

UDEMILJØETS FORVALTNING OG GOVERNANCE

Forvaltning og governance. 4.2022

Byens grønne matrix. 5.2022

Den grønne sektor. 6.2022

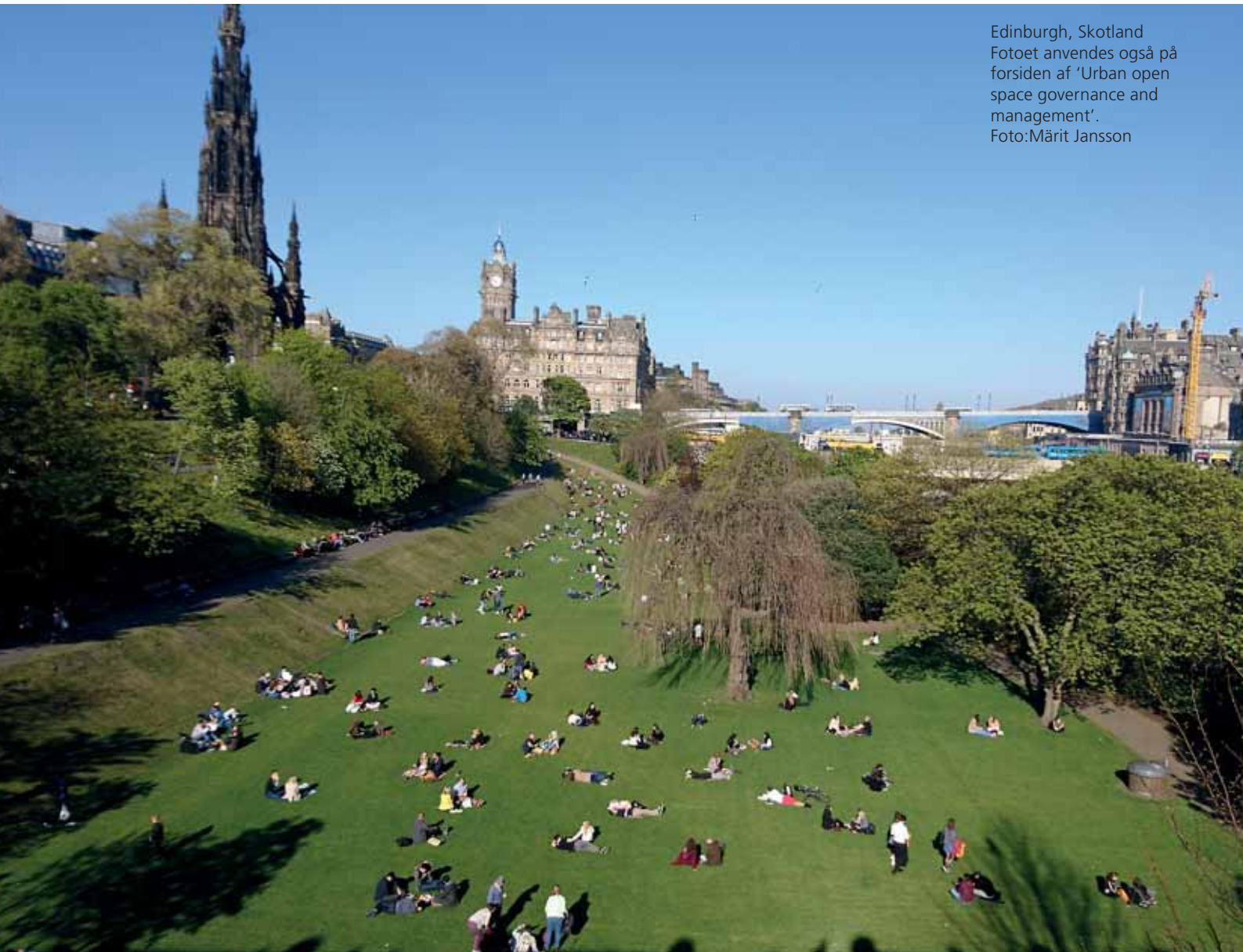
Orienteret mod brugerne. 7.2022

Forvalterens nye roller. 8.2022

Den strategiske parkforvaltning. 9.2022

Fremtidens smarte forvaltning. 10/2022

Edinburgh, Skotland
Fotoet anvendes også på
forsiden af 'Urban open
space governance and
management'.
Foto: Märit Jansson



Dette hæfte på 22 sider sammenfatter bogen 'Urban open space governance and management'.

Bogen blev i 2020 udgivet af Routledge med flere svenske og internationale forfattere. Den samler aktuel forskningsbaseret viden om forvaltning og governance af udemiljøer og er et svar på behovet for at løfte forvaltningens uddannelse og praksis. Bag bogen ligger flere års indsats i arbejdsgruppen 'Landskapets governance och förvaltning' på Sveriges Lantbruksuniversitet.

Bogen er sammenfattet på dansk i syv artikler i Grønt Miljø fra nr.4/2022 til nr. 10/2022, i alt 22 sider. Og de syv artikler er her samlet i én pdf. Hent den på grontmiljo.dk >særtryk.

Grønt Miljø 2023

FORVALTNING OG GOVERNANCE



• Folkets Park i Malmö blev oprettet som en offentlig park i 1891 af fagbevægelsen. Den er siden købt af Malmö Kommune som har udviklet parken så den kan imødegå nye behov for både kulturelle økosystemtjenester og biodiversitet. Foto: Anna Sunding.

GOVERNANCE 1. Byens udemiljø kan udvikles bæredygtigt og bevare kvalitet og relevans for brugerne. Det belyses i syv artikler. Her bringes den første om baggrund og begreber. Nøglespørgsmål: Hvordan gør vi processen strategisk, langsigtet og inkluderende?

Af Märit Jansson, Anna Sunding og Thomas B. Randrup

De senere år er det blevet stadig tydeligere at udemiljøet har en nøglerolle i den bæredygtige udvikling. Det understreger behovet for en forvaltning med viden, ikke bare om økologi, dyrkning og teknik, men også om samarbejde, strategi og ledelse. Det sker i en virkelighed i stadig forandring, med mange aktive grupper og interessenter.

Urbane udemiljøer som legepladser, parker, naturområder og pladser har vigtige funktioner for menneskers sundhed og velbefindende. Også selv om flere af arealerne er i privat eje. Gennem forvaltnings- og governanceprocesser

kan disse funktioner styrkes og sikres over lang tid.

Parkforvaltning kan beskrives som to parallelle processer: Dels pleje og vedligeholdelse som er operationelt og ofte mere kortsigtet. Dels udvikling som er mere langsigtet. Det handler dermed om både at bevare eksisterende kvaliteter og om at udvikle nye. I begge tilfælde kan det være relevant at involvere forskellige interessenter i form af f.eks. brugere og organisationer. Med andre ord: at have et governance perspektiv med forvalteren som procesleder.

Forvaltningens roller

Udemiljøer er dynamiske og kan være både specifikke og multifunktionelle. Men men-

GOVERNANCE

■ Governance er et engelsk udtryk for virksomhedsledelse på linje med management. En governancestruktur er det system af aktører, regler og ressourcer en virksomhed eller organisation ledes og styres efter.

■ I udemiljøet kan governance defineres som samarbejde mellem f.eks. kommune og borgere med fokus på magtrelationer, beslutningskompetence og ressourcer (viden og finansiering) inden for et specifikt formål.

■ Forvaltning kan ses som de aktiviteter en organisation udøver hvor governance er de strukturer og samarbejder som forvaltningen udøves inden for.

nesker påvirker naturen, og forvaltningen er dermed afgørende for både at opretholde og udvikle udemiljøerne. Det kræver dog en langsigtet strategisk forvaltning at håndtere den stigende mængde udfordringer og forventninger som bl.a. urbanisering, fortætning, klimaforandringer, mindre biologisk mangfoldighed og migration påvirker udemiljøerne med.

Der er samtidig en stigende forståelse for at naturen selv, med mulighederne for at levere en lang række økosystemtjenester, er helt afgørende for menneskets overlevelse og sundhed. De håndteres mere og mere gennem såkaldte naturbaserede løsninger og lignende værktøjer i forvaltningen.

Bogen 'Urban open space governance and management' blev udgivet af Routledge i 2020 med en række svenske og internationale forfattere. Bag bogen ligger en mangeårig indsats i arbejdsgruppen 'Landskabets governance och förvaltning' ved Sveriges Lantbruksuniversitet. Bogen sammenfatter aktuel forskningsbaseret viden om forvaltning og governance af udemiljøer og er et svar på behovet for at løfte forvaltningen inden for både uddannelse og praksis. Nu sammenfattes bogens budskab på dansk i syv artikler i de kommende syv numre af Grønt Miljø. Her den første. Disse artikler har tidligere været udgivet i Tidskriften Landskap - på svensk. Se også anmeldelsen af bogen i Grønt Miljø 5/2020 s. 40.



Anerkendt sammenhæng

Den nuværende forvaltning af urbane udemiljøer har sit udsping i 1800-tallets midte hvor urbaniseringens negative virkninger på menneskers sundhed begyndte at blive synlige, bl.a. via koleraepidemier i storbyerne. Det førte til lokale strategier og forvaltninger for udemiljøet som man bl.a. kunne se det i Central Park i New

York og Victoria Park i London. Et interessant svensk eksempel er Folkets Park i Malmö. Parken er kendt som den første park i verden der med sociale motiver blev skabt af fagbevægelsen. I dag er parken kommunalt forvaltet.

Spørgsmål om udemiljøets forvaltning er i dag vigtige for mange kommunale organisationer, men også for boligselskaber og kirkegårdsforvaltninger. Internationale konventioner, nationale love og forskningen viser hvor væsentlig udemiljøforvaltningen er for at udvikle biodiversitet, klima og folkesundhed.

Den store dokumentation og viden om udemiljøets betydning for samfundet og mennesker, afspejles det dog sjældent i de ressourcer forvaltningen af udemiljøer tildeles. Der er derfor stadig behov for at udvikle hvad og hvordan der forvaltes.

Markedet og brugerne

Forudsætningen for forvaltningens arbejde har også ændret sig meget. Det skyldes bl.a. det stigende fokus på markedstilpasning gennem indførelsen af new public management i 1980'erne hvor private aktører ofte involveres som udførere.

Ved at udlicitere plejen bliver forvaltningens arbejde tit rettet mod den operationelle udførelse, ofte på bekostning af det strategiske perspektiv. Det markeds-mæssige fokus har derfor tit reduceret forvaltningen til en teknisk opgave.

• Manor Fields Park i Sheffield i Storbritannien er et eksempel på selvstyring hvor forvaltningen drives af en lokal, socialt orienteret virksomhed. Parken udviser stor variation med høj biodiversitet. Foto: Peter Neal.



• I Helsingborg er projektet #pixlapiren oprettet som et co-governanceprojekt med kommunen som initiativtager. Brugere (pixlere) kan udvikle dele (pixler) af de tidligere Oslopiren (Oslobådens kaj). Det gør at projektet nærmer sig selvstyring. Foto: Nina Vogel.



En anden del af forandringen er brugerinddragelse hvor forskellige aktører deltager i forvaltningen, individuelt, i gruppe eller gennem organisationer og virksomheder. Det kan omfatte inddragelse der støttes af internationale konventioner og nationale love.

En sådan brugerinddragelse fremmer bæredygtigheden takket være den demokratiske proces og det ansvar og den videnudvikling der følger med. Men det kræver også ressourcer - og forvalterens ekspertise må udvides fra at være økologisk orienteret til også at være socialt orienteret.

Brugerinddragelse kan ske på flere måder afhængig af sammenhæng og relationer. Ofte beholder forvaltningen en del af ansvaret for at tilpasse brugen af området og løse og forebygge konflikter, skabe plejerutiner, håndtere

investeringer og ressourcer og samordne udviklingsarbejdet. Men med et governanceperspektiv øges fokus på udvikling og dermed også på fælles udvikling.

Definitioner af forvaltning

Parkforvaltning kan defineres på forskellige måder. Den europæiske landskabskonvention kobler forvaltningen til bæredygtighed og sociale, økonomiske og økologiske processer, men opfatter i øvrigt mest forvaltning som pleje og vedligehold. Senere definitioner har påpeget det væsentlige i også at udvikle gennem langsigtet forvaltning. Udvikling over tid bliver en forudsætning for at udemiljøer skal kunne fortsætte med at være relevante for sine brugere når behov og ønsker forandres.

