

**AARHUS  
KOMMUNE**



# **EVALUERINGSRAPPORT**

**26. september 2023**

## **RESUMÉ**



## INDLEDNING

Borgerpaneler, borgerting, borgersamlinger eller andre former for borgerinddragelse er kommet for at blive. Det er kommet for at udvikle og kvalificere det repræsentative demokrati i Aarhus.

*"I forhold til byens ledelse, så er vi kommet til et punkt, hvor vi bliver nødt til at lytte mere til borgerne. Det ligger i Aarhusmålene, Aarhuskompasset og Kommune Forfra. Det ligger i så mange papirer efterhånden, så jeg tror der er behov for noget andet".*

*- Citat, politiker fra den politiske følgegruppe bag borgerpanelet)*

I forbindelse med processen om havneudvidelsen i Aarhus i 2022, blev der nedsat et såkaldt borgerpanel. Et repræsentativt borgerpanel, bestående af 38 tilfældigt, udtrukne borgere og støttet af en politisk følgegruppe på 8 personer, har kvalificeret beslutningen om havneudvidelsen. På basis af et kommissorium, en spørgeskemaundersøgelse og individuelle interviews er der her gennemført en intern evaluering af borgerpanelet.

## HVORFOR / BAGGRUND / RAMME

Udvidelsen af Aarhus Havn har været omgærdet af stor interesse, og der blev fra start tilrettelagt en større inddragelsesproces bestående af borgermøder, temamøder og borgerkonferencer. Undervejs i inddragelsesprocessen blev det, i byrådet, aftalt at tilføje et borgerpanel. Fokus for denne evaluering har alene været det ekstraordinære borgerpanel, og den læring Byrådet ønskede at drage herfra.

Selv om fokus for denne evaluering alene er det ekstraordinært nedsatte borgerpanel, er det vigtigt at betragte det som et led i den samlede, omfangsrige borgerinddragelsesproces omkring udvidelsen af Aarhus Havn og det ressourcetræk, der har været i forbindelse hermed. Borgerinddragelsen løber samlet set op i et beløb af ikke uvæsentlig størrelse, og det ekstraordinære element i form af borgerpanelet har kostet ca. 1 mio. kroner. Hertil kommer medgået tid til sagsbehandling, sagsforberedelse, afrapportering og evaluering.

Som et medlem af den politiske følgegruppe formulerer det:

“Aldrig har vi brugt så mange ressourcer på borgerinddragelse, og aldrig har vi fået så meget skæld ud”

Et overblik over den samlede borgerinvolvering, hvor høringsmaterialer og optagelser fra borgerkonferencer mv. er publiceret for offentligheden på kommunens hjemmeside:

<https://www.aarhus.dk/demokrati/politikker-og-planer/planlaegning-byggeri-og-boliger/udvidelse-af-aarhus-havn/borgerpanel/>

## AT LYKKES ELLER IKKE AT LYKKES

Aarhus Kommune ønsker, med afsæt i Aarhusmålene og Aarhuskompasset, at gøre Aarhus til en god by for alle. Alle er imidlertid ikke enige om, hvad der gør/definerer en god by for alle, men via borgerinddragelsen har det været byrådets intension at lytte til borgerne, for derved at hjælpe politikerne til at gøre politik muligt – også i en sag om denne, hvor fronterne har stået stejlt over for hinanden.

Skæld ud, er ikke ensbetydende med *'ikke at lykkes'*. Aarhus Kommune ser ud til at være *'lykkedes'* med at sikre borgerinddragelse i sagen om udvidelsen af Aarhus Havn. Mange borgere har bidraget, skrevet høringsbreve, læserbreve, demonstreret og på andre måder udtrykt holdninger til ansøgningen om udvidelse af Aarhus havn. Og Byrådet har hørt og lyttet til borgernes stemmer, indvendinger, frustrationer og refleksioner over sagen. Det gælder ikke mindst anbefalingerne fra borgerpanelets medlemmer, som blev afleveret på et dialogmøde mellem byrådet og borgerpanelet torsdag den 26. januar 2023. Her anbefalede et flertal af medlemmerne i Borgerpanelet byrådet at afvente med at træffe beslutning om udvidelse af Aarhus Havn, indtil sagen var bedre belyst eller til efter næstkommende kommunalvalg.

