

## Notat



Emne: Evalueringsnotat vedrørende Plan09 projekt: "Det åbne land i planstrategien – strategi, proces og dialog."

Den 21. december 2007

### Natur og Miljø

Teknik og Miljø  
Århus Kommune

## Evaluering af Plan 09-projektet "Det åbne land i planstrategien – strategi, proces, formidling" – Århus Kommune

Projektet havde 3 hovedmål:

### 1. Udvikling af samarbejdsrelationer og processer

Århus Kommune ønsker, at planprocesserne for det åbne land bliver en ligeværdig del af den velfungerende praksis, som Århus Kommune har udviklet omkring borgerinddragelse i kommuneplanlægningen, og at praksis samtidig tilpasser sig opgaven i det åbne land.

Derfor ønsker Århus Kommune at udvikle Århusmodellen for borgerinddragelse, så den også matcher interessenterne og karakteren af planopgaverne i det åbne land. Århus Kommune har gennem mange år haft et tæt og godt samarbejde med Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet m.fl. om kommuneplanens hidtidige planemner.

### 2. Strategi for det åbne land

Planstrategien kommer til at indeholde en strategi for det åbne land ligesom Planstrategien vil indeholde strategier om byudviklingen som optakt til kommuneplanen. Det er vigtigt at sikre, at åben land planlægningen bliver en ligeværdig del af kommuneplanlægningen. Planstrategien tager udgangspunkt i regionplanen. Åben land planlægningen skal være fagligt velfunderet og vedkommende samt sikre ejerskab hos såvel det kommunale system som aktørerne i det åbne land.

Strategien for det åbne land udmøntes i en strategi for byvækst, landbrug, rekreation, natur og landskab.

### Natur og Miljø

Grøndalsvej 1  
8260 Viby J

Sagsnr.:  
Journalnr.:  
Sagsbeh.: Ole Skou Rasmussen

Telefon: 8940 2755  
Direkte: 8940 2752  
Telefax: 8940 4520

E-post: [nm@aarhus.dk](mailto:nm@aarhus.dk)  
Direkte: [osr@nat.aarhus.dk](mailto:osr@nat.aarhus.dk)  
[www.aarhuskommune.dk](http://www.aarhuskommune.dk)

### 3. Formidling og metoder

Århus Kommune ønsker en fornyelse af måden åben land-planlægningen formidles på. Regionplanen har opdelt hele amtet i forskellige områdetyper. Århus Kommune ønsker at formidle åben land-planlægningen med udgangspunkt i sammenhængende geografiske områder, der typisk vil indeholde både jordbrugsområder, naturområder og værdifulde landskaber. En formidling baseret på geografisk sammenhængende og logisk afgrænsende områder vil give mulighed for at lade karakterforskelle mellem områdernes karakter træde tydeligere frem og give tydeligere begrundelser for de hensyn, der ligger bag planerne. Herudover vil områdetilgangen lægge op til en mere helhedsorienteret og sammenfattende planlægning inden for de enkelte områder, og metodemæssigt få åben land-planlægningen i højere grad komme til at svare til den sammenfattende planlægning som kendetegner hovedstrukturen i den nuværende kommuneplan.

#### **Erfaringer med samarbejdsrelationer og processer:**

Med Århus Byråds godkendelse valgte Århus Kommune at invitere blandt andre repræsentanter for aktørerne i det åbne land med til at udarbejde forslaget til planstrategi. Udvælgelsen af interessenterne tog udgangspunkt i sammensætningen af det tidligere grønne råd i Århus Amt.

Interessenterne i dialogkredsen var:

Danmarks Naturfredningsforenings lokalkomite  
Dansk Ornitologisk Forening  
Friluftsrådet Århus Bugt  
Dansk Jægerforbund  
Dansk Botanisk Forening  
Århus-Hadsten Landboforening/Østjysk Familiebrug  
Skovdyrkerforeningen Østjylland  
Danmarks Sportsfiskerforening

Ovennævnte gruppe var de egentlige interessenter for det åbne land. Ved sideløbende møder om planstrategien med fællesrådene i kommunen anmodede fællesrådene om at blive inviteret med i dialoggruppen for det åbne land. Begrundelsen var, at byboernes interesser i det åbne land også bør tilgodeses.