Forvaltning beskrives ofte som den sidste af tre rationelle

faser: planlægning, design og forvaltning. På engelsk er det beskrevet som 'place-keeping' i forhold til de foregående 'place-making'-faser. Med et sådan lineært perspektiv udvikles landskabet gennem overordnede planer og detaljerede designforslag til noget som derefter skal opretholdes gennem forvaltning. Forvaltning kan dog også ses som en strategisk, langsigtet arbejdsform der omfatter kontinuerlig planlægning, design og nyanlæg.

Det er vigtigt at placemaking og placekeeping ikke adskilles mere end at forvaltningsaspekter kan inkluderes allerede i planlægnings- og designfaserne. Det er velbeskrevet at der er store risici for at intentionerne i designet ikke fuldt ud kan realiseres, opretholdes og fungere ved 'silo'-tænkning mellem de forskellige arbejdsfaser.

Tre niveauer

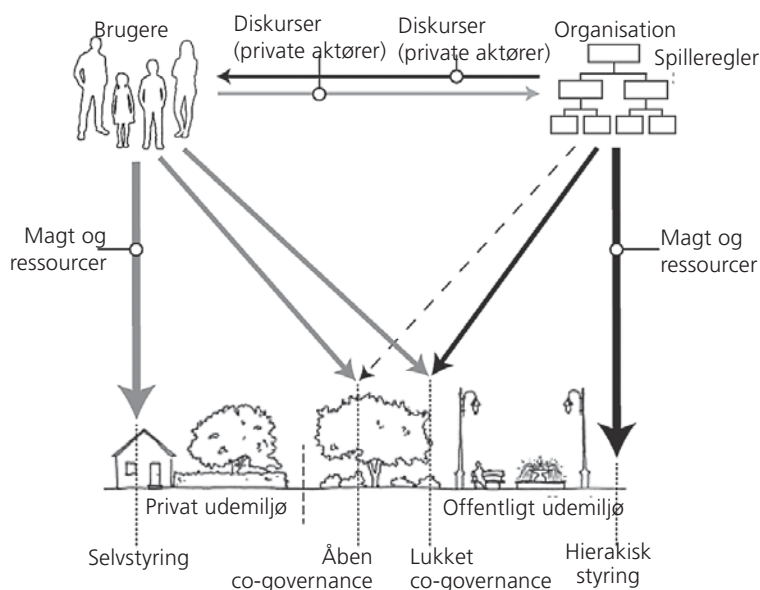
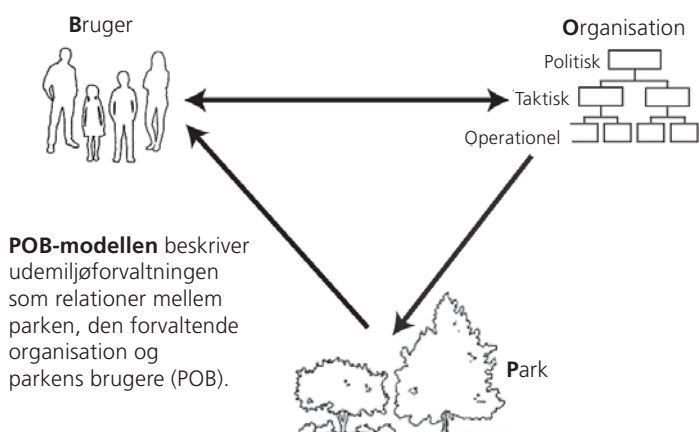
Med en strategisk synsvinkel følger en interesse for forvaltningens organisation. Evnen til at håndtere forvaltning med et strategisk sigte har stor betydning for om fokus havner på den rene pleje eller om man får koblingen til planlægning, design og brugerne med.

Inden for forvaltningsorganisation anvendes ofte tre niveauer til at beskrive de forskellige opgavetyper: politisk, taktisk og operationelt. Er de veludviklede med god dynamik og gensidig kontakt, opnår man flere fordele.

På det politiske niveau kan



- Malmø's kommunale boligselskab MKB tilbyder lejere at adoptere en rabat eller - som her - at få pallekasser og jord til dyrkning. Det er en form for åben governance hvor boligselskabet organiserer, men den enkelte lejer tager initiativet og får ansvar for egen lod. Foto: Maria Jahnke.



G&M-modellen medtager aspekter fra både governance og forvaltning. Magtforholdene varierer efter ejerskab og projektfokus. En kommunal organisation har ofte stor indflydelse på en offentlig park hvorfor involvering af borgerne bygger på en række magtrelationer, formelle love og regler (spilleregler), viden og ressourcer. Alt dette afgør den aktuelle governance-struktur. Illustration: Hanna Fors.



- At begrønne skolegårde sammen med elever og personale, er en international bevægelse. I projektet Gröna skolegårdar i Malmø 2010-2012 blev flere skolegårde udviklet i en lukket co-governance med flere deltagere, men drevet af den kommunale organisation. Foto: Märit Jansson.

man arbejde med større tiltag og visioner. På det taktiske niveau udvikles overblik, strategier og planer. På det operationelle niveau plejes for at få den ønskede effekt. I selve forvaltningsarbejdet har organisationen en relation til både brugerne (også organisationer og virksomheder) og udemiljøerne. POB-modellen (park, organisation, bruger) viser hvordan forvaltningen berører alle tre dimensioner og relationerne mellem dem.

Definitioner af governance

I en governancestruktur forvaltes alt af den organisation der ejer udemiljøet og har det formelle ansvar for det. Det kendes fra den offentlige forvaltnings traditionelle styre.

Governance handler om at styre en organisation hvor der indgår flere aktører, private som offentlige, der relaterer sig til hinanden og udvikler sig sammen. Det kan styrke udemiljøets værdi og legitimitet.

Der findes forskellige slags co-governancestrukturer alt efter hvordan pleje og udvikling udføres med mere eller mindre samarbejde med forvaltningen.

Åben co-governance er f.eks. når dyrkningshaver drives og udvikles lokalt efter aftale med ejeren (f.eks. den offentlige forvaltning). Lukket co-governance hviler mere på forvaltningens ansvar, f.eks. når en skolegård udvikles sammen med lærere og børn.

Man kan også tale om selv-governance hvor en privat ejer ejer og forvalter egen have. Her er den offentlige forvaltnings indflydelse indirekte via lokalplaner, incitamenter mv.

I udviklingen af udemiljøer er forskellige governance-strukturer og forvaltning ofte i spil. De kan derfor også betragtes samtidig. Ved at kombinere governance og forvaltning af udemiljøer muliggøres en udvikling som er strategisk, langsigtet og inkluderende. Det kræver dog et skifte i synet på forvalterens rolle og samarbejde hvor brugeren får større indflydelse inden for et langsigtet perspektiv. □

SKRIBENTER

Thomas B. Randrup er professor i Urban Open Space Management. Märit Jansson er lektor i landskabsplanlægning. Anna Sunding er ph.d. i governance og forvaltning. Alle tre er landskabsarkitekter og ansat på på Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp.

- Et interessant eksempel på kombinationen af governance og forvaltning er samforvaltningszonen i bebyggelsen Sletten Holstebro. Her får beboerne i samarbejde med kommunen lov til at udvikle en del af landskabslaboratoriet uden for deres haveskel. Foto: Hanna Fors.



BYENS GRØNNE MATRIX

GOVERNANCE 2. Parkforvaltning begynder med viden om byens form, dens funktioner og værdier. Men hvordan kan forvaltningsprocesser tage udgangspunkt i miljøer domineret af forskellige ejere, forvaltere og systemer? En systematisering af viden om udemiljøet kan hjælpe

Af Thomas B. Randrup,
Mårit Jansson og Anna Sunding

Viden om byens udemiljø er vigtig for at forstå byen som et komplekst livsmiljø domineret af mennesker. For at forstå byernes kompleksitet er man derfor også nødt til at forstå byens udemiljø.

Udemiljøer kan omfatte mange forskellige arealtyper som bl.a. udgør habitater for planter og dyr. Forvaltning af udemiljøets forskellige funktioner omfatter dog også rekreation, biologisk mangfoldighed og håndtering af regnvand og temperaturer.

Den urbane matrix

At beskrive den urbane matrix giver vigtig kundskab om hvordan de enkelte arealtyper i udemiljøet påvirker funktioner og værdier. Udtrykket 'urban matrix' blev lanceret af Müller m.fl. i 2010. De beskrev hvordan de forskellige arealer repræsenterer forskellige økologiske, sociale og økonomiske funktioner. Arealernes interaktioner og virkninger på byen giver den urbane matrix sin unikke karakter.

For at forvalte udemiljøet på en optimal måde, bør man begynde med en grundlæggende og systematisk registrering og beskrivelse af de arealer der kan indgå i matrixen. At udforske udemiljøets arealer og former, funktioner og værdier i en matrix gør det muligt at fastslå årsager og processer som skiller byer og bydele fra hinanden.

Arealer og anvendelse

Det der karakteriserer den urbane matrix er sammensætningen af forskellige grønne, blå, brune og grå arealer, hver med sine anvendelser, terræner og rumligheder, jf. skemaet om arealernes egenskaber.

Mange urbane områder består af flere forskellige slags arealer, f.eks. legepladser og idrætsarealer. Til kompleksiteten hører også at arealerne



• Mange grønne arealer er koblet med kulturelle økosystemtjenester, f.eks. rekreation. Foto: Jessica Svännel.

har forskellige ejere og forvaltere, offentlige, halvoffentlige og private.

- Grønne arealer. Byerne har en stor mangfoldighed af grønne arealer, bl.a. parker, skove, kirkegårde, kolonihaver, legepladser og haver. Den totale vegetationsdækning kan svinge meget, men er ofte over 50%.

- Blå arealer. Da byer er afhængige af vand ligger mange langs floder, ved et hav eller en sø. Mange blå arealer knytter sig til grønne arealer eller er en del af dem, f.eks. søer. Det er også almindeligt at blå

arealer enten er forandrede eller helt kunstige, f.eks. bykanaler og damme i store parker.

- Brune arealer. Det er arealer der også kendes som brownfields, urban wasteland eller ruderater. De kan også beskrives som 'arealer der for tiden ikke anvendes' eller som 'tidligere anvendte arealer'. Alle byer har brune arealer. De er især tydelige hvor den tidligere anvendelse, f.eks. industri, infrastruktur og boligområder, er opgivet.

- Grå arealer. De grå arealer er de mest fremtrædende i en by, domineret som den er af kon-

struktioner og teknik, men som kan variere i tæthed. Grå arealer har ofte grundlæggende funktioner der strækker sig fra transport, boligområder, handel og produktion til administration, uddannelse, institutioner, rekreation, underholdning og kunst. I et bymiljø kan det handle om alt fra veje, gader og torve til enkelte bygninger og større bygningskomplekser.

Sammensætningen

Den urbane matrixs totale sammensætning har en grundlæggende indvirkning på byer-



'Urban open space governance and management' blev udgivet af Routledge i 2020 med en række svenske og internationale forfattere. Bag bogen ligger en mangeårig indsats i arbejdsgruppen 'Landskabets governance och förvaltning', Sveriges Lantbruksuniversitet.

Bogen sammenfatter aktuel forskningsbaseret viden om forvaltning og governance af udemiljøer og er et svar på behovet for at løfte forvaltningen inden for uddannelse og praksis. Bogens budskab sammenfattes her på dansk i syv artikler, én pr. nummer. Her nr. 2.

nes funktion. Den er også specifik for hver by eller område og ændres desuden over tid. Viden om hvordan den urbane matrix er sammensat og fungerer, er vigtig i både planlægningen og forvaltningen af udemiljøet. I dag er denne viden dog opdelt efter ejer- og forvaltningsgrænser - med offentlig, halvoffentlig og privat jord - hvilket kan vanskeliggøre helhedssynet.

Ejeskab og tilgængelighed

De mange ejerskaber kan gøre det vanskeligere at få overblik over den urbane matrix, men kan også påvirke tilgængeligheden til udemiljøet. Offentlige arealer som parker og torve er tilgængelige mens stats-ejede arealer, f.eks. militære områder oftest ikke er det. De kan dog have store potentialer når den militære anvendelse stopper, i modsætning til private arealer som ofte kun har en indirekte værdi for byens brugere.

Tilgængeligheden til offentlige og halvoffentlige arealer beror især på afstanden til brugeren. Men også den mentale tilgængelighed kan spille

en rolle i forhold til den oplevede trykthed og inkludering.

Aktuelle analyser i Europa, bl.a. i Norden, har uddybet forståelsen for hvordan den urbane matrix ændres. Antallet af grønne områder i byerne er overvejende steget, men de er også blevet mere opdelt.

Større nordiske byer er generelt udsat for en fortætning af de gamle centrale bydele og dermed et større tryk på de eksisterende udemiljøer. De nye grønne områder der etableres, er tit små og fragmenterede og opfylder ikke de mange ønsker de forskellige brugergrupper har. Dog er adgangen til udemiljøer ofte bedre i nordeuropæiske end i sydeuropæiske byer.