Byrådet valgte dog i juni 2023 at træffe beslutning om udvidelsen, på baggrund af et indgået politisk forlig fra februar 2023. Et forlig der blev indgået få dage efter Borgerpanelet afleverede sine anbefalinger. Ifølge forligspartierne er forliget et udtryk for en afvejning af fordele og ulemper ved en havneudvidelse, efter en række tilpasninger og justeringer af den ansøgte havneudvidelse (lokalplan 1163).

Beslutning om et borgerpanel blev truffet i byrådet, da høringsprocessen i forhold til lokalplan 1163 nærmede sig en afslutning. Borgerpanelet skulle således give Byrådet et indtryk af, hvad den almindelige aarhusianer mener og tænker om en mulig havneudvidelse. Målet var at klæde borgerne på til at formulere egne svar på spørgsmålet: *Hvordan vægter du fordele og ulemper ved en udvidelse af Aarhus Havn?*

Efter indstilling fra forligskredsen bag beslutningen om udbygningen af Aarhus Havn, har Aarhus Byråd efterfølgende besluttet, at der gennemføres en intern evaluering af forløbet med det nedsatte borgerpanel.

Denne evaluering er således afslutningen på et længere borgerinddragelsesforløb. Evalueringen står med andre ord oven på et forløb, der afsluttes med en samling af uafhængige borgere, der afgiver deres holdninger og anbefalinger til et samlet byråd, om argumenter for og imod en havneudvidelse – og med mange refleksioner og synspunkter derimellem.

## HVORDAN FOREGIK DET (PROCESSEN)?

10.000 tilfældigt udvalgte borgere i Aarhus Kommune modtog i slutningen af september 2022 en invitation til at tilmelde sig borgerpanelet. Efter udløb af fristen for tilmelding blev 38 borgere udtrukket ved lodtrækning blandt de mange tilmeldte.

Der blev udtrukket 38 borgere for at sikre, at borgerpanelet gennem forløbet kunne bestå af (mindst) 36 borgere, som er gældende standard for borgersamlinger.

Deltagerne i borgerpanelet fik på en række møder viden om den ansøgte havneudvidelse og mulighed for at give input til medlemmer af byrådet. Målet var at klæde borgerne på til at formulere egne svar på spørgsmålet:

*”Hvordan vægter du fordele og ulemper ved en udvidelse af Aarhus Havn?”*

Borgerpanelet blev, over en række møder, præsenteret for input af diverse karakter fra repræsentanter fra Magistratsafdelingen for Teknik og Miljø, repræsentanter fra Aarhus Havn samt eksterne eksperter, videnspersoner og foreninger mv. Der var tale om input inden for følgende emner:

- Behovet for en udvidelse af Aarhus Havn
- Kystlinje, kystlandskab og rekreativ værdi
- Påvirkningen af havmiljøet
- Klimabelastning/CO2-aftryk

## RESULTATET

Efter 5 møder, rundtur på havnearealerne og et afsluttende afleveringsmøde, hvor paneldeltagerne læste deres anbefalinger højt for byrådet, besluttede byrådet i juni 2023 at godkende lokalplan 1163, og dermed ansøgningen om udvidelse af Aarhus Havn, jf. den indgåede politiske aftale fra februar 2023 om [Co<sup>2</sup> neutral udvidelse af Aarhus Havn](#).

Borgerpanelet startede med 38 deltagere. På mødet, hvor Borgerpanelet skulle aflevere sine anbefalinger, forelå der 23 breve. Selv om et vist frafald er normalt i lignende processer/forløb, ligger frafaldet i denne sag et stykke over det forventelige normal-niveau på ca. 10 procent.

Vi har ikke adgang til data, der kan forklare dette frafald i sin helhed. Deltagerne i borgerpanelet peger selv på travlhed, sygdom mv. som årsager. Med afsæt i citater fra spørgeskemaundersøgelsen forekommer det ikke usandsynligt, at en del af frafaldet kan tilskrives en oplevelse af meningsløshed:

*"at vi bare har været bluff"*

*"hvor svært det er at navigere i et projekt så præget af følelser som dette"*

*"at byrådet næste gang de ønsker borgerinddragelse, grundigt overvejer om de vil lytte til borgerne"*

Flere beskriver dog det afsluttende møde med byrådet som en god oplevelse. Hertil kommer at stort set hele den politiske følgegruppe, fandt "afleveringsmødet" med borgerne meget værdifuldt.