Forudsætningen for at den tidligere inddragelse og involvering kunne lade sig gøre, var på forhånd at præcisere spillereglerne. Den første forudsætning var at repræsentanterne i dialoggruppen ikke gjorde diskussionerne på møderne offentligt tilgængelige i pressen eller lignende. For det andet blev det præciseret, at den kommende planstrategi skulle handle om et langsigtet perspektiv.

I praksis blev der under tilblivelsen af oplæg til Planstrategi 2008 gennemført 3 møder med det åbne lands interessenter.

På **det første møde** blev en foreløbig skitse til hovedemner i planstrategien præsenteret, nemlig byvækst og det åbne land. Spillereglerne – herunder rammerne for debatten – blev præciseret. Det blev positivt modtaget, at der ikke blev præsenteret en færdig planstrategi. Især fællesrådene roste, at de for første gang blev inddraget i selve udarbejdelsen af planstrategi/kommuneplan. Man var derfor også helt indforstået med at acceptere, at diskussionerne i gruppen ikke blev gjort offentligt tilgængelige.

**Det andet møde** blev brugt til en mere konkret og detaljeret debat om deltageres synspunkter. Hver mødedeltager fremlagde et kort oplæg om, hvad hver især opfattede som de væsentligste, overordnede problemstillinger og behov i forbindelse med Århus Kommunes overordnede fysiske udvikling – ikke mindst for så vidt angår de grønne områder og det åbne land. Endelig blev alle mødedeltagere bedt om på kort at markere de områder, man prioriterede særlig højt. Resultatet af disse udpegninger viste overraskende enighed. De grønne foreninger havde primært ådalene højt prioriteret. Landbruget pegede primært på de højere liggende jorder som deres prioritet, hvor man ønskede udpeget særlige landbrugsområder, som kunne skabe investeringssikkerhed for husdyrbrugene.

På **det tredje møde** forelagde kommunens medarbejdere et udkast til planstrategi for det åbne land, baseret på meldingerne fra det andet møde. Forslaget blev gennemgående positivt modtaget. Landbrugets ønsker om udpegnings af særlige landbrugsområder kunne dog ikke umiddelbart imødekommes. I forvejen rummede regionplanen ingen udpegninger af særlige landbrugsområder i Århus Kommune. Der kunne opnås enighed om, at spørgsmålet om særlige landbrugsområder skulle bygge på en jordbrugsanalyse, der skal udarbejdes af statsforvaltningen mindst én gang i hver valgperiode i samarbejde med kommunen. Der kunne opnås enighed om, at der er behov for at iværksætte initiativer/forsøgsprojekter der kan afdække alternative jordbrugsmæssige muligheder i de bynære landskaber.

De grønne foreninger er interesserede i, at især ådalene bevares som lysåbne områder til gavn for det vilde dyre- og plantelivet. Landbruget er imidlertid mange steder på retur i disse områder. Husdyr som landskabsplejere af enge og overdrev forsvinder. Der er derfor behov for alternative dyrkningsformer, som på den ene side kan sikre naturindholdet i landskabet, og som på den anden side kan skabe et bæredygtigt plejegrundlag.

Som helhed har møderne skabt et positivt grundlag for den videre dialog blandt interessenterne i det åbne land. Den efterfølgende dialog er sikret gennem opret-

telse af et grønt råd, som har fået samme sammensætning som dialogkredsen i forbindelse med planstrategien.

Ulempen ved den lukkede proces har været, at nogle af deltagerne har været usikre over reaktionerne i deres respektive baglande. Nogle har derfor været forbeholdne i deres udmeldinger på møderne.