Værdier

Byens udemiljøer har mange forskellige værdier hvor især de grønne arealer leverer flere vigtige økosystemtjenester. Økosystemtjenester kan være forsynende, f.eks. produkter som træ, drikkevand, føde mv. De kan være regulerende, f.eks. vådområder hvor regnvandshåndteringen modvirker oversvømmelser. De kan være



• HighLine i New York er et eksempel på hvordan den urbane matrix kan forandres. Et tidligere gråt areal i form af et jernbanespor blev et brunt ruderat der siden blev et grønt parkmiljø. Foto: Thomas Randrup.

AREALERNE EGENSKABER I DEN URBANE MATRIX

Skemaet viser kompleksiteten i den urbane matrix som princip. Hver by eller område har sin specifikke sammensætning. Desuden er der områder hvor forskellige arealtyper indgår samtidig.

	Grønne	Blå	Brune	Grå
Andel	Op til 50% af byens areal	Ofte <15% af byens areal	Ofte <5% af byens areal (kan være meget større i gamle industriområder)	Op til 80% af byens areal
Lokal skala	Haver, parker og kolonihaver	Søer, strande, kanaler, lokal vandafledning	Større og mindre partier af opgivne arealer	Boligområder, indkøbsområder, erhvervsbygninger, torve, veje, gader
Regional skala	Grønne kiler, korridorer, og strøg	Åer, søer, hav, vådområder	Forladte grusgrave, havne, militære områder	Bykerner, forstæder, byer
Indhold	Træer, buske, plæner, enge, rabatter	Søer, bassiner, fontæner, åer, kyster, vådområder, grundvand	Fra træer og buske til åbne arealer. Kan også omfatte byggeri og asfalt	Huse, gader, torve, pladser, teknisk infrastruktur
Habitats mangfoldighed	Meget høj (vådområder, kantbiotoper) til ekstremt lav (tætklippet plæne)	Meget høj (vådområder, floder) til ekstremt lav (swimmingpools)	Ofte høj, afhængig af faktorer som vækstforhold og vegetationens succession	Ofte højere i yderområder med varieret arealanvendelse og åbne arealer, lavere mod byens centrum
Sammensætning	Fra store områder >500 m ² til små pletter og nogle få elementer <50 m ²	Fra store områder >1 km ² til små arealer og isolerede elementer <1m ²	Fra store områder >500 m ² til små pletter <50 m ²	Fra kvarterer og store boligkomplekser til enkeltbyggerier. Store belagte områder som parkeringspladser til små baggårde.
Rumlig fordeling	Fra samlet (byskov), linjer (grønne strøg og korridorer) til fragmenteret (urbane vådområder)	Fra samlet (sø), til linjer (å) og fragmenteret (bassiner)	Af og til samlet (store tidligere industriområder), oftere fragmenteret (nedrevne boligområder).	Fra samlet (torv, centrum) til linjer (veje, gader) og fragmenteret (enkeltbygninger).



• Visse udemiljøer er en sammensætning af forskellige arealer og elementer som her: grøn, blå og grå. Foto: Thomas B. Randrup.

kulturelle, og omfatter f.eks. ikke-materielle værdier som æstetik, rekreation og kulturhistorie. Og de kan være støttende, dvs. processer der støtter andre værdier som f.eks. mulddannelse og økologiske kredsløb.

Værdisætning af udemiljøer og metoder til at beregne værdierne er under omfattede debat. Sådanne værdier er afhængige af anvendelsen og de økologiske, sociale og økonomiske funktioner, men de er ofte usynlige eller tages for givet af brugere, planlæggere, forvaltere og politikere.

Til trods for at udemiljøet sjældent forekommer som direkte kapital, har den en potentiel og høj økonomisk værdi for både boligmarkedet og for kommerciel udvikling. Ofte sker den økonomiske værdisætning indirekte, f.eks. når udemiljøers værdi for menneskers sundhed skal påvises.

I dag og i fremtiden

Med den kompleksitet og variation af grønne, blå, brune og grå arealer som findes i byerne, udfordres forvaltningen af et overordnet planlægningsperspektiv. For at optimere relevansen og mængden af især de kulturelle økosystemtjenester - der ofte er knyttet til de grønne og blå arealer - skal forvalteren ikke kun håndtere udemiljøer som formelt ejes eller forvaltes offentligt. Han skal også håndtere at administrative grænser

og forskellige ejere har indflydelse på forvaltningen. F.eks. risikerer en træregistrering der kun fokuserer på offentlige træer, at forbigå halvdelen af alle bytræer og deres økosystemtjenester fordi de står på privat jord. Hertil kommer tidsaspektet og den konstante forandring i den urbane matrix.

Anlæg som skove, legepladser og idrætspladser kan værdisættes og forvaltes både for deres aktuelle og fremtidige brug. Forvaltningens udfordring er derfor både at pleje for samtiden og udvikle for fremtiden. Og det skal i begge tilfælde helst ske efter en grundig analyse af den urbane matrix og dens arealer, funktioner og værdier. □

SKRIBENTER
Thomas B. Randrup er professor i urban open space management. Mårit Jansson er lektor i landskabsplanlægning. Anna Sunding er ph.d.-studerende i governance og forvaltning. Alle tre er landskabsarkitekter og ansat på på Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp.

KVALITETER OG FUNKTIONER

	Indhold	Funktioner	Økosystemtjenester	Værdi
Grønne	Vegetation: træer, skov, hække, buske, blomsterbede, plæner	Skygge, temperaturregulering, luftfiltrering, CO ₂ -binding, regnvandshåndtering	Regulerende	Mindre varmeøffekt, ren luft, mindre CO ₂ -udslip, beskyttelse mod oversvømmelser
	Infrastruktur til rekreation: legepladser, fodboldmål, bænke, borde, pavilloner	Engagement, afkobling, social interaktion, fysisk aktivitet, stimulere sindet, æstetik	Kulturelle	Bevare sundhed og velbefindende
Blå	Naturlige eller næsten naturlige søer, damme og bassiner	Regulering af lufttemperatur	Regulerende	Mindre varmeøffekt, vandforsyning, fødekilde (fiskeri)
	Fontæner, strømmende vand i parker, åer	Adgang til vand	Støttende	
	Visuelt dominerende vandelementer	Landmærke	Kulturelle	Bevare sundhed og velbefindende
	Kyster, vådområder	Stimulere sindet, æstetik Rekreation, leg, fysisk aktivitet		
Brune	Spontan vegetation, urter, træer, vådområdeplanter	Regulering af lufttemperatur	Regulerende	Mindre varmeøffekt, ren luft, mindre CO ₂ -udslip, regnvandshåndtering
		Luftfiltrering, bedre luftkvalitet, CO ₂ -binding		
		Regulering af overfladevand og beskyttelse mod oversvømmelse		
		Plads til rekreation, afkobling, leg og social interaktion	Kulturelle	Bevare sundhed og velbefindende
Grå	Torve, gågader	Plads til rekreation, afkobling, leg og social interaktion og aktiv transport	Kulturelle	Bevare sundhed og velbefindende
	Infrastruktur til aktiv rekreation. Gader, cykelstier, gangstier, atletikbaner		Regulerende	Mindre CO ₂ -udslip

DEN GRØNNE SEKTOR

GOVERNANCE 3. Byens grønne områder håndteres af forskellige organisationer med kommunerne som nøgleaktører. Men hvor kompleks er den grønne sektor, og hvordan kan forvaltning af grønne områder ses ud fra både et pleje- og et udviklingsperspektiv?

Af Thomas B. Randrup,
Mårit Jansson, Bengt Persson
og Anna Sunding

En sektor kan defineres som et område hvor virksomheder og organisationer deler det samme produkt eller et relateret produkt eller tjeneste. Den grønne sektor består af mange forskellige ejere og aktører der håndterer ejerskabet og forvaltningen af byens grønne områder.

Imidlertid vokser interessen for at engagere sig, både hos brugere, samfundsgrupper og interesseorganisationer. Det betyder at governance - hvor både private og offentlige aktører samarbejder - kommer i større fokus.

Denne kompleksitet gør det vanskeligt at bedømme sektorens størrelse og de vigtigste aktører. En vurdering er foretaget i Sverige i 2017. Den svenske grønne sektor har som helhed årlige driftsomkostninger på cirka 18 mia. Skr. Yderligere 7,2 mia er relateret til planlægning, design og anlæg. Det giver en samlet omsætning på cirka 25 mia. Trods denne høje totale omsætning udgør forvaltningen af grønne områder kun en lille del af den totale omsætning i mange organisationer, f.eks. i kommuner eller i boligselskaber.

Kommunerne ejer mest

I Sveriges er det kommunerne der forvalter de fleste udemiljøer. Her betegnes grønne områder eller parker som almene offentlige arealer der beskyttes af den kommunale planlægning.

Der er usikkerhed om hvordan en park defineres, både i lovgivning og i praksis. Det kan f.eks. tit inkludere vejrabatter og 'brune' arealer og andre områder der ikke er byudviklede. Kommunförbundet vurderede i 1997 at der var 71.000 ha park i Sverige. Heraf var 27.000 ha (38%) anlagt park og 44.000 ha (62%) bevareret natur.

DE FORVALTER GRØNNE OMRÅDER

Antallet af organisationer der forvalter grønne områder i Sverige. Det omfatter cirka 40.000 aktører som har ansvaret for grønne områder eller udbyder udemiljøtjenester i forbindelse hermed.

Organisationer	Antal
Kommuner som driver virksomhed inden for parkforvaltning institutioner, kommunale ejendomme, idrætspladser og grønne gademiljøer	290
Boligforeninger	25.600
Almennyttige boliger	280
Ejerlejlighedsforeninger. Totalt 17.000, men 2.700 er andelsboligforeninger	14.300
Offentlige ejendomsejere	22
Pastorater o.l. for 3200 kirkegårde	644
Regioner	20
Statsveje	1
Golfklubber	460
Private haveejere	
(hvor et ukendt antal bestiller tjenester til grøn drift)	
Helårsboliger	2.018.000
Sommerhuse	577.000
Rådgivere og entreprenører	
Anlægsgartnervirksomheder	500
Rådgivere	200



• Mange svenske kommuners grønne områder er naturområder. Det er ikke i samme omfang tilfældet i Danmark. Foto: Thomas B. Randrup.

Forvaltning af de offentligt tilgængelige grønne områder i Sverige finansieres af kommunale skatter. Parkpleje er beregnet til at koste 4,3 mia. Skr. heraf 93% for de forvaltede parker og 7% for naturområderne. Gennemsnittet er 441 Skr. pr. indbygger pr. år.

En stor del af byens grønne områder er i privat eje mens andre er halvoffentlige. Også blandt dem er der mange arealer som er tilgængelige for almenheden, og som kan bidrage med store værdier i det urbane miljø. Mange arealer tilhører ejendomme med boligforeninger eller knytter sig til ejendomme som kontorer, sygehuse og skoler. Forvaltningen af grønne områder i svenske boligforeninger koster 6,7 mia. Skr. pr. år eller i snit cirka 2.000 Skr. pr. beboer pr. år.

Svenske Kyrkan forvalter alle kirkegårde i Sverige bortset fra tre byer hvor de forvaltes af kommunen. Forvaltningen af kirkegårdene håndteres af de cirka 600 pastorater der er i Sverige. De er efter flere reformer og fusioner mindsket i antal og vokset i areal.

Frem til 2000 blev kirkegårdenes pleje finansieret af en kirkeskat, men da kirken og staten skiltes, blev skatten erstattet af en obligatorisk begravelsesafgift der betales i en procent af den skattepligtige indkomst. Afgiften dækker begravelsesudgifter og pleje af kirkegårdens fælles områder. Individuel gravpleje dækkes derimod ofte af gravejeren.

Pleje og vedligehold

Den mest udviklede formelle organisation for forvaltningen



'Urban open space governance and management' blev udgivet af Routledge i 2020 med en række svenske og internationale forfattere. Bag bogen ligger en mangeårig indsats i arbejdsgruppen 'Landskabets governance och förvaltning', Sveriges Lantbruksuniversitet. Bogen sammenfatter aktuel forskningsbaseret viden om forvaltning og governance af udemiljøer og er et svar på behovet for at løfte forvaltningen inden for uddannelse og praksis. Bogens budskab sammenfattes her på dansk i syv artikler, én pr. nummer. Her nr. 3.



