Grøn Trepert og KL om kommunernes opgaver i omlægningsindsatsen i medfør af Aftale om et Grønt Danmark og Aftale om Implementering af et Grønt Danmark* (herefter: *Rammeaftalen*), og fremgår af figur 3.1. Organisationsskemaet viser, hvordan politisk forum, styregruppe, taskforce og arbejdsgruppe, med hver deres fokusområde, skal medvirke til

at understøtte de lokale treparter og eventuelle kystvandråd. Formålet med de enkelte organer udpensles yderligere i det kommende afsnit.

3.1.1 Ansvar og roller

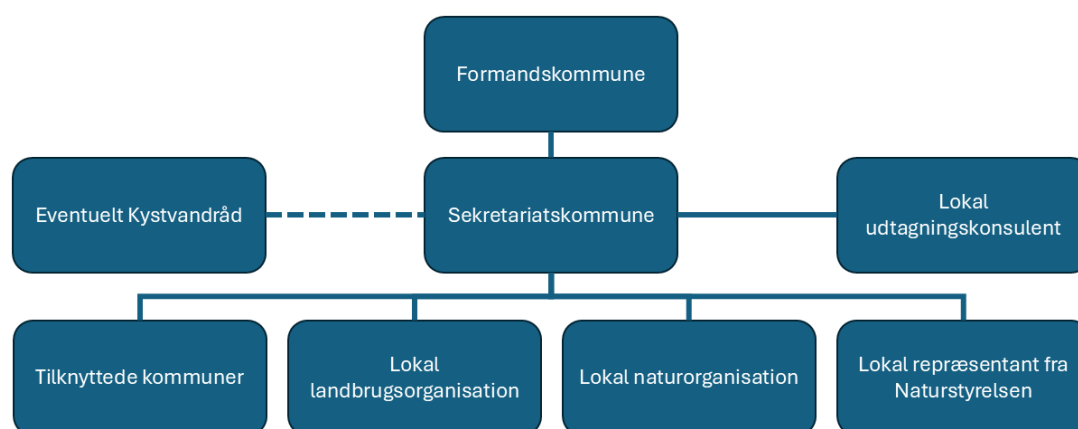
Parterne i aftalen er enige om, at lokal forankring, ejerskab og helhedstænkning er essentielt i opnåelse af målene [Regeringen et al., 2024a, s. 3], men samtidigt også, at *Regeringen* har en række forpligtelser, hvilket blandt andet er etablering af *Danmarks Grønne Arealfond*, samt styring af regulering, afgifter og tilskud [Regeringen et al., 2024a, s. 4, 7-10, 18, 21-23].

Lokal forankring opnås i følge aftalen ved hjælp af 23 lokale treparter, der geografisk dækker hele Danmark. De 23 lokale treparter oprettes, med udgangspunkt, i de 23 tværkommunale VOSer, der siden 2010 har koordineret udtagning af landbrugsarealer, men qua de nye aftaler omdøbes til lokale treparter. [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 2]

De 23 lokale treparter skal, ifølge *Rammeaftalen*, organiseres, så de hver består af følgende medlemmer:

- 1-2 repræsentanter for hver kommune i oplandet.
- 1-2 repræsentanter for lokale landbrugsorganisationer.
- 1-2 repræsentanter for lokale naturorganisationer.
- 1 repræsentant fra *Naturstyrelsen*.

[Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 3]



Figur 3.2. Organisering af de lokale treparter - udarbejdet efter *AGD* og *Rammeaftalen* [Regeringen et al., 2024a] [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024]

Ud fra den beskrevne organisering af de lokale treparter, i henholdsvis *AGD* og *Rammeaftalen*, er den overordnede struktur for disse skitseret i figur 3.2. Hertil skal det fremgå, at de lokale treparter har frihed til at organisere arbejdet på en måde som de finder mest egnet, og herunder

inddrage de aktører de finder relevante [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 3].

Som det fremgår af *Rammeaftalen*, udpeges en formands- og sekretariatskommune (én kommune kan godt bestride begge roller). Formandskommunen har ansvar for at drive trepartens arbejde og sikre fremdrift, hvor sekretariatskommunen har ansvar for sekretariatsbetjening og tværgående koordinering. Treparten skal samarbejde tæt med de(n) lokale udtagningskonsulent(er) om udtagningsindsatser, og samarbejde med eventuelle kystvandråd. [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 3]

I de 23 treparter er der pr. 1. februar 2025 udpeget formands- og sekretariatskommuner, og kommunerne har samtidigt fastlagt den lokale organisering af treparterne [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 3, 5]. Treparterne har, efter organisering, ansvar for udarbejdelse af arealomlægningsplaner i IT-systemet *Multifunktionelt ArealRegiStrering (MARS)*, som de respektive kommunalbestyrelser principgodkender ultimo 2025 [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 2-3]. Herefter er det de lokale treparters ansvar at planlægge og gennemføre omlægningsplanerne, og ved hjælp af *MARS* opgøre effekterne af planerne [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 3-4].

Landbrugsorganisationerne skal også indgå i treparterne, da Danmarks samlede areal består af cirka 60% landbrugsjord [Arler, 2024, s. 8], og det er især disse arealer, der berøres af *AGD* [Regeringen et al., 2024a, s. 2]. Parterne bag aftalen er enige om, at landmændene har en nøglerolle i forvaltningen af fremtidens natur, hvor deres rolle i højere grad skal være som arealforvalter end blot en fødevareproducent [Regeringen et al., 2024a, s. 12].

Af aftalen fremgår det, at Verden, og derved også Danmark, er i en natur- og biodiversitetskrise, hvor plante- og dyrearter forsvinder hurtigere end nogensinde før. I Danmark tillægges denne udvikling blandt andet det store pres på de danske arealer, hvilket medfører manglende plads til planter og dyr. [Regeringen et al., 2024a, s. 10] Naturorganisationer og *Naturstyrelsen* skal indgå i treparterne, da parterne bag aftalen er enige om, at det er en omfattende opgave at sikre landets natur og biodiversitet i fremtiden. Med aftalen sættes der et mål om, at der i fremtiden skal være en højere andel af landets areal, der er henholdsvis beskyttet- og strengt beskyttet natur. [Regeringen et al., 2024a, s. 11-12]

Repræsentanterne for henholdsvis kommuner, landbrugs- og naturorganisationer samt *Naturstyrelsen* skal udover samarbejdet i deres respektive lokale trepart(er), også samle input fra deres bagland for, i videst muligt omfang, at opnå bred forankring, og tilslutning til omlægningen af arealer [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 3]. Ligeledes skal treparterne, som skitseret, samarbejde tæt med de lokale udtagningskonsulenter [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 3], der har til opgave at være indgangsvinkel for

private lodsejere og landmænd i udtagningsprojekter [Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, U.D.a].

3.2 Aftale om Implementering af et Grønt Danmark

På baggrund af *AGD* har *Regeringen*, i samarbejde med en række partier, indgået i *Aftale om Implementering af et Grønt Danmark* [Regeringen et al., 2024b], der skal medvirke til at sikre de nødvendige forudsætninger for det kommende arbejde med omlægning af Danmarks arealer.

Implementeringsaftalen indeholder en række forskellige tiltag, der skal medvirke til virkeliggørelse af målene fra *AGD*, hvilket blandt andet er omlægning til mere planteproduktion i landbruget [Regeringen et al., 2024b, s. 10] og opkøb af jorde ved hjælp af *Danmarks Grønne Arealfond* [Regeringen et al., 2024b, s. 11].

Dykker man ned i både *AGD* og *Aftale om Implementering om et Grønt Danmark*, er det tydeligt, hvilke mål det kommende omstillingsarbejde skal opnå, men derimod er der ingen klare retningslinjer for selve planlægningen af projekterne [Regeringen et al., 2024a] [Regeringen et al., 2024b]. Udover tydeliggørelse af målsætninger, er der i *AGD* også retningslinjer for genbesøg af aftalens målsætninger, samt oprettelse af forskellige støttende organer, se figur 3.1. Det er blandt andet et politisk fora, der skal arbejde for, at nødvendige politiske beslutninger, der skal understøtte det omfattende arbejde, træffes rettidigt [Regeringen et al., 2024a, s. 17], en national styregruppe der skal arbejde for, at politiske barrierer håndteres hurtigt, og *Taskforce for Arealudtag*, der afholder månedlige statusmøder med repræsentanter for de lokale treparter [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 4]. Formålet med taskforcen er at understøtte de lokale treparters arbejde, og ved hjælp af statusmøderne kan erfaringer deles på tværs af de 23 områder [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 4].

I implementeringsaftalen findes der derfor ingen konkrete værktøjer, der skal understøtte de lokale treparters planlægningsarbejde [Regeringen et al., 2024b], men i *Rammeaftalen* præsenteres det tidligere nævnte IT-system *MARS*, der skal hjælpe kommuner og lokale treparter i deres udarbejdelse af omlægningsplaner [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 4]. Den nuværende værktøjskasse er derfor umiddelbart tom, men som det fremgår af *Rammeaftalen* skal *Ministeriet for Grøn Trepert* og *KL* løbende samle op på "... den værktøjskasse, som kommunerne har til arbejdet." [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 5].

På baggrund af indblikket i *AGD*, *Aftale om Implementering af et Grønt Danmark* og *Rammeaftalen*, er der altså ikke nogen konkret reguleret måde, som det kommende planlægningsarbejde i de lokale treparter skal følge. De udvalgte formandskommuner skal derfor, i samarbejde, med deres respektive treparter selv skabe de planlægningsmæssige rammer for at opnå de opstillede

mål i aftalen.

Det er altså tydeligt, at Danmark står overfor en større omlægning med mange nye tiltag og arealomlægninger. Det er et stort samarbejde, der skal foregå i hele landet - både mellem de 23 lokale treparter, men også internt i disse for at kunne indfri målene inden for tidsrammen. Der er flere planlægningsmæssige perspektiver, der skal tages højde for, på tværs af land og kommuner, og mange interessenter der skal engageres og tilfredsstilles. Det kommer derfor til at kræve et vis ressourceforbrug og ikke mindst nytænkning af måden, hvorpå tingene planlægges for at sikre det tværkommunale samarbejde i de 23 lokale treparter.

3.3 CONCITO's rapport - Vejen til et nyt landskab

Manglen på planlægningsmæssige værktøjer til opnåelse af målsætningerne for de lokale treparter, er også i fokus hos andre aktører inden for området. Problematikken er, blandt andet, undersøgt af tænketanken *CONCITO*, der arbejder for at formidle klimaviden og -løsninger til politikere, erhvervslivet og borgere, og er i følge sig selv 'Danmarks grønne tænketank' [CONCITO, 2025, s. 38]. *CONCITO* har i april 2025 udgivet en rapport, der sætter fokus på vigtigheden af at gennemføre arealomlægningerne på den mest fordelagtige måde - både i forhold til klima- og naturforbedringer, men også med fokus på det økonomiske aspekt i opgaven [CONCITO, 2025, s. 3].

Rapporten understreger relevansen af en ændret arealanvendelse i Danmark, hvis man vil opnå målsætningerne fra *AGD*, men påpeger også, at aftalen ikke tager højde for alle de hastende behov. *CONCITO* peger på, at der er brug for en national arealstrategi, hvilket de, blandt andet, foreslår skal understøttes af et arealprioriteringssystem. Det skitserede system skal gøre det muligt at identificere de arealer, der giver den største samfundsmæssige værdi ved omlægning, muliggøre differentieret økonomisk tilskyndelse og gøre det nemmere at benytte privat kapital til opnåelse af samfundets mål. [CONCITO, 2025, s. 3]

CONCITO forventer ikke, at deres foreslåede arealprioriteringssystem kommer til at indgå i treparternes arbejde med udarbejdelse af omlægningsplaner, men arbejder, i stedet, på at skabe et system, der er klar til implementering i 2027, hvor det blandt andet er meningen at *EUs Naturgenopretningsforordning* skal implementeres [CONCITO, 2025, s. 3, 7].

Arealprioriteringssystemet skal baseres på overlappende potentialekort, hvor *CONCITO* foreslår at medtage biodiversitet, drikkevandsbeskyttelse, udtagning af lavbundsjorder, klimatilpasning, kvælstofsreduktion og bynære grønne områder til rekreation [CONCITO, 2025, s. 7, 12 og 18-21]. Ved hjælp af de forskellige temaer kan man derved udpege områder, der kan løse én eller flere problematikker ved at se, hvor der er overlap [CONCITO, 2025, s. 9]. Rapporten

har et stort fokus på, at områder der udtages, skal løse mere end én problematik for at undgå, at for megen robust landbrugsjord udtages [CONCITO, 2025, s. 7]. Det kan for eksempel være omlægning af bynær landbrugsjord til naturarealer, der, hvis de rette betingelser er til stede, kan medvirke til forbedringer inden for alle de foreslåede temaer [CONCITO, 2025, s. 15]. Ved hjælp af systemet kan forskellige arealer tildeles en værdi der indikerer, hvor stor samfundsmæssig værdi udtagning kan medføre - jo større værdi, desto større samfundsmæssig interesse i omlægning. [CONCITO, 2025, s. 13-14 og 24-26].

I forlængelse af dette, foreslår *CONCITO* en differentieret tilskyndelse til arealomlægning, så arealerne med størst samfundsmæssig omlægningsværdi udtages så hurtigt som muligt [CONCITO, 2025, s. 10 og 14]. Rapporten præsenterer økonomisk støtte til omlægning som den mest almindelige tilgang i forbindelse med arealomlægning [CONCITO, 2025, s. 14], men at støtten sjældent dækker mere end selve omlægningsomkostningerne [CONCITO, 2025, s. 28]. Der foreslår rapporten andre tiltag, som for eksempel skattefordele eller øget hektarstøtte, til at øge fordelagtigheden i at omlægge landbrugsjorder [CONCITO, 2025, s. 27]. Støtten eller fordelene skal differentieres ud fra, hvor stor samfundsnytte udtagningen skaber [CONCITO, 2025, s. 28]. I rapporten nævnes erfaringer med differentieret støtte fra henholdsvis England og Spanien, hvor differentieringen afgøres ud fra, at visse områder kan have større indflydelse på vandkvalitet end andre (eksemplet fra England), og at nogle regioner har anderledes forudsætninger for landbrugsproduktion end andre (eksemplet fra Spanien) [CONCITO, 2025, s. 29]. Rapporten understreger altså, at differentieret tilskyndelse er blevet brugt med succes, hvorfor det antages, at lignende ordninger også kan have en gavnlig effekt i Danmark [CONCITO, 2025, s. 29-30].

Sidste del af *CONCITO's* anbefalinger går på, at det skal være nemmere at udnytte private investeringer i omlægning af klimaproblematiske jorder. Arealprioriteringssystemet skal, udover udpegnings- og støttedelen, også medvirke til, at private aktører der ønsker at investere i, for eksempel, biodiversitet, klimatilpasning eller vandmiljø, kan indgå i sådanne projekter - enten igennem samfinansiering eller direkte ejerskab [CONCITO, 2025, s. 31]. Hvis man så samtidigt får støtteordningerne til landbrugsjorder ændret således, at der rent faktisk kan opnås støtte til omlagte jorder, så peger *CONCITO* på, at det rent faktisk kan blive en økonomisk fordelagtig model, hvor private aktører både kan medvirke til opnåelse af diverse klima- og miljømål, og have et lavt, men sikkert, afkast [CONCITO, 2025, s. 32].

Alt i alt er rapporten med til at understrege, at aftalerne for de omfattende arealomlægninger i Danmark er mangelfulde på visse områder. *CONCITO* har med deres rapport sat fokus på udpegning, støtte og inddragelse af private aktører, hvorimod dette speciale fokuserer på de manglende planlægningsmæssige værktøjer i aftalerne. Både *CONCITO* og specialegruppen ønsker at medvirke til en mere helhedstænkende tilgang til arealomlægninger, hvilket kræver en værktøjskasse med alle de nødvendige redskaber.

3.4 Sammenfatning - Politiske aftaler og planlægningsmæssige udfordringer for de lokale treparter

Kapitlet har belyst det politiske og organisatoriske grundlag for den grønne omstilling af Danmarks arealer med udgangspunkt i *AGD, Aftale om Implemantering af et Grønt Danmark* samt den tilhørende *Rammeaftale*, og besvarer derved det opstillede underspørgsmål: *Hvilke mål opstilles i Aftale om et Grønt Danmark, og hvordan ses disse opnået gennem aftalens værktøjer og tilgange?* Aftalerne opstiller ambitiøse mål for, blandt andet, skovrejsning, udtagning af lavbundsjorder og øget biodiversitet, og indfører et nyt styringssetup baseret på 23 lokale treparter, der bygger videre på eksisterende tværkommunale samarbejder fra *VOS*.

Samtidig viser kapitlet, at der, trods klare målsætninger, er en mangel på konkrete planlægningsmæssige redskaber og styringsprincipper, hvilket besværliggør den praktiske implementering. Det efterlades i vid udstrækning til de lokale treparter at udvikle deres egne planlægningsrammer og praksisser, hvilket både åbner for lokal innovation og risikerer at føre til ukoordinerede løsninger. Dette perspektiv belyses yderligere gennem *CONCITO*s rapport, der påpeger behovet for et nationalt arealprioriteringssystem og en differentieret støtteordning, som kan sikre mest mulig samfundsværdi ved omlægning af arealer.

Samlet set understreger kapitlet, at Danmark står over for en kompleks og tværgående planlægningsopgave, hvor både politiske mål, administrative strukturer og konkrete værktøjer skal spille sammen. Det stiller store krav til tværkommunalt samarbejde, inddragelse af lokale aktører og udarbejdelse af fremgangsmåde for planlægningsarbejdet, hvilket danner afsæt for de videre analyser i specialet.

Eksempler fra praksis på tværkommunal planlægning 4

*Dette kapitel benyttes til at se nærmere på eksempler, hvor planlægning på tværs af kommunegrænser har været nødvendig for at opnå forskellige mål. Det er, blandt andet, de tidligere VOSer som de 23 nyoprettede lokale treparter tager udgangspunkt i, men også andre tværkommunale samarbejder, hvor et fælles mål har krævet, at forskellige interessenter og kommuner har skulle tænke udover de traditionelle planlægningsrammer. Samlet set, skal kapitlet gøre det muligt at besvare specialets underspørgsmål: **Hvilke erfaringer fra konkrete tværkommunale planlægningseksempler kan anvendes i implementeringen af Aftale om et Grønt Danmark?***

4.1 Vandoplandsstyregrupper

I 2000 blev *EU's Vandrammedirektiv* vedtaget, som har til formål at fastlægge rammerne for beskyttelsen af medlemslandenes vandmiljø. *Vandrammedirektivet* skulle sikre, at vandløb, søer, kystvande og grundvandet senest i december 2015 havde opnået en såkaldt god tilstand. [Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, U.D.b] [Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2017] I december 2009 skulle den danske lovgivning have været på plads, således *Vandrammedirektivet* kunne efterleves - men først i oktober 2014 kunne den danske regering meddele *EU*, at vandplanerne var en realitet. De store forsinkelser i udarbejdelsen af vandplanerne skyldes blandt andet, at den daværende VK-regering trak vandplanerne i langdrag efter protester fra landbruget. Den efterfølgende SR-regering fra 2011 prøvede forhastet at få *EU*-lovgivningen på plads, hvilket medførte, at den gennemførte høring havde for kort svarfrist, og dermed pålagde *Natur- og Miljøklagenævnet, Regeringen* at starte forfra. Disse forsinkelser medførte, at den daværende miljøkommissær for *EU*, Janez Potocnik, indbragte den danske regering for *EU-Domstolen* for traktatbrud. [Ritzau, 2014] Traktatbruddet markerer på mange måder starten på anden vandplanperiode.

Af bekendtgørelse nr. 119 af 7. februar 2014 [Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2014] fremgår det, at Danmark i anden vandplanperiode skal inddeles i henholdsvis fire vandområdedistrikter og 23 hovedvandoplande [Miljøministeriet, 2014, s. 7]. Inden for vandoplandene blev VOSerne etableret, og bestod af kommunerne inden for et vandopland. Formålet med VOSerne var

at samarbejde om mulige og sandsynlige vådområdeprojekter i vandoplandet [Miljøministeriet, 2014, s. 7]. Forslag til indsatsprogram for vandløbsindsatsen skulle godkendes af de enkelte kommuner efter gældende beslutningsprocesser. Kommunerne havde frihed til at vælge virkemidler inden for en fastlagt økonomisk ramme, og skulle udarbejde konkrete forslag til, hvordan de nationale målsætninger for vandløbsområdet kunne opnås lokalt. Det gav kommunerne et stort spillerum til at tilpasse indsatsen efter lokale forhold for at forbedre levevilkårene i vandløbene. [Miljøministeriet, 2014, s. 8]

For at sikre en sammenhængende og koordineret indsats på tværs af kommunerne skulle forslagene til indsatser formuleres på et overordnet niveau, og indsatsprogrammet skulle danne ramme for den videre udmøntning og vurdering af konsekvenserne efter sektorlovgivningen, men ikke fastlægge detaljerede løsninger [Miljøministeriet, 2014, s. 8]. Fokus var på tværgående planlægning i anden planperiode med henblik på forbedring af de fysiske forhold i vandløbene.

Den aktuelle status for *VOS*erne er, at de, som også beskrevet i afsnit 3.1.1, indgår i de 23 lokale treparter, som bygger på de eksisterende *VOS*er. Målet med de lokale treparter er at udarbejde en omlægningsplan for de respektive treparterers områder ultimo 2025. [Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024, s. 3] Vandoplandsstyregrupperne arbejder i høj grad tværgående, blandt andet ved at koordinere indsatser mellem kommuner, lodsejere og organisationer. Der er dog forskel på, hvor meget indflydelse og/eller opmærksomhed de respektive *VOS*er har haft inden for de forskellige opdelinger og bagvedliggende kommuner. I en artikel i *Landbrugsavisen* skriver Jens Juhl Eriksen, chef for medlemskommunikation i *Landbrug & Fødevarer*, at der har været stor variation i, hvor meget opbakning de forskellige *VOS*er har haft fra de bagvedliggende kommuner. Hertil fremhæves hovedvandoplandet for Limfjorden positivt, hvor *VOS*en *Limfjordsrådet* har satset stort på at løse de stedslige problematikker. [Eriksen, 2024]

Som nævnt tidligere i dette afsnit, så giver den bagvedliggende regulering for *VOS*erne kommunerne stor frihed i valg af virkemidler til opnåelse af de nationale mål. Det, sammenholdt med Jens Juhl Eriksens artikel, hvor han beskriver forskelligheden i den kommunale opbakning til *VOS*er, viser, at der med stor sandsynlighed, har været forskellige tilgange til den faktiske planlægning for opnåelse af de nationale målsætninger. For at identificere brugbare planlægningsmæssige fremgangsmåder for tværkommunalt samarbejde antages det derfor, at nogle *VOS*er er mere relevante at undersøge end andre. Eftersom *Limfjordsrådet* fremhæves positivt, vurderes det, at denne *VOS* bør undersøges nærmere. Formålet er at klarlægge, hvilke erfaringer herfra, der kan anvendes i de lokale treparterers arbejde.

4.2 Limfjordsrådet

Allerede i 1973 startede de tidligere amter omkring Limfjorden (Ringkjøbing, Nordjylland, Viborg og Århus) et samarbejde, der skulle overvåge miljøtilstanden i fjorden. Ved nedlæggelsen af amterne i forbindelse med kommunalreformen i 2007, overtog *Staten* overvågningsopgaven, mens de nye kommuner fik et større ansvar for natur- og miljøindsatser end tidligere. I en erkendelse af, at vand- og naturområder ikke nødvendigvis følger kommunegrænserne, nedsatte man på et møde mellem borgmestrene i de kommende Limfjordskommuner (Thisted, Morsø, Aalborg, Struer og Vesthimmerland) i oktober 2006 en arbejdsgruppe, der skulle udarbejde vedtægter for et fremtidigt samarbejde - et Limfjordsråd. I juni 2007 blev vedtægterne godkendt, og *Limfjordsrådet* var dermed oprettet. [Limfjordsrådet, U.D.]

Ifølge vedtægterne er formålet med rådet, at:

"... understøtte forbedringer af Limfjordens miljøtilstand, herunder koordinering og sparring om tiltag til reduktion af belastningen på Limfjorden. Et særligt fokusemne er implementering af vandrammedirektivet samt Natura 2000 direktiverne, herunder udredning af mulige tiltag til opfyldelse af miljømålene samt en koordinering af limfjordskommunernes handleplaner..."

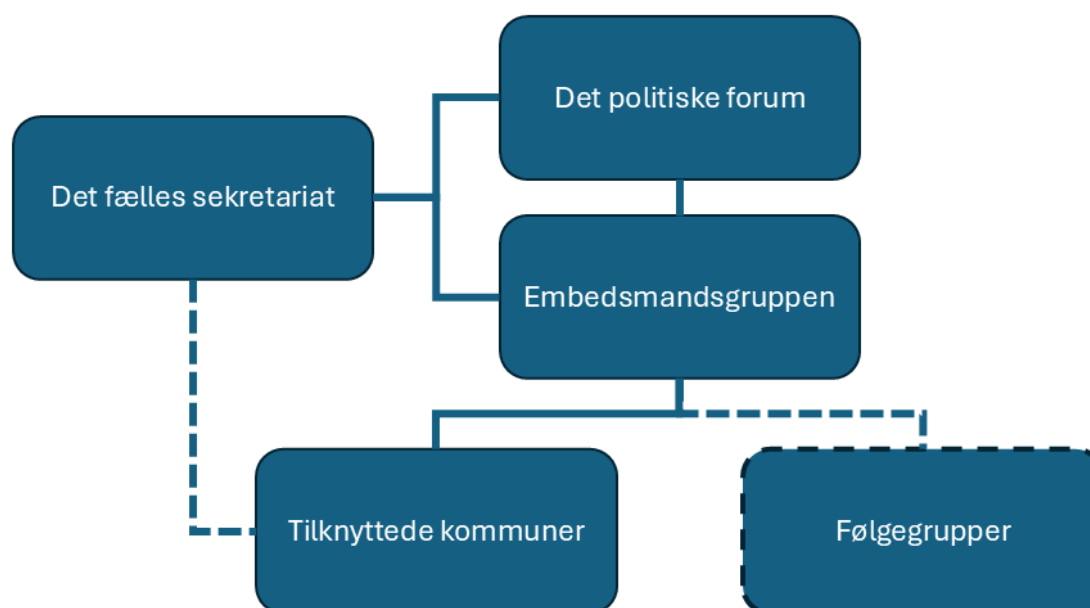
[Limfjordsrådet, 2013, §3].

Ligeledes fremgår det, at rådet **kan** gennemføre undersøgelser, rådgive om økonomi, give sagkyndig rådgivning, samt facilitere internt samarbejde i rådet og eksternt samarbejde (nationalt og internationalt) i forbindelse med opnåelse af formålet. Derudover **skal** rådet understøtte kommunernes fælles interesser i forhold til offentlige myndigheder og interesseorganisationer, medvirke til dannelse af netværk mellem medlemmerne, hvor erfaringer kan deles, samt formidle viden og resultater - både internt og eksternt [Limfjordsrådet, 2013, §4]

4.2.1 Organisering af Limfjordsrådet

Limfjordsrådet er organiseret på en måde, hvor det samlet set er opdelt i fire grupper: *Det politiske Forum*, *Embedsmandsgruppen*, *Det fælles Sekretariat* og ved behov, *Følgegruppe(r)* [Limfjordsrådet, 2013, s. 4-5]. Organiseringen er skitseret på figur 4.1 efter rådets vedtægter, samt erfaringer fra gennemførte interviews.

Det Politiske Forum er rådets styregruppe, og består af 1-2 repræsentanter fra hver af medlemskommunerne, hvor der lægges op til, at mindst én af disse er fra kommunernes *Teknik- og Miljøudvalg*. Forummet mødes minimum to gange årligt, og *Det fælles Sekretariat* skal udarbejde dagsordenen for møderne. [Limfjordsrådet, 2013, §§ 8-9] Forummets opgaver er blandt andet at tage initiativer, der understøtter rådets formål, at udarbejde aktivitetsplan, at fungere



Figur 4.1. Limfjordsrådets organisering - udarbejdet efter [Limfjordsrådet, 2013] samt erfaringer fra interviews

som styregruppe for *Embedsmandsgruppen*, at formidle viden og resultater til rådets medlemmer og samarbejdspartnere, samt at være sparringspartner i spørgsmål omkring Limfjorden [Limfjordsrådet, 2013, §14].