Efter at forslag til planstrategi har været behandlet i byrådet har den officielle offentlige høring da også afsløret væsentlig større meningsforskelle, end der kom til udtryk på dialogmøderne. Landbruget har især givet udtryk for bekymring for byvækstplanerne eller ligefrem afstandtagen. Det samme billede kan ikke genfindes hos fællesrådene, der på en konstruktiv måde har taget tråden op fra drøftelserne i de lukkede fora. I visse af fællesrådenes baglande kan dog registreres en lokal uenighed eller meningsforskelle.

Det skal desuden nævnes, at den lukkede proces i forbindelse med udarbejdelse af planstrategien har været meget tidskrævende. Mange mennesker har været involveret. Forudsætningen for at iværksætte en så omfattende borgerinddragelse ved udarbejdelse af en planstrategi bør derfor være, at der lægges op til egentlige gennemgribende ændringer i strategitænkningen.

Den forudsætning har været opfyldt i den aktuelle planstrategi for Århus Kommune. På 2 punkter lægger planstrategien op til afgørende ændringer i forhold til den gældende kommuneplan. Hvilken byvækststrategi skal Århus Kommune følge på langt sigt – lag på lag modellen eller ny by modellen. Det andet hovedspørgsmål gælder en samlet strategi for det åbne land.

Den lukkede dialog under udarbejdelse af planstrategien har givet en entydig melding fra deltagerne om, at byvæksten på langt sigt bør ske efter ny by modellen. Samtidig har dialogen givet indsigt i holdninger til det åbne land blandt nye interessenter.

Samlet set har den lukkede dialog i forbindelse med en så omfattende ændring været positiv. Deltagerne har ligeledes været meget tilfredse med forløbet. Især fællesrådene har nævnt, at denne form for borgerinddragelse giver mulighed for, at de bliver inddraget i selve tilblivelsen af planstrategien "der hvor de vigtige beslutninger bliver taget" som det blev udtrykt.

Politisk er der ikke tilkendegivet deciderede kommentarer til "den lukkede proces". Alt i alt tages det som udtryk for, at processen har været vellykket. Ellers ville administrationen være blevet konfronteret hermed. Administrationen tillader sig således at konkludere, at der fra politisk side har været tilfredshed med forløbet.

### **Erfaringer med valg af strategier i det åbne land.**

Valget af emner til strategierne i det åbne land er dels sket på basis af diskussionerne i dialoggruppen dels i forhold til de statslige udmeldinger til kommuneplanlægningen. Valget af det åbne land som et af de to vigtige planstrategiemner er sket på baggrund af ønsket om at gøre det åbne land til en ligeværdig del af kommuneplanlægningen.

Det er lykkedes at skabe sammenhæng mellem de forskellige delstrategier, bortset fra ét område – landbruget. Der var i dialoggruppen enighed om, at problemstillingerne omkring udlægning af særlige jordbrugsområder ikke er tilstrækkeligt afklarede til at tage stilling til eventuelle udpegninger. Man er nødt til at afvente den statslige indsats på området. Konkret skal Statsforvaltningen gennemføre en jordbrugsanalyse i et samarbejde med de respektive kommuner. Det er dette vidensgrundlag, som ikke i dag er til rådighed.

Århus Kommune har gennem mange år haft tradition for at skabe sammenhæng mellem byplanlægning og planlægningen i det åbne land. Siden 1980'erne har der i kommuneplanen i det åbne land været udlagt en grøn hovedstruktur, som stort set har været uforandret siden. Den grønne hovedstruktur har blandt andet fastholdt de grønne kiler og været et effektivt redskab til hindring af placering af bebyggelse i kilerne.

Den grønne hovedstruktur er i planstrategien i princippet videreført, men der er sket en detaljering og udvidelse af indholdet. Med kommunalreformen har kommunen fået nye værktøjer til spille en mere aktiv rolle i det åbne land.

Med en så langsigtet og omfattende byvækst, som Århus Kommune lægger op til, er det vigtigt at fastholde bynære landskaber ubebyggede og planlægge landskabernes indhold på længere sigt.