• Sveriges cirka 80.000 ha kommunale parker (38%) og naturområder (62%) koster 441 Skr./indbygger/år. 93% af udgifterne ligger på parkerne.

af grønne områder er den kommunale. Selv om forvaltningen af de grønne områder kun udgør en lille del af den totale kommunale omsætning, typisk 1,5-2%, har den tit en specifik organisation bag sig, en parkafdeling eller en vej- og parkafdeling som er hovedansvarlig for både planlægning og pleje og vedligehold af arealerne.

Desuden findes der mange andre kommunale forvaltninger og afdelinger som påvirker de grønne områder eller som har stor interesse i deres forvaltning uden at have den som hovedopgave. Det kan omfatte legepladser, idrætsarealer eller grønne områder ved f.eks. institutioner for børn og ældre.

Tre strategiske niveauer

Forvaltningen af grønne områder sker på tre forskellige strategiske niveauer: policy, taktisk og operativt.

Policyniveauet definerer de langsigtede og visionære mål og ambitioner. Disse kan også udvikles på taktisk niveau, men skal da godkendes på policyniveau, oftest det politiske niveau. En policy for grønne områder har til formål at

sætte en retning der omfatter hele organisationen eller et defineret tema som parker, legepladser eller træer. Denne policy skal relatere direkte til den aktuelle organisation der har ansvaret for forvaltningen. Ofte går en policy på tværs af flere forvaltninger når f.eks. kultur, ældreomsorg og uddannelse sættes i forbindelse med grønne områders udvikling og pleje.

På det taktiske niveau udføres planer eller retningslinjer der i princippet er baseret på den vedtagne policy. I forvaltningen af grønne områder kan det f.eks. være en træregistrering, en legepladsplan eller plan for at bevare kulturmiljøer. Budgettering er også relateret til det taktiske niveau. Det samme gælder kontraktstyring og personaleorganisation samt administrationen af offentlige arrangementer og brugermedvirken af variende art. Der er et klart overlap mellem det taktiske og det operative niveau da bl.a. kontraktstyring og organisering af pleje og vedligehold kan ses som operative opgaver.

Forvaltningens forskellige strategiske niveauer er koblet tæt sammen. At organisere og

beskrive hvordan en græsplæne klippes er en operativ opgave, men det er en taktisk opgave at diskutere og definere hvorfor plænen skal klippes ud fra f.eks. dens kulturelle, rekreative eller biologiske karakter. Hvilken rolle græsset skal spille i det hele taget i organisationen, er en politisk beslutning på policyniveau.

Med en tværgående tilgang kan f.eks. en træregistrering indeholde en fuldstændig registrering af alle byens træer, of-

fentlige såvel som private. Dette inkluderer flere træer end der reelt forvaltes og plejes af den formelle organisation. Motivet for at registrere alle træer er at træer uanset ejerskabet bidrager med væsentlige økosystemtjenester og dermed bidrager til de værdier som alle har glæde af.

Operationelt fokus

En kommunal organisation kan i princippet kun forvalte de træer som den formelt har ansvar for, men når man plan-

TRE STRATEGISKE NIVEAUER

i den kommunale organisation for grønne områder
- med planaktivitet som eksempel





• Tit er der et dominerende fokus på den operationelle indsats. Det kan svække forvaltningen på policyniveau og taktisk niveau. Foto: Märit Jansson.

lægger, prioriterer - og selv når man plejer træerne - kan man med fordel inddrage viden om hele den lokale træressource. En sådan helhedstænkning gælder dog også ved planlægning af fremtidige træplantninger, fornyelse af legepladser, fordeling af personale og ressourcer mv. Når

planlægning besluttet, kræves næsten altid en tværgående forvaltningsstrategi.

Et tidligere nordisk studie fra 2008 viste at op til 80% af forvaltningsaktiviteterne er fokuserede på operative opgaver. Derfor retter de forvaltningsmæssige aktiviteter sig ofte mod tekniske spørgsmål

og budgetforhold. Behovet for at integrere både lang- og kortsigtede perspektiver betyder dog at forvaltningen af grønne områder også er et spørgsmål om planlægning, strategi og policyudvikling.

Fremtidens udfordringer

Den svenske grønne sektor er stor og kompleks og består af mange uafhængige organisationer. En generel mangel på tværgående koordinering og samarbejde gør sektoren noget usynlig for almenheden og beslutningstagere.

Forvaltning af grønne områder er ikke et lovfæstet krav for svenske kommuner. Derfor er fordelingen af ressourcer altid et spørgsmål om en politisk prioritering, og fraværet af en samlet grøn sektor kan fremstå problematisk set i forhold til hvor betydningsfulde grønne områder er for menneskers sundhed og velvære, håndte-

ring af klimaændringer, afledning af regnvand mv.

Desuden synes der at være behov for at udvikle nye former for brugermedvirken og at involvere forskellige interessegrupper. Det skal til for både at opfylde de formelle og uformelle krav der stilles af et moderne samfund og for at sikre at de grønne områder bevares relevante og værdifulde, nu som i fremtiden.

Mere samarbejde inden for og uden for den grønne sektor kan skabe større interesse fra beslutningstagere, planlæggere og brugere. Samarbejdet kan også bidrage til nye idéer til udvikling og finansiering. Det kan sikre mere balance i forvaltningsorganisationerne hvor der ofte lægges stor vægt på de operative opgaver som skal løses kortsigtet.

Der er fortsat behov for at styrke folkesundheden, fremme en mere aktiv livsstil og håndtere et ændret klima. Det er en udfordring der skærpes af stigende befolkningstal og tættere byer. Her har grønne områder fået endnu større betydning end tidligere. Den samlede forvaltningsopgave er vokset, og det skal forvaltningen af grønne områder håndtere både internt i organisationen og gennem tværgående samarbejder. □

SKRIBENTER

Thomas B. Randrup er professor i urban open space management. Märit Jansson er lektor i landskabsplanlægning. Anna Sunding er ph.d.-studerende i governance og forvaltning. Bengt Persson er pensioneret 'sam-verkans' lektor med fokus på samarbejdet mellem universitet og praksis. Alle fire er landskabsarkitekter og ansat på Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp.

DET SVENSKE OG DET DANSKE

Det professionelle arbejde i det svenske udemiljø omsætter årligt for 24,7 milliarder svenske kroner (18,4 danske) og skaber 32.200 fuldtidsjobs. Af de 24,7 milliarder kommer de 17,7 fra drift. De øvrige 7 kan henføres til planlægning, projektering og anlæg. Rekrutteringsbehovet anslås til 2.500 personer om året.

Det fremgår af 'Branchebeskrivning Trädgård - område hortikultur, utemiljö och fritidsodling' fra Sveriges Lantbruksuniversitet med tal fra 2017. Udemiljøet omfatter bl.a. parker, kirkegårde, haver, golfbaner og grønne områder ved boligområder, børneinstitutioner og sygehuse. For f.eks. grønne områder i erhvervsområder og langs veje findes ingen statistik. I stedet har man vurderet omsætning og arbejde meget forsigtigt og 'nok i underkanten'.

I Danmark har vi en lignende opgørelse, mest baseret på skønnede værdier og helt tilbage fra 1996. Dengang lød estimeringen på 6-8 mia. kr. om året svarende til 20-30.000 årsværk. Det passer nogenlunde med de nye svenske tal. Hvis man tager højde for inflation, svarede beløbet i 2018 til 9-12 milliarder. Det er 1.557-2.076 kr. pr. indbygger. I Sverige svarer tallene fra 2017 til 1.821 kr. pr. indbygger. Tallene for antal ansatte er i samme størrelsesorden målt pr. indbygger selv om Danmark dog har en lille tredjedel flere.

Grønt Miljø vurderede i 2013 at faget næppe var blevet større siden 1996 målt i omsætning og ansatte, men at produktiviteten nok var steget. Det blev også bemærket at tallene i alle tilfælde kommer meget an på hvor man sætter fagets grænser. 1996-undersøgelsen medtog f.eks. ikke golfbaner der indtil 2008 var et område i vækst. sh

KILDER

Lena Ekelund m.fl. (2018): Branchebeskrivning Trädgård, område hortikultur, utemiljö och fritidsodling. Sveriges Lantbruksuniversitet. pub.epsilon.slu.se.

Utemiljö (2018): Branchutredningen är uppdaterad.

DET NATIONALE BILLEDE AF GRØNNE OMRÅDER OG DERES FORVALTNING

Grønt område, type	Areal ha	Omkostning mio. Skr.
Parker	80.000	4.345
Boligforeninger	26.000	6.500
Kirkegårde	9.500	3.300
Idrætspladser	3.150	945
Institutioner, skoler, sygehuse mv.		1.455
Industri- og kontorejendomme		980
Grønne gade/vejrabatter (ikke statsveje)		140
Total	118.650	17.700

De nævnte typer udgør majoriteten af de forvaltede urbane grønne områder på nationalt niveau i Sverige.



• Visse karakterer i udemiljøet understøtter anvendelser der har et socialt motiv. Foto: Märit Jansson.

ORIENTERET MOD BRUGERNE

GOVERNANCE 4. Udemiljøet har forskellige brugere, nogle med særlige behov. Hvordan kan en forvaltning håndtere dét? Når forvaltning og governance bliver brugerorienterede, kan man - med viden og kundskab - fremme flere anvendelser og gøre udemiljøet mere inkluderende

Af Märit Jansson, Hanna Fors,
Elin Pritzel Sundevall og
Thomas B. Randrup

Forvaltning og governance af udmiljøer kan være mere eller mindre tilpasset mod brugere og deres ønsker og behov. At arbejde brugerorienteret betyder at forvaltere understøtter eller opmuntrer til forskellige anvendelser og brugergrupper og sammen med disse udvikler de mange værdier og funktioner udemiljøet kan have.

Sådanne processer kan påvirke udemiljøernes anvendelse ved at skabe både indhold, kvalitet og tilgængelighed ligesom merværdi kan skabes når brugerne mødes. I relation til governance er forskellige typer af samarbejde og deltage helt centralt. Ordet governance er ikke let at oversætte og bruges derfor også på svensk og dansk, men det kan kaldes for 'samstyring' og omfatter bl.a. forskellige former for brugerinddragelse.

Skal være fleksibel

Anvendelsen af udemiljøet er koblet til forskellige typer af udemiljøer og deres egenskaber. Mange søger specifikke muligheder eller kvaliteter som skal matche deres behov og

ønsker. Personer der lider af stress, søger f.eks. ofte grønne områder med naturkarakter.

De kvaliteter og elementer i udemiljøet som passer til en persons ønsker, kaldes nogle gange for 'miljøtilbud' (efter 'affordances' på engelsk). F.eks. kan et træ 'tilbyde' brugere at plukke blade og frugter, klatre eller opholde sig i skygge. Et barn der ser en høj, kan få lyst til at klatre op på toppen, og et busket kan løkke til at gemme sig. Gennem forvaltning påvirkes udemiljøets kvaliteter og de miljøtilbud som brugerne opfatter, sanser og kan anvende.

At arbejde brugerorienteret kan handle om at skabe variation, at tilpasse udemiljøer efter den bredde som lokale brugergrupper og anvendelser har og at udvikle arealerne efter nye behov. Ofte kræves både viden og kommunikation.

Viden kan være generel, men der er også brug for lokal

information for at kunne analysere den aktuelle situation.

Forvaltere kan informere brugere om tilbuddene på flere måder, lige fra envejskommunikation via hjemmesider til dialogbaserede guidede ture, møder og arrangementer med deltagerprocesser.

Basale egenskaber

Nogle af de mest grundlæggende egenskaber i velfungerende udemiljøer er tilgængelighed, kvalitet, tryghed, multifunktion og fleksibilitet.

Kvalitet og tilgængelighed hænger tæt sammen og er ofte afgørende for anvendelsen. Tilgængelighed i et bredt perspektiv omfatter forskellige aspekter af social inkludering samt nærhed da forskning har vist at nærhed til grønne miljøer er direkte koblet til menneskers sundhed.

Brugerorienteret forvaltning skaber udemiljøer af høj kvalitet hvis der er fokus på:

- Tilgængelighed både til udemiljøet og inde i det.
- At tilpasse plejeniveauet efter udemiljøets funktioner.
- Natur, både for at fremme biologisk mangfoldighed og for brugernes naturoplevelser.
- Tilvejebringelse af forskellige faciliteter som bænke, stier og belysning.

Den oplevede tryghed

Utryghed - eller rettere oplevet utryghed - er et stort samfundsproblem, især for nogle sårbare brugergrupper, såsom ældre, kvinder og etniske minoriteter. Årsagen til utrygheden er kompleks, men det er ofte den personlige frihed og sundhed der rammes.