Som en yderligere perspektivering kan nævnes, at en Gallup måling blandt ca. 400 Aarhusianere i dagene omkring byrådets afsluttende behandling af sagen, viste, at befolkningen var delt i tre lige store grupper. Dem der var for, dem der var imod, og dem der ikke kunne tage stilling.

## LÆRINGSPUNKTER

Forligspartierne besluttede i forbindelse med indgåelse af den politiske aftale at:

*”Der er vigtig læring at hente fra både processerne, og de indsigter de har ført med sig. Derfor er forligspartierne enige om, at der skal gennemføres en grundig evaluering af forløbet med borgerpanelet. Erfaringer herfra indgår i det videre arbejde med den nye Aarhus model for borgerinddragelse.”*

Den interne evaluering, som er gennemført af to konsulenter fra Borgmesterens Afdeling, viser, at borgerinddragelse bidrager til større nuancering og perspektivering af en given sag. Borgerinddragelse bidrager ikke til at reducere kompleksiteten, men præciserer et kald på og behov for politisk stillingtagen. Det bidrager til at afdække og oplyse den politiske spillebane, og hvordan vi i fællesskab kan gøre politik mulig, og arbejde for/på ambitionen om fælles værdiskabelse. En vellykket borgerinddragelse kan derfor bidrage til et større ejerskab og opbakning bag politiske prioriteringer og beslutninger.

- Det er oplagt for Byrådet at spørge borgerne til råds i konkrete sager, men det er uhyre vigtigt med en god forventningsafstemning – både indledningsvist og løbende, så der aldrig er tvivl om, hvilket mandat byrådet har udbudt (til fællesskabet), og hvem der har myndigheden.
- ”Vi skal fortsætte med at arbejde med demokratisk innovation, og hvordan borgerne i endnu højere grad både oplever og får indflydelse. Vi har i årevis arbejdet med nye former for borgerinddragelse, samskabelse, medskabelse og vi kan udvikle det endnu mere i fremtiden” (Mogensen, p. 59)
- Hvis, og når, Byrådet vil inddrage borgerne, så gør det så vidt muligt i henhold til OECD’s principper om ”Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making”. Det er de mest autoritative og legitime, der findes på området. Der bør tilstræbes udpræget transparens i forløbet og en tidshorisont inden for hvilken, det er muligt reelt at sikre den ønskede borgerinddragelse.

- Hvis det er andet end en borgersamling – bør det klart kommunikeres fra start af alle parter, så der ikke opstår usikkerhed om metoderne, uvildighed, aflevering mv. og byrådets intention med borgerinddragelsen.
- Borgersamlinger bør kun anvendes i større, principielle sager – også af hensyn til det omfattende ressourcetræk, det indebærer.
- At sikre et tilbageløb til de borgere, der vælger at engagere sig i en borgerinddragelsesproces, er vigtigt. En god proces skal følges op af god kommunikation. Ellers risikerer investeringen i processen at gå tabt, og i værste fald at blive kontraproduktiv.
- Borgerinddragelse bør ske i en balanceret proces og med et realistisk tidsperspektiv: ikke for hurtigt (der skal være den nødvendige tid), men heller ikke for langsomt (momentum skal holdes oppe)!
- Forventningsafstemning og klare retningslinjer for aktørernes forskellige roller i forløbet.
- Jo mere polariseret og konfliktfyldt en sag det drejer sig om, desto større nidkærhed bør udvises i forhold til ovenstående retningslinjer.
- I fald, at man vælger at gennemføre en tillempet borgersamling (borgerpanel) - bør man af ressourcemæssige og deliberative hensyn nøje overveje hensigten med en politisk følgegruppe.
- Med afsæt i denne sag kunne det være oplagt systematisk at arbejde med intern kapacitetsopbygning på området for borgerinddragelse/borgersamarbejde (Tortzen, p. 209). Fx i form af en intern leverandør på området i Aarhus Kommune (MKB og/eller MTM) eller et integreret samarbejde mellem afdelingerne for at sikre læring i hele organisationen.