### **Vurdering af det elektroniske borgerpanel.**

Som baggrundsmateriale til udarbejdelse af planstrategien for det åbne land gennemførtes en borgerpanelundersøgelse, der skulle afdække borgernes holdninger til det åbne land og grønne områder. Undersøgelsen blev gennemført som elektronisk interviewundersøgelse af medlemmerne af Århus Kommunes Borgerpanel. Undersøgelsen baserer sig på besvarelser fra 1.373 borgere. Undersøgelsen blev gennemført af Epinion Capacent for Århus Kommune.

Undersøgelsen gav mange nyttige oplysninger til brug for forvaltningen af natur, skove og grønne områder i Århus Kommune.

I en planstrategisammenhæng har især 3 resultater fra den elektroniske borgerundersøgelse haft betydning.

For det første blev borgerne spurgt om, hvilke grønne områder, de brugte mest. Knap  $\frac{3}{4}$  af de adspurgte nævnte, at de bruger det lokale grønne område jævnligt. Kommunens store skove og parker blev brugt langt sjældnere.

For det andet blev borgerne spurgt hvilke slags grønne områder de foretrækker at bo i nærheden af. Den mest efterspurgte naturtype, man ønsker at bo tæt ved, var skovene efterfulgt af kystområder.

For det tredje har nærhed til skov og grønne områder stor betydning for borgernes tilfredshed med boligen, kun overgået af størrelsen på boligen. Ønske om mere naturskønne omgivelser er det hyppigste svar på hvad der kan få århusborgerne til at flytte.

Styrken ved den elektroniske borgerpanelundersøgelse er, at man har mulighed for på en enkel og hurtig måde at få meninger fra mange borgere. Vanskeligheden er at udforme spørgsmålene, så de ikke kan misforstås. Det kan ligeledes være vanskeligt på forhånd at sikre, at besvarelserne kan anvendes til det formål, de var tiltænkt. I den foreliggende undersøgelse sikrede en stor bredde i spørgsmålene, at sandsynligheden for at finde anvendelige resultater af undersøgelsen blev større. Fordelen ved den brede undersøgelse er, at resultaterne kan anvendes i forskellige sammenhænge.

Endelig er antallet af besvarelser afgørende for undersøgelsen anvendelighed. De 1.373 besvarelser i nærværende undersøgelse sikrer troværdige undersøgelsesresultater.

### **Gode råd til at integrere det åbne land i planstrategien.**

- Århus kommune har med planstrategi 2008 ønsket at sætte fokus på udviklingen i det åbne land ved at gøre det åbne land til et af de to hovedemner i planstrategien. Det andet hovedemne er byvækst, som ligeledes griber ind i det åbne land.
- Planstrategiemnerne i det åbne land er i særlig grad gjort vedkommende ved at tage interessenterne med på råd ved udarbejdelsen af forslaget.
- En række sideløbende planinitiativer – vandrammeplanlægning og Natura 2000 planer – er vigtige at få integreret i kommuneplanlægningen i det åbne land.

- Delplanerne i det åbne land bør ikke stå alene. Sammentænkning af de enkelte delplaner i det åbne land til en helhedsorienteret planlægning er nødvendig. Det åbne land bør betragtes som et multifunktionelt område, hvor hvert område skal tilgodese mange funktioner samtidigt. Det gælder om af at sikre så mange synergieffekter som muligt.

### **Formidling af Plan-09 projektet.**

Plan09 sekretariatet har under forløbet af projektet afholdt 1 møde med Århus Kommune, hvorunder projektets foreløbige resultater blev drøftet.

Projektet er formidlet gennem foredrag på seminarer, arrangeret af henholdsvis Geografisk Institut, Københavns Universitet, Kommunernes Landsforening og Dansk Byplanlaboratorium. Desuden er planstrategien for det åbne land blevet forelagt på agenda 21 møde for en række kommuner i Jylland.

Projektet har været forankret i den kommunale administration i samarbejde med konsulenten. Projektets resultater er indarbejdet i Århus Kommunens forslag til Planstrategi 2008 og er dermed gjort tilgængelig for kommunens politikere og borgere.

I den officielle høring om planstrategien har det åbne land fået en del opmærksomhed. Konflikten mellem byvækst og landbrug har været i fokus på en del borgermøder og i dagspressen.