Der er metoder til at fremme den oplevede tryghed i grønne miljøer, f.eks. ved at rydde og udvikle vegetation strategisk og derved skabe mere overblik. At kun forvalte ud fra et tryghedsfremmende perspektiv kan dog også bety-



'Urban open space governance and management' blev udgivet af Routledge i 2020 med en række svenske og internationale forfattere. Bag bogen ligger en mangeårig indsats i arbejdsgruppen 'Landskabets governance och förvaltning', Sveriges Lantbruksuniversitet.

Bogen sammenfatter aktuel forskningsbaseret viden om forvaltning og governance af udemiljøer og er et svar på behovet for at løfte forvaltningen inden for uddannelse og praksis. Bogens budskab sammenfattes her på dansk i syv artikler, én pr. nummer. Her nr. 3.



• Dette træ i Visby kan med sine mange miljøtilbud lokke til leg. Foto: Elin Pritzel Sundevall.

de at man mister de kvaliteter som en rig vegetation bidrager til. Et alternativ er at skabe valgmuligheder for brugeren som adgang til forskellige ruter og stier.

Multifunktionen

Det multifunktionelle og fleksible er et vigtigt grundlag når man skal imødekomme brugerens forskellige behov og ønsker. I multifunktionelle områder kombineres flere funktioner, f.eks. understøttes biodiversitet samtidig med at regn håndteres i miljøer hvor også brugerne opholder sig.

Forvaltere kan også stræbe efter at kombinere sociale funktioner enten ved at placere disse nær hinanden eller ved at skabe miljøtilbud som fungerer for flere grupper. Ofte vil det være naturprægede miljøer, plæner, vegetation eller andre 'uprogrammerede'

miljøer der er de mest fleksible og multifunktionelle.

Der er dog også grænser for hvor meget multifunktion der kan være på små arealer hvor der er risiko for meget slid eller konflikter mellem forskellige brugergrupper. Det kan være en god idé at fremme multifunktionelle miljøer nogle steder og andre steder fremme miljøer som er særligt indbydende eller programmerede til bestemte anvendelser eller brugergrupper. For forvalterne kan det være nødvendigt at være fleksible og give plads til forskellige brugergruppers anvendelse og engagement uden for mange regler.

Forskellige motiver

Anvendelserne af udemiljøer varierer nærmest i det uendelige. Forskellige anvendelser kan placeres på en skala mellem passiv og aktiv (som i ske-

maet). Nogle gange kan man som bruger have brug for fred og ro, og andre gange søger man interaktion med andre eller intensiv fysisk aktivitet. Motiverne kan også kombineres, f.eks. når gå- og løbeture også er sociale eller giver naturoplevelser og mental rekreation.

For forvaltningen er det nødvendigt at imødekomme denne variation og stadigt skiftende ændring af brug og behov. Nogle af de mange og forskellige anvendelser kan skabe konflikter. Mange, især unge, ønsker at påvirke, undersøge og medskabe sine udemiljøer, og det kan af og til medføre støj eller forargelse. Det er ofte muligt at lære af konflikterne, støtte initiativerne og opmuntre til et mere langsigtet engagement i stedet for éngangshandlinger. At der er areal nok er også afgørende for at undgå slid og for

at give plads til forskellige anvendelser, ikke mindst fordi mange brugere vil opleve natur i rolige omgivelser.

Aktiv rekreation

Til almindelig anvendelse af udemiljøerne hører gå- og løbeture. Gåture har en lang tradition og udvikles også med bl.a. stavgang og teknologier som f.eks. Pokémon Go. Gåture fremmes ofte af et varieret og grønt miljø med forskellige pejlemærker. Trenden mod mere løb og cykling har påvirket forvaltningen så det kan være en udfordring at imødekomme flere typer af aktiv rekreation på én gang.

Nogle gange opstår der nye anvendelser som måske skal forstås bedre for at kunne håndteres eller fremmes. Et eksempel er at plukke frugt eller høste andet spiseligt i udemiljøet. Det kaldes 'foraging'

• De unge sætter bl.a. pris på smuk natur, men savner ofte steder der er beregnet til deres egen målgruppe. Foto: Elin Pritzel Sundevall.



ANVENDELSESTYPER I UDEMILJØET

Motiv til anvendelse	Eksempler på anvendelse	Eksempler på miljøer
Sociale	Picnic, træffes venner, festligheder	Sociale karakterer, bænke, plæner, skygge, pavilloner
Aktive	Løb, boldspil, skating	Pladser, sportsarealer, stier
Ydre	Lufte hunde, lege, plukke frugt	Faciliteter (legepladser, hundetoiletter), kunst, vegetation
Indre	Naturoplevelser, mental rekreation, solbadning	Naturmiljøer, blomster, biodiversitet, udsigt
Ikkeanvendelse	Passere forbi	

på engelsk og har fået større og større opmærksomhed da det fysiske påvirker miljøerne og kan have stor betydning for mange mennesker. Det bliver derfor også en del af udemiljøets forvaltning og governance.

For børn og unge

Børn er blandt de mest aktive brugere af udemiljøet og sætter pris på en mængde miljøtilbud og kombinationer af faste elementer som legeredskaber, sportsbaner og skaterramper og mere formbare, ofte grønne, indslag.

Det er vigtigt med nær adgang til skolegårde og legepladser, men det er ofte ikke nok for denne gruppe der også vil have adgang til en større del af udemiljøet. Almindelige ønsker omfatter bl.a. muligheder for selv at kunne skabe pladsen, påvirke stedet og udfordre sig fysisk.

Forvaltere kan spille en vigtig rolle ved at tage barnets perspektiv. Især løse materialer, mulighed for at bygge huler, dyrkningsmuligheder, kombinationer mellem legeredskaber og vegetation samt byggelegepladser kan fremme leg og udfordringer.

De unge er ofte marginaliserede og usynlige i udemiljøet. De sætter både pris på steder hvor de kan være alene eller i grupper, og på steder hvor de kan ses og interagere med andre. Til favoritterne hører steder med vegetation hvor der er mulighed for at sidde sammen, og hvor man samtidig kan være både fysisk og socialt



• Indslag som natur og skulpturer kan opfattes som 'affordances' og kan derfor blive multifunktionelle som dette kunstværk i Wanås skulpturpark. Foto: Elin Pritzel Sundevall.

aktiv. Generelt savnes steder der er tilpasset de unge.

Særlige begrænsninger

For ældre og personer med plejebehov, hvor det kan være svært at komme ud, er det værdifuldt med en god kontakt mellem ude og inde. Det kan være gennem vinduer, terrasser og tilgængelige entréer i det bolignære udemiljø. Et vigtigt aspekt er enkel adgang til udemiljøer som tilbyder forskellige grader af udfordringer, fra passive oplevelser i rolige og beskyttede miljøer til mere interaktion med andre og med naturen.

Mennesker kan have forskellige funktionsnedsættelser, fysiske og mentale. De risikerer at blive ekskluderet fra det so-

ciale miljø på grund af hindringer i det fysiske miljø. Forvaltningen kan her stræbe efter at fjerne fysiske forhindringer, ligesom man kan tydeliggøre hvordan bestemte miljøer kan anvendes så de er lette at forstå og opleve. Dermed kan særlige grupper tilfredsstilles, men udfordringen er ofte at sørge for at udemiljøet på et overordnet plan også fungerer for alle.

Selv om mennesker fra forskellige dele af verden som regel deler mange ønsker om udemiljø, kan anvendelsen blandt etniske minoriteter og udlændingsfødt fremmes gennem bl.a. miljøer der er gode til social interaktion og møder, højt plejeniveau, tydelig information, engagerende aktivite-

ter og miljøer og planter der er genkendelige.

Udvikler forvalterrollen

Inden for forvaltning og governance er der store muligheder for at skabe variation i miljøtilbuddene og fremme en bredde i anvendelsen, men det kræver en inkluderende og multifunktionel tilgang. Der findes meget generel viden for forvaltere at fordybe sig i, men da anvendelsen er lokal og dynamisk, er der også brug for en direkte kobling til brugerne. Denne brugerorientering kan gøre stor forskel gennem kritiske analyser, dialoger og brugerinddragelse, især når de mere usynlige eller marginaliserede grupper inkluderes.

Fremtidens udemiljøforvaltere kan sikre en planlægning og udformning der gør udemiljøet mere relevant for brugere, både lokalt og i relation til de store samfundsmæssige udfordringer som klimaforandringer og tabet i biodiversitet. Men fremtidens forvaltere bør også have styr på de mange brugergrupperes ønsker og behov og holder sig opdaterede og fleksible gennem brugerinddragelse. □

• Flere forskellige brugergrupper sætter pris på at have adgang til naturlignende eller vilde miljøer som derfor ofte bliver multifunktionelle. Foto: Anna Sunding.



SKRIBENTER

Thomas B. Randrup er professor i parkforvaltning. Märit Jansson er lektor i parkforvaltning. Hanna Fors er forsker i parkforvaltning. Elin Pritzel Sundevall er kirkegårdsforvalter. Elin er magister i Landskabsarkitektur. De øvrige tre er alle landskabsarkitekter og ansat på Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp.



• Havedyrkning og lokal madproduktion er en af de aktuelle tendenser som påvirker forvaltning og governance af udemiljøer i dag. Her Davie Village i Vancouver, Canada. Foto: Märit Jansson.

FORVALTERENS NYE ROLLER

GOVERNANCE 5. Når brugerne involveres mere i parkforvaltningen, bliver det også nye tider for forvalteren der ikke bare skal håndtere brugerinddragelse, men også etiske spørgsmål. Vi ser ind i en ny virkelighed som ændrer arbejdet med parkforvaltningen

Af Hanna Fors, Märit Jansson, Nina Vogel og Anna Sunding

Forvaltningen af udemiljøer er i forandring. Den udvikler sig mere og mere mod governance, altså processer hvor brugere og andre aktører deltag i forvaltningen. Samtidig bliver de etiske principper mere fremtrædende.

Svensk - og dansk - lovgivning styrer ikke parkforvaltningen direkte, men den styrer flere forhold som berører forvaltningen. Det mærkes ikke mindst i forhold til en retfærdig fordeling af de goder som udemiljøet giver. Det er noget som også fremhæves i internationale konventioner.

Hen imod governance

Historisk set har kommunerne haft ansvaret for forvaltningen af offentlige udemiljøer med begrænset indblanding fra andre aktører. De seneste år har dog vist mere komplekse governancemodeller og stigende brugerinddragelse. Både inden for planlægning og forvaltning anvendes brugerinddragelse, men der er stadig behov

for mere viden om hvordan det gribes an.

I stræben efter en bæredygtig udvikling er parkforvalterne nødt til at omstille sit arbejde på flere måder. Et aspekt der kræver særlig omsorg er hvordan relationen til udemiljøernes brugere og andre aktører udvikles. Det omfatter nye problemstillinger om bl.a. multifunktionelle og inkluderende udemiljøer samt forskellige former for deltagelse.

Tendenser i samfundet

Der er navnligt fire tendenser i samfundet som påvirker brugerinddragelse i parkforvaltning i Europa i dag.

Den ene er at brugerinddragelse kobles til sociokulturelle formål. Formålet er at forbedre de sociale relationer og un-

derstøtte integration af minoriteter. Gennem deltagerprocesser kan mennesker skabe steder med en meningsfuld anvendelse og udvikle relationer til dem.

Den anden er at det bliver mere og mere almindeligt med e-governance, altså at anvende elektroniske kommunikationsmidler som internetbaserede platforme for at understøtte deltagerprocesser. Med e-governance kan forvaltere få hurtigt respons på idéer eller involvere brugere i prioritering og budgettering, f.eks. hvor medborgere kommer med forslag og stemmer om dem.

Den tredje tendens er besparelser i udemiljøets drift og pleje. Det tvinger kommunerne til at finde alternative løsninger for at bevare udemil-

jøernes kvalitet. Det har ført til kontraktbaserede partnerskaber mellem offentlige og private aktører hvor f.eks. kommuner lægger plejen ud til en entreprenør eller lader private virksomheder sponsorere plejen.

Den fjerde tendens er dyrkning og lokal fødevarerproduktion. Byboere, navnlig i den vestlige verden, bliver mere og mere interesserede i hvor maden kommer fra og oplever havearbejde som sundhedsfremmende. Gennem dyrkning skabes unikke typer af udemiljøer som kolonihaver, fælleshaver og frugthaver.

Etikkens betydning

Tendenserne påvirker forudsætningerne for udemiljøets forvaltning og forandrer for-



'Urban open space governance and management' blev udgivet af Routledge i 2020 med en række svenske og internationale forfattere. Bag bogen ligger en mangeårig indsats i arbejdsgruppen 'Landskaps governance och förvaltning', Sveriges Lantbruksuniversitet.