Embedsmandsgruppens opgave er at understøtte *Det Politiske Forum*, og består af medlemmer udpeget af chefer fra de deltagende kommuner [Limfjordsrådet, 2013, §§ 15 og 17]. Gruppen mødes i det omfang, der er nødvendigt for at løse dennes opgaver, hvilket blandt andet indebærer at være faglig dialogpartner for *Det Politiske Forum*, at sikre, at forummets diskussioner og beslutninger forankres i medlemskommunernes relevante udvalg, at fastholde og udbygge samarbejde mellem kommunernes fagudvalg, at videreformidle viden der skal sikre formålets opfyldelse, samt at oprette arbejdsgrupper i det nødvendige omfang [Limfjordsrådet, 2013, §§ 16+18].

Det fælles Sekretariat skal servicere både *Det Politiske Forum* og *Embedsmandsgruppen*, hvilket indebærer at indsamle, bearbejde og præsentere relevant faglig viden i forhold til opnåelse af rådets formål, samt agere sekretær for begge grupper. Sekretariatet kobles sammen med Aalborg Kommunes forvaltning for at sikre: "... *størst mulig faglighed i sekretariatet samt størst mulig synergieffekt.*" [Limfjordsrådet, 2013, §20] Sekretariatet fungerer ligeledes som en erfaringsbank for de tilknyttede kommuner [Bilag 2, 2025].

Følgegruppe(r) kan oprettes, hvis *Embedsmandsgruppen* ser et behov for at få belyst et specifikt emne eller løst en bestemt opgave, hvilket derved, ifølge vedtægterne, skaber accept, viden og høj kvalitet i opgaveløsningen [Limfjordsrådet, 2013, §21].

4.2.2 Nøglepersoners erfaringer fra Limfjordsrådet

For et større indblik i *Limfjordsrådets* arbejde, har specialegruppen gennemført to interviews af medlemmer af rådet. Den første interviewperson er nuværende rådmand for *By og Land* i Aalborg Kommune, Jan Nymark Rose Thaysen. På baggrund af Thaysens opfordring, blev det andet interview afholdt, hvor interviewpersonen er nuværende næstformand for *Teknik- og Miljø* i Morsø Kommune, Poul Roesen.

Formålet med det første interview var at få indblik i både *Limfjordsrådets* arbejde og i det indledende arbejde i lokale trepart, eftersom Jan Nymark Rose Thaysen både er medlem af *Limfjordsrådet*, den lokale trepart oprettet med udgangspunkt i *Limfjordsrådet*, samt yderligere én lokal trepart. Interviewet blev gennemført d. 4. marts 2025, hvilket blot er cirka en måned efter den gennemførte organisering af de lokale trepart, hvorfor det antages, at der er få erfaringer at hente i forhold til disse.

Målet med det andet interview var at opnå et dybere indblik i *Limfjordsrådet*, herunder dets opstart, organisering, gennemførelse af konkrete projekter, udfordringer, erfaringer og nuværende status. Interviewpersonen, Poul Roesen, har, i modsætning til Thaysen, har været en del af *Limfjordsrådet* gennem hele dets eksistens. Transskriberingen af første interview kan ses i *Bilag 1 - Transskribering - Interview Jan Thaysen*, mens referatet af det andet interview kan ses i *Bilag 2 - Referat - Interview Poul Roesen*.

Sammenfatning af interview med Jan Nymark Rose Thaysen

Jan Nymark Rose Thaysen ser de lokale treparter som en enestående mulighed for arealomlægning og naturgenopretning – faktisk betegner han det som "*(...)det vildeste siden udskiftningen(...)*" [Bilag 1, 2025, 02:14]. Samtidig erkender han, at opgaven er omfattende og præget af både tekniske, politiske og samarbejds-mæssige udfordringer.

Thaysen trækker især på sine erfaringer fra *Limfjordsrådet*, som han har været en del af i perioden fra 2014 til 2018 og igen fra 2018 og frem [Bilag 1, 2025, 27:58]. Han fremhæver *Limfjordsrådet* som et velfungerende tværkommunalt samarbejdsorgan, der har givet stærk faglig støtte – særligt til de mindre kommuner, som ofte kun har begrænsede personaleressourcer [Bilag 1, 2025, 32:40]. Ifølge Thaysen har rådet fungeret bedst, når det har holdt partipolitik ude og ageret samlet overfor *Christiansborg*, hvilket har styrket legitimiteten og beslutningskraften i projekterne [Bilag 1, 2025, 31:28].

Med opstarten af de lokale treparter fornemmer Thaysen dog, at denne tradition for upolitisk samarbejde er ved at ændre sig. Han beskriver en øget tendens til politisk positionering, især blandt borgmestre, der ønsker at markere sig – hvilket blandt andet har ført til udskiftninger i det politiske mandat og en vis rivalisering [Bilag 1, 2025, 02:14 og 45:35]. Han peger her på, at

den nye struktur og sammensætning, med mange aktører og interesser repræsenteret, risikerer at skabe 'for mange kokke', der forstyrrer effektiviteten.

På det planlægningsmæssige område mener Thaysen, at Aalborg Kommune er godt rustet. Kommunen har allerede gennemført mange udpegninger og besidder både medarbejdere, der tidligere har arbejdet med relevante projekter og relevant data [Bilag 1, 2025, 05:24]. Det giver dem mulighed for at agere proaktivt og eventuelt gå forrest i implementeringen. Thaysen advarer dog mod at lade Aalborg Kommune fremstå som en, der 'tromler' andre kommuner – samarbejdet skal bygge på respekt og koordinering, ikke dominans [Bilag 1, 2025, 10:27 og 45:35]. Et konkret eksempel på den tværkommunale kompleksitet handler om indsatsområder ved *Halkær Bredning*, hvor ansvaret for kvælstofreduktion deles mellem Aalborg, Rebild og Vesthimmerlands Kommune. Her kan der hurtigt opstå uenighed om, hvem der skal afgive mest jord eller nedlægge flest landbrug [Bilag 1, 2025, 05:24]. Thaysen fremhæver, at man i *Limfjordsrådets* regi tidligere har håndteret lignende opgaver med succes, ved at fordele projekter strategisk og ud fra faglige vurderinger – for eksempel hvor effekten er størst [Bilag 1, 2025, 33:51 og 36:27].

Thaysen har stærk tiltro til frivillige aftalemodeller, og har selv været med til at gennemføre mange jordfordelinger, som jordfordelingsplanlægger ved *Landbrugsstyrelsen* [Bilag 1, 2025, 02:14]. Han understreger, at det handler om tilgang og respekt for lodsejerne – ikke om at forgylde dem, men om at inddrage dem ordentligt [Bilag 1, 2025, 24:47, 25:25 og 25:45]. Thaysen betragter ekspropriation som en absolut sidste løsning, da det kan medføre klager og advokatindblanding, hvilket kan forsinke processen og skade tilliden til modellen [Bilag 1, 2025, 24:09].

En af de største udfordringer, som Thaysen fremhæver, er de juridiske og planlægningsmæssige barrierer, der kan spænde ben for realiseringen af natur- og miljøprojekter. Eksempelvis nævner han, at nogle tiltag, som for eksempel minivådområder, bliver forhindret af landskabsudpegninger og planregler [Bilag 1, 2025, 39:58]. Han efterlyser en oprydning i regeljunglen og foreslår, at grønne projekter, i forbindelse med *AGD*, får samme 'fast track' behandling som store ledningsprojekter – især hvis samfundet reelt ønsker at lykkes med de grønne mål [Bilag 1, 2025, 36:54].

Thaysen pointerer, at hvis de lokale treparter skal blive en succes, må *Staten* stille de nødvendige værktøjer til rådighed, herunder hurtigere klageprocesser og mulighed for hurtigere planlægning. Samtidig kalder han på en styrkelse af kommunernes økonomiske råderum til for eksempel jordopkøb og udvikling af naturarealer, som ellers kan gå tabt på grund af anlægslofter og trange budgetter [Bilag 1, 2025, 14:27].

Afslutningsvist advarer han om, at hvis de lokale treparter fejler, vil det hurtigt udløse en politisk pegen fingre mellem kommuner og stat – derfor er det afgørende, at fundamentet for samarbejdet bliver lagt solidt fra begyndelsen [Bilag 1, 2025, 43:30]. Hans overordnede budskab er, at det kræver både faglig styrke, politisk strategisk tålmodighed og gensidig tillid at lykkes med så komplekse og grænseoverskridende opgaver.

Sammenfatning af interview med Poul Roesen

Poul Roesen, konservativt byrådsmedlem i Morsø Kommune, landmand og tidligere formand for *Limfjordsrådet*, bidrager med en dybdegående og praksisnær indsigt i organiseringen og arbejdet med *Limfjordsrådet* – samt hvordan disse erfaringer kan anvendes i de nye lokale treparter.

Ifølge Roesen har *Limfjordsrådet*, i mange år, ageret som tværkommunal platform, ikke blot for lovbundne opgaver knyttet til VOS, men også for selvinitierede projekter, som for eksempel gyllehåndtering og forbedring af dyreliv i Limfjorden [Bilag 2, 2025, s. 1-2]. Selvom opgaverne nu formelt er overført til de lokale treparter, er meget af kapaciteten og ekspertisen stadig forankret i *Limfjordsrådet* – og mange af de tidligere deltagere er fortsat aktive i begge regi [Bilag 2, 2025, s. 1].

Roesen har været med siden starten, i 2007, og beskriver opbygningen af *Limfjordsrådet* som en pragmatisk og fremadskuende proces. Allerede før opgavernes præcise omfang var kendt, blev der arbejdet med struktur og organisering, herunder en fordelingsnøgle for økonomiske bidrag baseret på kommunernes afledningsareal til Limfjorden. Indflydelse i rådet er dog ikke knyttet til økonomiske bidrag, men fordeles ligeligt. [Bilag 2, 2025, s. 2]

Et vigtigt princip i *Limfjordsrådets* struktur har været adskillelsen mellem en embedsmands-gruppe og en politikergruppe, hvor embedsmændene leverer faglige løsninger og politikerne godkender disse [Bilag 2, 2025, s. 2]. Roesen fremhæver denne model som helt central, fordi målene er politisk fastsatte og ikke til diskussion – opgaven er at levere, og det kræver faglighed frem for ideologi [Bilag 2, 2025, s. 2].

Gennem årene har *Limfjordsrådet* opbygget betydelig erfaring i realisering af vådområder og jordfordelinger. Roesen selv har deltaget som både lodsejer og politiker, og har brugt sin egen erfaring til at motivere skeptiske lodsejere: hvis man deltager aktivt, kan man selv påvirke løsningen og måske få bedre jord tilbage [Bilag 2, 2025, s. 3]. Det er afgørende, siger han, at udtagninger sker på baggrund af faglig vurdering, ikke politisk forhandling, for ellers risikerer man at udtage robust og værdifuld landbrugsjord, mens de mest klimabelastende arealer forbliver i drift [Bilag 2, 2025, s. 2]. Han betoner betydningen af lokal viden og deltagelse, især i særligt sårbare områder. For eksempel har *Limfjordsrådet* eksperimenteret med lokale råd i

iltsvindsramte områder, hvor landbrug og naturorganisationer sammen har fundet løsninger, hvilket ifølge Roesen kan styrke ejerskab og faglighed i komplekse projekter [Bilag 2, 2025, s. 3]. Han fremhæver også vigtigheden af en ændring i landbrugets arealanvendelse for at gøre det mere klimavenligt [Bilag 2, 2025, s. 3-4].

Et konkret eksempel han deler, er vådområdeprojektet i *Jølby Nor*, hvor initiativet kom nedefra, fra pumpelagene, og udviklede sig til et samarbejde mellem alle 11 pumpelag i området. Processen illustrerer, ifølge Roesen, hvordan lodsejerinitiativ, og deres medvirken til rangering af jordstykker og jordbytte kan fungere godt, hvis der er realistiske forventninger og tilgængelig erstatningsjord. [Bilag 2, 2025, s. 4]

Der er dog også barrierer, og Roesen nævner, at nogle projekter er strandet, for eksempel fordi nye plantearter har ført til fredning, hvilket blokerer for ønsket naturgenopretning. Han efterlyser her ændringer i lovgivning, der beskytter lodsejerne mod utilsigtede konsekvenser, og har selv drøftet dette med flere miljøministre. [Bilag 2, 2025, s. 5-6]

Et centralt kritikpunkt fra Roesen er, at den politiske agenda har medført, at borgmestre nu fylder mere i de lokale treparter, hvilket fjerner faglighed. Han mener, at det er problematisk, når deltagere (især borgmestre) stiller spørgsmål ved selve opgavens berettigelse, frem for at fokusere på løsninger. I modsætning hertil har *Limfjordsrådet* formået at holde politisk uenighed ude af selve arbejdet. [Bilag 2, 2025, s. 6] Han peger desuden på, at *Limfjordsrådet* har bygget videre på erfaringer fra *VVM*-udarbejdelse, hvilket har givet organisationen en fordel i forhold til kompleks planlægning og inddragelse af relevante aktører. *Limfjordsrådet* har udviklet en velfungerende praksis, hvor sekretariatet fungerer som erfaringsbank, som særligt mindre kommuner kan trække på. Denne vidensdeling har bidraget til, at opgaverne er blevet løst effektivt og med lavere omkostninger. [Bilag 2, 2025, s. 6-7]

Tværkommunalt samarbejde har ikke været problemfrit, især ikke i begyndelsen af samarbejdet, men ifølge Roesen har man i fællesskab erkendt, at problemerne ikke kan løses alene, og det har styrket sammenholdet. *Limfjordsrådet* har formået at skabe politisk gennemslagskraft, blandt andet gennem møder med skiftende miljøministre, hvor man har fremlagt konkrete barrierer og løsningsforslag. Roesen anerkender, at landbruget må begrænses, men er skeptisk over for CO₂-afgifter, der kombineres med arealindskrænkninger. Han mener, det er en samfundsopgave at finde erstatningsjord, da mange landmænd er bundet af forskellige lovkrav. [Bilag 2, 2025, s. 7]

Afslutningsvis peger han på, at erfaringer fra *Limfjordsrådet* bør overføres direkte til de lokale treparter, ligesom man tog erfaringer fra *VVM*-arbejdet ind i rådet. Med samme tilgang, struktur og samarbejdsvilje, mener han, at opgaven er gennemførlig, også selvom målene kan virke uoverskuelige. Det afgørende er, at man deltager aktivt og ser muligheder frem for be-

grænsninger. [Bilag 2, 2025, s. 7-8]

4.2.3 Sammenfatning af erfaringer fra Limfjordsrådet

Interviewene med Jan Nymark Rose Thaysen og Poul Roesen tegner et billede af to aktører, der, fra hver deres ståsted, bidrager med erfaringer fra arbejdet i *Limfjordsrådet* og råd til de lokale treparter. Trods forskellige roller og baggrunde er der en række klare ligheder i deres syn på både muligheder og udfordringer - særligt hvad angår organisering, samarbejde og lodsejerinvolvering. Begge interviewpersoner betoner, at faglighed er afgørende, hvis man skal lykkes med de komplekse natur- og klimaopgaver, der ligger i de lokale treparter. Thaysen fremhæver vigtigheden af at inddrage folk med faglig indsigt og lokal forankring især, når der skal planlægges indsatsområder og håndteres lodsejere. På lignende vis understreger Roesen, at embedsmænd og konsulenter med jordkendskab på markniveau er nødvendige for, at de rigtige arealer udtages. Begge ser det som en katastrofe, hvis robuste og dyrkningssikre landbrugsjorder tages ud, mens de mest sårbare jorder forbliver i drift, hvilket også er holdningen i *CONCITO*s rapport, der blev præsenteret i afsnit 3.3.

Både Thaysen og Roesen lægger vægt på frivillige aftalemodeller som det bedste redskab til at skabe forandringer på landbrugsarealer. Thaysen trækker på sin erfaring med frivillige jordfordelingsaftaler og fremhæver, at respekt og inddragelse er nøglen til tillid. Roesen fortæller, hvordan han selv har brugt sin rolle som lodsejer og tidligere deltager i vådområdeprojekter til at fortælle 'den gode historie' for at motivere andre lodsejere til at engagere sig positivt, eftersom deltagelse giver mulighed for at stille krav og få indflydelse.

Et tydeligt fællestræk i begge interviews er en kritisk holdning til borgmestrenes indtog i de lokale treparter og det medfølgende politiske spil. Thaysen henviser til dette som 'positionering', hvor nogle borgmestre vil markere sig i et valgår og derfor skubber erfarne fagpersoner ud. Roesen er mere direkte og udtrykker stor frustration over, at borgmestre har indtaget pladser i treparterne på bekostning af erfarende fagfolk, hvilket han mener svækker muligheden for at opnå målsætningerne, og skaber unødigt diskussion om mål, der politisk allerede er vedtaget. Hertil skal det nævnes, at Roesen selv er blevet fravalgt i den lokale trepart som følge af, at borgmesteren fra Morsø Kommune har indtaget pladsen.

Begge fremhæver organisering som en nøgle til succes. Begge anerkender *Limfjordsrådets* sekretariatet for dets faglighed og struktur, mens Roesen beskriver opbygningen af *Limfjordsrådet* med en politiker- og en embedsmandsgruppe som central konstruktion. Begge mener, at den struktur bør overføres til de lokale treparter. Roesen, der selv har medvirket til at forme organisationen, finder organisering meget velegnet i arbejdet med vådområdeprojekter, og peger på, at erfaringer fra tidligere, blandt andet *VVM*-arbejde, har spillet en stor rolle.

Begge anerkender, at opgaven er stor, kompleks og præget af tidsmæssige og juridiske begrænsninger. Thaysen advarer om konsekvenserne af bureaukrati og langsomme klageprocesser og foreslår derfor en 'fast track'-tilgang inspireret af ledningsområdet. Roesen trækker paralleller til tidligere projekter i regi af *Limfjordsrådet*, som også virkede uoverskuelige, men som lykkedes gennem struktur, samarbejde og vilje, og han mener, at samme tilgang bør bruges i de lokale treparter. Begge viser dermed en pragmatisk optimisme, hvor omstændige opgaver kan lade sig gøre, hvis man samarbejder og fokuserer på løsninger frem for politik.

Derudover er der et fælles ønske om klarere, mere sammenhængende og mindre hæmmende lovgivning. Thaysen nævner konkrete eksempler på, hvordan regler spænder ben for naturprojekter, og Roesen fortæller om lodsejere, der bliver tilbageholdende, fordi nye arealanvendelser kan føre til fredninger og dermed uforudsete restriktioner. Begge efterlyser lovændringer og bedre kommunikation med *Staten*, hvilket begge har forsøgt igennem dialog med miljøministre for at løfte problemstillingerne.

På trods af deres forskellige roller er de to interviewpersoner umiddelbart enige om kerneelementerne i en succesfuld grøn omstilling med de lokale treparter i spidsen: faglighed, frivillighed, forankring og fællesskab. De advarer mod overpolitisering, og ser *Limfjordsrådets* struktur som et forbillede, der bør overføres direkte til de lokale treparter. Begge peger på vigtigheden af at tænke tværkommunalt og multifunktionelt, og begge ser muligheder frem for begrænsninger, så længe strukturen og samarbejdet er på plads. Erfaringerne fra *Limfjordsrådet* tyder på, at kontinuitet, tillid og et stærkt sekretariat kan understøtte uformel tværkommunal koordinering – men manglen på formel hjemmel begrænser implementeringskraften.

Erfaringerne fra *Limfjordsrådet* er gennemarbejdet, og de vigtigste identificerede pointer er opstillet i nedenstående skema, tabel 4.1. Sammen med pointerne er fordele og ulemper præsentere, hvilke både baseres på interviewpersonernes holdninger og specialegruppens afledte tanker.

Pointe	Fordele	Ulemper
Faglighed og lokalkendskab	- Sikrer at de mest sårbare jorde udtages/omlægges - Skaber en proces som lodsejerne kan stole på - Medvirker til, at landbruget stadigt kan udnytte de robuste landbrugsjorde	- Kræver fagpersoner med den nødvendige faglige- og lokale viden - Mere tidskrævende end centraliseret udpegning - Målsætningerne nås måske ikke, hvis der kun udtages sårbar jord
Frivillighed og ejerskab	- Sikrer lokal forankring, tillid og ejerskab - Medvirker til bred opbakning i befolkningen	- Tidskrævende og omstændige forhandlinger - Stiller store krav til forhandlerne, der skal være på bølgelængde med lodsejerne
Afpolitisering af arbejdet	- Medvirker til objektivitet, så de mest effektive løsninger findes - Giver embedsmandsgruppen arbejdsro - Tidsbesparende når grundlaget ikke skal diskuteres	- Kan skabe mistillid til politikere, hvis de arbejder for tiltag der går imod partiprogrammer - Kan betyde, at politikere ikke får indblik i problematikker
Tydelig organisering og rollefordeling	- Roller og ansvar er tydeligt defineret - Skaber effektiv opgavefordeling og mindre dobbeltarbejde - Understøtter ensartede løsninger og fremdrift - Let at sætte nye aktører ind i arbejdet	- Kan føre til bureaukratisering - Risiko for at organisering bliver et mål i sig selv - Kan være ufleksibel ved politiske eller lokale ændringer - Kan fremstå som et regidt system af lokale aktører
Vidensdeling og faglig støtte	- Styrker kvaliteten af beslutninger - Effektiv opgaveløsning med lavere omkostninger - Fremmer fælles forståelse og løsningstilgang	- Afhænger af sekretariatets faglighed - Risiko for skæv fordeling af støtte mellem kommuner
Fælles stemme over for staten	- Øger legitimitet og giver handlekraft - Giver større mulighed for at påvirke de nationale rammer	- Kræver bred tilslutning og tillid - Risiko for intern uenighed eller skæv repræsentation

Tabel 4.1. Skema over pointer, fordele og ulemper – *Limfjordsrådet*

4.3 Coast to Coast Climate Challenge

Coast to Coast Climate Challenge (C2C CC) er et eksempel på et tværgående projekt, hvor 31 forskellige parter, herunder blandt andet *Region Midtjylland*, kommuner, forsyningsvirksomheder og NGO'er, har samarbejdet om gennemførelse af 24 forskellige klimatilpasningsdelprojekter, der tilsammen skulle skabe et klimarobust *Region Midtjylland*. I modsætning til *VOSerne* er *C2C CC* et udelukkende frivilligt samarbejde, der er initieret af et fælles ønske om klimatilpasning. Projektet forløb i perioden fra 1. januar 2017 til 31. december 2022, og blev blandt andet støttet af *EU's LIFE*-program, der giver tilskud til miljø- og klimatiltag [European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency, U.D.]. *Region Midtjylland* var leder af det overordnede projekt, og det fremgår af projektets publikationer, at den klimarobuste region skulle opnås ved:

- at formulere en fælles langsigtet strategi blandt de lokale aktører, og ved
- at implementere de kommunale klimatilpasningsplaner målrettet, idet de nødvendige analyser og aktiviteter koordineres, og ved
- at identificere og forbedre ressourcer og kapaciteter blandt borgere, kommuner, forsyningselskaber og virksomheder i vandbranchen.

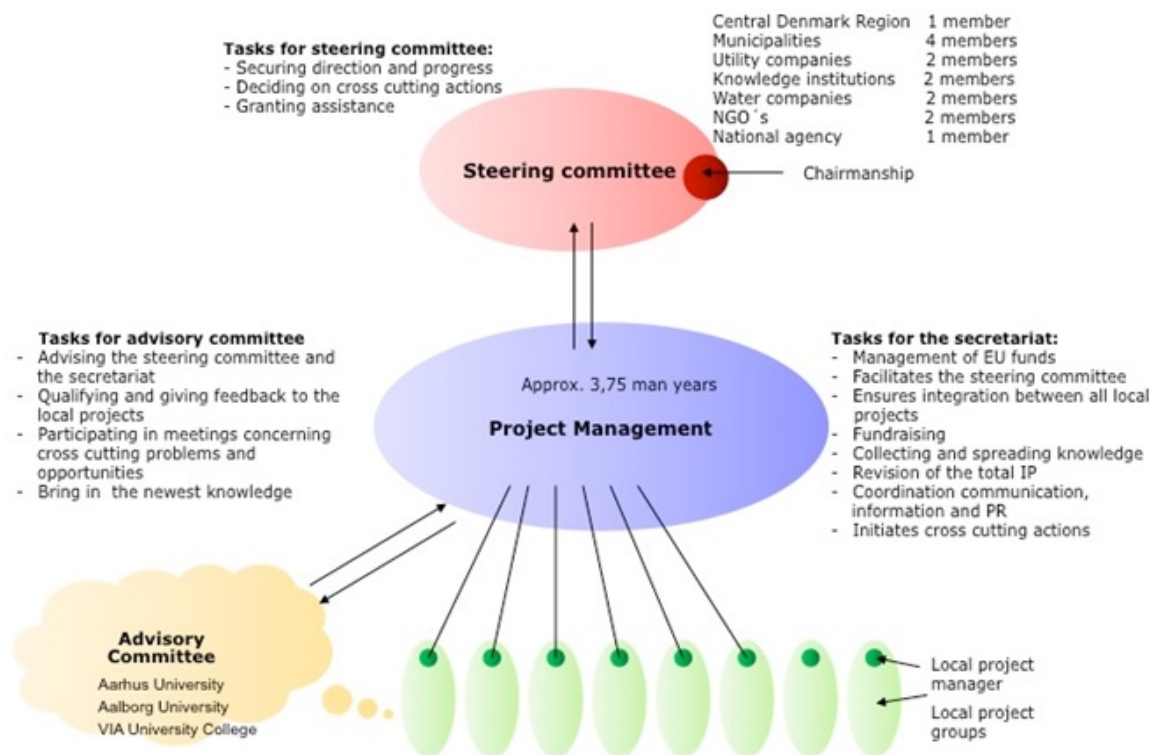
[Region Midtjylland, U.D.a]

Det fremgår af ovenstående, at der i *C2C CC's* projekt har været fokus på lokal forankring, og koordinering mellem kommuner og lokale aktører. Denne tilgang minder meget om den, som *AGD* lægger op til i de lokale treparter. Det er derfor relevant at se nærmere på de erfaringer som *C2C CC* har fået, da disse muligvis kan medvirke til en smidiggørelse af arbejdet i de lokale treparter.

4.3.1 Organisering af C2C CC

Organiseringen af *C2C CC*, der er illustreret på figur 4.2, viser, at aktørerne i projektet har været opdelt i fire overordnede grupper: *Styringskomitéen*, *Projektledelsen*, *Lokale projektgrupper* og *Rådgiverkomitéen*.

Styringskomitéen har haft det overordnede ansvar for projektets retning og udvikling over tid, haft til opgave at træffe beslutninger for tværgående tiltag, samt haft en vejledende rolle for resten af organisationen. *Projektledelsen (Sekretariatets)* opgaver havde en mere konkret karakter i forhold til de gennemførte tiltag, da disse blandt andet stod for håndtering af *EU*-midler, koordinering mellem lokale projekter, ansøgning om midler og iværksættelse af tværgående tiltag. De *Lokale projektgrupper* stod for gennemførelse af de 24 delprojekter, hvor lokale aktører har været inddraget. *Rådgiverkomitéen*, der består af repræsentanter fra uddannelsesinstitutioner,



Figur 4.2. C2C CC's organisering - Hentet fra C2C CC's hjemmeside [Region Midtjylland, U.D.b]

havde til opgave at rådgive de andre grupper i forhold til den nyeste viden, samt tværgående problematikker og muligheder. [Region Midtjylland, U.D.b]

Ved at sammenholde sammenspillet mellem aktørerne og organiseringen af C2C CC med AGD, kan der ses visse lighedstræk. I C2C CC har *Styringskomiteén* en rolle, der kan sammenlignes med *Regeringens* overordnede ansvar for gennemførsel af AGD, hvilket blandt andet er at sikre, at det forvaltningsmæssigt er muligt at virkeliggøre projekterne, samt give assistance til den underliggende organisations arbejde. C2C CC's *Projektledelsens* udførte opgaver minder om dem de lokale treparter skal forestå, nemlig at udarbejde den overordnede planlægning i det udpegede geografiske område, hvilket blandt andet indebærer planlægning på tværs af kommunegrænser. I AGD lægges der op til, at lokale aktører skal medvirke til opnåelse af målene, hvilket kan sammenlignes med C2C CC's *Lokale projektgrupper*, hvor de forskellige delprojekter er planlagt og gennemført med lokal forankring.

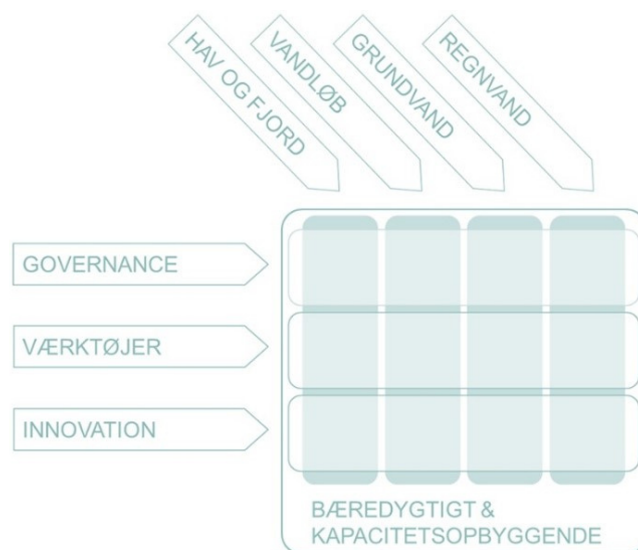
Sammensætning af aktører der direkte var organiseret i C2C CC's arbejde, minder også om den der er benyttet ved organisering af de lokale treparter. I begge er kommuner, interesseorganisationer og nationale styrelser repræsenteret, men ved C2C CC har man også direkte inddraget forsyningsvirksomheder, vandværker og uddannelsesinstitutioner. C2C CC har dermed en bredere organisation, hvor flere parter er organisatorisk tilknyttet, men det kan antages, at der

i treparternes arbejde vil blive inddraget lignende aktører, da de kan have mere eller mindre direkte indflydelse på de kommende projekter.

Formålet med *C2C CC* og *AGD* har, som nævnt tidligere, mange lighedstræk, hvilket har vist sig også at være gældende for organisering af de to tiltag. Dette underbygger relevansen af at inddrage erfaringer fra *C2C CC* i de lokale treparternes kommende arbejde, og derfor bør der ses nærmere på den konkrete planlægning, der medførte virkeliggørelse af de 24 delprojekter som *C2C CC* gennemførte i årene 2017-2022.

4.3.2 C2C CCs planlægningsmæssige fremgangsmåde

Klimatilpasningsprojektet i *Region Midtjylland* har haft et overordnet mål om at forbedre vandkredsløbet, og derved gøre regionen mere klimarobust [C2C CC, 2022, s. 7]. Projektet er struktureret ved hjælp af en matrice, der ses på figur 4.3. Matricen er opdelt i de tre forskellige temaer *Governance*, *Værktøjer* og *Innovation*, der hver især kan arbejde med henholdsvis *hav* og *fjord*, *vandløb*, *grundvand* eller *regnvand* [C2C CC, 2022, s. 7]. Delprojekterne dækker samlet set alle delene af matricen, men har oftest fokus på ét eller flere temaer og dele af vandkredsløbet [Region Midtjylland, U.D.a].



Figur 4.3. Matrice for arbejdet i *C2C CC* - Hentet fra *C2C CC's* rapport "*Fælles strategi og After LIFE plan*" [C2C CC, 2022, s. 7]

Det første tema, *Governance*, indeholdt et fokus på at skabe løsninger, hvor flest mulige relevante aktører og bidragsydere deltager, og derved skabe nye synergier i forhold til klimatilpasning. Ligeledes var der i dette tema et fokus på lovgivning, da der blev påpeget, at der internationalt i *EU*-direktiver var modstridende regulering i *Habitats-* og *oversvømmelsesdirektivet*, og et nationalt problem i, at klimatilpasning ikke var skarpere formuleret ind i henholdsvis *Planloven* og øvrig lovgivning. [C2C CC, 2022, s. 26]

Temaet *Værktøjer* har haft et fokus på at udarbejde beslutningsstøttewærktøjer, blandt andet ved hjælp af forskellige tematiske kortprodukter, der skulle medvirke til udpegning og gennemførelse af klimatilpasningsprojekter. Det sidste tema, *Innovation*, skulle medvirke til eksportfremme af danske klimatilpasningsløsninger og -koncepter, og derved medvirke til, at andre områder og lande kunne inddrage erfaringer fra, blandt andet, *C2C CC*'s klimatilpasningsarbejde. [C2C CC, 2022, s. 27]

Ansvar for de forskellige delprojekter har, jævnfør projektets organisering, været fordelt på forskellige aktører alt efter delprojekternes formål. Derfor har *Projektledelsen* haft ansvaret for de delprojekter, der skal sikre synergier på tværs af hele vandkredsløbet, som for eksempel de tre temaer *Governance*, *Værktøjer* og *Innovation*, hvorimod kommuner og forsyningsselskaber har haft ansvar for konkrete tiltag i det åbne land og i byerne. Ét eksempel på dette er delprojektet for *Thyborøn Kanal og den vestlige Limfjord*. Resterende delprojekter, der har en tværgående og innovativ tilgang, har primært været fælles forankret hos kommuner og uddannelsesinstitutioner, som for eksempel delprojektet *Permeable belægninger*. [Region Midtjylland, U.D.a]

I *Bilag B - Eksempler på delprojekter i C2C CC*, findes der beskrivelser af tre gennemførte delprojekter fra *C2C CC*, der kan give et større indblik i fremgangsmåde for de forskellige typer af delprojekter.

4.3.3 Nøglepersons erfaringer fra C2C CC

Udover indblikket i *C2C CC*'s organisering og fremgangsmåde, som de tidligere afsnit giver, er det også meningsfuldt at undersøge, hvilke oplevelser og erfaringer som en nøgleperson, fra *C2C CC*, har haft i forbindelse med projektets gennemførelse. På baggrund af dette har specialegruppen interviewet Dorte Selmer, vicekontorchef i *Klima og Grøn Omstilling* i *Region Midtjylland*, og projektleder for *C2C CC* gennem hele projektperioden, da hun har stort indblik i processen, fordele og ulemper ved den valgte tilgang, og de erfaringer projektet har opnået inden for området. Transskriberingen af interviewet kan ses i *Bilag 3 - Transskribering - Interview Dorte Selmer*.

Sammenfatning af interview med Dorte Selmer

Som projektleder på *C2C CC*, har Selmer opnået en omfattende erfaring med at organisere komplekse, tværgående samarbejder. Eftersom *C2C CC* blev støttet af *EU's LIFE*-program, var der fra starten en ambition om, at projektets arbejde skulle være tværgående – både geografisk, fagligt og organisatorisk [Bilag 3, 2025, 0:03]. Ifølge Selmer var det netop hensigten med de integrerede *LIFE*-projekter, at de skulle “(...) arbejde på tværs af grænser af enhver art(...)”

[Bilag 3, 2025, 0:03], hvilket minder meget om de samarbejder, der skal ske i forbindelse med opfyldelse af målsætningerne i *AGD*.

Et centralt aspekt i *C2C CC* var, ifølge Selmer, det brede aktørspektrum, hvor man inviterede alle aktører med, som blev fundet relevante at inddrage. Det var blandt andet forskere fra diverse universiteter og medarbejdere i forskellige forsyningsvirksomheder [Bilag 3, 2025, 4:07 og 9:30]. Den brede involvering stillede krav til fleksibilitet og situationsforståelse, da projektets mange delprojekter blev grebet forskelligt an, afhængigt af lokale forhold og aktørsammensætninger. Ifølge Selmer blev denne variation ikke betragtet som et problem, men som en nødvendighed, når man arbejder i komplekse, flerstrengede samarbejder [Bilag 3, 2025, 32:49].

Selmer fremhæver derudover betydningen af erfaringsindhentning og tilpasning undervejs, hvilket var en afledt opgave af tilknytningen til *LIFE*-programmet, hvortil krav om dokumentation var påkrævet for at få den tildelte støtte. Det medførte en opdeling af delprojekterne i faser, hvor resultaterne fra én fase blev anvendt som input i næste, hvilket skabte grundlag for tilbagevendende refleksion og tilpasning – både internt i projekterne og på tværs. [Bilag 3, 2025, 30:50]. Dette var for eksempel tilfældet for Randers og Horsens, hvor erfaringer fra det ene sted kunne hjælpe det andet, da de to byer minder om hinanden, og har samme klimaproblematikker [Bilag 3, 2025, 31:55].

Udover de positive erfaringer fra projektet, fremhæver Selmer også, at der var nogle udfordringer med den valgte tilgang. Hertil understreger Selmer, at der var en stor interesse for projektet blandt medarbejderne i projektet, men at det på ledelsesniveau i kommunerne var svært at fastholde interessen. Selmer peger på, at årsagen til dette kan være, at kommuner og forsyninger er driftsorganisationer, der normalt ikke har ansvar for den type udviklingsarbejde, som projektet lagde op til. De faktorer, som aktørerne sædvanligvis anvender til at vurdere succes, såsom håndtering af borgernære problemstillinger, var ikke i højsædet, og derfor faldt interessen for projektet blandt lederne henover projektperioden. Afledt af dette, blev der yderligere en udfordring i, at der, ved udskiftning af medarbejdere, var opgaver der faldt ned mellem to stole, eftersom lederne glemte at give opgaverne videre til de nye medarbejdere. [Bilag 3, 2025, 19:33] Selmer tror på, at det havde været nemmere at fastholde den ledelsesmæssige interesse, hvis en politisk styregruppe havde været del af organiseringen, hvorved politikerne i kommunerne havde haft større indblik og indflydelse i projektet [Bilag 3, 2025, 21:28].

Udover de udfordringer der var internt i projektet, fremhæver Selmer, at der også var eksterne udfordringer, som følge af gældende dansk lovgivning. Det var blandt andet, at kommuner med oversvømmelsesproblematikker, som for eksempel Holstebro, ikke måtte investere i løsninger i andre kommuner, selvom det kunne have været en gavnlig effekt i den investerende kommune. Selmer påpeger dog i den forbindelse, at de eksterne udfordringer var med til at skabe bedre internt sammenhold, ved at have en fælles udfordring i at forsøge at påvirke politikerne på

Christiansborg til at ændre lovgivningen. Desværre var der, ifølge Selmer, ingen særlig interesse fra *Christiansborg* eller andre nationale myndigheder. [Bilag 3, 2025, 24:54] En undtagelse var *Kystdirektoratet*, der var med i samarbejdet, men som alligevel var meget kritiske overfor nogle af de undersøgelser, der blev lavet i forbindelse med *C2C CC*-projektet [Bilag 3, 2025, 26:52]

Af konkrete brugbare erfaringer fra *C2C CC*-projektet til brug ved implementeringen af *AGD*, påpeger Selmer, at der i kølvandet på *C2C CC*-projektet er lavet en rapport, der præsenterer anbefalinger for fremtidige klimatilpasningsprojekter, og at disse anbefalinger også er blevet brugt i andre sammenhænge med succes. Anbefalingerne var, at der skal være en helhedstænkende tilgang, bæredygtige langtidsholdbare løsninger, og en adaptiv tilgang, hvor man skaber løsninger, der ikke blot løser problemet nu, men som også kan udvikles til at løse kommende problematikker. Yderligere skal der ikke udelukkende tages beslutninger ud fra økonomiske hensyn, og der skal anvendes naturbaserede løsninger, hvilket Selmer mener, er relevant i forbindelse med implementeringen af *AGD*. Ligeledes understreger Selmer behovet for at involvere alle relevante aktører, hvilket også er dem, der ikke nødvendigvis er tilhængere af projekterne. Denne pointe vægtes også i *AGD*, hvor lokal forankring og ejerskab betones. [Bilag 3, 2025, 22:48 og 35:36]

Ifølge Selmer viser erfaringerne fra *C2C CC*, at en bred inddragelse ikke kun er mulig, hvilket understreges af, at alle aktører blev fastholdt gennem processen, men også nødvendig for at udvikle holdbare og robuste løsninger på komplekse udfordringer [Bilag 3, 2025, 17:27].

Afslutningsvist pegede Selmer på, at *C2C CC*-projektet har resulteret i et solidt erfaringsgrundlag, som andre projekter, herunder de lokale treparter i forbindelse med implementeringen af *AGD*, kan anvende som inspirationskilde. [Bilag 3, 2025, 35:36]

4.3.4 Sammenfatning af erfaringer fra C2C CC

Erfaringerne fra *C2C CC*-projektet viser, hvordan frivilligt, men målrettet samarbejde mellem mange aktører kan skabe en ramme for langsigtet og helhedsorienteret klimatilpasning. Projektet har vist, at det er muligt at etablere en samarbejdsform, hvor kommuner og øvrige parter arbejder sammen uden formelle krav om deltagelse, og hvor den fælles sag blev et vigtigt bærende element.

Organisering i et centralt projektsekretariat og en tematisk matriceopdeling har bidraget til en struktureret og overskuelig arbejdsform, hvor både projektledelse og faglige netværk kunne fungere parallelt. Denne form gjorde det muligt at balancere lokale initiativer med overordnet strategisk styring. Projektets mange delaktiviteter og partnerskaber på tværs af niveauer og sektorer har medvirket til en fælles identitet, samt at læring og metoder kunne overføres på tværs.

Gennem interviewet med Selmer blev det tydeligt, at projektet aktivt arbejdede med en adaptiv tilgang. De enkelte projektdelte blev løbende dokumenteret, evalueret og justeret, hvilket ikke blot styrkede kvaliteten af de enkelte indsatser, men også gav mulighed for at dele løsninger og erfaringer mellem deltagerne. Den vidensbaserede tilgang blev således ikke blot et produkt, men en proces i sig selv.

Selmer understreger også, at det har været en udfordring at fastholde engagementet fra ledelsen i kommunerne over hele projektperioden. Det skyldes, blandt andet, at projektet lå uden for den daglige drift, og derfor let kunne blive nedprioriteret. Hun peger, i den forbindelse, på, at en egentlig politisk styregruppe kunne have medvirket til at sikre større forankring og kontinuitet i det strategiske ledelsesniveau.

Endelig fremhæver interviewet en række strukturelle barrierer, særligt i forhold til lovgivningen. Projektet blev flere gange udfordret af rammevilkår, som for eksempel, at midler ikke kunne overføres på tværs af kommunegrænser, til trods for, at det i visse tilfælde ville have givet bedre samfundsøkonomisk mening. Denne form for begrænsning blev dog også en anledning til fælles refleksion og politisk dialog, og medvirkede til at styrke sammenholdet i projektkredsen. Selmer vurderer desuden, at selv teknisk komplekse projekter, som *C2C CC*, godt kan åbne for bred aktørinvolvering, når man tilpasser formen og giver plads til fleksibilitet og dialog.

C2C CC-projektet har derfor både medvirket til løsning af en række klimaudfordringer i *Region Midtjylland*, men samtidigt har det også skabt nye erfaringer indenfor tværgående planlægning. Det er derfor relevant, i forbindelse med de lokale treparters arbejde, at udnytte disse erfaringer, for at muliggøre opnåelse af målene i *AGD*.

På samme måde, som det var tilfældet med erfaringer fra *Limfjordsrådet*, er den indsamlede viden om *C2C CC*-projektet gennemarbejdet, og de vigtigste identificerede pointer er opstillet i nedenstående skema, tabel 4.2. Sammen med pointerne er fordele og ulemper præsenteret, hvilke både baseres på interviewpersonens holdninger og projektgruppens afledte tanker.

Pointe	Fordele	Ulemper
Frivilligt tværgående samarbejde	- Fremmer engagement og ejerskab - Skaber grobund for varige samarbejdsrelationer - Giver fleksibilitet og plads til lokale initiativer	- Manglende forpligtelse kan føre til ukoordineret indsats - Svært at sikre fremdrift uden klare styringsmekanismer
Tydelig organisering og rollefordeling	- Klare roller og ansvar fremmer effektivitet - Lettere at koordinere tværgående initiativer - Understøtter gennemførelse af mange delprojekter	- Risiko for topstyring - Kan skabe afstand mellem ledelse og lokale aktører
Vidensdeling og faglig støtte	- Giver adgang til den nyeste viden - Styrker faglighed og kvalitet i planlægning - Understøtter udvikling af nye løsninger	- Ressourcekrævende - Uens deltagelse kan føre til forskellige løsninger af samme type projekter
Tematisk matriceopdeling	- Skaber overblik over indsatsområder - Gør det muligt at målrette og integrere løsninger - Understøtter helhedstænkning på tværs af skalaer	- Komplekst system der kan være svært at anvende/forstå
Fokus på governance og kapacitet	- Udvikler nye samarbejdsformer - Italesætter lovgivningsmæssige barrierer - Giver input til national og international dagsorden	- Fokus er indirekte og kan mangle konkrete effekter - Vanskeligt at omsætte governance-analyser til praksis
Resultatformidling og læring	- Styrker vidensdeling til andre aktører - Fremmer læring og opfølgning - Understøtter gennemsigtighed og skaber tillid	- Ressourcekrævende - Risiko for at dokumentation prioriteres over handling
Adaptiv læring og faseopdeling	- Understøtter refleksion og tilpasning - Gør det muligt at overføre løsninger mellem aktører - Styrker robusthed og læring undervejs	- Kræver systematisk dokumentation - Kan være tids- og ressourcekrævende
Ledelsesforankring og politisk medejerskab	- Øger opbakning og strategisk fokus - Giver kontinuitet ved personaleudskiftning - Styrker prioritering i kommunernes drift	- Fravær kan føre til lav prioritet - Risiko for tab af viden ved udskiftninger
Lovgivningsmæssige barrierer	- Styrker internt sammenhold og fælles front - Gør det muligt at identificere reformbehov - Understøtter kollektiv interessevaretagelse	- Forhindrer optimale løsninger på tværs - Svag national opbakning hæmmer effekt

Tabel 4.2. Skema over pointer, fordele og ulemper – C2C CC

4.4 Plan22+

Dansk Byplanlaboratorium er en institution, der arbejder for at fremme byplanlægning i Danmark gennem debat, kompetenceopbygning, vidensformidling og deltagelse i udviklingsprojekter [Dansk Byplanlaboratorium, U.D.b]. Ét af disse udviklingsprojekter er *Plan22+*, hvor fokus er udvikling af ny viden og redskaber indenfor fysisk planlægning, som kommunerne kan bruge i forbindelse med den grønne omstilling og opnåelse af klimamålsætninger. Det fremgår af udviklingsprojektets materialer, at naturbeskyttelse, landbrug og skovrejsning er emner, der reguleres gennem fysisk planlægning - emner der alle fylder meget i *AGD*. [Dansk Byplanlaboratorium, U.D.a]

Projektets mål er tydeliggjort i de fire indsatser:

- Udvikling af ny viden, redskaber og planlægningsmetoder til at realisere klimahandlingsplaner.
- Nye forskningsresultater om planlægningens betydning for at nå klimamålsætningerne.
- Øget lokalpolitisk fokus på klima i planarbejdet.
- Styrket aktør- og borgerinddragelse i kommunerne.

[Dansk Byplanlaboratorium, U.D.a]

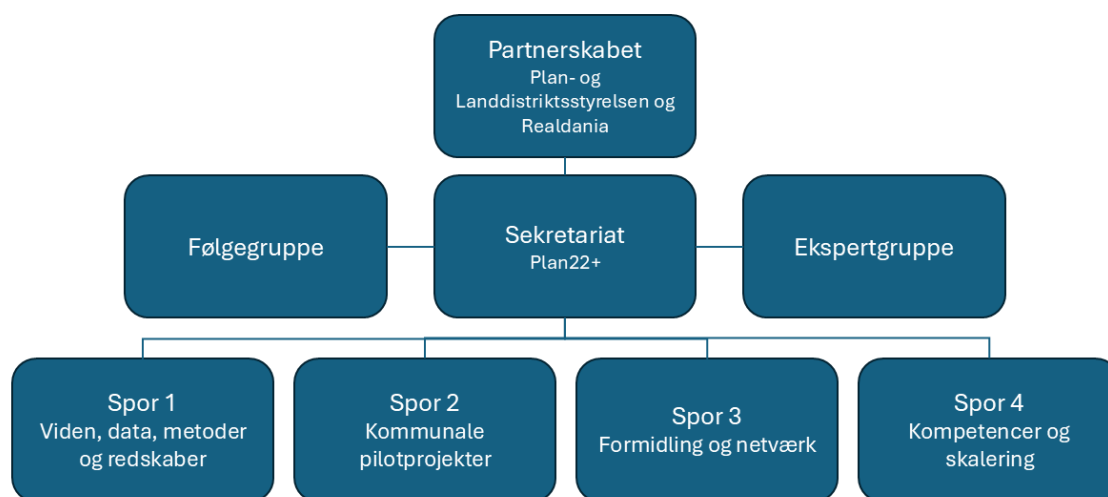
Som det fremgår af de fire indsatser, er der et overordnet mål om at muliggøre opnåelse af klimamålsætninger, hvilket, blandt andet, er gennem udvikling af planlægningsmæssige værktøjer og øget lokal forankring. *Plan22+* arbejder derfor mod resultater, der kan anvendes i implementering af *AGD*. [Dansk Byplanlaboratorium, U.D.a]

Formålet med *Plan22+* minder på mange måder om formålet med dette speciale, nemlig at udpege variable og faktorer, der kan medvirke til implementering af *AGD*. Derfor er det relevant at inddrage udviklingsprojektet, som empiri, eftersom det antages, at der kan være vigtige erfaringer at hente.

4.4.1 Organisering af Plan22+

Plan22+ er, som tidligere nævnt, et udviklingsprojekt, der arbejder med videns- og redskabsudvikling, men ikke med gennemførsel af konkrete klimaprojekter. Det er i kontrast til både *Limfjordsrådet* og *C2C CC*, der både har planlagt og gennemført forskellige delprojekter. Organiseringen af *Plan22+* har derfor ikke nødvendigvis samme relevans for implementeringen af *AGD*, som de andre eksempler fra praksis har, men på trods af dette, kan organiseringen medvirke til at skabe en større forståelse for deres arbejde. Ligeledes kan organiseringen medvirke til oprettelse af andre udviklingsprojekter, hvorfor dette afsnit er udarbejdet.

Plan22+ er organiseret med en styregruppe øverst, der består af et partnerskab mellem *Plan- og Landdistriktsstyrelsen*, *Realdania* og *Dansk Byplanlaboratorium*. Under styregruppen findes et sekretariat, der er forankret i *Dansk Byplanlaboratorium*, og sidestillet med dette, er der tilknyttet en følgegruppe og en ekspertgruppe. Indsatsen er opdelt i fire underliggende spor, der hver især har fokus på elementer inden for den fysiske planlægning. [Dansk Byplanlaboratorium, U.D.a] Organiseringen er illustreret på figur 4.4, hvor de indbyrdes forhold mellem organerne er skitseret.



Figur 4.4. Organisering af *Plan22+* - Udarbejdet efter [Dansk Byplanlaboratorium, U.D.a]

Styregruppen har det overordnede ansvar for projektets gennemførelse, hvilket blandt andet indebærer fordeling af midler til pilotprojekter [Bilag 4, 2025, 19:35]. *Styregruppen* består af medlemmer fra henholdsvis *Plan- og Landdistriktsstyrelsen*, *Realdania* og *Dansk Byplanlaboratorium* [Dansk Byplanlaboratorium, U.D.a].

Sekretariatet koordinerer, administrerer og tilrettelægger det samlede arbejde, samt rådgiver kommunerne i forhold til pilotprojekterne. *Sekretariatet* refererer til *Styregruppen*. [Dansk Byplanlaboratorium, U.D.a] *Følgegruppen* er sammensat af repræsentanter fra forskellige organisationer, foreninger og lignende, der arbejder indenfor klimaområdet. *Følgegruppens* opgaver består i at bidrage med input til indsatserne, og derudover at videreformidle viden fra projektet til andre tiltag. [Plan22+, 2022b] *Ekspertgruppen* består af medlemmer fra forskningsmiljøer, der tilsammen dækker alle de fagområder, som projektet berører. *Ekspertgruppens* opgave består især i forhold til *Spor 1 - Viden, data, metoder og redskaber*, hvor formålet er, at skabe det forskningsmæssige grundlag for de øvrige spor, hvilket blandt andet kræver, at eksperterne bidrager med relevant data og metoder. [Plan22+, 2022a] I *Spor 2 - Kommunale pilotprojekter*, indgår udvalgte kommuner i pilotprojekter, hvor målet er at afprøve og udvikle nye metoder i opnåelse af klimamålsætninger. Formålet med *Spor 3 - Formidling og netværk*, er at få ny viden

fra indsatserne ud til relevante aktører, så det kan medvirke til opnåelse af klimamålsætninger. Ligeledes skal sporet medvirke til et forbedret politisk beslutningsgrundlag på området. Det sidste spor, *Spor 4 - Kompetencer og skalering*, arbejder for at inddrage og forankre ny viden i, blandt andet, efteruddannelsesforløb. [Dansk Byplanlaboratorium, U.D.b]

Overordnet set, er der tale om en organisation med fokus på dannelse af ny viden og metoder inden for den fysiske planlægning, afprøvning af disse, samt formidling til relevante aktører på området. Altså en organisation der kan få stor betydning for opnåelse af målsætningerne i AGD.

4.4.2 Nøglepersons erfaringer fra Plan22+

Ved hjælp af den skitserede organisering af *Plan22+* er det tydeligt, at projektet arbejder målrettet for at muliggøre en forbedret klimaindsats i Danmark, men det giver ikke indblik i de erfaringer der opnås i projektet. Derfor er det, ligesom ved *Limfjordsrådet* og *C2C CC*, relevant at inddrage erfaringer fra nøglepersoner, der er tilknyttet projektet, for at skabe et mere helhedsorienteret indblik i det. Hertil har specialegruppen interviewet Britt Vorgod Pedersen, sekretariatschef i *Plan22+*, der i kraft af sin nuværende funktion, samt tidligere jobs indenfor planlægning på nationalt-, regionalt- og kommunalt niveau, anses som værende en nøgleperson i forhold til *Plan22+* og planlægning generelt. Transskribering af interviewet kan ses i *Bilag 4 - Transskribering - Interview Britt Vorgod Pedersen*.

Sammenfatning af interview med Britt Vorgod Pedersen

Samarbejdet i *Plan22+* har, ifølge Pedersen, været præget af en stærk ambition om at koble fysisk planlægning og klimamål mere direkte, og netop dette forhold udgør fundamentet for de støttede pilotprojekter [Bilag 4, 2025, 0:17]. En central erfaring er, at projekterne skal have eksempelvis værdi for andre kommuner og bidrage til en bredere læring [Bilag 4, 2025, 2:23]. Muligheden for at benytte erfaringer andre steder er vigtig for at skabe nationalt udbytte af de lokale og tværkommunale initiativer. *Plan22+* faciliterer desuden faglige netværk mellem kommunerne, hvor pilotprojekter drøftes, og fælles problemstillinger identificeres [Bilag 4, 2025, 2:23]. Her fremhæver Pedersen, at netværkene ikke blot styrker erfaringsudveksling, men også muliggør faglig sparring og input fra forskere og eksperter [Bilag 4, 2025, 2:23]. Dette peger i retning af en hybrid model mellem økonomisk støtte og vidensfacilitering.

En vigtig pointe fra interviewet er erfaringerne med det tværkommunale samarbejde. Ifølge Pedersen er der en generel velvilje blandt kommunerne til at samarbejde, og konkrete projekter, eksempelvis i Randers-, Viborg- og Favrskov Kommune samt mellem Odense- og Assens Kommune, har vist, at det er muligt at skabe funktionelle samarbejder på tværs, når der foreligger fælles interesser [Bilag 4, 2025, 5:43]. I førstnævnte projekt har man arbejdet videre på en fælles

landskabsstrategi, mens sidstnævnte bygger på en gensidig afhængighed i relation til vandudfordringer. Dog pointerer Pedersen også, at planlægningens politiske karakter undertiden gør tværkommunalt samarbejde vanskeligt. Særligt når samarbejdet berører byudvikling, detailhandel og lignende politisk følsomme emner, kan konkurrence mellem kommuner besværliggøre fælles løsninger. Hun peger på, at nogle kommunale aktører, såsom biologer, ofte har lettere ved tværkommunalt samarbejde end planlæggere, der i højere grad er underlagt politiske hensyn. [Bilag 4, 2025, 5:43]

Borgerinddragelse fremhæves, som en nødvendig forudsætning, for at sikre langtidsholdbarhed og opbakning til planerne. Der nævnes forskellige grader af inddragelse i projekterne – fra tidlig dialog med lodsejere og interessenter til mere formaliserede borgerprocesser. [Bilag 4, 2025, 12:53] Det overordnede billede er, at inddragelse er afgørende for legitimitet, men samtidig tidskrævende og nogle gange i konflikt med hurtig målrealisering [Bilag 4, 2025, 15:23].

Ligeledes peger Pedersen på nogle juridiske og lovgivningsmæssige barrierer, som pilotprojekterne er stødt på. Et eksempel er et projekt, hvor ønsket om midlertidig placering af solceller i det åbne land viste sig at være uopnåeligt med eksisterende lovgivning, hvilket fremhæver, hvordan praksisnære projekter kan afdække rammemæssige flaskehalse, og dermed fungere som feedback til nationale myndigheder [Bilag 4, 2025, 16:01].