Bogen sammenfatter aktuel forskningsbaseret viden om forvaltning og governance af udemiljøer og er et svar på behovet for at løfte forvaltningen inden for uddannelse og praksis. Bogens budskab sammenfattes her på dansk i syv artikler, én pr. nummer. Her nr. 5.

valternes arbejde og rolle. Med flere deltagertyper i forvaltningen er der potentiale for en mere retfærdig fordeling og repræsentation af forskellige brugergrupper. Men etiske perspektiver udfordrer kortsigtede beslutninger i snævre fora og kræver mere langsigtede strategier.

Bylandskaber er hverken neutrale eller naturlige, men resultater af de forskellige vurderinger og idéer som har formet dem gennem menneskelige aktiviteter. Politisk, økonomisk, social og kulturel ulighed ligger integreret i landskabet hvilket igen påvirker tilgængeligheden til det fysiske udemiljø og deltagelsen i de beslutningsprocesser der former dem. Hvor disse etiske problemer ignoreres, kan det lede til mistillid, svagt social sammenhold og til og med også hærverk og kriminalitet.

Retfærdighed og etik

Etik påvirker de moralske overvejelser der styrer vores væremåde og handlinger. Inden for parkforvaltningen kan det bl.a. handle om miljøretfærdighed og miljøetik.

Miljøretfærdighed handler om hvordan miljømæssige og sociale forskelle er flettet sammen og om de processer som skaber og opretholder denne situation. Har alle lige god adgang til udemiljøer af samme kvalitet? Hvem inkluderes i deltagerprocesserne og beslutningerne? Miljøretfærdighed hænger også sammen med en meningsfuld anvendelse af udemiljøerne, også for de marginaliserede grupper.

Koblet til denne miljøretfærdighed er der også en miljøetik der berører menneskers relationer til sine omgivelser. Det omfatter en masse spørgsmål lige fra globale udfordringer som klimaforandringer og tab af biodiversitet til mere lokale eller regionale spørgsmål som at bevare vigtige landskabskarakterer, tilgængelighed og indflydelse.

Etiske overvejelser hjælper beslutningstagerne og forvalterne til at se bort fra ens egne umiddelbare og private behov og i stedet tage ansvar for alles bedste. Disse overvejelser fungerer ofte som en slags tavs viden i samfundet hvor

tidligere kampe for rettigheder har flyttet grænser for hvad der i dag tages for givet.

Nogle aktuelle etiske tvister er konflikter om alles ret til byen, resourcefordeling, social retfærdighed, klimaretfærdighed og tab af biodiversitet. Disse udfordringer beskrives ofte som 'wicked problems', svære at løse og med komplekse forudsætninger. Byudvikling og en urban livsstil påvirker ikke kun os her og nu, men også mennesker langt borte, fremtidige generationer samt planter og dyr. Det er derfor vigtigt at reflektere over vores handlinger og deres konsekvenser.

Marginaliserede grupper

Til de centrale etiske udfordringer hører at forskellige grupper af borgere ikke har samme adgang til udemiljøer af høj kvalitet, og at mange lokale brugeres og aktørers behov ikke tilgodeses.

For at få en retfærdig forvaltning af udemiljøet er det afgørende at inkludere socialt marginaliserede grupper. Be-

grebet kan omfatte mange grupper som med sociale, mentale, fysiske eller kulturelle særbegreb, og kan omfatte grupper som indvandrere, lavindkomstgrupper, kvinder, farvede personer, lgbtqia+personer, børn, ældre og personer med funktionsbegrænsninger.

Det er vigtigt at overveje hvem der har brug for at få sin stemme hørt, for det påvirker deltagerprocessernes udfald. Derfor er forvaltere nødt til at arbejde aktivt med retfærdighedsspørgsmål i deres daglige arbejde. Det kan de f.eks. gøre ved at redesigne udemiljøet og derved gøre det mere inkluderende gennem mere dialog og aktiv involvering med de berørte aktører for at forstå deres perspektiver.

Med i deltagerprocesser

Tanken bag brugerinddragelse er at udemiljøet kun kan udvikles på en langsigtet og bæredygtig måde hvis brugerne er direkte involveret, og man tager hensyn til deres behov og perspektiver. Men hvordan gør man det i praksis?

En kommune som arbejder med brugerinddragelse, skal tænke på i hvilken grad almenheden faktisk kan påvirke beslutningerne. Det store spænd mellem rådgivning og selvbestemmelse rejser spørgsmål om hvordan en ideel deltagerproces ser ud. Deltagerprocesser kan dog udformes på mange forskellige måder hvor graden af indflydelse bare er ét aspekt.

Møde mange grupper

Forvaltninger bør tilbyde en bred vifte af deltagerprocesser for at imødekomme mange forskellige brugere og situationer og må også kunne tage imod initiativer fra brugerne. Forskellige brugere deltager på forskellig vis, i varierende omfang og med forskelligt ansvar. Nogle vil bare informeres om hvad der sker mens andre vil involveres i beslutningerne. De forskellige måder at deltage på kan beskrives via en gradient (se boksen herunder).

Der er en stor mangfoldighed af både udemiljøer og brugere som har flere måder

- Hvis et grønt område skal være virkeligt inkluderende og brugbart for mange slags brugere, kan det være nødvendigt helt at omarbejde udformningen. Fra Valbyparken i København. Foto: Märit Jansson.



at anvende udemiljøer på og organisere sig på. Hvilken metode af brugerinddragelse man bør vælge, afhænger bl.a. af den lokale sammenhæng hvor afstanden til hjemmet spiller en rolle.

Governance som mosaik

Det fulde potentiale i brugerinddragelse kan først opnås når den tilpasses specifikt til hver enkelt tilfælde. Det kan kaldes mosaikgovernance. Det betyder i praksis at forvaltningen tilbyder brugerne et bredt udbud af deltagerprocesser. De kan være oprettet af brugerne eller af forvaltningen og bør være tilpasset udemiljøets karakter, brugernes ønsker og tage hensyn til de løbende samfundsændringer.

Mosaikkens enkeltdele svarer til konkrete steder og hvordan de styres og forvaltes. De kan have forskellig størrelse og karakter hvor de deltagende grupper og deres indflydelse kan skifte. Det gælder også typen af forvaltning og processernes længde.

Hver enkelt del af mosaikken udgør en vigtig del af helheden i forvaltningens samlede strategi for at forvalte udemiljøet. En komplet mosaik er en kortlægning af alle forvaltningens initiativer med brugerinddragelse og et grundlag for analyse og forbedring.

Langsigtet og kortsigtet

Et afgørende spørgsmål i forhold til brugerinddragelse i parkforvaltningen er hvordan forvaltningen kan understøtte langsigtede mål og håndtere forandringer over tid. Hvor processen hviler på at en ildsjæl engagerer sig og siden stopper, kan det blive svært at finde en afløser og holde liv i processen. Også når engagerede politikere og embeds-



• Børn og ældre tilhører de mange grupper der er marginaliserede i udemiljøet. Foto: Märit Jansson.

mænd udskiftes, kan det blive svært at bevare de langsigtede relationer med brugerne.

Især tre faktorer fremmer langsigtede processer og mål:

- Etablér regler, procedurer og magtstrukturer for at skabe stabilitet i brugergruppen.
- Styrk tilpasningsevnen hos brugerne. Håndtér politiske, socioøkonomiske og kulturelle ændringer ved at udnytte brugernes resurser i form af social kapital, eventuelt finansiering og netværk.

- Etablér stabile politikker for udemiljøer og få dem formelt politisk godkendt. Tillad langsigtede samarbejdskontrakter og/eller bidrag med resurser.

Brugerinddragelse behøver dog ikke altid være langsigtet. Kortsigtet og tilfældig brugerinddragelse kan af og til også være værdifuldt, f.eks. for brugere som ikke er interesserede i at deltage i længere tid. I en forvaltning der stræber efter

mosaikgovernance, er der brug for både langsigtede, kortsigtede og momentane deltagerprocesser.

Nye roller og metoder

Der er et uudnyttet potentiale i brugerinddragelse, f.eks. i forvaltningen af de underprioriterede udemiljøer i boligområder. Her kan kvaliteten øges når man involverer brugerne i forvaltningen med en forvalter der støtter med engagement, nærvær, retningslinjer og opfølgning.

Mere etisk refleksion i parkforvaltningen kan give fordele til flere grupper i samfundet og på sigt gøre forvaltningen mere omkostningseffektiv og samfundsmæssig bæredygtig. At involvere forskellige befolkningsgrupper, også marginaliserede, kan være udfordrende, dyrt og tidskrævede på kort sigt, men ofte med bedre langsigtede resultater. En kon-

kret måde at understøtte dette arbejde på kan være at samarbejde med skoler, institutioner og organisationer.

Brugerinddragelse kræver nye færdigheder hos forvalteren, men den mere traditionelle kompetence koblet til vegetation og teknik er der stadig brug for.

At udvikle nye arbejdsmetoder og drage nytte af brugerinddragelse ændrer forvalterens rolle. De skal være gode kommunikatører, lydhøre og fleksible over for brugernes initiativer, men de skal også være fleksible over for nye tendenser. Det hjælper at have en palet af afprøvede metoder ved hånden. □

SKRIBENTER

Hanna Fors er forsker i parkforvaltning. Märit Jansson er lektor i parkforvaltning. Nina Vogel er forsker i byplanlægning. Anna Sunding er ph.d.-studerende i parkforvaltning. Alle er ansatte på Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp.

DELTAGERE I UDEMILJØETS FORVALTNING

TYPER AF DELTAGELSE

	Information	Rådgivning	Involvering	Partnerskab	Selvbestemmelse
Forvaltningens rolle	Give brugerne information om kommende planer for udemiljøer.	Invitere brugerne til at udtrykke deres egne interesser og idéer til at udvikle udemiljøer.	Opmuntre brugerne til at være med til at finde alternativer og løsninger til planer, udformninger og pleje.	Ansvar og indflydelse deles mellem brugerne og forvaltningen. Brugere deltager direkte i beslutninger om planer, udformninger og pleje.	Støtte brugerne i at opbygge kapaciteten hos enkeltpersoner eller grupper af brugere så de selvstændigt kan forvalte udemiljøet.

DEN STRATEGISKE PARKFORVALTNING

GOVERNANCE 6. Parkforvaltere påtager sig mange samfundsaktuelle udfordringer der kan være komplekse med både grønne og sociale vinkler. Sådanne udfordringer kan klares ved governance, det vil sige processer med samforvaltning og andet strategisk samarbejde



• Det operative personale synliggør organisationens arbejde over for borgerne og samfundet. Foto: Märit Jansson.

Af Thomas B. Randrup,
Märit Jansson, og Anna Sunding

Parkforvaltning handler om at udvikle og pleje forskellige slags udemiljøer, men er også et spørgsmål som berører medarbejdernes motivation og arbejdsindsats. En effektiv forvaltning kræver systemer og rutiner for at håndtere denne kompleksitet. Det kan gøres med støtte fra bl.a. drifts-rutiner, planlægning og budgetteringssystemer. Men forvaltning handler også om at udvikle visioner og mål om at inspirere medarbejderne til at arbejde strategisk sammen.

Hvordan opnår man en strategisk parkforvaltning? Strategiske beslutninger omfatter mindst to tilgange: Den ene er at lede personalet og styre organisationen effektivt i den rigtige retning med et godt inspirerende arbejdsmiljø. Den anden er at forvalte de grønne områder så de forbliver relevante og værdifulde for brugerne i dag og i fremtiden.

Ledelse og forvaltning

Parkforvaltere er nødt til at tage del i omfattende sam-

fundsudfordringer som klimatilpasning og biodiversitet samtidig med at udemiljøet skal fortsætte med at være relevant for stadig flere brugergrupper. Det kræver både ledelse og kommunikation med flere aktører som personale, politikere, brugere og forskellige interessegrupper - samt at områderne udvikles.

Inden for parkforvaltningen ligger fokus derfor på en kombination af lederskab og forvaltning, dét som vi kalder strategisk forvaltning. Forvaltning indebærer at man koordinerer organisationens udfordringer samtidig med at man udvikler en strategi for at nå bestemte mål. En forvalter er dermed en problemløser med ansvar for at bestemte opgaver udføres gennem en organisation eller arbejdsgruppe.

Ofte indgår også rollen som leder med ansvar for at angive retningen for organisationen og gruppen. Lederskab indebærer dermed også kunsten at motivere og inspirere mennesker til at arbejde mod et fremtidigt fælles mål.

Parkforvaltningens strategi

Ordet strategi har sine rødder i krigsføring. Det græske verbum strategos betyder 'hærfører' hvis rolle er at besejre fjenden ved at anvende ressourcerne effektivt. For mange er strategi da også forbundet med militær tænkning. Men den er mere end det.