Derudover lægger Pedersen vægt på, at man i *Plan22+* har forsøgt at have en katalyserende tilgang, hvor projektets arbejde skal sætte skub i endnu mere udvikling på området [Bilag 4, 2025, 22:03]. Ligeledes fremhæver hun erfaringer fra en nyligt afholdt konference, som *Plan22+* var involveret i planlægningen af, hvor kommunerne ytrer, at de gerne ser, at erfaringer fra tidligere samarbejder bliver inddraget i de lokale treпарter, samt at tidsaspektet i *AGD* kan blive en udfordring, da man frygter, at tidsplanen kan resultere i en mindre konkret udtagingsplanlægning, end den der ligges op til i *AGD*. [Bilag 4, 2025, 23:31].

Afslutningsvis understreger Pedersen, at tværkommunalt samarbejde, helhedstænkning og arbejde på tværs af sektorer er alfa-omega i opnåelse af målsætningerne fra *AGD* [Bilag 4, 2025, 28:27].

4.4.3 Sammenfatning af erfaringer fra Plan22+

Interviewet med Britt Vorgod Pedersen fra *Plan22+* peger på en række centrale erfaringer, der har relevans for tværkommunal planlægning i relation til *AGD*.

For det første viser interviewet, at *Plan22+* aktivt arbejder med at koble fysisk planlægning til klimamål, særligt i relation til CO₂-reduktion, og at det sker gennem økonomisk støtte til pilotprojekter med eksempelvis værdi for andre kommuner. Dette suppleres af en stærk faglig understøttelse og netværksbaseret facilitering, hvor viden deles på tværs og forskningsbaseret

input bringes i spil.

Erfaringerne med tværkommunalt samarbejde er overvejende positive, når projekterne tager afsæt i fælles interesser, tidligere samarbejde eller konkrete geografiske sammenhænge – eksempelvis et fælles vandområde. Samarbejdet mellem Viborg-, Randers- og Favrskov Kommune samt mellem Odense- og Assens Kommune illustrerer, hvordan geografisk sammenhæng og gensidig afhængighed kan understøtte samarbejde. Dog fremhæves det, at planlægningens politiske karakter kan udgøre en barriere, særligt, når kommunale interesser kolliderer på områder som byudvikling og detailhandel. Dette vidner om behovet for stærk koordinering og en neutral rammesætning for at mindske konkurrencehensyn.

Borgerinddragelse fremhæves som både en nødvendighed og en udfordring. Uden bred inddragelse risikerer projekterne at miste opbakning, men samtidig påpeges det, at den brede deltagelse kan være svær at forene med de politiske og tidsmæssige krav. Her anses den fysiske planlægning, som potentielle redskaber til at sikre en bredere demokratisk debat og samfundsmæssig forankring.

Derudover viser erfaringer fra *Plan22+*, at pilotprojekterne kan fungere som pejlemærker for nationale myndigheder, ved at identificere konkrete juridiske barrierer og bidrage til løbende politisk læring. Det ses, for eksempel, ved ønsket om midlertidig placering af solceller, som viste sig at kræve ændret lovgivning.

Sammenfattende understreger erfaringer fra *Plan22+* vigtigheden af netværksbaseret støtte, fælles interesseområder og lokal forankring, men også nødvendigheden af klare politiske rammer og opmærksomhed på tværgående og demokratiske processer.

På samme måde, som det var tilfældet med erfaringer fra *Limfjordsrådet* og *C2C CC*, er den indsamlede empiri fra *Plan22+* gennemarbejdet, og de vigtigste identificerede pointer er opstillet i nedenstående skema, tabel 4.3. Sammen med pointerne er fordele og ulemper præsenteret, hvilke både baseres på interviewpersonens holdninger og projektgruppens afledte tanker.

Pointe	Fordele	Ulemper
Tværkommunale pilotprojekter	- Giver eksempel-værdi for andre kommuner - Skaber national læring fra lokal praksis - Understøtter funktionelle samarbejder på tværs	- Kræver fælles interesse og tillid - Kan bremses af politiske hensyn eller konkurrence - Lovgivning kan forhindre tværgående løsninger
Netværksfacilitering og faglig sparring	- Fremmer vidensdeling og refleksion - Muliggør input fra forskere og eksperter - Kombinerer økonomisk støtte med faglighed	- Kræver tid og koordination - Risiko for forskelle i kommunal kapacitet - Faglighed kan kollidere med politiske prioriteringer
Borgerinddragelse og lokal forankring	- Øger legitimitet og langtidsholdbarhed - Styrker lokal opbakning til klimamål - Skaber demokratisk ejerskab	- Ressource- og tidskrævende - Vanskeligt at forene med hurtig målopfyldelse - Inddragelse varierer i omfang og kvalitet
Organisering med vidensspor	- Systematisk opdeling sikrer fokus - Inddrager både forskning, netværk og kommuner - Understøtter helhedstænkning og kapacitetsløft	- Ikke direkte udførende aktør - Vanskeligt at måle konkret effekt - Risiko for distance til praksis
Identifikation af lovgivningsbarrierer	- Pilotprojekter afdækker konkrete barrierer - Understøtter politisk læring og reformbehov - Giver national feedback fra lokal praksis	- Lovgivningen sætter grænser for samarbejde - Langsomme politiske processer hæmmer handling - Kan skabe frustration lokalt

Tabel 4.3. Skema over pointer, fordele og ulemper – *Plan22+*

4.5 Sammenfatning af erfaringer fra praksis

De tre cases, *Limfjordsrådet*, *C2C CC* og *Plan22+*, illustrerer forskellige måder at tilrettelægge og drive tværkommunalt samarbejde på. Samlet set viser de, hvordan stærke samarbejder kan fungere som praktiske redskaber i realiseringen af *AGD*, der stiller krav om massiv arealomlægning, lokal forankring og inddragelse af aktører på tværs af sektorer og niveauer.

Limfjordsrådet demonstrerer, hvordan langvarige samarbejder med geografisk og tematisk forankring kan opbygge både faglig kapacitet og politisk legitimitet. Rådets sekretariat fungerer som erfaringsbank og koordinerende enhed, hvilket især understøtter mindre kommuner. Denne model er i tråd med *AGD*s mål om helhedstænkning og faglig forankring, som efterspørges i udarbejdelsen af lokale omlægningsplaner i *MARS*-systemet. Dog viser casen også, at manglende myndighed og lodsejerinddragelse kan blive en hæmsko, hvilket kan blive et vigtigt læringspunkt for de lokale treparter.

C2C CC giver et andet billede, hvor strategisk projektledelse og midlertidig finansiering bruges til at drive handling, læring og netværk. Gennem en adaptiv tilgang lykkedes det at skabe rum for eksperimenter og nytænkning, hvilket *AGD* i praksis også åbner for, men uden at opstille et egentligt planlægningsredskab. Her giver *C2C CC* erfaringer med at strukturere samarbejde og dele viden, som de lokale treparter kan trække på, for eksempel i form af faciliterede netværk og evaluering som styringsværktøj. Projektet blev dog hæmmet af manglende national opmærksomhed, hvilket *AGD* forsøger at imødegå gennem en national taskforce og tættere statslig koordinering.

Plan22+ tilføjer et nyt perspektiv ved at koble fysisk planlægning og klimamål i konkrete tværkommunale pilotprojekter. Denne praksis har relevans for *AGD*, som netop forudsætter, at lokale aktører omsætter nationale mål til konkrete arealomlægninger. *Plan22+* viser, hvordan tværfaglig sparring og netværk kan styrke refleksion og kapacitet, og hvordan indsamling af praksisnær viden kan anvendes til at påvirke nationale rammer, for eksempel i forhold til lovgivningsmæssige barrierer og dataanvendelse. Dette er i direkte tråd med *AGD*s intention om, at erfaringer fra lokale treparter skal opsamles og anvendes i videreudviklingen af rammevilkårene.

På tværs af de tre cases fremgår en række fællestræk, der potentielt kan understøtte implementeringen af *AGD*:

- Et stærkt *relationelt fundament* baseret på tillid og frivillighed.
- *Netværksbaserede samarbejdsformer*, der muliggør både horisontal videndeling og vertikal koordinering.
- *Tværfaglighed og lokal forankring* som drivkræfter for legitimitet og implementeringskraft.
- Behov for *facilitering og kapacitetsopbygning*, særligt i mindre kommuner.

- *Læringsloops og erfaringsopsamling*, der skaber mulighed for løbende forbedringer og national opskalering.

Samtidig rummer de tre cases også modsætninger der tydeliggør, at én model ikke passer til alle formål:

- *Tidshorisont og forankring*: *Limfjordsrådet* er kontinuerligt og konsolideret, mens *C2C CC* og *Plan22+* er projektorienterede og mere eksperimenterende.
- *Styringsform*: *C2C CC* er top-down strategisk organiseret, hvor *Limfjordsrådet* og *Plan22+* i højere grad arbejder med horisontale strukturer.
- *Formål og tematik*: *Plan22+* integrerer fysisk planlægning og klima, mens *Limfjordsrådet* primært har fokus på vandmiljø og *C2C CC* på klimatilpasning.
- *Sammenhæng til nationale mål*: *Plan22+* arbejder aktivt med skalérbarhed og lovgivningsinput, mens de øvrige primært fokuserer på lokal forvaltning og implementering.

Opsummeret viser de tre cases, at implementeringen af *AGD* forudsætter mere end vilje og midler. Den kræver også modeller og erfaringer, som gør det muligt at navigere i kompleksiteten. Erfaringerne fra praksis kan derfor fungere som eksempler på organisationsformer og redskaber, der kan inspirere de 23 lokale treparter i deres arbejde med arealomlægning, naturgenopretning og klimatilpasning, og dermed være med til at gøre målsætningerne fra *AGD* til virkelighed.

Tværgående planlægning i et teoretisk perspektiv 5

*Et centralt led i forbindelsen med at undersøge, hvordan målene i AGD kan opnås, er ved at besvare underspørgsmålet: **Hvilken rolle kan planteoretiske erfaringer og forskning om Soft Spaces og Fuzzy Borders spille i implementeringen af Aftale om et Grønt Danmark, når der skal gennemføres omfattende arealomlægninger?** Kapitlet udspringer fra de konkrete og praksisnære erfaringer, som er blevet undersøgt i kapitel 4. Indsigterne og erfaringerne fra praksis motiverer en teoretisk undersøgelse, som kan belyse de planlægningsmæssige dynamikker, der kan gøre sig gældende i implementeringen af AGD. Den indsamlede empiri fungerer i denne sammenhæng som et analytisk filter til at udpege de typer af problematikker og praksisformer, der er relevante at undersøge nærmere gennem planlægningsteori. På baggrund af dette udvælges og diskuteres en række planteoretiske begreber og teorier, der kan bidrage til en dybere forståelse af de forhold, som har vist sig centrale i praksis. Planlægningsteorien anvendes derfor som en refleksiv ramme til at identificere og vurdere de mest relevante variable og tilgange, der kan medvirke til en succesfuld implementering af AGD.*

Som det beskrives i afsnit 3.1, Aftale om et Grønt Danmark, så er AGD et ambitiøst forsøg på at gentænke Danmarks arealanvendelse, gennem helhedsorienteret, tværgående og lokalt forankret planlægning. I den forbindelse findes det relevant at introducere planlægningsbegreberne soft spaces og fuzzy borders, da disse er centrale teoretiske perspektiver i sammenhængen mellem at forstå, hvordan nye rum for samarbejde og styring etableres uden for traditionel planlægning. Planlægningsteorien inddrages for at bringe nye perspektiver i spil, også dem, som ikke nødvendigvis er blevet nævnt direkte i den empiriske del, men som vurderes at være relevante i lyset af den kontekst, aftalen skal realiseres i. Ved at kombinere erfaringer fra praksis med teoretisk viden, er målet at kunne pege på mere generelle mønstre og fremhæve bestemte forhold og variable, som kan være særligt betydningsfulde for implementeringen af AGD.

5.1 Soft Spaces, Fuzzy Borders og tværgående planlægning

Den foregående analyse af praksis har peget på en række sammenhænge og udfordringer ved tværkommunal planlægning, som ikke altid kan håndteres gennem traditionelle rammer. Eksemplerne viser, hvordan samarbejde ofte foregår i uformelle rammer, hvor administrative grænser udviskes, og hvor fleksibilitet, gensidig tillid og tilpasningsevne er afgørende for udvikling. Samtidig fremgår det, at de formelle strukturer, for eksempel mangel på lovhjemmel eller uklar rollefordeling, i flere tilfælde hæmmer implementering, hvorfor der opstår behov for alternative planlægningsformer.

Netop disse træk peger på relevansen af begreberne *soft spaces* og *fuzzy borders*, som i planlægnings teorien bruges til at beskrive planlægningsformer, der netop bevæger sig uden for det administrative og institutionelt fastlagte. Begreberne fungerer derfor som teoretisk udgangspunkt til at analysere de dynamikker, som er identificeret i praksis, og samtidig bringe ny viden i spil om muligheder og begrænsninger i uformel og tværgående planlægning. Målet er at bruge disse perspektiver til at identificere centrale variable, som kan understøtte implementeringen af AGD.

Begreberne *soft spaces* og *fuzzy borders* har udbredt sig i den strategiske planlægningslitteratur i takt med at komplekse planlægningsudfordringer på tværs af administrative grænser og sektorer er vokset, og dermed også behovet for mere fleksible planlægningsformer. Begreberne udfordrer de traditionelle rammer for forståelsen af planlægningen, som tidligere i planlægningsregi har været forankret i faste geografiske og/eller juridisk fastsatte rammer.

Det tydeliggøres blandt andet af Walsh et al. [2012], der definerer *soft spaces* som værende:

"(...) a particular type of space, which (...) represent a geographical area in a particular way that lies outside of the political-administrative boundaries and internal territorial divisions of the nation-state" [Walsh et al., 2012, s. 5].

Her understreges det, at *soft spaces* er strategiske planlægningsrum, som kan etableres for at muliggøre en anden form for styring - typisk på tværs af administrative og geografiske grænser. Det fremhæves af Waterhout [2010], at *soft spaces* ofte bliver etableret som en reaktion på fasttømrede oppositionelle kræfter, der kan hæmme udviklingen i eksisterende administrative rum [Waterhout, 2010, s. 2]. *Soft spaces* og *fuzzy borders* fungerer således som strategiske greb for at kunne destabilisere fastlåste institutionelle strukturer, og dermed skabe nye muligheder for at tilpasse udviklingen til stedets reelle geografi [Allmendinger og Haughton, 2009, s. 625]. Dette er centralt i konteksten af AGD, hvor hensigten er at skabe en koordineret og langsigtet

omstilling af Danmarks arealanvendelse med henblik på natur og klima. Det involverer en bred vifte af aktører, som skal koordinere en helhedsorienteret og omfattende arealomlægning af Danmark, på tværs af de administrative og geografiske grænser. Det kræver sammenspil mellem *hårde* og *bløde* rum.

Waterhout [2010] og Walsh et al. [2012] understreger begge, at *soft spaces* ikke skal ses som en modsætning til *hard spaces*, men derimod som gensidige afhængige forhold, hvor det ene ikke kan fungere uden det andet [Waterhout, 2010, s. 2] [Walsh et al., 2012, s. 7]. De *hårde* rum findes i aftalens nationale målsætninger, planværktøjer og bindende retningslinjer og lovgivning, der udgør rammerne og retningen for implementeringen af *AGD*. Aftalen indeholder dog samtidig *bløde* rum i form af partnerskaber, lokale treparter, frivillige aftaler og lokal forankring, der er nødvendige for at kunne skabe legitimitet og tilpasning til de lokale forhold, samt på tværs af geografiske grænser. De to planlægningsrum er gensidigt afhængige, hvor der er risiko for at de *hårde* elementer mister effekt uden lokal tilpasning og forankring, mens de *bløde* elementer kræver klare strukturer og mål at arbejde hen mod.

Et nært beslægtet begreb til *soft spaces*, er *fuzzy borders*, der beskriver de udviskede eller overlappende grænser, der er med til at lette nogle af de udfordringer, der kan være i forbindelse med tværgående planlægning på tværs af grænser. Heley [2013] beskriver *fuzzy borders* som:

"(...) (used to define functional regions which do not conform to known political or administrative units) and new post-devolution spaces of planning (subregions, city-regions)"
[Heley, 2013, s. 1330]

Heley [2013] peger derudover på, at denne form for udviskning kan være en konstruktiv måde at løse udfordringer på, eftersom det muliggør samarbejder, hvor det giver mening, fremfor at være bundet af administrative grænser [Heley, 2013, s. 1335]. Allmendinger og Haughton [2009] påpeger koblingen mellem *soft spaces* og *fuzzy borders* som en form for politisk incitament til at bryde med de allerede eksisterende traditionelle rammer, der i nogle tilfælde kan anses som værende langsommelige, bureaukratiske og med manglende forståelse for de reelle geografiske områders problemer og potentialer [Allmendinger og Haughton, 2009, s. 619]. I *AGD* er der et behov for, at indsatsen koordineres ud fra de lokale treparter frem for kommunegrænserne. Det medvirker til en funktionel geografisk logik, der fremmer koordinationen omkring de naturlige afgrænsninger fremfor de administrative grænser. Det lokale kendskab, som det antages, at de lokale treparter har, medvirker samtidig til en større forståelse af områdernes sammenhæng, kapacitet og potentialer, hvilket kan bidrage til at effektivisere planlægningsprocessen.

Der er dog også kritiske perspektiver i forbindelse med *soft spaces* og *fuzzy borders* i forbindelse med styring, ansvar og legitimitet. Zimmerbauer og Paasi [2019] påpeger, at nye bløde planlæg-

ningsrum kan føre til en uklarhed omkring legitimiteten og ansvaret, særligt fordi administrative grænser stadig kan skabe udfordringer i forbindelse med ansvarsfordeling [Zimmerbauer og Paasi, 2019, s. 773]. Indflydelse og legitimitet er også et problem, som Waterhout [2010] beskriver. Han fremhæver, at deltagelse og ansvarlighed kan blive udfordret i de mere uformelle styringsformer [Waterhout, 2010, s. 1-2]. Denne dobbelthed mellem fleksible planlægningsrum og risiko for mangel på ansvar og legitimitet kan blive en central udfordring i forbindelse med implementeringen af *AGD*, eftersom der kan ske en udviskning af ansvarsfordelingerne, når der planlægges på tværs af grænser. Den demokratiske legitimitet er samtidig i risiko for at blive svækket, hvis beslutningsprocesserne bliver uigennemsigtige eller domineret af enkelte aktører med særlige agendaer. Den uklare ansvarsfordeling og eventuelt svækket demokratisk legitimitet kan resultere i forsinkelser, konflikter og lavere tillid fra offentligheden, hvilket kan hæmme aftalens gennemslagskraft.

Soft spaces og *fuzzy borders* kan altså skabe fleksible planlægningsrum, der gør det muligt at adressere komplekse og funktionelle problematikker på tværs af administrative grænser. Rumene kan udvikle løsninger, som kan fungere udenom institutionelle rammer - men kun hvis de understøttes af struktur, ansvarsfordeling og legitimitet. Det kan blive særligt relevant for implementeringen af *AGD*, hvori der både skal koordineres på tværs af grænser, funktionelt og det skal være forankret i eksisterende institutioner.

5.2 Hybrid Governance og netværksbaseret styring

Soft spaces og *fuzzy borders* skaber, som etableret i ovenstående afsnit, mulighed for tværgående planlægning. På trods af dette, er disse planlægningsrum sjældent tilstrækkelige i sig selv. Succesen kan afhænge af, hvordan rummene bliver organiseret og koordineret på tværs af aktører, niveauer og interessenter. Udviklingen af *soft spaces* og *fuzzy borders* har skabt et behov for nye former for styring, der kan håndtere, det øgede behov for koordinering på tværs af institutionelle grænser. I stedet for traditionel hierarkisk top-down styring er tværgående planlægning i større grad styret gennem netværk og *hybrid governance*-strukturer, eftersom flere aktører samarbejder uden nødvendigvis at have en klar overordnet myndighed.

Snyder [2023] beskriver i sin analyse af *soft law*, hvordan fleksible, ikke-bindende regler og samarbejdsformer kan understøtte komplekse planlægningsprocesser, hvor formelle hierarkier enten mangler eller er utilstrækkelige [Snyder, 2023, s. 13]. Snyder [2023] beskriver *soft law* som værende retningslinjer, der ikke nødvendigvis kommer fra staten eller er juridisk bindende, men som ofte har praktiske eller indirekte juridiske virkninger [Snyder, 2023, s. 11-12]. Det står i kontrast til definitionen af *hard law*, der er juridisk bindende og skaber juridiske forpligtigelser, som typisk håndhæves af domstolene [Snyder, 2023, s. 10-11]. *Soft law* er en betegnelse

for frivillige eller ikke-bindende regler og aftaler, der bruges til at koordinere normer og skabe fælles opfattelser. Normer anses som værende universelle og essentielle for livet, uanset om de er skrevne eller uskrevne [Snyder, 2023, s. 11]. *Soft law* kan derfor anvendes som et koordinerende værktøj mellem forskellige aktører, der sammen konstruerer og håndhæver normative forventninger uden nødvendigvis at trække på juridisk autoritet [Snyder, 2023, s. 12]. Det er en god illustration af, hvordan *governance* i moderne samfund ikke kun opererer gennem tvang og magt, men også via mere legitimerede ikke-bindende normer, der ofte er internaliseret i praksisfællesskaber og institutionelle netværk [Snyder, 2023, s. 12-13]. Kombinationen af *soft law* og *hard law* skaber en grad af *hybriditet*, der viser sameksistens og engagement mellem lov og ny forvaltning.

Snyder [2023] mener dog, at begrebet *soft law* skal nytænkes eftersom at ordene 'blød' og 'lov' er modstridende, og skaber derfor en paradoksal betydning. Der er et behov for et nyt udtryk, der beskriver den normative struktur, hvortil han foreslår *bambus*. *Bambus* er, ligesom normer, en del af det menneskelige og naturlige liv - det er stærkt, hurtigtvoksende, robust og fleksibelt. Dog er *bambus* og *hard law*, så tæt sammenflettet eller overlappende i mange sociale felter, at *hybriditet* må ses som reglen og ikke-hybriditet som undtagelsen. [Snyder, 2023, s. 20]

Set i kontekst til AGD, kan det ses som et konkret eksempel på *hybrid governance*. Aftalen er ikke juridisk bindende i traditionel forstand og operer derfor ikke kun gennem sanktionerende lovgivning, men i større grad gennem *soft law* eller som Snyder [2023] beskriver, *bambus*. Der er et behov for stærkt, robust samarbejde, der samtidig er fleksibelt, men også hurtigtvoksende for at kunne nå i mål. Aftalen trækker på fælles målsætninger og samarbejdsaftaler mellem stat, kommuner og lokale aktører. Den skal i høj grad realiseres gennem partnerskaber, udviklings- og koordineringsfora, herunder de lokale treparter, snarere end gennem bunden lovgivning og sanktioner. Det tværgående samarbejde er centralt for gennemførslen af aftalen, og kræver netop styringsformer, som repræsenterer Danmarks normer, retningslinjer og fælles forståelser og ønsker for den grønne omstilling, fremfor formelle hierarkier og top-down styring.

For at se nærmere på det i et dansk perspektiv har Olafsson [2012] lavet en undersøgelse af dansk stiplanlægning. Det er slet ikke i samme skala, som implementering af AGD, men er inddraget for at se nærmere på, hvordan netværksbaseret styring fungerer i Danmark på nuværende tidspunkt. Olafsson [2012] undersøgelse afspejler et velfungerende samarbejde i forhold til netværksbaseret planlægning og partnerskaber. Det netværksbaserede samarbejde beskrives som et effektivt redskab, når lokale aktører, lodsejere, forvaltninger og lokal samfundet inddrages aktivt og på lige vilkår [Olafsson, 2012, s. 1]. Når lokale initiativer får reel indflydelse på planlægningsprocessen, mindskes modstanden, og der er større chance for en succesfuld implementering [Olafsson, 2012, s. 2]. Olafsson [2012] påpeger dog, at det kræver en vis balancegang for den kommunale planlægger, når borgerinddragelsen sker gennem selvbestemmelse. Ønsket

om planlægning skal ske nedefra, og planlæggeren må derfor nogle gange gå på kompromis med de øvre hierarkiske planer - det giver dog, som regel, en mere succesfuld planlægning og gennemslagskraft på denne måde [Olafsson, 2012, s. 2].

Erfaring fra dansk klimaplanlægning viser yderligere, at borgere generelt er mere villige til at deltage, når de ikke oplever, at beslutninger træffes hen over hovedet på dem. Det har en positiv effekt, når initiativer udspringer af fælles engagement og bygger på principper om frivillighed, åbenhed og inklusion. Skal udvikling lykkes, kræver det et forpligtende fællesskab, der tager udgangspunkt i den lokale kontekst og de mennesker, der bor og arbejder i området. For at dette kan realiseres, er der behov for netværk og samarbejdsfora, som kan understøtte processen. Her spiller det offentlige en vigtig rolle som både facilitator og forankringspunkt for den videre udvikling. [Agger og Tortzen, 2023, s. 216]

Det er nogle pointer, der er værd at have in mente i forhold til implementeringen af *AGD*. Der er større chance for at få en succesfuld implementering, hvis udførelsen af målsætningerne er lokalt forankret, og har stor lokal opbakning, også selv hvis det kræver, at de lokale treparter må gå på kompromis med nogle af deres egne tanker og ideer i forhold til gennemførelsen af den ønskede grønne omstilling.

Hybrid governance og netværksbaseret styring muliggør altså fleksibelt og tværgående samarbejde i mere komplekse planlægningsprocesser. De bygger begge, i større grad, på frivillig koordinering og partnerskaber. Det er dog samtidig tydeligt, at der stadig er et behov for en vis struktur for at undgå fragmentering, og det er netop denne balancegang mellem fleksibilitet og styring, der er afgørende for implementeringen af *AGD*.

5.3 Institutionalisering, risiko og omstilling i planlægningsrum

Mens *soft spaces*, *fuzzy borders*, *hybrid governance* og netværksbaseret styringsformer påpeger nye muligheder for tværgående planlægning, peger flere teoretikere på, at deres succes er afhængig af en vis form for institutionalisering. Hvis de fleksible planlægningsrum bliver for løst koblet og sammensat, risikerer de at miste deres styringsevne, legitimitet, gennemslagskraft og fremdrift.

Olesen [2011] fremhæver, at *soft spaces* har størst succes, når de er tæt knyttet til eksisterende formelle institutioner, som eksempelvis kommunale strukturer [Olesen, 2011, s. 21]. Det er derfor vigtigt ikke at lægge alt for meget vægt på den mulige fleksibilitet uden at sikre sig institutionel stabilitet også, da det kan skabe en større grad af usikkerhed [Olesen, 2011, s. 18]. Hvis ikke der sker en formel institutionel kobling, er der risiko for, at *soft spaces* bidrager til

en konkurrerende platform for regional eller kommunal politik fremfor at supplere til de fælles formelle politiske arenaer [Olesen, 2011, s. 18].

En lignende problematik belyses i Stafford [2022], hvor det beskrives hvordan *soft spaces* ikke blot opstår, men også udvikler sig over tid gennem processer, der både er *hardening* og *softening* [Stafford, 2022, s. 1769]. *Hardening* betegner den proces, hvor et oprindeligt fleksibelt og uformelt samarbejdsrum bliver mere formaliseret og regelstyret [Stafford, 2022, s. 1771]. *Hardening* kan både styrke og svække *soft spaces*, da det på den ene side kan øge kapacitet og legitimitet, men på den anden side kan det miste fleksibiliteten. *Softening* er derimod den proces, hvor *hard spaces* gradvist mister deres institutionelle styrke, ligesom at pille et løg, lag for lag indtil der ikke er mere tilbage [Stafford, 2022, s. 1772].

Processer, hvor *soft spaces* enten udvikler sig gennem *hardening* eller *softening* kan dermed både rumme fordele og udfordringer. Stafford [2022] pointerer blandt andet, hvordan *hardening*-processer med formel ansvarstildeling og finansiering ikke er nok i sig selv, hvis kapaciteten og den politiske opbakning ikke bliver styrket samtidig [Stafford, 2022, s. 1776, 1778]. Omvendt kan *softening* også have konsekvenser, hvor Stafford [2022] peger på, at fraværet af en offentlig forankring og tilstedeværelse blev en svaghed for en konkret case med walisiske transportkonsortier. Deinstitutionalisering kan dermed have konsekvenser for kapaciteten og gennemslagskraften for planlægningsrum, der er blevet *softened*. [Stafford, 2022, s. 1778] Stafford [2022] pointerer således ud fra et teoretisk standpunkt, at planlægningsrum, som befinder sig i en slags uafklaret position mellem at være *soft* og *hard*, kan udvikle sig til at blive et:

"(...) worse-case scenario whereby these evolving spaces incur many of the costs of both 'hard' and 'soft' spaces but few of the benefits" [Stafford, 2022, s. 1772]

Fra et planlægningsteoretisk perspektiv sætter den walisiske case fokus på, at en institutionalisering/*hardening*, som ikke bliver bakket klart op af en klar strategi, kan efterlade *soft spaces* i en tvetydig position - som tilfældet var med de walisiske konsortier. De havde således en styringsposition uden at have den nødvendige gennemslagskraft. Stafford [2022] understreger dermed også, at *soft spaces* kan kræve langsigtet støtte, synlighed og kapacitet, og hvis disse ikke bliver underbygget tilstrækkeligt, så kan planlægningsrummene ende i en situation, hvor de hverken er fleksible nok til at engagere sig bredt, eller robuste nok til at levere resultater [Stafford, 2022, s. 1772].

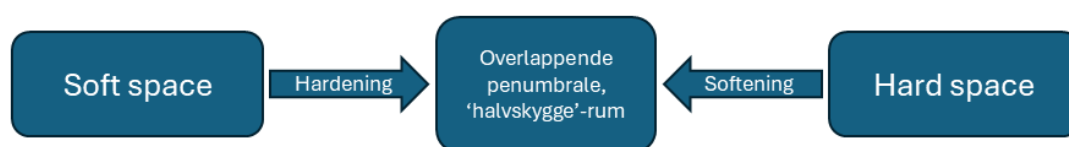
Implementeringen af AGD kontekstualiseres i høj grad til artiklen fra Stafford [2022]. AGD fremmer netop samarbejder på tværs af administrative og geografiske grænser, som har karakter af *soft spaces*. Med udgangspunkt i Stafford [2022], kan aftalens fleksibilitet og lokalt forankret samarbejde blive en svaghed, hvis ikke den bliver fulgt op med *hardening*. Et tænkt

eksempel herpå kunne være, at arealforvaltningen kan risikere at miste momentum, hvis ikke *AGD* får tilført den tilstrækkelige kapacitet og politiske opbakning. *Hardening* kan være med at sikre legitimiteten og varig kapacitet i de lokale treparter, men, som Stafford [2022] påpeger, så kan det risikere ikke at være tilstrækkeligt, hvis ikke formaliseringen bliver ledsaget af ansvar og synlighed. Modsat kan *softening* medføre, at planlægningsrummene mister politisk opbakning eller manglende engagement, hvilket, som Stafford [2022] påpeger, kan medføre deinstitutionalisering, hvor de lokale treparter tømmes for reel kapacitet. Implementeringen af *AGD* kræver derfor en balancering mellem fleksibilitet, langsigtet støtte, ressourcer, politisk opbakning og tydelig tilstedeværelse.

Sammenfattende peger de teoretiske erfaringer på, at *soft spaces* og netværk skal styrkes institutionelt, for at kunne levere på ambitiøse målsætninger, som dem i *AGD*. Planlægningsrummene skal således være fleksible og tilpasningsdygtige samtidigt med, at de skal opnå en vis stabilitet gennem klar ansvarsfordeling, forankring i eksisterende institutioner og adgang til ressourcer.

5.4 Penumbrale rum og politisk indflydelse i fleksibel planlægning

Som et led i at undersøge planlægningsrum, herunder *soft spaces*, så introducerer Zimmerbauer og Paasi [2019] begrebet *penumbrale rum*. *Penumbrale rum* er et begreb, som dækker over de rum, hvor planlægning finder sted uden klare institutionelle rammer. *Soft spaces* anses ofte som værende fleksible i forbindelse med tværgående planlægning, dog præget af uformalitet, skiftende ansvar og flertydighed. *Penumbrale rum* skal her forstås, som 'halvskygger', hvor rum formes af flere lag af grænser, som kan være mere eller mindre tydelige alt efter den specifikke situation [Zimmerbauer og Paasi, 2019, s. 772-773]. Zimmerbauer og Paasi [2019] beskriver altså *penumbrale rum*, som værende en slags dualisme mellem *hard spaces* og *soft spaces*, som illustreret på figuren 5.1 [Zimmerbauer og Paasi, 2019, s. 772]. Zimmerbauer og Paasi [2019] påpeger, at planlægning ikke kan forstås ud fra en klar opdeling mellem *hard-* og *soft spaces*, men snarere, at rummene omdannes i retning af hinanden, og dermed kan flyde sammen i planlægningsprocesser [Zimmerbauer og Paasi, 2019, s. 773].



Figur 5.1. Illustration af *penumbrale rum* - Udarbejdet med udgangspunkt i [Zimmerbauer og Paasi, 2019, s. 773]

Denne dualisme afspejles også af Olesen [2011], hvor det fremhæves, hvordan *soft spaces* i dansk kontekst forsøger at skabe nye planlægningsrum på subnationalt niveau uden om den formelle planlægning, men at de stadig ikke helt formår at udfylde hullerne mellem formelle planlægningsstrukturer, og dermed skabe den sammenhængskraft, som *soft space*-litteraturen lægger op til for at binde den formelle planlægning sammen [Olesen, 2011, s. 1]. *Soft spaces* skaber derfor ikke nødvendigvis et frirum for *governance*-innovation, som de oftest fremstilles til at gøre. Rummene bliver i større grad præget af en uklar opgavefordeling og manglende institutionel sammenhæng, hvor Zimmerbauer og Paasi [2019]s begreb om *penumbrale rum* også bliver relevant i denne sammenhæng. De nye rum formes stadig af gamle grænser, og på trods af at de præsenteres som noget nyt, er de stadig delvist bundet af tidligere rumlige logikker og institutionalisering.

I lyset af implementeringen af *AGD* kan det argumenteres, at den netop er et eksempel på, at planlægning sker i *penumbrale rum*, hvor de hårdere institutionelle logikker skal mødes og forhandle i fleksible rum. De lokale treparter er et eksempel på, hvordan *hard spaces*, såsom *Staten* og kommuner, skal omdannes i retning af *soft spaces*. Zimmerbauer og Paasi [2019] fremhæver i artiklen, at de gamle institutionelle grænser ofte forbliver virksomme under overfladen af nye *soft space*-initiativer [Zimmerbauer og Paasi, 2019, s. 785], hvilket kan vise sig aktuelt i implementeringen af *AGD*, hvor grænserne mellem aktører og myndighedsniveauer kan være udviskede i aftalens intentioner, men de kan fortsat præge samarbejdet i praksis - i form af ansvarsfordeling og indflydelse på beslutninger. Denne politiske spænding kan de lokale treparter ende i, hvor de, i princippet, skal operere i et åben og fleksibelt planlægningsrum, men i praksis stadig kan være præget af tidligere administrative strukturer, hvilket Zimmerbauer og Paasi [2019] understreger med "*Thus, regions may be represented (...) as much softer than they are in practice*" [Zimmerbauer og Paasi, 2019, s. 777].

I Heley [2013]’s artikel fremhæves et eksempel, hvor grænserne har været uklare, men hvor der samtidig er sket en vis stabilisering over tid. Planområderne betragtes mere eller mindre som *soft spaces*, eftersom de ikke overlapper med faste institutionelle grænser. Det har medført, at områderne har udviklet sig til en positiv og lokalt tilpasset mekanisme, der understøtter en ny form for fysisk planlægning. Det er dog ikke uden udfordringer, da de fysiske planområder kan anses som værende meningsløse, og med mangel på nødvendig klarhed til at håndtere reelle funktionelle opgaver uden en fastsat ramme. [Heley, 2013, s. 1333-1334]

Det falder sammen med Zimmerbauer og Paasi [2019]’s udlæg om, at de bløde rum kommer fra et politisk ønske om at finde en ny måde at planlægge tværgående på, og er symbolsk vigtige, men der er risiko for at de bliver overskygget af uløste strukturelle spændinger oppe fra. De nye former for planlægningsrum, der skal være fleksible og progressive, viser sig i praksis stadig at være præget af gamle magtrelationer, upræcise grænser og svag forankring, hvilket netop er

penumbrale rum. Det er derfor en relation og balancegang, der er relevant at have in mente i forhold til implementering af *AGD*, hvor der kræves mere integreret planlægning, men med risiko for at gamle magtstrukturer og politiske agender vil ende med at dominere. Det kan begrænse nytænkning, og medføre, at de nye initiativer indlejres i eksisterende systemer frem for at transformere dem. De *penumbrale rum* kan risikere at blive fanget i de faste strukturer og politiske agendaer mellem ambitioner og den reelle implementering.

5.5 Sammenfatning af variable fra planteori

Analyserne af de benyttede planteoretiske artikler bidrager med perspektiver på, hvordan tværgående samarbejde og implementeringen af *AGD* kan styrkes. For at tydeliggøre hvilke fordele og ulemper *soft spaces* og *fuzzy borders* bidrager med, og som er gennemgående for de benyttede planteorier, opstilles der en samlet oversigt af disse nedenfor:

Fælles fordele

- Fremmer fleksibilitet og tilpasning til lokale forhold
- Styrker tværgående samarbejder og helhedsorienteret planlægning
- Skaber rum for nytænkning og eksperimentering
- Muliggør inddragelse og lokal forankring

Fælles ulemper

- Uklarhed om ansvar, roller og legitimitet
- Risiko for svækket demokratisk kontrol og manglende gennemsigtighed
- Stor afhængighed af frivillighed og tillid til systemer
- Udfordringer ved implementering af nye strukturer i eksisterende strukturer

De planteoretiske analyser danner perspektiver, der i et samlet billede viser, at fleksibel og tværgående planlægning rummer potentialet for at realisere en kompleks og helhedsorienteret planlægningsudfordring, som implementeringen af *AGD* er. I relationen hertil er det tydeligt, at en balanceret tilgang, hvori fleksibilitet, institutionel forankring, samt klare strukturer og ansvarsfordeling er nøglebegreber. Konkret betyder det, i praksis, at for, at de lokale treparter skal få en reel gennemslagskraft, skal de målsættes efter at blive robuste samarbejdsrum, forankret i både strategisk planlægning og lokal forankring. Konkrete risici for eksisterende magtforhold skal gøres op med, således det præges af både institutionel og demokratisk legitimitet, hvis implementeringen af *AGD* skal realiseres effektivt og legitimt.

For at skabe et overblik over de teoretiske fund til den kommende sammenligning og udpegning af centrale variable for en succesfuld implementering af *AGD*, er tabel 5.1 udarbejdet.

Pointe	Fordele	Ulemper
Soft spaces, fuzzy borders og tværgående planlægning		
Muliggør planlægning på tværs af administrative grænser	- Fremmer koordination og helhedsorienteret indsats - Mulighed for samarbejde mellem forskellige aktører - Muliggør innovation ved at bryde med fastlåste institutionelle strukturer	- Kan skabe uklarhed om ansvar og legitimitet - Risiko for svækket demokratisk legitimitet
Soft og hard spaces er ikke modsætninger	- Kombinationen sikrer fleksibilitet og rammer - Øger legitimitet og forankring lokalt	- Kræver balance for ikke at skabe styringsmæssig ineffektivitet
Fuzzy borders understøtter funktionelle rum	- Understøtter tværgående planlægning baseret på funktionelle sammenhænge - Mulighed for bedre tilpasning til lokale forhold	- Kan skabe usikkerhed om, hvem der har beslutningskompetencer - Risiko for uklare roller og beslutningsprocesser
Hybrid governance og netværksbaseret styring		
Soft law som alternativt styringsredskab	- Fleksibilitet og tilpasningsevne i planlægningsprocesser - Fremmer koordination og samarbejde, hvor juridisk bindende lovgivning ikke er mulig eller hensigtsmæssig	- Manglende juridisk forpligtigelse kan føre til lavere implementeringsgrad - Risiko for manglende gennemførelse og uklar opfølgning, da reglerne ikke er retsligt sanktionerende
Bambus som metafor for hybrid governance	- Illustrerer balancen mellem robusthed og fleksibilitet i moderne governance - Styring kan ske gennem sociale normer og samarbejde	- Kan skabe forvirring om hvordan begrebet skal omsættes til praksis - Utydelig skelen mellem bambus og traditionel lovgivning kan skabe gråzoner i ansvarsfordeling
Netværksstyring som effektivt redskab	- Øger lokal opbakning og mindsker modstand mod planlægningstiltag - Skaber løsninger gennem dialog og lokal viden	- Planlæggere kan blive tvunget til at gå på kompromis - Risiko for fragmentering, hvis ikke alle engagerer sig på lige vilkår
Institutionalisering, risiko og omstilling i planlægningsrum		
Institutionalisering er afgørende for succes	- Giver øget legitimitet og styringsevne til fleksible planlægningsrum - Øger sammenhæng mellem eksisterende planlægningssystemer - Mindsker risiko for konkurrence mellem parallelle strukturer	- Overinstitutionalisering kan føre til stivhed og tab af fleksibilitet - Kan skabe bureaukratiske lag der reducerer handlekraft
Hardening af soft spaces	- Øger styringskapacitet og ansvarlighed - Skaber tydeligere roller, som fremmer kontinuitet	- Risiko for tab af fleksibilitet og evne til at inddrage bredt - Kan føre til overdreven formalisering og manglende nytænkning
Softening af hard spaces	- Kan gøre det lettere at justere fastlåste strukturer og åbne op for samarbejde - Muliggør større fleksibilitet	- Risiko for deinstitutionalisering og tab af politisk opbakning - Kan efterlade planlægningsrum uden reel handlekraft
Uklare planlægningsrum	- Teoretisk mulighed for balanceret hybriditet - Kan fungere som overgangsform i udvikling af governance	- Uklarhed kan føre til ineffektivitet, tab af tillid og stagnation - Risiko for at opnå hverken legitimitet (hard) eller fleksibilitet (soft)
Penumbrale rum og politisk indflydelse i fleksibel planlægning		
Penumbrale rum som mellemform	- Muliggør fleksibel tilpasning i planlægningsprocesser - Kan fungere som eksperimentelle rum for nye samarbejdsformer og governancemodeller	- Risiko for uklarhed i ansvar, legitimitet og beslutningsstruktur - Kan føre til ineffektivitet, hvis balance mellem hard og soft ikke afklares
Eksisterende grænser og magtrelationer påvirker nye planlægningsrum	- Velkendte institutionelle grænser kan give stabilitet og forankring i forandringsprocesser - Muliggør trinvis forandring fremfor fundamental omlægning	- Kan begrænse nytænkning og reelle ændringer i styringsformer - Risiko for at nye initiativer blot viderefører eksisterende magtforhold

Tabel 5.1. Sammenfatning af variable fra planteori

Vurdering af nøglevariable fra praksis og planlægningsteori 6

*Formålet med dette kapitel er at besvare underspørgsmålet: **Hvordan kan sammenfaldende erfaringer fra både praksis og teori sammenholdes og anvendes til at udlede de centrale variable, der potentielt kan medvirke til en succesfuld implementering af Aftale om et Grønt Danmark?** Derfor sammenholdes og vurderes de centrale nøglevariable fra de praksisnære empiriske cases med de centrale indsigter opnået fra analyserne af planlægningsteori om **soft spaces** og tværgående planlægning. Målet er således at belyse de udfordringer og potentialer, der er ved implementeringen af **AGD**, ved at skabe et sammenhængende billede af, hvilke variable der muligvis kan fremme eller hæmme realiseringen af målene i planen.*

*Samlet set kommer kapitlet derfor til at besvare specialets overordnede spørgsmål: **Hvordan kan erfaringer fra tværkommunal planlægning, samt inddragelse af planteoretisk viden omkring Soft Spaces og Fuzzy Borders, medvirke til opnåelse af målene i Aftale om et Grønt Danmark?***

6.1 Genopfriskning af aftalens mål

For at kunne formulere konkrete anbefalinger til implementeringen af *AGD*, med afsæt i både erfaringer fra praksis og planteoretiske perspektiver, genopfriskes aftalens overordnede mål og formål kort i dette afsnit. Aftalen har til formål at fastholde fokus på den politiske og strategiske retning, som initiativerne skal understøtte. En tydelig forståelse af målsætningerne er afgørende for at kunne identificere de mest centrale variable for en succesfuld implementering, samt pege på, hvor der bør rettes særlig opmærksomhed for at undgå udfordringer i gennemførelsen.

Det overordnede mål med *AGD* er at foretage en omlægning af Danmarks arealanvendelse og fødevareproduktion for at fremme biodiversitet, reducere CO₂ udledning og sikre mere natur. Det tilsigtes, blandt andet, at realisere dette gennem skovrejsning og udtagning af lavbundsjord.

Formålet er at skabe en bæredygtig arealforvaltning gennem et bredt samarbejde mellem *Staten*, kommuner og natur- og landbrugsorganisationer. I praksis sker planlægning i 23 lokale treparter, der bygger på tidligere eksisterende tværkommunale samarbejder, *VOSerne*. Det er treparternes ansvar at udarbejde og gennemføre arealomlægningsplaner i samarbejde med lod-

sejere og lokale aktører. Der er derfor mulighed for mere frihed og nytænkning til det konkrete planlægningsarbejde, men også et vist ansvar i at tilrettelægge processen. Eftersom implementeringen af aftalen stadig er i opstartsfasen, er der kun få projektspecifikke værktøjer, der kan inddrages i planlægningen, og der er derfor et stort krav til udvikling af redskaber, der kan sikre lokal planlægning, tværkommunalt samarbejde og koordinering mellem forskellige typer af interessenter.

6.2 Udpegning af nøglevariable og opmærksomhedspunkter fra praksis og teori

For at kunne lave en udpegning af de nøglevariable der findes særligt relevante for implementering af *AGD*, diskuteres de empiriske fund fra praksis og begreberne fra teori. Udover at identificere nøglevariable, der er særligt relevante for implementeringen af *AGD*, er det også relevant at sætte fokus på de elementer fra både praksis og teori, der adskiller sig fra hinanden, men som alligevel har betydning for, hvordan implementeringen vil udfolde sig.

Variablene og opmærksomhedspunkterne sammenholdes med aftalens målsætninger for at kunne udlede og vurdere, hvordan disse kan medvirke til implementeringen af *AGD*, og hvorfor disse er relevante at have in mente for at belyse potentielle udfordringer og identificere mulige mangler fra erfaringer fra praksis og teoretiske perspektiver.

6.2.1 Tillid og tværgående samarbejde

De første identificerede nøglevariabler er *tillid* og *tværgående samarbejde*. Som det fremgår af afsnit 3.1.1, *Ansvar og roller*, tager *AGD* afsæt i de 23 lokale treparter, som viderefører strukturerne fra de tidligere tværkommunale *VOS*er samtidig med, at aftalen understreger vigtigheden af lokal forankring i den grønne omstilling. De praktiske erfaringer fra *Limfjordsrådet* og *C2C CC* vidner om at langvarige relationer, og en begrænset grad af politisk indblanding bidrager til at skabe kontinuitet og legitimitet. Det er afgørende for at fremme en tillidsbaseret arbejdsform både internt i samarbejdsstrukturerne, og i forholdet mellem borgere og institutioner, hvilket er centralt for at sikre lokal forankring og meningsfuld borgerinddragelse. Erfaringerne fra *Limfjordsrådet* pointerer yderligere, at tillidsbaseret arbejde er særligt funderet i høj faglighed, lokal forankring og en stabil sekretariatsfunktion. Disse elementer skaber rammer for udvikling af langtidsholdbare løsninger på tværs af kommunegrænser, hvilket netop efterspørges i *AGD*. Erfaringerne fra *Plan22+* viser desuden, at tillidsfuldt samarbejde i høj grad styrkes, når der tages udgangspunkt i konkrete fælles interesser og geografiske sammenhænge. Dog understreges det, at politiske prioriteringer, kan hæmme samarbejdet, hvilket vidner om behovet for neutral facilitering og koordinerende rammer.

Tillid og tværgående samarbejde understøttes også i planlægningslitteraturen, hvor *soft spaces* muliggør planlægning på tværs af formelle administrative grænser. Derudover skaber *hybrid governance* og netværksbaseret styring fleksible samarbejdsformer, der kan fremme koordinering mellem lokale aktører, lodsejere, forvaltninger og lokalsamfund. Gennem sådanne netværk kan lokale initiativer møde mindre modstand, når aktørerne oplever reel indflydelse og medejerskab i beslutningsprocesserne.

Det er tydeligt, at *tillid og tværgående samarbejde* kan bidrage positivt til implementeringen af målene i AGD. Det er dog afgørende at undgå, at tidligere magtstrukturer, eksempelvis fra de gamle VOS-samarbejder, videreføres uhensigtsmæssigt i de nye planlægningsprocesser. Der er en risiko for, at interne spændinger og politiske dagsordener kan overskygge det fælles mål og svække både ejerskab og lokal forankring. Selvom mange af opgaverne i AGD bygger videre på tidligere erfaringer, er der behov for nytænkning for at undgå, at implementeringen gentager gamle mønstre og dermed forhindrer reel forandring. En stærk lokal forankring og ejerskab er fortsat nødvendig, og det kræver tillid fra lokalsamfundet. Samtidig er der behov for overordnet styring og en vis grad af institutionalisering for at skabe retning og koordinering på tværs af kommuner og aktører.

Zimmerbauer og Paasi [2019] peger netop på, at nye planlægningsrum, selv når de fremstår fleksible og progressive, i praksis ofte præges af gamle magtrelationer, uklare grænser og manglende forankring. Det risikerer at føre til, at eksisterende strukturer og politiske interesser kommer til at dominere frem for at blive udfordret. I den kontekst kan de 23 lokale treпарter ende med at blive indlejret i det etablerede politiske system i stedet for at fungere som en drivkraft for forandring. Det gælder især i det indeværende år (2025), hvor der er kommunalvalg, hvilket både Thaysen og Roesen har udtrykt bekymring for. Thaysen og Roesen er begge kritiske omkring borgmestrenes indtog i de lokale treпарter, og det politiske spil der medfølger. Det kan udmunde i 'positionering', hvor nogle politiske aktører vil markere sig i et valgår, og dermed skubber erfarne fagpersoner ud. Teorien peger på, at når dette sker, risikerer planlægningsrum at blive fanget mellem ambitioner og realitet og dermed miste deres transformative potentiale som nye planlægningsrum.

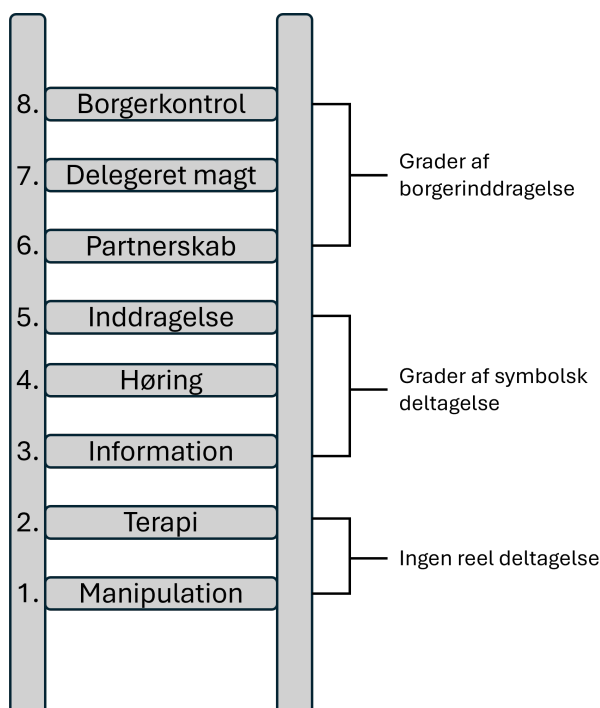
6.2.2 Lokal aktørinddragelse

En anden identificeret nøglevariabel, der lægger sig tæt op ad *tillid og tværgående samarbejde*, er *lokal aktørinddragelse*. Som beskrevet i kapitel 1, *Indledning*, og i afsnit 3.1.1, *Ansvar og roller*, er parterne i AGD enige om, at en ny lokal organisering er central for omlægningen, og at aktører med lokal tilknytning kan bidrage til både lokal forankring og inddragelse af lokal viden. Lokal involvering er derfor et vigtigt grundelement i implementeringen af aftalen. Thaysen fremhæver vigtigheden af at inddrage personer med faglig indsigt og lokal forankring.

Det er særligt gældende i situationer, hvor der skal forhandles med lodsejere, og hvor kendskab til området kan komme planlæggerne til gode. De samlede erfaringer fra *Limfjordsrådet* peger også på betydningen af frivillige aftalemodeller, hvor gensidig respekt og inddragelse er nøglen til at opbygge tillid. Gennem samtaler med lodsejere er det desuden muligt at motivere andre lodsejere til at engagere sig positivt ved at fortælle 'den gode historie', da deltagelse giver lodsejerne mulighed for at stille krav og dermed få større indflydelse på processen. *Plan22+* bekræfter også vigtigheden af lokal forankring og borgerinddragelse, men pointerer samtidig, at disse processer ofte er tidskrævende og i praksis vanskelige at forene med de politiske og tidsmæssige rammer i *AGD*. Alligevel fremhæves det, at inddragelse, både tidlig og formel, øger legitimiteten og understøtter planernes langtidsholdbarhed.

Dette underbygges også teoretisk af Olafsson [2012], der pointerer, at lokale initiativer og lokal indflydelse mindsker modstand fra lokalsamfundet. Det kan medføre, at planlæggeren må gå på kompromis med andre planer, men de lokale initiativer giver større gennemslagskraft og dermed også en højere chance for succesfuld implementering.

Effekten af lokal aktørinddragelse, herunder særligt borgerinddragelse, sættes i perspektiv i Arnstein [2019]'s *A Ladder of Citizen Participation*. Her opstiller Arnstein [2019] otte trin på sin deltagelsesstige, inddelt i tre overordnede kategorier med tilhørende underkategorier, som det fremgår af figur 6.1 [Arnstein, 2019, s. 25].



Figur 6.1. Deltagelsesstigen - Udarbejdet efter [Arnstein, 2019]

Ifølge Arnstein [2019] er *trin 1 og 2, ingen reel deltagelse*, opstået for at erstatte reel deltagelse, hvor målet ikke er at hjælpe folk til at deltage i planlægning, men derimod at gøre beslutningstagerne i stand til at uddanne eller omvende deltagerne. *Trin 3 og 4, symbolsk deltagelse*, er en form for deltagelse, hvor borgerne stadig ingen magt har, men der er mulighed for at lytte og blive hørt, men det er ikke sikkert, at deres synspunkter og tanker bliver taget alvorligt, eftersom der mangler opfølgning og handlekraft - og dermed ingen garanti for forandring. *Trin 5* betegner et højere niveau af symbolsk deltagelse, hvor borgerne inddrages som rådgivere. Beslutningstagerne forbeholder sig dog fortsat retten til alene at træffe de endelige beslutninger. De øverste trin på stigen beskriver forskellige grader af reel borgerinddragelse, hvor borgernes indflydelse i stigende grad oversættes til beslutningskraft. På *trin 6* opstår mulighed for at forhandle og indgå kompromisser med beslutningstagerne. [Arnstein, 2019, s. 25]

På *trin 7* kan borgerne, gennem forhandling, i visse tilfælde opnå en dominerende position i beslutningsprocessen vedrørende et specifikt program eller en plan [Arnstein, 2019, s. 31]. På det øverste *trin 8*, har borgerne en sådan grad af kontrol og indflydelse, at det sikrer dem fuld beslutningsmyndighed over et program eller en institution, både politisk og ledelsesmæssigt, samt ret til at forhandle de betingelser, hvorunder eksterne aktører kan få indflydelse eller ændre noget [Arnstein, 2019, s. 32].

I konteksten af *AGD* og erfaringerne fra *Limfjordsrådet*, må borgerinddragelsen i implementeringen af aftalen forventes at bevæge sig op ad Arnstein [2019]'s stige. Implementeringen forudsætter frivillighed og lokalt ejerskab, hvilket nødvendiggør mere end blot symbolsk deltagelse. Der vil formentlig være behov for inddragelsesformer, der nærmer sig reelle grader af borgerinddragelse. Partnerskaber og delegeret magt kan bidrage til at skabe tillid blandt lodsejere og lokalsamfund og dermed styrke incitamentet for lokalt engagement og ejerskab. Som Thaysen og Roesen påpegede, er lokalkendskab essentielt i forhandlinger med lodsejere – en pointe, der understreger nødvendigheden af reel lokal indflydelse frem for symbolsk deltagelse.

Denne pointe uddybes i nyere forskning af co-produktion og lokal inddragelse. Agger og Tortzen [2022] viser, hvordan offentlige frontlinjemedarbejdere i danske kommuner fungerer som *front-line co-producers*, der faciliterer samarbejde mellem kommune og civilsamfund. I stedet for at forstå inddragelse som et formelt redskab i en top-down model, beskrives det som en praksis præget af relationel kapacitet, forhandling og værdiskabelse i konkrete møder med borgere og lokalsamfund [Agger og Tortzen, 2022, s. 803]. De identificerer tre forskellige praksisformer, som hver især rummer potentiale for reel deltagelse:

- *Empowerment*: borgere støttes i at handle selvstændigt
- *Coordination*: civilsamfund og frivillige aktører medvirker til at supplere den kommunale indsats
- *Co-management*: samarbejdet sker interorganisatorisk og mere strukturelt

[Agger og Tortzen, 2022, s. 809-811]

Agger og Tortzen [2022] peger desuden på, at mange co-produktive samarbejder ikke er initieret top-down, men opstår som reaktion på lokale behov og frustration over manglende involvering. Det gør deltagelsesprocesser mere situationsbestemte og dynamiske [Agger og Tortzen, 2022, s. 811]. En dynamik, der gør sig gældende i implementeringen af *AGD*, hvor inddragelse af lodsejere og lokale aktører i høj grad afhænger af deres oplevede relevans og mulighed for indflydelse.

Udover artiklen har Agger og Tortzen [2023] i bogen *Klima, demokrati og samskabelse* beskrevet tre deltagelsesrum:

- *Lukkede rum*: hvor beslutninger træffes uden borgerinddragelse
- *Inviterede rum*: hvor borgere gives mulighed for input indenfor en ramme defineret af beslutningstagerne
- *Selvorganiserede rum*: hvor borgere selv skaber deltagelsesarenaer, ofte som reaktion på oplevet udelukkelse

[Agger og Tortzen, 2023, s. 50]

Disse deltagelsesrum afspejler Arnstein [2019]'s inddeling, hvor *lukkede rum* svarer til *ikke deltagelse*, *inviterede rum* svarer til *symbolsk deltagelse*, og *selvorganiserede rum* ligger tættere på *reel deltagelse* og *medborgerskab*. I relation til *AGD* og erfaringerne fra *C2C CC* og *Plan22+* skaber det mulighed for diskussion om, hvorvidt inddragelsen reelt bevæger sig mod selvorganiserede eller delegerede beslutningsrum eller om inddragelsen blot er inviteret og afgrænset til beslutningstagernes agenda. I *C2C CC* dominerede inviterede rum, hvor borgerne inddrages gennem faciliterede workshops og møder inden for politisk fastsatte rammer, med risiko for symbolsk deltagelse. Samtidig skabte visse delprojekter dog plads til lokal eksperimentering og kapacitetsopbygning, som i enkelte tilfælde nærmede sig reel deltagelse. I *Plan22+* er borgerinddragelsen mere begrænset og præget af topstyrede processer og strategiske hensyn. Her fremstår deltagelsen primært som inviteret, med mindre mulighed for reel indflydelse, hvilket mindsker potentialet for fleksible eller selvorganiserede rum.

Sammenfattende kan Agger og Tortzen [2022][2023]'s tilgange læses som en videreudvikling af Arnstein [2019]'s deltagelsesstige. Hvor Arnstein [2019] fokuserer på formel magtfordeling og hierarki, retter Agger og Tortzen [2022][2023] opmærksomheden mod de relationelle, læringsbaserede og uformelle dimensioner af beslutningstagning i mødet mellem kommune og borger. I stedet for at forstå deltagelse som trin på en stige, betoner de deltagelse som en løbende og kontekstafhængig forhandlingsproces. Det er særligt relevant for *AGD*, hvor ejerskab, fleksibilitet og tillid er afgørende for at skabe reel lokal forankring. Hvis aktørinddragelsen skal bidrage til varig forandring og legitim implementering, må den derfor bevæge sig ud over symbolske

former og understøttes af organisatorisk kapacitet og vilje. Inddragelse må ikke reduceres til et værktøj, men forstås som en integreret proces, der fordrer løbende dialog, anerkendelse og tilpasning.

6.2.3 Helhedstænkning

Et andet centralt element i *AGD* er behovet for *helhedstænkning*, som det også er beskrevet i kapitel 1, *Indledning* og afsnit 3.1.1, *Ansvar og roller*. Helhedstænkningen skal ske i sammenhæng med målet om en ambitiøs arealomlægning og multifunktionel arealanvendelse. Erfaringerne fra *C2C CC* afspejler, hvordan frivilligt målrettet samarbejde kan medvirke til at skabe rammer for helhedsorienteret klimatilpasning, hvilket, blandt andet, også er målet for implementeringen af *AGD*. I *C2C CC*-projektet var samarbejdet uden formelle krav om deltagelse, og hvor det fælles samlede mål blev det bærende element for udførelsen. Organiseringen heraf, med et centralt projektsekretariat og en tematisk matriceopdeling, har medført en struktureret og overskuelig arbejdsform, hvor ledelse og netværk har kunne arbejde parallelt, hvilket giver mulighed for at balancere lokale initiativer med institutionel strategisk styring. Vigtigheden af helhedstænkning i arealomlægningen og arealanvendelsen er også en stærk pointe fra henholdsvis erfaringerne fra *Plan22+*, *Limfjordsrådet* og *CONCITO*s rapport. De to sidstnævnte anser det, som en katastrofe, hvis robuste og dyrkningssikre landbrugsjorder udtages, mens sårbare jorder forbliver i drift. Der er altså en klar holdning til, at udpegningen, omlægningen og anvendelsen af jorderne ved implementeringen af *AGD* skal tage udgangspunkt i en helhedstænkende tilgang og være funktionelt velovervejet.

Ambition om helhed og sammenhæng er en tematik i dansk planlægning, som Winni Grosbøll, daværende direktør for *Friluftsrådet*, i et debatindlæg i *Byplan nyt* kommenterer på. Grosbøll [2022] argumenterer for, at kampen om Danmarks areal kræver en national koordineret indsats og en langsigtet helhedsorienteret planlægning. I indlægget fremhæver Grosbøll *Fingerplanen* som eksempel på, hvordan *Staten* gennem overordnet styring kan sikre balance mellem byudvikling, grønne områder og natur. Der skal være fokus på den helhedsorienterede planlægning helt overordnet, således planlægningen af Danmarks arealer ikke bliver underlagt den udvikling, der sker i den aktuelle valgperiode. Denne forståelse af helhedstænkning indebærer både tidsperspektiver, men også multifunktionelle arealperspektiver. Det er nødvendigt at benytte arealer til flere formål samtidigt og stadig indtænke nye muligheder i planlægning. [Grosbøll, 2022] Selvom formålet med *Fingerplanen* ikke kan sammenlignes med *AGD*, er mange af elementerne i tråd med målsætningerne i *AGD*, hvor der netop er et ønske om at fremme multifunktionel arealanvendelse og sikre klimahensyn og biodiversitet inden for de samme rammer og arealer. Grosbøll [2022] underbygger derfor argumentet om, at helhedstænkning i arealomlæggelsen ikke alene er et spørgsmål om rumlig planlægning, men også de bagvedliggende *governance-*

strukturer, hvor *Staten* påtager sig en koordinerende rolle og støtter planlæggere, aktører og lokale samfund gennem klare rammer og strategiske prioriteter, som det netop også ses i *C2C CC*, hvor *Region Midtjylland* havde den overordnede koordinerende rolle - en tilgang der også foreslås inkorporeret i implementeringen af *AGD*.

Hvis helhedstænkning sættes i kontekst til planlægningsteorien om *soft spaces*, kan ambitionen herom forstås som et forsøg på at etablere nye, strategiske planlægningsrum uden for de traditionelle, administrative grænser. Waterhout [2010] og Allmendinger og Haughton [2009] påpeger, at *soft spaces* ofte opstår af behovet for at destabilisere fastlåste institutionelle strukturer og skabe mere fleksible rammer, der bedre kan tilpasses konkrete lokale udfordringer. I denne optik kan *AGD* ses som en indsats, der netop søger at fremme helhedstænkning og multifunktionel arealanvendelse gennem etableringen af nye planlægningsrum på tværs af kommuner, sektorer og aktører.

6.2.4 Formalisering, ansvar og styring

Et opmærksomhedspunkt der er relevant at beskrive er *formalisering, ansvar og styring*. Som det er beskrevet i afsnit 3.2, *Aftale om Implementering af et Grønt Danmark*, så er målene for den kommende omstilling klare, men selve retningslinjerne for planlægningen af projekterne er uklare eller helt manglende. Der er altså mangel på konkrete værktøjer, der skal understøtte de 23 lokale treparters planlægningsarbejde, og dermed er opgaveløsningen placeret hos de lokale trepartar med mulighed for administrative og økonomiske bidrag fra det nationale niveau, blandt andet gennem *Den Grønne Arealfond*. Det tyder altså på, at der i *AGD* er en svag national koordineringen og løs rollefordeling.

Generelt viser erfaringerne fra både *Limfjordsrådet*, *C2C CC* og *Plan22+*, at de organisatoriske rammer og ansvarsfordelingen er stærkt afgørende for at sikre effektive opgaveløsninger og fremdrift. Hertil viser Pedersens erfaringer fra *Plan22+*, at politiske spændinger og konkurrence imellem kommuner, kan virke som en hæmsko for det tværkommunale samarbejde - især når det gælder politisk følsomme emner. Det peger på, at man bør have en neutral formaliseret koordinering, hvis ikke der skal opstå politisk obstruktion.

Fra det nationale niveau er det, som tidligere nævnt, påtvunget de lokale trepartar selvstændigt at opbygge og fordele styring, struktur og ansvar i implementeringen af *AGD*. Både Thaysen og Roesen udtrykker en pragmatisk optimisme i form af, at løsningerne kan realiseres gennem struktur, samarbejde og vilje, og at netop en lignende tilgang bør anvendes i de lokale trepartar. I den henseende er der dog en klar kritik af, at når ansvarsfordelingen og styringsstrukturen er manglende, så opstår risikoen for politisk spil, hvilket er særligt relevant, da implementeringen af *AGD* er igangsat i et valgår, hvorved flere af posterne i de lokale trepartar er blevet overtaget

af borgmestre. Interne magtkampe mellem politiske aktører eller usikkerhed om beslutningskompetencer kan skabe uklarhed i ansvarsfordelings og styringskapaciteten.

Betydningen af manglende ansvar og styring beskrives i også i planlægningsteorien. Snyder [2023] tilbyder et relevant perspektiv på denne styringsmæssige uklarhed gennem sin analyse af *soft law*, hvor ikke-bindende, fleksible retningslinjer og samarbejdsformer kan fungere som styringsmekanismer i situationer, hvor formelle hierarkier er fraværende eller utilstrækkelige. I *AGD* er der netop tale om en *governance*-struktur, der i høj grad baserer sig på frivillighed, samarbejde og lokal organisering snarere end på juridisk forpligtende lovgivning. Det svarer til det Snyder [2023] betegner som en form for bambusstyring – en metafor for styringsformer, der er stærke, fleksible og hurtigt voksende, men uden de hårde træk fra *hard law*. I denne kontekst kan *AGD* tolkes som et eksempel på *hybrid governance*, hvor både formelle og uformelle styringsmidler sameksisterer.

Denne hybriditet rummer dog en potentiel konflikt. På den ene side kan den bløde styring sikre lokal accept og tværgående samarbejde, men på den anden side risikerer den at skabe uklarhed i ansvar og styringskapacitet, hvis ikke der samtidig etableres klare strukturer og legitime procedurer. Dermed forstærker Snyder [2023]'s analyse behovet for at forstå *AGD*'s styringslogik som noget andet end traditionel top-down planlægning, og peger derfor på nødvendigheden af en balanceret *governance*-model, der både rummer fleksibilitet og formalisering.

Olesen [2011] påpeger desuden, at *soft spaces* har størst succes, når de knyttes til eksisterende formelle institutioner. I den forbindelse er det vigtigt ikke at lægge for meget vægt på fleksibilitet, som manglende styring i *AGD* kan være et forsøg på, men at sikre den institutionelle stabilitet. Hvis ikke *soft spaces* formår at blive institutionelt formelt koblet, opstår risikoen for, at de bliver konkurrerende politiske platforme. Zimmerbauer og Paasi [2019] understreger yderligere, at nye bløde planlægningsrum kan føre til uklarhed om legitimitet og ansvar, særligt fordi administrative grænser kan skabe udfordringer i forbindelse med ansvarsfordeling. I lyset af disse teoretiske aspekter er det netop det, som Thaysen og Roesen advarer imod. De centrale roller, som flere borgmestre har taget, og det tværgående arbejde kan forstærke risikoen for, at implementeringen af *AGD* bliver forstyrret af magtkampe fremfor strategisk samarbejde, grundet uklar national koordinering.

Fraværet af formalisering i *AGD* fra det nationale niveau må derfor ikke blot tolkes som et valg om fleksibilitet, men en potentiel svækkelse af selve styringskapaciteten. Mangel på tydelige roller og ansvar øger risikoen for, at de lokale treparter mangler fundamentet for styring, som både erfaringerne fra praksis og planlægningsteorien peger på, som nødvendige for implementering.

6.2.5 Lovgivning, national støtte og koordinering

Erfaringer fra praksis og teoretiske perspektiver peger entydigt på, at manglende klarhed i lovgivningen og utilstrækkelig national støtte kan udgøre væsentlige barrierer for implementeringen af *AGD*. Som det fremgår af erfaringer fra praksis, opererer de tværkommunale samarbejder ofte i et felt, hvor lovgivningen enten er for upræcis eller direkte begrænsende i forhold til fleksibel, multifunktionel og tværkommunal planlægning. Det blev blandt andet tydeligt i *Plan22+*, hvor konkrete juridiske barrierer, såsom manglende mulighed for midlertidig placering af solceller, blev identificeret gennem planlægningsarbejdet. Her understreges behovet for en mere dynamisk kobling mellem lokal praksis og statslig lovgivning, hvor pilotprojekter kan fungere som pejlemærker og katalysatorer for lovændringer og justeringer af nationale rammer.

I *C2C CC* fremhæves det også, at nationale fonde og programmer kan være afgørende for at skabe fremdrift i lokale samarbejder, men at manglen på sammenhængende statslig koordinering risikerer at føre til fragmentering og usikkerhed i planlægningsarbejdet. En lignende pointe kommer til udtryk i teorien om *hybrid governance*, hvor det fremhæves, at netværksbaseret planlægning kræver en vis grad af statslig facilitering for at fungere effektivt. Hvis *Staten* trækker sig for langt tilbage og alene overlader styringen til lokale aktører, risikerer processen at mangle legitimitet, styringskraft og retning.

Desuden tydeliggør både *Limfjordsrådet* og *Plan22+*, at uklarhed omkring kompetencefordeling og ansvar mellem stat og kommuner svækker planlægningens handlekraft. Der opstår gråzoner, hvor ingen aktører tager ledelsesansvar. Her understøttes relevansen af begrebet *fuzzy borders*, der ifølge [Olesen, 2011] netop beskriver behovet for fleksible, men samtidig afklarede grænser i styringsrum, hvor traditionelle kompetenceopdelinger ikke er tilstrækkelige.

Denne styringsmæssige uklarhed problematiseres yderligere af Thaysen, som efterlyser et 'fast track' for grønne projekter, svarende til de processer, der kendes fra større nationale infrastrukturprojekter. Formålet bliver, ifølge Thaysen, at rydde op i den regeljungle, der forsinker planlægningen og skaber usikkerhed. Thaysens ønske vidner om et behov for *hardening* af planlægningsrummene – altså en formalisering og klar strukturering af beslutningsgange og ansvar, som kan understøtte fremdrift og effektivitet i implementeringen af *AGD*. Et af midlerne hertil er ifølge *AGD* muligheden for ekspropriation, hvilket understreger *Statens* mulighed for at gribe ind, når frivillige løsninger ikke lykkes. I den forbindelse beskriver Thaysen dog denne mulighed som en sidste udvej, da tvangsmæssige virkemidler risikerer at udløse klager og undergrave den lokale tillid til den grønne omstilling. Spændingen mellem ønsket om styringskraft og behovet for lokal accept tydeliggøres dermed.

I en *governance*-kontekst fremstår dette som en grundlæggende udfordring. Mens netværksbaseret styring og partnerskaber i *soft spaces* fordrer lokal inddragelse, ejerskab og iterative for-

handlingsprocesser, kræver den tidsmæssige og politiske virkelighed ofte hurtige beslutninger og klare rammer. Hvis styringen bliver *hardened* for hurtigt, for eksempel gennem ekspropriation eller central 'fast track'-lovgivning, kan det underminere de relationelle og tillidsbaserede dimensioner, som *hybrid governance* og de lokale treparter er afhængige af for at lykkes.

Som Stafford [2022] advarer mod, risikerer planlægningsrum, der forsøger at balancere mellem *soft-* og *hard governance* uden en klar afklaring, at ende i et *worst-case scenario*, hvor hverken fleksibilitet eller gennemslagskraft realiseres. Med andre ord bliver det afgørende at skabe *governance*-strukturer, hvor *fuzzy borders* ikke fører til ledelsestomrum, men til bevidst og koordineret styring – med mulighed for differentieret hårdhed, afhængig af lokal kontekst og modstand.

Sammenfattende peger både praksis og teori på, at en mere aktiv statslig rolle, ikke nødvendigvis i form af central styring, men som neutral facilitator og rammesætter, er nødvendig for at sikre, at de lokale treparter får de nødvendige redskaber og den institutionelle klarhed, der skal til for at gennemføre omlægningsplanerne inden for tidsrammen. Heraf følger, at koordination på tværs af forvaltningsniveauer og tilpasning af lovgivningen bør gå hånd i hånd med lokal innovation og samarbejde, hvis *AGDs* ambitioner skal realiseres.

6.2.6 Supplerende kontekstafhængige pointer

I udarbejdelsen af specialet er der identificeret en række erfaringer og pointer, der er relevante i forhold til den opstillede problematik. I forbindelse med dette, er der igennem arbejdet med de forskellige cases, herunder de fire interviews, identificeret andre pointer, der ikke direkte har indflydelse på problemstillingen, men som kan have indflydelse implementeringen af *AGD*, og derfor også det tværkommunale samarbejde. Derfor er de væsentligste af disse forhold præsenteret herunder.

Tid og ressourcer

Selvom specialet primært fokuserer på tværkommunale samarbejds-mæssige forhold i implementeringen af *AGD*, har tidsaspektet alligevel vist sig som en gennemgående tematik i flere interviews og praksiseksempler. Særligt *Plan22+* og *Limfjordsrådet* peger på, at komplekse tværkommunale samarbejder, med involvering af mange aktører og hensyn, tager tid at etablere og anvende. Samtidig viser erfaringerne fra interviewpersonerne, at den politisk fastsatte deadline for udarbejdelsen af de lokale omlægningsplaner ultimo 2025 kan skabe pres på processen - og potentielt skade den lokale forankring og faglige kvalitet.

I *Plan22+* blev der arbejdet med innovative planlægningsmetoder og dybdegående analyser - noget som tidsplanen for *AGD* ikke kan rumme. Erfaringerne peger her på, at inddragelse

og tværgående koordinering bliver udfordret, når tidshorisonten er snæver, hvilket ikke mindst skyldes, at planlægning af arealomlægninger ofte berører følsomme interesser og forudsætter bredt lokalt ejerskab. Tidsrammen i *AGD* kan derfor både virke som en drivkraft og en barriere. Denne erkendelse kan være vigtig i den videre nationale støtte til de lokale treparters arbejde.

Tidsaspektet hænger sammen med de tilgængelige ressourcer. Flere cases peger på, at manglende administrative og økonomiske ressourcer kan hæmme både planlægningens fremdrift og kvalitet. I *Plan22+* blev det, blandt andet, fremhævet, at ressourcetilførsel i form af både økonomisk støtte og ekstern faglig bistand, var afgørende for at kunne realisere de nødvendige analyser og processer - særligt i mindre kommuner. Støtten til de mindre kommuner fremhæves også af Thaysen og Roesen fra *Limfjordsrådet*, og samtidigt ser Selmer, fra *C2C CC*, en udfordring i at fastholde engagement og fremdrift, når ressourcerne ikke stod mål med opgavens kompleksitet. Disse erfaringer understreger, at hvis de lokale treparters skal lykkes med at levere omlægningsplaner, der er lokalt forankret, inden for den fastsatte tidshorisont, kræver det ikke blot politisk vilje, men også tilstrækkelige og stabile ressourcer.

Multifunktionel arealanvendelse

Selvom multifunktionel arealanvendelse ikke er formelt nævnt, som en styringsmodel i *AGD*, fremstår det som en central praksisnær strategi, der kan styrke implementeringen af de ambitiøse mål for omlægning og naturforbedring. Behovet for at tænke flere formål ind i arealanvendelsen udspringer direkte af det strukturelle problem, som Arler [2024] fremhæver, hvor indfrielse af alle arealmæssige målsætninger vil kræve mere areal end Danmark har.

Tænk tanken *CONCITO* understreger i rapporten, *Vejen til et nyt landskab*, nødvendigheden af at sammentænke indsatser på tværs af klima, biodiversitet, rekreation og landbrug for at undgå, at for megen robust landbrugsjord tages ud af drift. *CONCITO* foreslår derfor et arealprioriteringssystem, hvor udpegning af arealer sker ud fra, hvor mange samfundsmål et område kan bidrage til – for eksempel både drikkevandsbeskyttelse og biodiversitet. Det skal muliggøre en effektiv differentiering af støtteordninger og skabe incitamenter til netop multifunktionelle løsninger. Dette fremhæves også af Roesen og Thaysen, på baggrund af deres arbejde i *Limfjordsrådet*, at succesfuld arealplanlægning afhænger af at sikre både klimaeffekter og landbrugsinteresser. Roesen advarer mod at tage robuste jorder ud af drift og fremhæver behovet for at kombinere miljøtiltag med fortsat landbrugsproduktion. Multifunktionelle løsninger muliggør netop dette – og skaber derigennem bedre opbakning blandt lodsejere. Thaysen supplerer med, at faglighed og lokalkendskab er afgørende for at identificere de arealer, hvor samspil mellem formål er muligt.

Sammen peger både *CONCITO* og praksiserfaringerne på, at multifunktionel arealanvendelse er en forudsætning for at realisere *AGD*s mål uden at gå på kompromis med øvrige sam-

fundshensyn. Det peger på et behov for at institutionalisere multifunktionelle principper i de planlægningsværktøjer, som udvikles til og omkring de lokale treparter.

6.3 Konkretisering og diskussion af centrale variable for implementeringen af Aftale om et Grønt Danmark

Nøglevariable

På baggrund af analysen af praksiserfaringer og planlægningsteoretiske tilgange identificeres tre nøglevariable, der fremstår som særligt centrale for en succesfuld implementering af *AGD*: *tillid og tværgående samarbejde*, *lokal aktørinddragelse* samt *helhedstænkning*. Disse variable optræder konsekvent som bærende elementer i både de empiriske cases og den teoretiske litteratur, og udgør tilsammen et fundament for den tværkommunale planlægning, som *AGD* forudsætter.

Tillid og samarbejde er afgørende i tværgående planlægningsstrukturer såsom de lokale treparter. Erfaringer fra blandt andet *Limfjordsrådet* og *Plan22+* viser, at samarbejder fungerer bedst, når de er båret af langvarige relationer, gensidig faglig respekt og neutral koordination. Tilsvarende fremhæver planlægningsteorier, som *soft spaces* og *hybrid governance*, betydningen af netværksbaserede styringsformer, hvor tillid bliver et nødvendigt vilkår for at koordinere på tværs af formelle grænser. Samtidig illustrerer analysen, at tilliden kan udfordres, især i politisk ustabile perioder, som valgår, hvor styringsstrukturerne er uklare eller præget af interessemod-sætninger.

Lokal aktørinddragelse er en anden bærende forudsætning. Da *AGD* i høj grad bygger på frivillighed, er det nødvendigt at skabe lokalt ejerskab og deltagelse blandt både borgere og lodsejere. Erfaringer fra praksis og teori, herunder Arnstein [2019]’s *deltagelsesstige*, peger på, at reelle, inddragende processer øger legitimiteten og engagement. Især i komplekse projekter, hvor lokale interesser og faglige mål skal forenes, er det afgørende, at lodsejere og andre aktører føler sig hørt og har medbestemmelse. Det kræver dog en proces, der balancerer effektivitet og repræsentativitet.

Helhedstænkning omfatter både koordinering på tværs af sektorer og administrative grænser. Som erfaringer, fra *C2C CC* og *Plan22+*, viser, er en integreret og multifunktionel tilgang til arealanvendelse nødvendig for at undgå modstridende eller ineffektiv udpegning af arealer. I planlægningslitteraturen relateres dette til begreberne *soft spaces* og *fuzzy borders*, der netop har til formål at muliggøre mere strategisk planlægning på tværs af institutionelle og geografiske grænser. Helhedstænkning er således ikke blot et princip, men et praktisk nødvendigt vilkår for at realisere *AGD*s mål.

Opmærksomhedspunkter

Ud over de tre ovenstående nøglevariable identificerer analysen også fire opmærksomhedspunkter, som kan udgøre barrierer, hvis de ikke håndteres. Disse punkter er *formalisering og ansvar*, *lovgivning og national koordination*, *tidspres og ressourcemangel* samt *multifunktionalitet som styringsprincip*.

Formalisering og ansvar er nødvendigt at indtænke, for at sikre langsigtet koordination og legitim styring i de lokale treparter. Empirien fra *Limfjordsrådet* og *C2C CC* viser, at det er vigtigt med klare rammer og ansvarsplacering, særligt i projekter, hvor flere kommuner og aktører indgår. Teoretisk viser begreber som *hardening* af *soft spaces*, at der er et potentiale i at forbedre styringen gennem formalisering, men at det samtidigt medfører en risiko for, at fleksibilitet og innovation går tabt. For *AGD* betyder det, at der skal være fokus på balancen mellem nødvendige styringsstrukturer og bevarelsen af handlingsrum.

Lovgivning og national koordination har stor betydning for implementeringen af *AGD*, på trods af et fokus på lokal forankring, frivillighed og tværgående samarbejde. Erfaringer fra praksis viser, at klare lovgivningsmæssige rammer og national opbakning kan være afgørende, da manglende statslig koordinering risikerer at medføre, at implementeringen bliver fragmenteret, og derfor ikke opnår aftalens mål. Samtidig må lovgivningen ikke blive så rigid, at det umuliggør lokal tilpasning. Det kræver en differentieret tilgang, hvor *Staten* understøtter de lokale treparter med strategiske retningslinjer, men undgår overdetaljering. Dette dilemma, mellem central støtte og lokal uafhængighed, er også fremhævet i planlægningslitteraturen om *hybrid governance*.

Tidspres og ressourcemangel kan blive afgørende faktorer i opnåelse målsætningerne i *AGD*, da de er med til at definere det mulige omfanget af indsatsen. Aftalens krav om færdige omlægningsplaner ved udgangen af 2025 stiller store krav til både koordinering og fremdrift. Erfaringer fra både *Limfjordsrådet* og *Plan22+* fremhæver, at tidspres ofte resulterer i manglende inddragelse, manglende overblik og prioriteringsproblemer i de indledende faser. Teoretisk peger dette på behovet for planlægningsmetoder, der kan håndtere planlægning under begrænsede vilkår. Risikoen er, at tidsnød kan mindske lokal inddragelse, og derved forankring og ejerskab, hvilket svækker planernes legitimitet og implementeringskraft. Derfor er det afgørende at matche ambitionsniveauet med den tilgængelige kapacitet – tids- og ressourcemæssigt.

Multifunktionalitet som styringsprincip, hvor forskellige formål og hensyn sammentænkes i arealomlægning, fremstår som både et nødvendigt og udfordrende aspekt i implementering af *AGD*. Aftalens målsætninger lægger op til, at for eksempel klimatilpasning, biodiversitet og landbrug ikke planlægges isoleret, men i samspil. I praksis illustrerer både *Limfjordsrådet* og *C2C CC* værdien af helhedsorienterede projekter, men også kompleksiteten ved at balancere forskellige interesser og sektorer. Planlægningsmæssigt kræver multifunktionalitet tværfaglig

koordinering, hvilket ikke altid er til stede i kommunernes eksisterende strukturer. Samtidig er multifunktionalitet et udtryk for *hybrid governance*, hvor forskellige aktører og fagområder inddrages uden en egentlig formaliseret struktur. Det åbner for innovation, men øger også risikoen for konflikter og uklarhed om prioritering. For at få en afgørende rolle i opnåelse af målsætningerne, kræver multifunktionalitet derfor både metodeudvikling og *governance*-opbygning, der muliggør samskabelse uden at miste retning.

Tværgående perspektiver og teoretisk spejling

Som en yderligere konkretisering af centrale variable og opmærksomhedspunkter, inddrages Agger og Tortzen [2023] der fremhæver fire generelle demokratiske udfordringer der fremtræder ved håndteringen af klimaudfordringer:

- *Tid*: Demokratiske institutioner er præget af kortsigtethed, hvilket betyder at presserende beslutninger får forrang, og er dermed dårlige til at forholde sig til udfordringer på mellemlang og lang sigt
- *Viden*: Demokratiske beslutninger om klimaet er domineret af videnskabelig ekspertviden
- *Magt*: Stærke kommercielle interesser har relativ stor indflydelse på beslutninger om klimaet
- *Lydhørhed*: Borgere kan kun påvirke demokratiske beslutninger om klimaet i begrænset omfang

[Agger og Tortzen, 2023, s. 26-27]

Disse fire udfordringer stemmer i høj grad overens med de centrale variable og opmærksomhedspunkter, som specialegruppen har identificeret. For implementeringen af *AGD* er tid en afgørende faktor, men for at målsætningerne kan nås inden for den givne tidsramme, er det samtidig essentielt at inddrage den viden og erfaring, som relevante fagpersoner besidder. Samtidigt er det vigtigt at sørge for, at magten fra visse aktører ikke overskygger den fælles interesse og målsætning. Særligt for *AGD*, som har et stort fokus på frivillighed i aftalerne med lodsejere, er det centralt at bevare en lydhør tilgang, der understøtter lokal tillid, ejerskab og engagement.

I lyset af ovenstående rejser spørgsmålet om, hvad en succesfuld implementering af *AGD* egentlig kræver. Det står klart, at planlægningen må balancere lokal fleksibilitet og -forankring med klare nationale rammer og understøttelse. De identificerede variable viser, at relationelle samarbejder er nødvendige - men at de alene ikke er tilstrækkelige. Hvis ikke tillidsbaserede strukturer støttes af institutionel stabilitet, tydelige kompetenceafgrænsninger og politisk kontinuitet, risikerer samarbejderne at svækkes i takt med skiftende dagsordener og administrative uklarheder.

Planlægningsteorierne om *soft spaces*, *fuzzy borders* og *hybrid governance* fremhæver potentialet i fleksible og eksperimenterende planlægningsformer, men understreger også behovet for en vis robusthed i de institutionelle rammer. Der er derfor brug for en balanceret *governance*-

model, hvor *Staten* ikke nødvendigvis styrer top-down, men i højere grad fungerer som neutral facilitator. Det kan ske gennem tydelig ansvarsfordeling, faglig støtte og justering af lovgivningen, så den understøtter lokal og tværkommunal planlægning. Ligeledes må borgerinddragelsen bevæge sig opad på Arnstein [2019]’s deltagelsesstige og tilbyde reel medindflydelse. Det er særligt vigtigt, da *AGD* ikke baseres på tvang, men på frivillige aftaler, og dermed kræver høj grad af ejerskab og tillid blandt lodsejere og lokale aktører. Endelig fremstår multifunktionel arealanvendelse som et grundlæggende styringsprincip. Det bør ikke alene betragtes som en teknisk metode, men som en planlægningsstrategi, hvor arealer prioriteres ud fra deres samlede samfundsværdi med respekt for både lokale hensyn og nationale mål.

Det er altså tydeligt, for specialegruppen, at en succesfuld implementering af *AGD* forudsætter en planlægningstilgang, der kombinerer tillidsbaserede samarbejder, reel lokal inddragelse og helhedstænkning med tydelige, understøttende nationale rammer. Netop ved at koble *det relationelle* og *det institutionelle*, samt *det lokale* og *det strategiske*, kan der skabes et planlægningsrum, hvor målene i *AGD* har reel mulighed for at blive realiseret.

I dette speciale er det undersøgt, hvordan henholdsvis erfaringer fra tværkommunale planlægningsamarbejder og planteoretiske perspektiver, med et særligt fokus på *soft spaces* og *fuzzy borders*, kan medvirke til opnåelse af målsætningerne i AGD. Specialet er udarbejdet med udgangspunkt i det overordnede spørgsmål, "*Hvordan kan erfaringer fra tværkommunal planlægning, samt inddragelse af planteoretisk viden omkring soft spaces og fuzzy borders, medvirke til opnåelse af målene i Aftale om et Grønt Danmark?*", der er besvaret ved hjælp af fire underspørgsmål, der tilsammen belyser rammerne for implementering af AGD, erfaringer fra praksis, teoretiske perspektiver og de mulige centrale variable for implementeringen.

Analysen af AGD viser, at aftalen sætter ambitiøse mål for omlægning af Danmarks arealanvendelse og kræver, at de 23 lokale treparter ultimo 2025 har udarbejdet lokale omlægningsplaner. Disse skal være præget af lokal forankring, ejerskab og helhedstænkning, hvor det forventes, at målsætningerne skal opnås inden for en fastsat tidsramme og uden nationalt formaliserede planlægningsrammer. Det første underspørgsmål er derfor besvaret med en erkendelse af, at selvom AGD giver en klar politisk retning, overlades det konkrete planlægningsarbejde i høj grad til de lokale treparter, som skal navigere i et ukonkret og institutionelt udfordret rum.

Med det andet underspørgsmål blev der gennem casestudier og interviews med nøgleaktører fra *Limfjordsrådet*, *C2C CC* og *Plan22+* identificeret en række værdifulde erfaringer. I både *Limfjordsrådet* og *C2C CC* fremhæves værdien af stærke relationer, kontinuerlig dialog og organisatorisk støtte. For eksempel påpeger erfaringer fra *Limfjordsrådet*, at langvarige relationer og uformelle samarbejdsformer har været afgørende for, at kommunerne har kunnet tage fælles ansvar. Ligeledes fremhæver erfaringer fra *C2C CC*, at projektets styrke lå i en tydelig rammesætning og professionel koordinering, som skabte tryghed og retning i et komplekst forløb. Fælles for disse eksempler er, at tillid, koordinering og mulighed for fleksibilitet i planlægningen er nøglekomponenter i et velfungerende samarbejde.

Det tredje underspørgsmål undersøger, hvordan planteoretiske perspektiver, særligt *soft spaces* og *fuzzy borders*, kan understøtte implementeringen af AGD. Her viser analysen, hvordan ikke-formaliserede planlægningsrum kan åbne for nye samarbejder på tværs af administrative grænser. Det uformelle giver mulighed for lokal tilpasning og fælles problemforståelse, men det kræver, at aktørerne får støtte og mandat til at handle i disse bløde rum. Samtidig peger teorier

om *penumbrale* rum og institutionalisering på, at planlægning, uden klare grænser, kan skabe usikkerhed, og at der derfor må skabes en balance mellem fleksibilitet og stabil styring. Det betyder, at planteorien både rummer potentiale og risici, og at teoriens begreber kan fungere som analytiske redskaber til at forstå og udvikle praksis, så længe de kobles med konkrete styringsværktøjer.

Ud fra det fjerde underspørgsmål udledes de sammenfaldende variable fra praksis og teori, hvor der identificeres tre gennemgående forhold, der er afgørende for en succesfuld implementering af AGD. Disse forhold er skabelse af *tillidsfulde relationer og frivillighed i samarbejder, tydelig og aktiv koordinering både lokalt og nationalt*, samt *en helhedsorienteret tilgang*, hvor multifunktionalitet og sammentænkning af arealbehov prioriteres. Disse variable går igen i både de praktiske erfaringer og den teoretiske litteratur, og peger på, at en kombination af relationel kapacitet og institutionel understøttelse er nødvendig.

Samlet konkluderes det, at målsætningerne i AGD kan realiseres gennem en planlægningspraksis, der forener lokal forankring med strategisk styring. Erfaringerne viser, at samarbejde ikke alene kan være baseret på formelle institutionelle rammer, men i høj grad også må opbygges omkring tillid, kontinuerlig dialog og fleksible processer, som aktørerne selv får medejerskab i. Her bidrager *soft space*-teori med værdifulde indsigter i, hvordan planlægning kan foregå i parallelle og dynamiske rum, der muliggør samarbejde på tværs af administrative grænser. Samtidig synliggør teorien om *fuzzy borders*, at grænser ikke blot er geografiske, men også sociale og politiske konstruktioner, der ændres løbende, hvilket kræver en forståelse for planlægning som både proces og positionering.

Denne fleksibilitet rummer dog også risici. Uformelle planlægningsrum uden tydelige styringsmekanismer kan føre til stagnation eller konflikter, især hvis ansvarsfordelingen er uklar eller hvis enkelte aktører får for meget indflydelse. Derfor peger specialet på, at relationelle greb, såsom opbygning af tillid og forankring hos lokale aktører, kræver en form for *hardening*, hvor de suppleres med institutionelle mekanismer, der bidrager med legitimitet, retning og koordination. *Staten* spiller her en vigtig rolle, ikke som styrende autoritet, men som faciliterende instans, der understøtter de lokale processer med klare mål, juridisk rammesætning og ressourcer til kapacitetsopbygning. I samspillet mellem fleksibilitet og struktur samt mellem lokal autonomi og national retning, kan målsætningerne i AGD realiseres. Specialets bidrag består i at identificere og konkretisere netop de variable og mekanismer, der kan bringes i spil for at understøtte en bæredygtig og legitim implementering – ikke som en entydig opskrift, men som et teoretisk og praktisk grundlag for strategisk planlægning i en tid, hvor Danmark står over for store forandringer i sin arealanvendelse. Det handler ikke kun om at finde plads, men om at finde veje, hvor aktører på tværs af grænser og strukturer kan skabe løsninger sammen.

Perspektivering 8

Specialet har undersøgt, hvordan tværgående samarbejde, erfaringer fra praksis og planteori kan understøtte implementeringen af *AGD*. Analyserne har særligt været forankret i erfaringer fra praksis og teoretiske perspektiver, men specialets analytiske greb og metodologiske fremgangsmåder rummer et potentiale til at blive overført og anvendt i en bredere kontekst, herunder både inden for arealplanlægning, planteori og grøn omstilling.

Metodologisk kombinerer specialet induktiv analyse med eksplorative, deduktive, deskriptive, prædiktive og præsriptive elementer, forankret i kritisk realisme. Denne tilgang har åbnet muligheden for at afdække både konkrete erfaringer fra praksis, samt at kunne analysere de bagvedliggende mekanismer, som den teoretiske del indbringer. Det vurderes, at denne metodologiske fremgangsmåde, med fordel, kan anvendes i andre lignende analyser eller undersøgelser af komplekse samarbejdsformer, hvor der både er flere aktører og institutionelle forhold. Det anses, at den systematiske kobling mellem empiri og teori giver grundlag for både generalisering samt direkte anbefalinger til opnåelse af de ønskede mål.

Specialet anses derfor som eksemplarisk, da det, blandt andet, er et metodologisk eksempel på, hvordan analyser kan struktureres, så de både afdækker konkrete praksiserfaringer, samtidigt med at de udarbejder anvendelige og teoriunderbyggede anbefalinger. Yderligere kan den benyttede fremgangsmåde benyttes i andre sammenhænge, hvor der ønskes at undersøge og/eller understøtte implementering af planlægningsprojekter på tværs af administrative og organisatoriske grænser.

Selvom specialet bidrager med en række centrale pointer om tværkommunalt samarbejde og planlægningsteoretiske forståelser i konteksten af *AGD*, er det vigtigt at være bevidst om projektets begrænsninger. Den metodiske tilgang har været kvalitativ og eksplorativ, og resultaterne bygger på et begrænset antal cases og interviews. Det betyder, at konklusionerne ikke nødvendigvis kan generaliseres på tværs af alle lokale treparters eller planlægningskontekster i Danmark, og de må i højere grad ses som indikatorer og pejlemærker end som faste løsninger.

Derudover tager analysen af *AGD* udgangspunkt i et stadie, hvor implementeringen endnu er i sin opstart. Det betyder, at der kun, i begrænset omfang, har været mulighed for at undersøge de lokale treparters konkrete praksis, da disse stadig er under opbygning. Specialet kan derfor

med fordel ses som et forberedende bidrag, der identificerer centrale forhold, som aktører kan være opmærksomme på i den kommende implementeringsfase.

Samtidig er brugen af teori, særligt begreber som *soft spaces* og *fuzzy borders*, baseret på en teoretisk udvælgelse, som, på trods af sin faglige relevans, ikke dækker hele spektret af teorier, der kunne have været relevante at inddrage. Der er derfor mulighed for, at andre teoretiske tilgange kunne have ført til andre eller supplerende indsigter.

Specialets konklusioner og anbefalinger skal derfor ikke opfattes som universelle løsninger, men snarere som refleksionsværktøjer, der kan støtte aktører i planlægningsprocesser. De kan anvendes til at stille kritiske spørgsmål til eksisterende samarbejdsformer, inspirere til udvikling af nye planlægningsrum, og skabe bevidsthed om de usynlige mekanismer, der fremmer eller hæmmer tværgående samarbejde. På den måde tiltænkes det, at specialet kan fungere som et praksisnært og teoretisk informeret bidrag til den grønne omstilling – ikke som en facitliste, men som en ramme for kvalificerede valg og strategier.

Litteratur

- Agger og Tortzen, 2022.** Annika Agger og Anne Tortzen. *‘Co-production on the inside’ – public professionals negotiating interaction between municipal actors and local citizens*, 2022. URL <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2022.2081552>.
- Agger og Tortzen, 2023.** Annika Agger og Anne Tortzen. *Klima, Demokrati og Samskabelse*. Akademisk Forlag, 2023. ISBN 978-87-500-6273-8.
- Allmendinger og Haughton, 2009.** Phil Allmendinger og Graham Haughton. *Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway*, 2009. URL <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1068/a40208>.
- Arler, 2024.** Finn Arler. *TEMA - Danmarks arealer*, 2024. URL https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/676254943/GEOFORUM_februar_2024.pdf.
- Arler et al., 2017.** Finn Arler, Michael Søgaard Jørgensen og Esben Munk Sørensen. *Prioritering af Danmarks areal i fremtiden*. Fonden Teknologirådet, 2017. ISBN 978-87-91614-67-5.
- Arnstein, 2019.** Sherry R. Arnstein. *A Ladder of Citizen Participation*, 2019. URL <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01944363.2018.1559388>.
- Athukorala et al., 2016.** Kumaripaba Athukorala, Dorota Głowacka, Giulio Jacucci, Antti Oulasvirta og Jilles Vreeken. *Is Exploratory Search Different? A Comparison of Information Search Behavior for Exploratory and Lookup Tasks*, 2016. URL <https://asistdl.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/asi.23617>.
- Bilag 1, 2025.** Bilag 1. *Interview - Jan Nymark Rose Thaysen*, 2025. Bilag 1 - Transskribering - Interview Jan Thaysen.
- Bilag 2, 2025.** Bilag 2. *Interview - Poul Roesen*, 2025. Bilag 2 - Referat - Interview Poul Roesen.
- Bilag 3, 2025.** Bilag 3. *Interview - Dorthe Selmer*, 2025. Bilag 3 - Transskribering - Interview Dorthe Selmer.
- Bilag 4, 2025.** Bilag 4. *Interview - Britt Vorgod Pedersen*, 2025. Bilag 4 - Transskribering - Interview Britt Vorgod Pedersen.

- Brinkmann, 2014.** Svend Brinkmann. *Det kvalitative interview*. Hans Reitzels Forlag, 2014. ISBN 978-87-412-5864-5.
- By-, Land- og Kirkeministeriet, 2024.** By-, Land- og Kirkeministeriet. *Bekendtgørelse af lov om planlægning*, 2024. URL <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/572>.
- C2C CC, U.D.a.** C2C CC. *C9: The Thyborøn Channel and the Western Limfjord*, U.D.a. URL <https://www.c2ccc.eu/english/subprojects/c9-the-thyboron-channel-and-the-western-limfjord/>.
- C2C CC, 2017.** C2C CC. *C5: Governance*, 2017. URL <https://www.c2ccc.eu/english/subprojects/action-c4-governance/>.
- C2C CC, U.D.b.** C2C CC. *Action C22: Infiltration of surface water through permeable coating*, U.D.b. URL <https://www.c2ccc.eu/english/subprojects/c22-permeable-coating/>.
- C2C CC, 2022.** C2C CC. *Fælles strategi og After LIFE plan*, 2022. URL <https://www.c2ccc.eu/siteassets/c2ccc/falles-materiale/danske-foldere/falles-strategi-og-after-life-plan-fardig.pdf>.
- C2C CC, 2020.** C2C CC. *Opsamling fra National konference om Klimatilpasning 2019*, 2020. URL <https://www.c2ccc.eu/siteassets/c2ccc/delprojekterne/tvargaende-kapacitetsopbyggende/c5---governance/c5.1-opsamling-national-konference-om-klimatilpasning-oktober-2019---kopi.pdf>.
- CONCITO, 2025.** CONCITO. *Vejen til et nyt landskab*, 2025. URL <https://concito.dk/files/media/document/Vejen%20til%20et%20nyt%20landskab.pdf>.
- Dansk Byplanlaboratorium, U.D.a.** Dansk Byplanlaboratorium. *Om Plan 22+*, U.D.a. URL <https://plan22.dk/index.php/indsatsen>. Læst d. 09-05-2025.
- Dansk Byplanlaboratorium, U.D.b.** Dansk Byplanlaboratorium. *Organisation, historie og vedtægter*, U.D.b. URL https://www.byplanlab.dk/index.php/om_byplanlaboratoriet/organisation. Læst d. 09-05-2025.
- Den Europæiske Union, 2023.** Den Europæiske Union. *EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om ændring af forordning (EU) 2018/841 for så vidt angår anvendelsesområdet, forenkling af rapporterings- og overholdelsesregler og fastsættelse af medlemsstaternes mål for 2030, og om ændring af forordning (EU) 2018/1999 for så vidt angår forbedring af overvågning, rapportering, sporing af fremskridt og revision*, 2023. URL <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-75-2022-INIT/da/pdf>.

- Eriksen, 2024.** Jens Juhl Eriksen. *VOS – forkortelsen som sikrer effektive klima- og miljøindsatser*, 2024. URL <https://landbrugsavisen.dk/vos-forkortelsen-som-sikrer-effektive-klima-og-miljoindsatser>.
- European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency, U.D.** European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency. *LIFE*, U.D. URL https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en.
- Flyvbjerg, 1988.** Bent Flyvbjerg. *Case studiet som forskningsmetode*. Aalborg Universitet, 1988. ISBN 87-982063-8-9.
- Frazzetto et al., 2019.** Davide Frazzetto, Thomas Dyhre Nielsen, Torben Bach Pedersen og Laurynas Šikšnys. *Prescriptive analytics: a survey of emerging trends and technologies*, 2019. URL <https://link.springer.com/article/10.1007/s00778-019-00539-y>.
- Goundar, 2012.** Sam Goundar. *Chapter 3 - Research Methodology and Research Method*, 2012. URL https://www.researchgate.net/publication/333015026_Chapter_3_-_Research_Methodology_and_Research_Method.
- Grosbøll, 2022.** Winni Grosbøll. *Fingerplanen: Kampen om arealerne kræver blik for helheden*, 2022. URL https://www.byplanlab.dk/sites/default/files/13_Winni%20Grosb%C3%B8ll_Kampen%20om%20arealerne%20kr%C3%A6ver%20blik%20for%20helheden_Byplan%20Nyt%204-2022_0.pdf?0.3177104569040239.
- Heley, 2013.** Jesse Heley. *Soft Spaces, Fuzzy Boundaries and Spatial Governance in Post-devolution Wales*, 2013. URL <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-2427.2012.01149.x>.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2024a.** Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. *30 Danmarks drivhusgasforpligtelser i EU*, 2024a. URL <https://www.kefm.dk/Media/638500583347254333/KF24%20Kapitel%2030%20Danmarks%20drivhusgasforpligtelser%20i%20EU.pdf>.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2024b.** Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. *Redegørelse om klimaeffekter*, 2024b. URL <https://www.kefm.dk/Media/638690881591010822/Redeg%C3%B8relse%20om%20klimaeffekter%202024.pdf>.
- Kringelum og Brix, 2020.** Louise Brøns Kringelum og Jacob Brix. *Critical Realism and Organizational Learning*, 2020. URL https://vbn.aau.dk/files/401050297/Kringelum_Brix_TL0_Critical_Realism_Organizational_Learning_published_0A_Version.pdf.
- Kvale og Brinkmann, 2015.** Steinar Kvale og Svend Brinkmann. *Interview - Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. Hans Reitzels Forlag, 2015. ISBN 978-87-412-6015-0.

- Landbrugsstyrelsen, U.D.** Landbrugsstyrelsen. *Multifunktionel jordfordeling*, U.D. URL <https://lbst.dk/bedrift/arealer-og-ejendomme/jordfordeling/multifunktionel-jordfordeling>. Læst d. 29-04-2025.
- Limfjordsrådet, U.D.** Limfjordsrådet. *Om Limfjordsrådet*, U.D. URL <https://www.limfjordsraadet.dk/om-limfjordsraadet/>.
- Limfjordsrådet, 2013.** Limfjordsrådet. *Vedtægter for Limfjordsrådet*, 2013. URL <https://www.limfjordsraadet.dk/media/40699/vedtaegterplusforpluslimfjordsraadet-1.pdf>.
- Loeffler og Martin, 2015.** Elke Loeffler og Steve Martin. *Public Management and Governance*. Routledge, 2015. ISBN 9781315693279 (ebook). URL <https://www.taylorfrancis.com/reader/download/69677bdb-65b0-4a5c-8d7b-e0d9a876fe45/book/pdf?context=ubx>.
- Marchionini, 2006.** Gary Marchionini. *EXPLORATORY SEARCH:FROM FINDING TO UNDERSTANDING*, 2006. URL <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/1121949.1121979>.
- Mauldin og LaBrenz, 2020.** Rebecca L. Mauldin og Catherine LaBrenz. *Foundations of Social Work Research*, 2020. URL <https://opentextbooks.uregina.ca/foundationsofsocialworkresearch/chapter/2-3-inductive-and-deductive-reasoning/>.
- Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2014.** Miljø- og Ligestillingsministeriet. *Bekendtgørelse om vandområdedistrikter og hovedvandoplande*, 2014. URL <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/119>.
- Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2017.** Miljø- og Ligestillingsministeriet. *Bekendtgørelse af lov om vandplanlægning*, 2017. URL <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/126>.
- Miljøministeriet, 2014.** Miljøministeriet. *Vejledning til kommuner og vandråd om arbejde med forslag til indsatsprogrammer for vandløbsindsatsen*. Naturstyrelsen, 2014. ISBN 978-87-7091-557-1.
- Møller, 2016.** Hans-Martin Friis Møller. *Regionplan*, 2016. URL <https://lex.dk/regionplan>. Læst på: LEX - Danmarks Nationalleksikon.
- Olafsson, 2012.** Anton Stahl Olafsson. *Borgerinddragelse og partnerskaber i kommunernes stiplanlægning*, 2012. URL https://videntjenesten.ku.dk/planlaegning_og_friluftsliv/friluftsliv_og_turisme/friluftsliv/videnblad_06.01-74/.

- Olesen, 2011.** Kristian Olesen. *Soft Space Planning in Cities unbound*, 2011. URL https://vbn.aau.dk/files/58816753/attachment_3_.ashx.pdf.
- Plan22+, 2022a.** Plan22+. *Kommissorium for ekspertgruppe i Plan22+ indsatsen*, 2022a. URL <https://plan22.dk/sites/default/files/Ekspertgruppe%20P22.pdf>.
- Plan22+, 2022b.** Plan22+. *Kommissorium for følgegruppe i Plan22+ indsatsen*, 2022b. URL <https://plan22.dk/sites/default/files/F%C3%B8lgegruppe%20P22.pdf>.
- Rambøll, 2019.** Rambøll. *Thyborøn Kanal og den vestlige Limfjord - Del 4: Teknisk resumé*, 2019. URL <https://www.c2ccc.eu/siteassets/c2ccc/delprojekterne/aben-land-projekter/c9-thyboron-kanal-og-vestlige-limfjord/produkter/del-4---teknisk-resume.pdf>.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening, 2024.** Regeringen og Kommunernes Landsforening. *Rammeaftale mellem Ministeriet for Grøn Trepert og KL om kommunernes opgaver i omlægningsindsatsen i medfør af Aftale om et Grønt Danmark og Aftale om Implementering af et Grønt Danmark*, 2024. URL <https://www.kl.dk/media/q4sl0qeo/rammeaftale-mellem-ministeriet-for-groen-trepart-og-kl-om-kommunernes-opgaver-i-omlaegningsindsatsen-i-medfoer-af-aftale-om-et-groent-danmark-og-aftale-om-implementering-af-et-groent-danmark.pdf>.
- Regeringen et al., 2024a.** Regeringen, Landbrug & Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening, Fødevarereforbundet NNF, Dansk Metal, Dansk Industri og Kommunernes Landsforening. *Aftale om et Grønt Danmark*, 2024a. URL <https://mgtp.dk/media/jm0jv21u/aftale-om-et-groent-danmark.pdf>.
- Regeringen et al., 2024b.** Regeringen, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre. *Aftale om implementering af et Grønt Danmark*, 2024b. URL https://mgtp.dk/media/iinpdy3w/aftale_om_implementering_af_et_groent_danmark_endelig.pdf.
- Region Midtjylland, U.D.a.** Region Midtjylland. *Om C2C CC*, U.D.a. URL <https://www.c2ccc.eu/om-c2c-cc/>.
- Region Midtjylland, U.D.b.** Region Midtjylland. *Projektets organisering*, U.D.b. URL <https://www.c2ccc.eu/om-c2c-cc/organisering/>.
- Ritzau, 2014.** Ritzau. *Danmark dømt af EU for smøl med vandplaner*, 2014. URL <https://landbrugsavisen.dk/mark/danmark-d%C3%B8mt-af-eu-sm%C3%B8l-med-vandplaner>.

Rådet for Den Europæiske Union, 2024. Rådet for Den Europæiske Union. *Den europæiske grønne pagt*, 2024. URL <https://www.consilium.europa.eu/da/policies/green-deal/>.

Rådet for Den Europæiske Union, 2023. Rådet for Den Europæiske Union. *Fit for 55-pakken: Rådet vedtager forordninger om indsatsfordeling og sektoren for arealanvendelse og skovbrug*, 2023. URL <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2023/03/28/fit-for-55-package-council-adopts-regulations-on-effort-sharing-and-land-use-and-forestry-sector/>.

Snyder, 2023. Francis Snyder. *Bamboo, or governance through soft law: hybridity, legitimacy, and sustainability*, 2023. URL <https://www.elgaronline.com/downloadpdf/edcollchap/book/9781839101939/book-part-9781839101939-9.pdf>.

Stafford, 2022. Ian Stafford. *The rise, fall and resurrection of soft spaces? The regional governance of transport policy in Wales*, 2022. URL <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2022.2151997#abstract>.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, U.D.a. Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø. *Lokale Treparter*, U.D.a. URL <https://sgav.dk/groen-trepart/lokale-treparter>. Læst d. 19.02.2025.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, U.D.b. Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø. *EU's vandrammedirektiv*, U.D.b. URL <https://sgavmst.dk/natur-og-jagt/naturbeskyttelse/international-naturbeskyttelse/eus-vandrammedirektiv>.

United Nations Climate Change, U.D. United Nations Climate Change. *The Paris Agreement*, U.D. URL <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>.

VIA University College, 2018. VIA University College. *C22: Permeable belægninger - Vand på og under fremtidens veje*, 2018. URL <https://www.c2ccc.eu/siteassets/c2ccc/delprojekterne/tvargaende-innovative/c22-permeable-belagninger/c22.1-projektpræsntation.pdf>.

Voogd, 1984. H. Voogd. *Prescriptive analysis in planning*, 1984. URL <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1068/b120303>.

Walsh et al., 2012. Cormac Walsh, Marta Jacuniak-Suda, Jörg Knieling og Frank Othengrafen. *Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and*

Definitional Issues, 2012. URL <https://doczz.net/doc/7629117/soft-spaces-in-spatial-planning-and-governance>.

Waterhout, 2010. Bas Waterhout. *Soft spaces and governance: The transformation of planning*, 2010. URL https://repository.tudelft.nl/file/File_9b401ce2-edeb-4049-bc7b-ee9ea6a99ef8?preview=1.

Zimmerbauer og Paasi, 2019. Kaj Zimmerbauer og Anssi Paasi. *Hard work with soft spaces (and vice versa): problematizing the transforming planning spaces*, 2019. URL <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2019.1653827>.