Uden en gennemtænkt plan - en strategi - kan alle organisationer komme til kort. Koblingen til erhvervslivet er åbenbar da virksomheder har brug for gode strategier i konkur-

renceudsatte miljøer. At udvikle en strategi er nødvendigt for at vinde eller i hvert fald for at overleve.

Offentlige organisationers præstationer varierer meget, og en given investering kan medføre forskellige resultater afhængig af de fysiske, geografiske og socioøkonomiske omstændigheder. Hertil hører lokale forudsætninger som arealer og vækstbetingelser, klima og traditioner, brugere og interessegrupper. Dermed har den enkelte forvalters strategiske tilgang til lederskab og forvaltning stor indflydelse på forvaltningens succes.

Langsigtet og kortsigtet

Strategisk parkforvaltning kræver beslutninger og retning for at få de daglige opgaver til at understøtte den lang-



'Urban open space governance and management' blev i 2020 udgivet af Routledge med flere svenske og internationale forfattere. Bag bogen ligger flere års indsats i arbejdsgruppen 'Landskapets governance och förvaltning', Sveriges Lantbruksuniversitet. Bogen sammenfatter aktuel forskningsbaseret viden om forvaltning og governance af udemiljøer og er et svar på behovet for at løfte forvaltningens uddannelse og praksis. Bogen sammenfattes på dansk i syv artikler i syv numre, her nr. 6. De har før været bragt i Tidsskriften Landskap, Sverige.

sigtet udvikling. Forvaltningen ses ofte som den afsluttende del af en proces som først omfatter planlægning, projektering og anlæg. Netop derfor er forvaltningen meget langsigtet og handler ikke kun om pleje og vedligeholdelse, men også om at udvikle de grønne områder over tid.

De langsigtet perspektiver betyder at eksisterende miljøer gennemgår fornyet planlægning, projektering og anlæg. Som sådan er det en cirkulær proces. Og for at udemiljøerne kan forblive kortsigtet brugbare, multifunktionelle og bæredygtige, er der brug for langsigtet strategier der driver denne udvikling.

Koblinger og samarbejde

Når parkforvaltningen ses som en langsigtet cirkulær proces, er det også klart at den fremmes af godt samarbejde og god kommunikation. Koblinger til andre organisationer, enheder og brancher, ikke mindst dem der handler om planlægning, projektering og anlæg, bliver et vigtigt grundlag for det strategiske arbejde. F.eks. kræver relationen mellem udemiljø og sundhed og håndteringen af regnvand et samarbejde på tværs af flere sektorer.

Gennem disse koblinger og samarbejder muliggøres de langsigtet perspektiver som bevirker at det daglige arbejde kan udføres med mere retning

og fleksibilitet. Er man forbedret, og kommunikerer man godt med andre enheder, kan forvaltere f.eks. skabe rammen for at håndtere regnvand når der kommer skybrud, eller imødekomme ønsker om brugerinddragelse når de opstår.

Strategi med tre niveauer

Strategisk parkforvaltning har tre niveauer, hvilket især er tydeligt i den kommunale organisation: politisk, taktisk og operationelt niveau.

- På politisk niveau defineres langsigtet og strategiske mål og ambitioner der angiver retningen, ofte på tværs af organisationens enkelte dele.

- På taktisk niveau skabes oversigt, planer og retningslinjer, helst på grundlag af en overordnet strategi fra politisk niveau.
- Operative opgaver omfatter styring, drift og pleje.

Strategisk forvaltning understøttes af gode koblinger mellem de tre niveauer. På det taktiske niveau udvikles tit pla-

ner og processer baseret på registreringer og oversigter. De skal spille godt sammen med de operative indsatser som anlæg, pleje og vedligeholdelse. Sådanne koblinger fremmer også de langsigtet mål, og muligheden for at være fleksibel når nye muligheder dukker op. Men der er udfordringer undervejs.

Organisationens kendetegn

Udemiljøer i Sverige og Danmark ejes og forvaltes af flere organisationer af forskellige typer og størrelse hvor selve forvaltningen ofte kun udgør en lille del. Det kan være kommuner der også er optaget af sociale forhold, uddannelse og sundhed, kirkegårdsforvaltninger der er primært optaget af gravsteder og begravelser, og grundejerforeninger og boligselskaber der er mest optaget at skabe sikkerhed og boliger.

Jo større organisationen er, desto flere organisationsniveauer er der generelt mellem parkforvaltningen og det be-

sluttende politiske niveau. Selv om forvaltningens status ikke helt afhænger af organisationens placering, kan nærhed til det politiske niveau give bedre muligheder for at påvirke beslutninger om grønne områder. Det afhænger dog også af den lokale forvaltningskultur og de involverede personers muligheder og synsvinkler.

Sæsonbetonet arbejde

Parkforvaltning er til stadig påvirket af sæsonmæssige forandringer og af uforudsete hændelser som vejret eller udbrud af skadedyr og sygdomme i bevoksninger. I vækstsæsonen kan der være mange opgaver som f.eks. ukrudtsbekæmpelse, græsklipning og vanding mens de umiddelbare opgaver er færre uden for vækstsæsonen.

Variationen i arbejdsopgaver påvirker personalet med risiko for at miste engageret og kvalificeret personale på grund af branchens iboende forudsætninger. Dilemmaet håndteres bl.a. ved at ansætte ekstra personale i vækstsæsonen eller ved at flytte personale til andre opgaver som snerydning og træbeskæring uden for vækstsæsonen.

Behov for kommunikation

På grund af de sæsonbetonede arbejdsforhold kan en væsentlig del af personalet som arbejder operativt med f.eks. pleje, have en begrænset eller

KENDETEGN FOR ORGANISATIONER inden for parkforvaltningen

- Fokus ligger på fysiske miljøer, ofte komplekse arealer med en artsrig flora og fauna.
- Meget arbejde foregår udendørs med uforudsigelige arbejdsforhold.
- Operative opgaver defineres af sæsonvariationer.
- Kommunikation med personale og brugere gør stor forskel.
- Udemiljøer og deres forvaltning omfatter ofte kun en mindre del af hele organisationen.

• I parkforvaltningen er der brug for lederskab på flere niveauer. Foto: Märit Jansson.



- At etablere midlertidige skøjtebaner kræver både langsigtet planlægning og fleksibilitet. Foto: Thomas B. Randrup.



ingen formel uddannelse. Det betyder ikke at de er ukvalificerede, men det lægger yderligere ansvar på lederrollen hvad angår uddannelse, kommunikation, arbejdsfordeling og motivation.

De fleste udemiljøer anvendes til rekreation, men der er mange forskellige brugergrupper med forskellige og nogle gange modstridende interesser. Det operative personale fungerer her ofte som organisationens frontpersonale. Deres indsigt og attitude over for brugerne er dermed afgørende for en god relation mellem parkforvaltningen og det samfund den er en del af.

Derfor er der brug for tydelig kommunikation i og imellem alle organisationens dele for at engagere og stimulere til en god arbejdsrelation, bl.a. ved at informere om plejens og vedligeholdelsens sigte. Det gælder også kommunikationen med brugerne så misforståelser om arbejdsindsatsen og dens motiver forhindres.

Lederrollen påvirkes også af den stigende interesse for at engagere lokale interessegrupper og brugere gennem forskellige former for brugerinddragelse. F.eks. ved at involvere borgerne i forskellige arrangementer eller mere direkte i de operative arbejdsopgaver.

Strategi og governance

I dag er flere trends og aktuelle samfundsspørgsmål mere

eller mindre direkte relateret til parkforvaltningen. Lederrollen som parkforvalter er derfor kompleks, og alt peger på stigende kompleksitet. Det skyldes bl.a. forhold som klimatilpasning, urbanisering, biodiversitet, uddannelse og socio-kulturelle og etiske spørgsmål som immigration, sundhed og brugerinddragelse.

For at forvaltningen kan opfattes som bæredygtig, kræves en kombineret økologisk, social og økonomisk tilgang. En fuldt dækkende forvaltning skal derfor kunne håndtere både natur og mennesker. Det kræver lederskab og forvaltning på alle niveauer.

I dag kan parkforvaltning ikke adskilles fra governance fordi såvel planlægnings- som forvaltningsprocessen involverer et bredt spektrum af interessenter og brugere. Hvilket kan gøre parkforvaltere til nøgleaktører.

Fremtidige udfordringer

Der kommer flere og mere komplekse grønne områder, samtidig med at budgetterne falder. Det skaber en tendens til at forvaltningen fokuserer på umiddelbare eller akutte behov - hvilket ofte er operativ vedligeholdelse og pleje. Det kan medføre at der ikke er tilstrækkelig fokus på de mere strategiske perspektiver.

I takt med at omverdenen bliver mere og mere kompleks, er det ikke nok at se forvaltning som affaldstømning og

græs- og hækkлипning. Tværtimod bliver de langsigtede mål og planer en forudsætning for at kunne arbejde strategisk på alle niveauer og sammen med alle relevante aktører.

Ressourcer og balance

Hvor er parkforvaltningen på vej hen? Mange ser de nuværende samfundsudfordringer som muligheder. En direkte effekt af aktuelle globale kriser som klimaændringer, covid 19-pandemien og tab af biodiversitet er at interessen for grønne områder og deres funktioner stiger både på samfundsmæssigt og politisk niveau. Dermed arbejder parkforvaltere med en vigtig ressource der er med til at håndtere de store samfundsudfordringer. Det kan bruges til at give udemiljøerne og deres forvaltning større opmærksomhed.

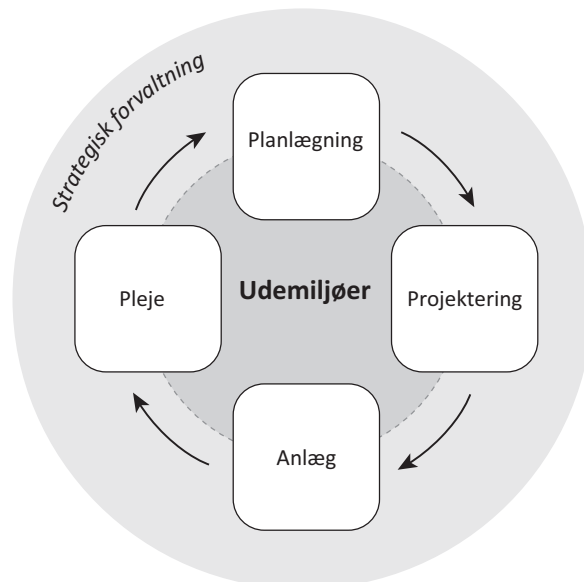
For at forvaltere skal kunne lede og forvalte - og sætte fremtidens dagsorden - er der dog brug for ressourcer i form af både penge og viden. Der er også brug for balance mellem operative og de mere visionære niveauer, politisk og taktisk. Og brug for en balance mellem det sektorielle og tværsektorielle.

Aldrig har parkforvaltningen haft så store muligheder for udvikling og vækst som nu. Udviklingen kan realiseres ved at arbejde strategisk og koble sektorer, forvaltningsenheder og forvaltningsniveauer bedre sammen, til gavn for både natur og mennesker. □

SKRIBENTER

Thomas B. Randrup er professor i parkforvaltning. Märit Jansson er lektor i parkforvaltning. Anna Sunding er ph.d.-studerende i parkforvaltning. Alle er ansatte på Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp.

- Strategisk forvaltning kan ses som en cirkulær proces.





• Den smarte digitale teknologi kan ikke erstatte faglig viden om f.eks. planter, anlæg og pleje, men kan bidrage til samarbejde og dialog inden for parkforvaltningen. Foto: Mårit Jansson.

FREMTIDENS SMARTE FORVALTNING

GOVERNANCE 7. Fremtidens parkforvaltning kan med nye digitale teknologier blive både mere smart og bæredygtig. Flere af løsningerne findes allerede, men der er stadig langt at gå

Af Anders Kristoffersson, Johanna Deak Sjöman, Mårit Jansson og Thomas B. Randrup

Mens forskning og udvikling inden for smart teknologi er almindelig i mange dele af samfundet, er det ikke udpræget inden for miljø- og naturområdet. Det viser et studie fra Stockholm Resilience Center.

Det sker samtidig med at behovet for nye funktioner og kvaliteter i udemiljøet vil stige, bl.a. hvad angår klimatilpasning og biodiversitet. Der er derfor brug for at sætse på hvordan dagens teknologiske udvikling kan integreres i parkforvaltningen med brug af digital teknologi og smarte løsninger.

Udfordring og mulighed

Fremtidens parkforvaltning er nødt til at håndtere nye forventninger og forudsætninger, men meget kan også ses som muligheder. Selv om de formelle krav til forvaltningen ofte er indirekte, er arbejdet med at udvikle udemiljøer tydeligt koblet til løsninger i den grønne omstilling. F.eks. er

realiseringen af internationale konventioner og koncepter for bæredygtig udvikling for en stor del baseret på udemiljøernes forvaltning.