9.1 Bilag A - Metode

Metode og metodologi

I specialet skelnes der mellem metoder og metodologi. Metoder refererer til de specifikke procedurer, teknikker og algoritmer, der anvendes til at undersøge et emne, herunder eksperimenter, tests og undersøgelser. De er planlagte, videnskabelige og objektive og udgør grundlaget for den empiriske dataindsamling og analyse. [Goundar, 2012, s. 9]

Metodologi derimod omfatter studiet af de principper og fremgangsmåder, der ligger til grund for valg og anvendelse af metoder. Den beskæftiger sig med de systematiske processer, der anvendes til at gennemføre forskning, samt de teoretiske overvejelser, der styrer disse valg. Metodologi handler således om at forstå og vurdere de metoder, der benyttes, herunder deres begrænsninger og forudsætninger. [Goundar, 2012, s. 10-12]

Metoder sigter mod at finde løsninger på problemer, mens metodologi beskæftiger sig med at anvende de korrekte procedurer til at finde disse løsninger. Metodologi involverer studiet af de forskellige trin, der følges i en undersøgelse samt begrundelsen herfor. Det er nødvendigt at kende metoderne, men også metodologien bag dem, altså at vide hvilke metoder, der er relevante for en given undersøgelse, og hvilke der ikke er, samt at kunne forstå begrænsningerne og forudsætningerne for de respektive metoder. [Goundar, 2012, s. 12]

Eksplorativ forskning

Eftersom der ofte ikke findes ét entydigt svar eller én entydig løsning til et problem, er det nødvendigt at opnå en dybere forståelse af de dynamikker og udfordringer, der kan være.

Opslagssøgning er den mest grundlæggende søgeaktivitet og søger i større grad præcise og velstrukturerede objekter såsom tal eller specifikke filer. Det kan bruges til at besvare spørgsmål om *hvem*, *hvornår* og *hvor*, og er i større grad en *kendt emne*-søgning, hvor der søges efter bestemt viden fremfor emne. Opslagssøgning egner sig godt til analytiske søgestrategier, hvor forespørgslerne er præcist defineret og resultaterne kræver minimal vurdering. [Marchionini,

2006, s. 42]

Læringssøgning indebærer flere gentagelser og kræver større kognitiv bearbejdning og tolkning. Resultaterne kan indebære grafer, kort, tekster eller videoer og søgeren skal derfor ofte bruge længere tid på at skimme, sammenligne og vurdere indholdet kvalitativt. Denne form for søgning er med til at udvikle ny viden ved at kombinere browsing og analytiske strategier, hvor *opslagssøgningen* i større grad bruges som indgangsvinkel til eksplorativ søgning. [Marchionini, 2006, s. 43]

Undersøgende søgning kræver mange iterationer, strækker sig over længere perioder og indebærer en kritisk vurdering af resultaterne. Denne form for søgning bruges til planlægning og prognoser eller til at transformere eksisterende data til ny viden, hvor målet er at opnå højere kognitive mål såsom analyse og evaluering. [Marchionini, 2006, s. 43]

Opslagssøgning er blevet brugt til at lave en indgangsvinkel til den eksplorative søgning, hvor grundlaget for den aktuelle situation undersøges. Det er nødvendigt at undersøge, hvad den nuværende status er, hvilke planer der eksisterer og hvad der er det næste trin i processen. Derudover benyttes opslagssøgningen til at understøtte de planlægningsmæssige perspektiver og hvilke erfaringer der er fra tidligere projekter og planer. Flere af søgeaktiviteterne overlapper hinanden, og dermed benyttes læringssøgningen ofte sammen, eller i forlængelse af opslagssøgningerne, eftersom opslagene tit er flersidet og der kræves en nærmere analyse for at kunne komme med en slutning om noget. Derudover benyttes læringssøgningen ofte, i forlængelse, eftersom opslagene kan føre en videre og rundt omkring på forskellige sider og værker, hvorved der kan indsamles ny viden og samtidig skabe en større forståelsesramme for den aktuelle problemstilling.

Præskriptiv

Præskriptiv analyse er sjældent benyttet i planlægningslitteratur, som om det er implicit for alle, at meget planlægningsarbejde har en præskriptiv karakter, eftersom det skaber rammerne for fremtidige handlinger. Planlæggere har mange forskellige roller, men fælles for dem alle er, at planlæggere skal give information til beslutningstagere, enten i form af mulige handlinger, organisatoriske aspekter eller konsekvenser af foreslåede tiltag. [Voogd, 1984, s. 303]

Når præskriptiv analyse benyttes i offentlig planlægning, involverer det udvikling af mulige løsninger, beskrivelse og evaluering af alternativer. Mange beslutningsteorier behandler de tre aktiviteter samtidigt, hvilket bidrager med en svaghed i form af lav fleksibilitet. Det kan derfor være fordelagtigt, i offentlig planlægning, at bearbejde hvert step for sig selv. Ved at kombinere kvalitative og kvantitative metoder, er det nemmere at afspejle kompleksiteten i planlægningsbeslutninger, hvor for eksempel multikriterieevaluering kan anvendes til at sammenligne flere

alternative baseret på en række kriterier. Overordnet set kan den præskriptive analyse i planlægning bidrage til at opnå større fleksibilitet, således det er muligt at tage højde for forskellige perspektiver i beslutningsprocessen. [Voogd, 1984, s. 307-309]

Interviews

Gennem interviews kan man indsamle interviewpersonens konkrete beskrivelser fremfor abstrakte refleksioner eller teoretiske overvejelser. Inden for et udbredt fænomenologisk perspektiv fokuserer interviewere på at afdække, *hvordan* interviewpersoner oplever verden, dens hændelser og begivenheder, snarere end at undersøge *hvorfor* de sker. [Brinkmann, 2014, s. 39-40]

Fænomenologi inden for kvalitativ forskning handler om at forstå sociale fænomener fra aktørernes perspektiv. Tilgangen fokuserer på, hvordan individer oplever og opfatter verden, ud fra idéen om, at virkeligheden formes af subjektive erfaringer. [Kvale og Brinkmann, 2015, s. 48]

Interview kan anvendes, som forskningsredskab, når interviewdata betragtes som en afspejling af interviewpersonernes virkelighed uden for selve interviewet. Forskeren stræber efter at minimere sin påvirkning for at sikre en så autentisk gengivelse som muligt. Validiteten af interviewdata bliver central, især fordi interviews ofte omhandler tidligere oplevelser, hvilket rejser spørgsmål om hukommelsens troværdighed og metoder til at forbedre nøjagtigheden af tidligere erindringer. [Brinkmann, 2014, s. 58-59]

Interviewundersøgelsen kan inddeles i fire trin: *forberedelse, interview, analyse og rapportering*.

Forberedelse

Når man forbereder en interviewundersøgelse, er det først og fremmest vigtigt at præcisere, hvad man vil undersøge, og hvilket emne der er i fokus. Kvalitative interviews er velegnede til at udforske individers personlige oplevelser og forstå, hvordan de erfarer et bestemt fænomen. Under planlægningen bør man overveje fem centrale designspørgsmål: *Hvad er undersøgelsens formål, hvorfor er emnet relevant, hvordan skal det undersøges, hvem skal interviewes, og hvor mange deltagere er nødvendige?* [Brinkmann, 2014, s. 69-72]

Hvad skal undersøges?

Det er relevant først at afklare, hvad der skal undersøges, før man vælger metode. Metoden bør tilpasses undersøgelsens emne, fremfor at emnet tilpasses en forudbestemt metode. Kvalitative interviews er gode til at belyse, hvordan mennesker handler og oplever forskellige fænomener. I forberedelsesfasen er det også relevant at have in mente om man ønsker at opdage noget nyt, undersøge hvordan mennesker udfører en handling for at forbedre en given proces eller om man ønsker at forstå, hvordan de oplever en handling? [Brinkmann, 2014, s. 72-73]

Hvorfor er det relevant at undersøge dette?

Relevansen af en undersøgelse afhænger af, om den kan bidrage til at skabe ny indsigt, belyse oversete problemstillinger eller udfordre eksisterende forståelser. Ved at vælge væsentlige forskningsspørgsmål kan man ikke blot udvide den videnskabelige viden, men også bidrage til praktiske løsninger. [Brinkmann, 2014, s. 73-75].

Hvordan skal emnet undersøges?

Det centrale spørgsmål om *hvordan*, kræver både teoretiske og metodiske overvejelser. Skal interviewene give indsigt i folks oplevelser, eller skal de ses som en særlig form for interaktion? Derudover er det vigtigt at stille konkrete, praktiske spørgsmål, fordi *hvordan* kun giver mening i forhold til undersøgelsens formål. Det betyder også, at man skal tage en beslutning om metode: skal man arbejde ud fra konkrete data og bygge en forståelse op (induktivt), teste en teori (deduktivt) eller kombinere de to (abduktivt)? Induktiv metode bruges ofte i kvalitativ forskning, fordi den lader forskeren tage udgangspunkt i virkeligheden frem for at teste på forhånd fastlagte hypoteser. Det er især brugbart, når man undersøger nye eller komplekse emner, hvor der endnu ikke findes klare antagelser. [Brinkmann, 2014, s. 77-78] Deduktion, derimod, er med til at skabe viden, hvor man udleder testbare hypoteser fra overordnede teorier eller begreber og derefter forsøger at modbevise dem. [Brinkmann, 2014, s. 78]

Både induktive og deduktive modeller fungerer ofte bedst, når forskerne allerede har kendskab til de fænomener, der undersøges i forskningsprocessen. Det antages, at der findes noget fast og genkendeligt, som der kan undersøges flere gange i forskellige situationer. Det gør det muligt enten at drage generelle konklusioner ud fra erfaringer (induktion) eller bruge kendte begreber til at forudsige noget konkret, som man kan teste (deduktion). [Brinkmann, 2014, s. 79]

Abduktion er særligt anvendelig, når der undersøges fænomener, der er i færd med at opstå, og som endnu ikke er fuldt forstået. Denne form for tolkning bruges i situationer præget af usikkerhed, hvor der er behov for at forklare eller forstå en begivenhed eller en observeret effekt. [Brinkmann, 2014, s. 80]

For læsere af forskning, hvor interviews indgår, er det relevant at vide, om undersøgelsen er tilgået induktivt, deduktivt eller abduktivt. En induktiv tilgang kræver en grundig præsentation af det undersøgte tema samt en detaljeret beskrivelse af processen fra datagenerering til identifikation af generelle mønstre, typer eller begreber i materialet. Ved en deduktiv tilgang er det afgørende at udforme undersøgelsen på en måde, der reducerer risikoen for bekræftelsesbias – altså tendensen til at søge bekræftelse af egne hypoteser. I en abduktiv tilgang er det essentielt at begrunde og efterprøve de fortolkende antagelser, forskeren fremsætter, for at sikre en solid analytisk tilgang. [Brinkmann, 2014, s. 81]

Hvem skal interviewes?

Udvælgelse af interviewpersoner drejer sig om de overordnede beslutninger om, hvem undersøgelsen skal fokusere på, mens stikprøvetagning handler om at finde en mindre gruppe inden for den relevante målgruppe. [Brinkmann, 2014, s. 82]

I kvalitative studier er målet ofte at lave en dybdegående analyse frem for at undersøge et bredt udsnit af befolkningen. Derfor bruges ofte informationsorienteret udvælgelse, hvor forskeren vælger cases, der kan give mest mulig indsigt. [Brinkmann, 2014, s. 82]

Forskerens forståelse af feltet er vigtig i udvælgelsesprocessen, da det hjælper med at vælge de mest relevante cases.

Uanset hvordan deltagerne er blevet valgt, er det vigtigt at beskrive, hvordan udvælgelsen, stikprøvetagningen og rekrutteringen er foregået. Læsere af interviewbaserede undersøgelser forventer også, at forskeren reflekterer over eventuelle begrænsninger ved den gruppe, der er blevet interviewet. [Brinkmann, 2014, s. 83]

Hvor mange interview er der brug for?

Antallet af interviews afhænger af, hvad man vil finde ud af. Selvom det kan virke logisk at tænke "jo flere interviews, desto mere pålidelige resultater", er det ikke altid tilfældet i kvalitativ forskning. [Brinkmann, 2014, s. 83]

Det vigtigste er, at interviewene giver svar på de centrale forskningsspørgsmål. Hvis udvælgelsen af deltagere er velovervejet, kan et mindre antal interviews være tilstrækkeligt. Det er ofte bedre at lave få, men grundige analyser af interviews fremfor at have mange, der kun bliver behandlet overfladisk. [Brinkmann, 2014, s. 83-84]

Selve interviewet

Forberedelsesfasen afsluttes typisk med en interviewguide, der omdanner forskningsspørgsmålene til konkrete spørgsmål, som deltagerne kan forstå og besvare. [Brinkmann, 2014, s. 84-85]

Nogle interviewere laver en simpel liste med spørgsmål i en bestemt rækkefølge, mens andre bruger en todelt opsætning med forskningstemaer i én kolonne og tilhørende interviewspørgsmål i den anden. [Brinkmann, 2014, s. 85-86]

Der findes forskellige interviewstile, og det er vigtigt, at de passer til forskningsformålet og den analyse, man vil lave. Hvis man for eksempel vil forstå essensen af bestemte oplevelser (fænomenologi), bør man bede deltagerne om at beskrive deres oplevelser i detaljer. Hvis man derimod undersøger, hvordan folk forklarer eller forsvare deres synspunkter, bør interviewer

huske at bede dem uddybe deres svar og argumentere for deres holdninger. [Brinkmann, 2014, s. 85-86]

Valg af interviewpersoner og deres bidrag

Det første gennemførte interview var med rådmand for *By og Land* i Aalborg Kommune, Jan Nymark Rose Thaysen (V). Formålet med dette semistrukturerede interview var at opnå en dybdegående forståelse af de udfordringer og erfaringer, der knytter sig til tværkommunal planlægning, særligt i relation til implementeringen af *AGD*. Thaysen er uddannet landinspektør og har i to valgperioder været en del af *VOS Limfjordsrådet*, hvilket giver ham et fagligt og erfaringsbaseret grundlag for at udtale sig om tidligere planlægningsmæssige tiltag og udfordringer. Gennem interviewet har han haft mulighed for at dele sin indsigt i, hvordan han har oplevet udviklingen af tværkommunal planlægning samt de barrierer og muligheder, der kan opstå i denne proces. Det bidrager til projektets målsætning om at opnå en nuanceret forståelse af, hvordan samarbejde på tværs af kommuner påvirkes af både politiske, administrative og praktiske faktorer.

Interviewet med Thaysen gav særlig indsigt i de politiske udfordringer forbundet med implementeringen af *AGD*. Det skyldes, blandt andet, en nylig omstrukturering af medlemmerne i *Limfjordsrådet*, som nu også fungerer som en af de 23 lokale treпарter. Med det kommende kommunalvalg i november 2025 ønsker flere byrådsmedlemmer og borgmestre at sætte deres præg på den grønne omstilling, hvilket påvirker de politiske beslutningsprocesser. På baggrund af Thaysens involvering i både *Limfjordsrådet* og efterfølgende lokale treпарter, ses han derfor som en nøgleperson, hvis erfaringer og holdninger kan bidrage med vigtig viden i forbindelse med implementeringen af *AGD*.

På baggrund af interviewet med Thaysen, anbefalede han et interview af Poul Roesen (C), næstformand for *Udvalget for Teknik og Miljø* i Morsø Kommune, i forhold til yderligere indsigt i *Limfjordsrådet*, er Roesen også interviewet. Roesen har været en del af *Limfjordsrådet* siden dets opstart i 2007, hvor han i store dele af tiden har været formand. Thaysens anbefaling og Roesens kontinuerlige tilknytning til rådet, gør ham ligeledes til en nøgleperson, der kan bidrage med vigtige pointer i forhold til tværkommunalt samarbejde og planlægning. Interviewet med Roesen underbygger de holdninger og erfaringer som Thaysen havde, og gav derudover et mere dybdegående indblik i tankerne bag organisering og konkret gennemførsel af tværkommunale projekter og planlægning.

Tilsammen gav de to interviewpersoner fra *Limfjordsrådet* et dybdegående indblik i det gennemførte tværkommunale arbejde, organisering af aktører, samt de udfordringer man har mødt. Eftersom implementeringen af *AGD* tager udgangspunkt i de tidligere *VOSs* arbejde, og derfor kan møde de samme udfordringer, kan erfaringerne fra interviewene have stor værdi i opnåelse

af målsætningerne.

I specialet ses der også nærmere på det tværkommunale klimatilpasningsprojekt, *Coast to Coast Climate Challenge (C2C CC)*, der blev gennemført i årene 2017-2022. *Region Midtjylland* stod i spidsen for projektet, der, i modsætning til *VOSerne*, var frivilligt for aktørerne at deltage i. Målet for projektet var, igennem tværkommunal samarbejde, at skabe en mere klimarobust region. Udgangspunktet for *C2C CC* er derfor noget anderledes end for *VOSerne*, men der alligevel mange lighedstræk - især det tværkommunale arbejde.

For at underbygge den viden der er tilgængelig om projektets organisering og gennemførsel, er der gennemført et interview med en af nøglepersonerne i projektet, nemlig projektlederen, Dorte Selmer, vicekontorchef i *Klima og Grøn Omstilling* i *Region Midtjylland*. Selmer har, som følge af hendes rolle og tilknytning til projektet indblik i de bagvedliggende tanker, samt udfordringer og erfaringer som projektet medførte.

Interviewet gav et mere dybdegående indblik i *C2C CC*-projektets gennemførsel, end hvad den frit tilgængelige viden gjorde. Selmers pointer er derfor med til at underbygge og udvide erfaringerne fra praksis, der muligvis kan medvirke til en mere optimal planlægningspraksis i de lokale treparter

Ligeledes har projektgruppen interviewet Britt Vorgod Pedersen, sekretariatschef i *Plan22+*. *Plan22+* er en nuværende indsats under *Plan- og Landdistriktsstyrelsen* og *Realдания* der frem mod 2027 skal arbejde for at udvikle ny viden og redskaber til fysisk planlægning i forbindelse med opnåelse af klimamålsætninger.

Pedersen er i kraft af sin nuværende rolle, samt tidligere roller inden for kommunal, regional og national planlægning, en nøgleperson i forhold til fysisk planlægning ved klimaindsatser i Danmark. Hendes viden er derfor relevant at inddrage i projektet, da hun har indsigt i alle planlægningsniveauer i Danmark, samt kender til den nyeste viden og de nyeste redskaber på området.

Interviewet gav yderligere indsigt i *Plan22+*, men derudover bidrog Pedersen også med erfaringer fra hendes karriere inden for planlægning - tilsammen relevante pointer i forhold til tværkommunalt samarbejde og opnåelse af målsætninger fra *AGD*.

Analyse

Når interviewene er afsluttet, starter den mere fokuserede analysefase. Analysen starter dog allerede under selve interviewene, hvor interviewerens forsøger at forstå og fortolke, hvad deltagerne siger. Ofte vil interviewerens opsummere en pointe og bede deltageren bekræfte eller uddybe den. [Brinkmann, 2014, s. 86]

Transskribering af samtalerne er også en del af analysen, fordi den indebærer en oversættelse fra tale til skrift. Der findes forskellige måder at transskribere på, afhængigt af, hvad man vil undersøge. Man kan vælge en detaljeret samtaleanalytisk tilgang, hvor man ser på for eksempel pauser og betoning, en ordret transskription, eller en mere sammenfattende, rekonstruerende transskription, som fokuserer på det overordnede indhold. [Brinkmann, 2014, s. 86]

Valget af transskriptionsform afhænger af forskningsformålet – om man for eksempel vil studere, hvordan samtaler struktureres, hvordan sprog skaber mening, eller om man blot har brug for en grov gengivelse af livshistorier. Uanset metoden, er transskribering altid en form for analyse, hvor man bryder samtalen ned i mindre dele for at kunne forstå den bedre. [Brinkmann, 2014, s. 87]

Rapportering

Det sidste trin i et interview er at rapportere resultaterne, men det bør ikke ses som en separat fase. Ideelt set bør forskeren allerede under forberedelsen, interviewene og analysen have slutproduktet, rapporten, i tankerne. [Brinkmann, 2014, s. 93]

I kvalitativ forskning hænger analyse og rapportering ofte tæt sammen. Skriveprocessen er ikke kun en måde at præsentere resultater på, men også et redskab til at forske. Gennem skrivning kan forskeren eksperimentere med analyser, sammenligne forskellige perspektiver og afprøve alternative måder at præsentere materialet på. Derfor er skrivningen ikke blot en afsluttende opgave, men en integreret del af den metodiske proces i interviewforskning. [Brinkmann, 2014, s. 93]

9.2 Bilag B - Eksempler på delprojekter i C2C CC

Eksempel på delprojekt gennemført af *Projektledelsen - C5: Governance*

I delprojektet *Governance* var det målet at:

"(...) gather best practices related to integrative planning, which may be used as inspiration to develop a new paradigm for integrative Climate Change Adaption (CCA) planning practice with emphasis on sustainability and capacity development; first of all among the partners of C2C CC, and secondly to feed into the international agenda on integrative CCA planning with state-of-the-art knowledge. [C2C CC, 2017, C5.1].

Projektbeskrivelsen for delprojektet beskriver fremgangsmetoden, og hvordan de forskellige aktører skal medvirke til at opnå målet, hvilket blandt andet er inddragelse af *Rådgiverkomitéen*, da disse er eksperter i planlægningsprocessor og netværksstyring [C2C CC, 2017, C5.3]. Ligeledes beskrives det, hvordan workshops, stormøder og seminarer skal medvirke til indsamling og formidling af erfaringer fra forskellige interessenter, for derved, at skabe grundlaget for en bedre klimatilpasningsplanlægning [C2C CC, 2017, Milestones].

Delprojektets resultater blev blandt andet fremlagt på *National Konference om Klimatilpasning 2019*, hvor forskellige aktører, fra blandt andet *C2C CC*, præsenterede erfaringer og anbefalinger på klimatilpasningsområdet [C2C CC, 2020]. Omkring emnet *Status og Visioner for klimatilpasning - en ambitiøs dagsorden*, var der indlæg af Lektor Birgitte Hoffmann fra Aalborg Universitet, der indgik i *C2C CC Rådgiverkomité*, hvor det blandt andet blev anbefalet at: *"Faglige skel skal brydes ned, og tværsektorielle samarbejder skal åbnes op."* [C2C CC, 2020, s. 7]. Derudover blev der ved emnet *Klimatilpasning og omstilling i det åbne land - nye samarbejder på tværs*, hvor chefkonsulent ved *C2C CC* Henrik Vest Sørensen havde et indlæg, sat fokus på, at det er vigtigt at helhedstænke når der arbejdes tværgående, for at respektere og acceptere parternes succeskriterier [C2C CC, 2020, s. 9].

På baggrund af delprojektets mål og klimatilpasningskonferencens anbefalinger ses det, at *C2C CCs Projektledelse* har gennemført et projekt, der ikke direkte har skabt fysiske klimatilpasningsløsninger i Danmark, men i stedet har medvirket til ny viden om, hvordan klimatilpasning bør gennemføres for at løse de klimamæssige- og planlægningsmæssige udfordringer bedst muligt.

Eksempel på delprojekt gennemført af kommuner og forsyningsselskaber - C9: *Thyborøn Kanal og den vestlige Limfjord*

Delprojektet *Thyborøn Kanal og den vestlige Limfjord* har, i modsætning til det førnævnte *Governance*-delprojekt, et mere konkret mål: at skitsere en klimatilpasningsløsning, der kan medvirke til at forhindre oversvømmelser i den vestlige Limfjord i forbindelse med fremtidige stormfloder [Rambøll, 2019, s. 4].

Delprojektet blev gennemført med fjorten forskellige aktører tilknyttet, hvilke var syv kommuner og syv forsyningsvirksomheder, der alle har umiddelbar tilknytning til Limfjordens vestlige del. Første fase af delprojektet bestod i en kortlægning af projektområdet, og hvordan forventede fremtidige vejr-situationer ville påvirke området [C2C CC, U.D.a, C9.1].

Ud fra denne kortlægning skulle delprojektets anden fase give et bud på, hvilke konkrete løsninger der kunne sikre området bedst muligt i forbindelse med fremtidige stormfloder. Udover de faste aktører i delprojektet, blev repræsentanter fra *Beredskabsstyrelsens* to nærmeste beredskabscentre også inddraget, da disse har et indgående indblik i, hvilke tiltag der vil give en idéel beskyttelse af især byerne omkring den vestlige del af Limfjorden. [C2C CC, U.D.a, C9.2] Den tredje fase skulle tage hånd om økonomien vedrørende etablering af den valgte løsning. Det fremgår af projektbeskrivelsen, at det normalt er den enkelte lodsejers eget ansvar at sørge for finansiering af klimatilpasningsprojekter, men eftersom projektets realisering er i offentlighedens interesse, kan offentlige myndigheder stå for implementering og finansiering. I dette delprojekt har man, udover de faste aktører fra kommuner og forsyningsvirksomheder, også pegt på, at andre aktører, såsom forsikringsselskaber, *Kystdirektoratet* og andre med økonomisk interesse i projektets gennemførelse, også bør deltage, da finansiering derved kan spredes ud på flere. [C2C CC, U.D.a, C9.3]

Delprojektets fjerde og sidste fase skulle, jævnfør projektbeskrivelsen, benyttes til at udarbejde specifikationer for den mest fordelagtige løsning [C2C CC, U.D.a, C9.4]. På baggrund af delprojektets arbejde i de tre første faser, og tidligere undersøgelser foretaget af *Kystdirektoratet*, fremgår det af en rapport, udarbejdet af *Rambøll* på *C2C CCs* foranledning, at den bedste løsning vil være udbygning af to høfder, som derved vil indsnævre Thyborøn kanal [Rambøll, 2019, s. 2].

Den skitserede proces for delprojektet viser, at *C2C CC* har haft et fokus på at finde den bedst mulige løsning på fremtidige oversvømmelsesproblematikker i den vestlige Limfjord - både med hensyn til det bedste fysiske tiltag, men også i forhold til finansiering af løsningen. Det er opnået ved at inddrage relevante interessenter i arbejdet, for derved at skabe en pragmatisk model, hvor alle parter holdninger og erfaringer er medtaget.

Eksempel på delprojekt gennemført af kommune og uddannelsesinstitutioner - *C22: Permeable belægninger*

Målet med dette delprojekt var at undersøge, hvordan udfordringer ved permeable belægninger (belægning der tillader regnvand at sive ned igennem den) kan løses. Disse udfordringer ses blandt andet i tætte bymiljøer, hvor etablering kan være vanskelig, men dertil kommer også udfordringer med håndtering af eventuel forurening og vedligeholdelse. *Hedensted Kommune* og *VIA University College* har haft ansvaret for delprojektet, der overordnet set har været opdelt i to dele: etablering af en vej med permeable belægning (*Klimavejen*), og involvering af politikere og andre interessenter. [C2C CC, U.D.b]

Delprojektets første del - etablering af *Klimavejen* - gennemførtes primært af *VIA University College*, der ved hjælp af workshops inddragede relevante interessenter, som for eksempel kommunale embedsmænd, borgere og vidensinstitutioner, for at afklare specifikationer, kriterier og mål for *Klimavejen*. Det fremgik af projektbeskrivelsen, at denne fremgangsmåde skulle sikre, at den nyeste viden blev inddraget, samt at interessenterne fik ejerskab over projektet. [C2C CC, U.D.b, C22.1]

Ud fra workshoppenes resultater anlægges klimavejen, og efterfølgende gennemfører *VIA University College* en række tests, for blandt andet at klarlægge, hvordan vejen håndterer forskellige regnmængder på forskellige tidspunkter på året, hvordan vejen formår at rense vandet, samt hvilke muligheder der er for at integrere geotermisk opvarmning eller nedkøling i vejen. *VIA University College* vil inddrage deres studerende i delprojektet, og opfordre disse til, i samarbejde med virksomheder og konsulenter, at benytte resultaterne til udvikling af nye produkter og fremgangsmåder. [C2C CC, U.D.b, C22.1]

I delprojektets anden del, hvor ønsket var at involvere politikere og andre interessenter, udpensler projektbeskrivelsen, at *Klimavejen*, og den bagvedliggende proces for etablering af denne, er et godt redskab til at præsentere klimaændringer, *Lokal Afledning af Regnvand (LAR)*-løsninger og miljøhensyn. Derfor skal politikere, borgere, virksomheder, studerende og andre interessenter engageres ved hjælp af blandt andet ekskursioner til *Klimavejen*, workshops og konferencer, hvor erfaringer kan deles og derved komme områder med udfordringer til gode. Der er ligeledes et fokus på udarbejdelse af anbefalinger til myndighederne, formidling af erfaringer til *EU*, samt udvikling af supplerende projekter på baggrund af resultaterne. [C2C CC, U.D.b, C22.2]

Delprojektet har, med etableringen af *Klimavejen*, vist, hvordan kommune og uddannelsesinstitution kan samarbejde om fælles projekter, der både kan løse et eksisterende problem, men også medvirke til udvikling af nye metoder indenfor klimatilpasning. *Klimavejen* har vist, at permeable belægninger har både fordele og ulemper, men også, at det er muligt at udnytte vej-kassen til opfangning af geotermisk energi [VIA University College, 2018, s. 5-6, 28]. Del-

projektet har altså ikke blot haft fokus på at løse ét problem på det valgte areal, men i stedet benyttet det samme areal til to forskellige løsninger, der begge kan have en positiv indvirkning på klimaudfordringerne - lokal håndtering af regnvand og grøn varmeproduktion.