Til de aktuelle udfordringer hører at håndtere globale kriser som urbanisering, tab af biodiversitet og klimaændringer. Men også at udvikle strategiske arbejdsmetoder, multifunktionelle udemiljøer, få overblik over udemiljøerne og deres kvaliteter og at få parkforvaltningen til at veje tungere på den lokale agenda.

Parkforvaltningen håndterer allerede komplekse opgaver om bl.a. lederskab, planter og teknik, men i fremtiden bliver også strategisk udvikling, kommunikation og digital teknologi afgørende. Det kræver langsigtede visioner og samar-

bejde med fokus på forvaltning, men også for brugerinddragelse, altså om involvering af brugere og andre aktører - det vi benævner governance.

Digitale teknologier

Med ny digital teknologi åbnes for flere metoder og muligheder. F.eks. kan informationsteknologi med sensorer løbende måle tilstanden i jord og vegetation, så man kan optimere den samfundsnytte (økosystemtjenester) som det grønne i byen skaber. Apps kan anvendes når brugerne skal medvirke på en mere avanceret måde, og med digital teknologi kan der driftes mere ressourceeffektivt, både når bestiller og udfører samarbejder og inden for den enkelte driftsvirksomhed.

Den digitale teknologi kan

give overblik, men også anvendes konkret i plejen. Gennem fjernanalyser, f.eks. satellitbilleder, droneluftfotos og tredimensionelle lasermålinger såsom LiDar, understøttes og forbedres planlægning og byudvikling, f.eks. fordi man nemmere kan øremærke folksom natur til de økosystemtjenester man vil fremme.

Data fra sensorer i jorden kan tilpasse plejen efter stedets forudsætninger. Med automatiserede og autonome maskiner, som f.eks. robotklippere, skabes muligheder for at forbedre arbejdsmiljøet for plejepersonalet der kan undgå monotone opgaver og få tid til kvalificerede opgaver.

Udfordringer og løsninger

I dag er ansvaret for udemiljøerne ofte splittet mellem flere



'Urban open space governance and management' blev i 2020 udgivet af Routledge med flere svenske og internationale forfattere. Bag bogen ligger flere års indsats i arbejdsgruppen 'Landskapets governance och förvaltning', Sveriges Lantbruksuniversitet. Bogen sammenfatter aktuel forskningsbaseret viden om forvaltning og governance af udemiljøer og er et svar på behovet for at løfte forvaltningens uddannelse og praksis. Bogen sammenfattes på dansk i syv artikler i syv numre, her det sidste. De har før været bragt i Tidsskriften Landskap, Sverige.

forskellige ejere, kommuner, erhvervs- og industrijendomme, private med flere. Det komplicerer samarbejdet og mulighederne for at se helheden.

Også inden for en større forvaltningsorganisation som en kommune, er forvaltningsansvaret opdelt mellem parker, skoler, institutioner, træer osv. hvilket medfører udfordringer i forhold til at dele og samle information. Digital teknologi kan hjælpe med at skabe ressourceeffektivitet, bl.a. ved at skabe overblik over egne og andres ressourcer.

Forvaltningen af træer er et eksempel på hvordan smart teknologi kan hjælpe med at skabe overblik. Da en stor del af den 'økosystemkapital' som træerne udgør, findes på privat jord, er kommunikationen med beboere og brugere vigtig. Der er her brug for gode værktøjer som synliggør hvilke økosystemtjenester træer bidrager med, og hvad de betyder for samfundet i helhed, men også som enkeltindivider. Digitale teknologier kan des-

uden hjælpe i kommunikationen med planlæggere, beslutningstagere og andre inden for planlægnings- og byggeprocessen.

Samkøring af data

Kortlægning fra fjernanalyser kan være et godt grundlag i sådanne dialoger da de tydeligt viser hvad der findes, og hvad der kan forandres. En digital teknologi som i-Tree kan skabe et grundlag for at kunne sammenligne i stor skala og understøtte tværsektorielt samarbejde om træers forvaltning.

Samtidig opstår der spørgsmål om ansvaret for data. Hvordan skal de standardiseres, og hvem skal eje og have adgang til dem? Det vil i alle tilfælde kræve en del arbejde før rutinerne er på plads.

I dag findes flere forskellige digitale løsninger, og hvis disse anvendes parallelt, opnås fordelene ved teknologierne ikke optimalt. Forvaltende organisationer har derfor behov for at kunne samle og skabe overblik baseret på personalets be-

hov for information til forskellige arbejdsopgaver.

Det betyder at en større mængde data fra mange forskellige datakilder skal kunne analyseres og samkøres. Der er desuden brug for et langsigtet perspektiv så man kan opstille prognoser inden for kommende organisatoriske og strategiske udfordringer.

Detaljeret kortlægning

Inden for fjernanalyser kommer der stadig bedre grundlag baseret på stadig større opløsning fra satellitbilleder. De kan bruges til analyse i større skala for at forstå de forandringer der er sket af forskellige arealer over tid. Med fjernanalyser kan man få information om bladtæthed (laef area index), kronetæthed, vegetationstyper og vegetationstæthed (normalised difference vegetation, NDVI).

Al denne information giver nye muligheder for hurtigere at reagere i både planlægning og pleje. For at få mere detaljerede data kan droner anvendes til mindre arealer. Med deres højere opløsning tillader de en nøjere analyse af f.eks. beplantningens tilstand.

Sensorer i jord og på udstyr giver mange muligheder, f.eks. fugtighedsmålere koblet til vandingsanlæg og måling af affaldet i affaldsbeholdere så man kan se om der er brug for en tømning.

Med apps kan man få en direkte kontakt med brugerne. Det kan dreje sig om forskellige former for information, oplevelsen af et parkmiljø, rapportering om væltede træer og synspunkter om planlægningen og plejen.

Håndtering af data

Klassificering og håndtering af data er et centralt spørgsmål når man går efter et optimalt udbytte og synergieffekter af data fra forskellige kilder. Der er mange initiativer, nationale som internationale, om at klassificere data. Et eksempel er EU's Fiware der vil standardisere dataoverførsel og lagring i databaser.

Dataenes struktur er afgørende da målet ofte er at data skal være åbne og tilgængelige for alle. Hertil kommer organisatoriske og juridiske



• Der vandes kun hvor der er behov. Jordens fugtighed måles af en underjordisk sensor. Senderen er den grå boks på vandingsstolpen. Foto: Anders Kristoffersson.

aspekter som hvem der ejer og har ansvar for informationen.

Graden af åbenhed berører også integritet og sikkerhed og dermed risikoen for hacking, sabotage og tekniske fejl. Data fra sensorer er relativt enkle at håndtere. De er mindre følsomme end opgaver der medtager personalets position via gps og dermed rejser spørgsmål om integritet.

Data fra mobilapper kan også ofte gøres tilgængelige for almenheden i form af åbne data. Et eksempel er Göteborg Stad i Sverige der lægger information op på kommunens hjemmeside om alt fra bade-temperaturer til detailplaner.

Plejeplanlægning

Der findes flere smarte løsninger til plejeplanlægning. De bygger på GIS-databaser med information om og placering af forskellige plejeelementer, f.eks. en plæne eller en hæk. Man kan tilknytte andre informationer, f.eks. trædata og legepladsers tilstands- og plejebeskrivelser.

Disse systemer er relativt almindelige i dag, og ved at knytte dem til information fra

• Smart digital teknologi gør det muligt at indsamle og tilrettelægge flere slags data over tid, f.eks. information om hvordan træbestanden udvikles. Foto: Jessica Svännel.



f.eks. fugtighedsmålere eller fjernanalyser, kan de også blive mere omfattende.

Alle de muligheder som systemerne allerede i dag tilbyder, anvendes i mange tilfælde på en systematisk, kvalificeret måde af forvalterne. I andre tilfælde ikke. Der ligger et stort potentiale i at tage udgangspunkt i disse systemer i sigtet på en mere behovsstyret planlægning af plejen.

Træets økosystemtjenester

Smart teknologi kan også bruges til værdisætning. Et godt eksempel er softwaren i-Tree der er udviklet af USA's svar på Naturstyrelsen. Formålet har fra begyndelsen været at fremskaffe tydelige kvantitative værdier for en række af træets økosystemtjenester.

Det kan omfatte alt fra hvor mange m³ vand en trækrone holder tilbage til hvor mange kg CO₂ der bindes i et træs ved. Disse mål kan siden anvendes til en økonomisk beregning, der kan medvirke til at belyse træers samfundsnyttige værdier.

Gennem videreudviklingen i-Tree Eco er det også muligt at kortlægge størrelses- og artsvariationen blandt træerne. Dette kan igen være grundlag for - ved at bruge mange arter - at udvikle modstandskraft mod de sygdomme og skadedyrsangreb klimaændringerne medfører.

Udvikle, tilpasse, integrere

Der er brug for konkrete eksempler på hvordan smart teknologi kan bruges inden for forvaltningen. Der er projekter i gang som f.eks. 'Bæredygtige Smarta Parker' i Göteborg der er et projekt finansieret af Vin-

nova, Sveriges innovationsmyndighed. Det har som formål at skabe en tværfunktionel, åben og innovativ demonstration af digitalisering og auto-matisering af løsninger indenfor parkforvaltning.

Fokus ligger på at øge effektiviseringen i den daglige virksomhed, øge udemiljøernes rekreative værdi og sænke miljøbelastningen. I andre projekter studeres mulighederne for at arbejde med mere behovsstyret plejeplanlægning.

Det vil kræve en hel del arbejde at udvikle, tilpasse og integrere de nye teknologiske løsninger i forvaltningen. Det er også en udfordring at skabe velfungerende helhedsløsninger. Det gælder om at undgå nye løsninger der skaber isolerede øer af information som er svært tilgængelig for personalet der arbejder med plejen.

Samordning og samvirke

Den digitale teknologi har begrænsninger og faldgruber. Teknologien udvikles for at skabe ressourceeffektivitet i plejeorganisationen, men det må ikke betyde at anden vigtig viden marginaliseres, så man bl.a. mister den helt grundlæggende viden om planter, anlæg og pleje. De digitale løsninger må således ikke tilsidesætte kompetence og engagement blandt virksomhedens personale.

I parkforvaltningen skal visionen være at man kan anvende den smarte digitale teknologi for at udvikle og synliggøre grønne områder bæredygtigt over for både nuværende og kommende generationer. Ved at samkøre de data som samles fra forskellige informationskilder såsom sen-



• Installation til fjernstyring af ventil i vandingsanlæg. Foto: Anders Kristoffersson.

sorer, apper og fjernanalyser, kan man måske på sigt få et helhedsbillede af de processer der foregår i byens natur. Hvis dette helhedsbillede desuden kan gøre det enkelt at kommunikere, kan det også understøtte samarbejdet med andre sektorer og brugerne.

Den smarte digitale teknologi og de opsamlede data behøver altså ikke at blive i parkforvaltningen, men kan blive tilgængelige og relevante for andre der arbejder med en bæredygtig byudvikling, f.eks. inden for vandforsyning, trafik, det sociale område, skole

og fritid. Det kan betyde meget for arbejdet med f.eks. klimatilpasning og lige adgang til udemiljøerne hvor flere sektorer og forvaltninger bidrager til udviklingen af byens grønne områder.

Hvis den digitale teknologi kan synliggøre sådanne sammenhænge, kan det blive lettere at samarbejde over forvaltningsgrænserne og med brugerne. Det er gennem samarbejde og samkøring af data og viden at smart teknologi virkelig kan bidrage til forvaltningen af fremtidens bæredygtige udemiljøer. □

• Med indsamlede og tilrettelagte data skabes der et godt grundlag for uddybende diskussioner og samvirke. Foto: Johanna Deak Sjöman.



7 ARTIKLER OM GOVERNANCE
Denne artikel afslutter serien om governance i parkforvaltningen. Artiklerne kan hentes som en samlet pdf på Grontmiljø.dk >særtryk.

4.2022. Forvaltning og governance
5.2022. Byens grønne matrix
6.2022. Den grønne sektor
7.2022. Orienteret mod brugerne
8.2022. Forvalterens nye roller
9.2022. Den strategiske parkforvaltning
10.2022. Fremtidens smarte forvaltning

SKRIBENTER

Thomas B. Randrup er professor i parkforvaltning. Mårit Jansson er lektor i parkforvaltning. Anders Kristoffersson er lektor i parkforvaltning. Johanna Deak Sjöman er forsker i parkforvaltning. Alle er ansat på Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp.