

Evaluering af Borgerinddragelsen
i pilotområdet
Kongernes Nordsjælland

Endelig

15. juni 2003

<i>Indholdsfortegnelse</i>	<i>Side</i>
<u>1. KONKLUSION OG UDFORDRINGER</u>	3
<u>1.1. KONKLUSION</u>	3
<u>1.2. UDFORDRINGER</u>	6
<u>1.3. RAPPORTENS INDHOLD</u>	7
<u>2. INDLEDNING</u>	8
<u>2.1. EVALUERINGENS FORMÅL</u>	9
<u>2.2. EVALUERINGSKRITERIER OG EVALUERINGSSPØRGSMÅL</u>	9
<u>2.3. METODE OG DATAGRUNDLAG</u>	10
<u>3. PILOTPROJEKTET KONGERNES NORDSJÆLLAND I NØGLETAL</u>	13
<u>3.1. PROJEKTETS HISTORIE OG ORGANISERING</u>	13
<u>3.2. BORGERINDDRAGELSENS STRATEGI OG AKTIVITETER</u>	14
<u>3.3. INFORMATIONSTRATEGI</u>	17
<u>4. EVALUERING AF BORGERINDDRAGELSEN I PILOTPROJEKTET NORDSJÆLLAND</u>	18
<u>4.1. RELEVANS, NYTTE OG SAMMENHÆNG</u>	18
<u>4.1.1. Er den konkrete udformning af borgerinddragelsen relevant i forhold til aktivt at inddrage borgere?</u>	18
<u>4.1.2. Hvor relevant og nyttig opfattes borgerinddragelsen af de involverede borgere?</u>	19
<u>4.1.3. Borgerinddragelsens relevans og sammenhæng i forhold til målsætningerne</u>	21
<u>4.2. MÅLOPFYLDELSE</u>	22
<u>4.2.1. I hvilken grad er der sket en målopfyldelse af de mål, der er defineret i forhold til selve borgerinddragelsesforløbet?</u>	22
<u>4.2.2. I hvilken grad har borgerinddragelsen været med til at opfylde de overordnede og specifikke mål?</u>	24
<u>4.2.3. I hvilken grad er kriterierne for succesfuld borgerinddragelse opfyldt?</u>	24
<u>4.3. EFFEKTER</u>	27
<u>4.3.1. Borgerinddragelseeffekter</u>	27
<u>4.3.2. Formidlingseffekter</u>	30
<u>4.3.3. Øvrige effekter</u>	32
<u>4.3.4. Politiske signaler</u>	33
<u>4.4. EFFICIENS</u>	34
<u>4.5. LEVEDYGTIGHED</u>	35
<u>4.6. VURDERING AF DET ADMINISTRATIVE SET-UP</u>	36
<u>4.6.1. Hvorledes har den valgte organisationsform fungeret?</u>	37
<u>4.6.2. Hvordan har samarbejdet fungeret på det enkelte niveau?</u>	37
<u>4.6.3. Hvorledes har samarbejdet med konsulenter vedr. borgerinddragelse fungeret?</u>	40
<u>4.6.4. Vurdering af hjemmeside</u>	40
<u>4.6.5. Hvorledes har sekretariatsbistanden og projektledelsen fungeret?</u>	42
 BILAG 1: EVALUERINGSSPØRGSMÅL	
BILAG 2: REGIONAL BESKRIVELSE	

1. Konklusion og udfordringer

1.1. Konklusion

Baseret på evalueringen kan der trækkes nogle vigtige erfaringer frem, som arbejdet med borgerinddragelsen i pilotprojektet har frembragt. Konklusionen vil være opsummende i forhold til nogle af de pointer, der er præsenteret i rapporten, samtidig med, at den fremkommer med nogle perspektiver på og anbefalinger til, hvordan man fremover kan håndtere borgerinddragelsen i projekter som pilotprojektet Nationalpark Kongernes Nordsjælland.

Borgerinddragelsens fire faser

Borgerinddragelsen i Kongernes Nordsjælland har været organiseret i 4 sammenhængende faser. Første fase bestod primært af arrangerede ture og to indledende café – og informationsmøder, hvor hhv. 110 og 120 borgere mødte op.

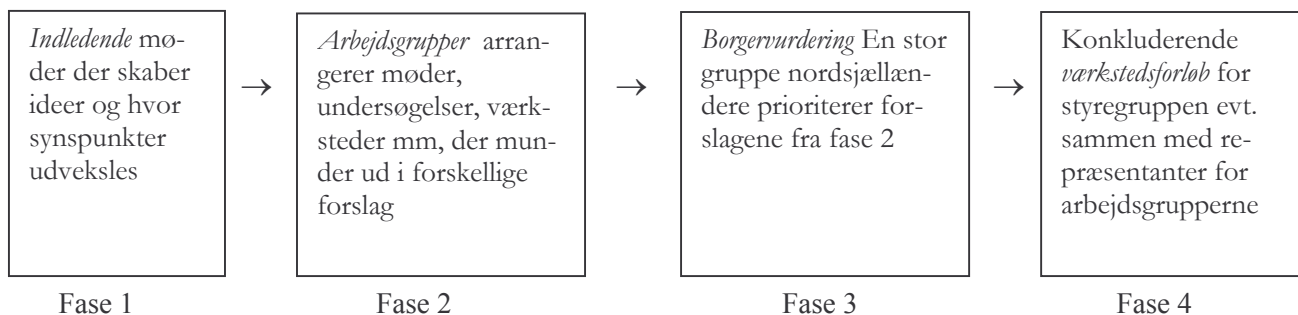
På baggrund af interessetilkendegivelser fra borgere på disse indledende møder samt med udgangspunkt i pilotprojektets kommissorium, dannedes herefter 10 åbne temagrupper i den anden fase af forløbet. Temagrupperne arbejdede hele efteråret 2004 med at formulere ideer og udarbejde konkrete til styregruppen og til et stort borgermøde, som udgjorde den 3 fase i forløbet. I alt har omkring 180 borgere deltaget aktivt i adskillige temagruppemøder og forskellige selv-initierede workshops og fællesarrangementer.

Borgervurderingen (fase 3) tog form af et borgertopmøde den 26. februar 2005. Selve arrangementet er den største af sin art i Danmark indenfor naturforvaltningen, idet 529 tilfældigt udvalgte borgere valgte at deltage i arrangementet. På borgertopmødet behandlede 10 af de mest kontroversielle og perspektivrige ideer og forslag fra temagrupperne.

Fase 4 har haft til formål at udnytte diversiteten i projektets styregruppe til at formulere vision og handlingsplan for Nationalpark Kongernes Nordsjælland. Denne proces tog i høj grad udgangspunkt i forslagene fra temagrupperne, resultaterne fra borgerinddragelsesaktiviteterne, og de tekniske undersøgelser. I denne sidste fase gennemførtes to heldags scenarieværkstedforløb for styregruppen.

De fire faser har fra projektets start været forsøgt planlagt således, at den størst mulige synergi i mellem de 4 faser er blevet opnået. De fire faser er illustreret i nedenfor.

Figur 1: Borgerinddragelsens fire faser



Kilde: Sekretariatet for Kongernes Nordsjælland og Teknologirådet

Udover det skitserede borgerinddragelsesforløb blev der i 2003 og 2004 arrangeret enkelte andre tiltag såsom offentlige tur-programmer med Nationalparken som emne, samt forskellige udstillinger på Esrum Møllegård.

Herudover har pilotprojektet tidligt i forløbet iværksat projekteret 'Menneske og Natur i Nordsjælland', hvor fokus har været på at inddrage forældre og deres børn. Institut for Demokrati og Naturforvaltning ved Roskilde Universitet har fungeret som konsulent for dette forløb. Resultater herfra, i form af en række konkrete forslag, som i særlig grad kunne imødekomme unge forældres og børns ønsker til nationalparken, er indgået i de efterfølgende faser.

Endelig har der været besøg af Rejseholdet (naturvejledere), som fremkom med forslag til en plan for formidling i parken med angivelse af temaer opdelt geografisk og på målgrupper.

Initiativerne

Skal der først konkluderes på de initiativer, der er taget for at inddrage borgerne i processen, så må det overordnet siges, at der er taget relativt mange initiativer, og at initiativerne har bredt sig ud over en relativ bred vifte, med stor forskellighed – her er benyttet såvel traditionelle som mere utraditionelle borgerinddragelsesredskaber. Om disse initiativer har været af et tilstrækkeligt omfang, kan altid diskuteres. Blandt andet kan der peges på, at det for flere af temagrupperne synes at gælde, at den borgerinddragelse, der rækker videre ud end til blot de borgere, som deltager i selve temagruppernes arbejde, ikke er blevet tilkendt megen fokus. Det kan i den forbindelse anføres, at det ikke har været et krav til temagruppernes rapporter, at de skulle indeholde en redegørelse for eller en dokumentation af, hvilke initiativer der er taget i forhold til borgerinddragelse. En sådan redegørelse kunne også med stor gevinst indeholde en vurdering af, hvilke eventuelle effekter borgerinddragelsen har haft på temagruppernes endelige anbefalinger.

Arbejdet i temagrupperne

Temagrupperne har stået helt centralt i projektets strategi for borgerinddragelse og har været åbne for alle. En sådan prioritering ser i al overvejende grad ud til at være velvalgt – også selvom modellen indeholder flere vanskeligheder, herunder at den primært har tiltrukket i forvejen aktive borgere fra foreningsliv, organisationer m.v. Med andre ord 'tordenskjoldssoldater'.

Temagrupperne har produceret 600-700 sider og ca. 70 konkrete forslag. Heraf gik de 10 mest kontroversielle, perspektivrige og vidtgående forslag fra grupperne videre til behandling på borgertopmødet.

Det generelle indtryk af arbejdet i grupperne er ydermere, at processen i det store hele har været konstruktiv og velkvalificeret. En sådan åben proces ser dog ud til at favorisere de veluddannede og de personer, der har et fagligt kendskab til den tematik, der arbejdes med i temagrupperne. Derved inddrages de 'almindelige borgere' i et mindre omfang og de skeptiske over for en nationalpark er ej hellere blevet indfanget af temagruppermodellen.

Temagruppernes arbejde har bl.a. resulteret i, at der er blevet skabt en høj grad af medejerskab blandt de aktive borgere. Arbejdet i temagrupperne har endvidere medført positive sideeffekter, hvor der bl.a. kan spores en tendens til, at der er skabt nye kontaktflader og netværk blandt de involverede borgere. Flere af temagrupperne har valgt at arbejde videre, hvilket

formodentlig hænger sammen med den positive feedback fra borgertopmødet, samt at det personlige udbytte af arbejdet for de involverede har været høj. Et overvejende flertal mener, at de har fået et bedre vidensgrundlag rent fagligt, men også at arbejdet har været med til at øge forståelsen for de øvrige deltageres holdninger og synspunkter, og at en nationalpark ikke kun handler om at varetage egne særinteresser.

Borgertopmødet

Ambitionerne om en bred og løbende borgerinddragelse har været forsøgt indfriet ved afholdelse af cafemøder, udstillinger og ikke mindst en ny form for borgerinddragelse, nemlig borgertopmødet, som fandt sted den 26. februar 2005. Det er især borgertopmødet, og dermed den tredje fase af borgerinddragelsen, som har haft til formål at komme ud til en bredere del af lokal befolkningen og inddrage de 'almindelige' borgere.

Forud for borgertopmødet var 15.000 tilfældigt udvalgte borgere i Frederiksborg Amt blevet inviteret til at deltage i arrangementet. Sammen med invitationen, var der vedlagt en informationsavis indeholdende oplysninger om nationalparkprojektet og om de 10 vidtgående forslag.

529 borgere fra Frederiksborg Amt mødte op til arrangementet den 26. februar 2005. På borgertopmødet blev deltagerne yderligere informeret om de 10 vidtgående forslag fra temagrupperne. Efter diskussioner i mindre grupper gav de fremmødte deres meninger til kende v.h.a et elektronisk afstemningssystem, som kunne levere afstemningsresultatet med det samme.

Den statistiske usikkerhed i forbindelse med borgertopmødet ligger på omkring +/- 4,2 pct., hvilket må siges at være særdeles tilfredsstillende sammenholdt med hvad man normalt vil vurdere for værende tilfredsstillende i forhold til lignede arrangementer. Borgertopmødet var i høj grad repræsentativt i forhold til kønsfordelingen, mens repræsentativiteten i relation til aldersfordelingen var mere mangelfuld. Her kan især peges på en overrepræsentation af borgere mellem 46 og 65 år, og især de 56 – 65 årige.

En hurtig opdeling viser, at alle borgergrupper var repræsenteret fra folk med korte og mellemlemlange uddannelser til håndværkere, akademiker, pensionister, landmænd og studerende. Der deltog i alt 9 landmænd på borgertopmødet svarende til 1.7 pct. af de fremmødte. Som det fremgår af den regionale analyse var der i 1999 803 bedrifter i de 6 kommuner. Det tal er sandsynligvis mindre i dag, men alligevel må det vurderes, at 9 landmænd sammenholdt med 803 bedrifter er et lille tal. Sammenholdes det derimod med det antal, der er beskæftiget indenfor landbrug og fiskeri i de 6 kommuner, så stemmer billedet bedre overens. Her ligger tallet på 2 pct.

Udover, at borgermødet har været med til at få den 'almindelige' borgeres vurdering af en række emner, kan der spores en høj grad af tilfredshed når det gælder, hvorvidt man har følt sig velinformeret og om der er blevet lyttet til ens holdninger. 50,2 pct. af deltagerne var 'meget tilfreds' med diskussionerne ved deres borde og 93,4 pct. var af den opfattelse, at der var blevet lyttet til deres meninger ved bordene.

Formidling

Formidlingsmæssigt har man fra projektet forsøgt at anvende en række informationskanaler og på den måde få informeret omkring projektet til borgere i området. Udover hjemmesiden har projektet anvendt lokale aviser, beboerforenings blade samt Frederiksborg Amtsavis.

Projektet er endvidere op til flere gange blevet eksponeret i TV Lorry og i radioen samt i flere af de landsdækkende aviser. Potentielt har man derfor haft muligheden for at nå en bred målgruppe både i forhold til de forskellige mediers opland og i forhold til variationen i de anvendte mediers målgrupper. En mindre stikprøve på borgertopmødet viste dog, at forholdsvis mange var ubekendte med pilotprojektet, før de havde modtaget indbydelsen til borgertopmødet. Fremadrettet bør det måske overvejes, om den interne vægtning mellem de anvendte informationskanaler har været den rette til at når ud til alle borgergrupper.

Organisering

Overordnet set er der en høj grad af tilfredshed med sekretariatet og med den assistance denne har ydet både til styregruppen og til temagrupperne. Samtidig har samarbejdet på det enkelte organisatoriske niveau fungeret godt, dog efterspørges der et koordineringsudvalg i hvilken de forskellige tråde kunne være blevet samlet og videreformidlet til de rette modtagere.

Der peges på, at den nuværende model har været positiv i den forstand, at der har forelagt en klar kompetence fordeling mellem sekretariatet, styregruppen og de 10 temagrupper. Organiseringen har desuden medvirket til, at der i temagrupperne har været højt til loftet i den forstand, at der ikke har været defineret snærende retningslinjer og rammer for arbejdet. For styregruppen synes den valgte organisationsform at blive opfattet entydig positiv, idet den har fremmet muligheden for, at styregruppen kan koncentrere sig omkring de overordnede strategiske forhold i relation til projektet.

1.2. Udfordringer

En umiddelbar udfordring ligger i at få organiseret sig i den kommende overgangsfase på en sådan måde, at et passende aktivitetsniveau opretholdes. Her er arbejdet i gang og der er taget beslutning om at gennemføre forskellige tiltag herunder afholdelse af en konference til efteråret for temagruppermedlemmer og for deltagerne fra borgertopmødet. Det er desuden besluttet, at husstandsomdele en folder omkring nationalparken med tilhørende kort over forslagsområdet.

Udover at opretholde det konkrete aktivitetsniveau, ligger der en umiddelbar udfordring i at få defineret en overgangsmodel rent organisatorisk, som kan virke indtil der foreligger en politisk beslutning omkring nationalparker. I den forbindelse bør muligheden for kommunale midler og andre mulige finansielle midler herunder midler fra det danske Landdistriktsprogram og LIFE undersøges.

En anden udfordring, som er tæt sammenhængende med ovenstående, er vigtigheden i at få udviklet en strategi for, hvorledes man vil sikre, at der fortsat informeres omkring projektet herunder at informere omkring, hvilke konsekvenser en eventuel nationalpark vil få for området. En sådan strategi bør desuden indeholde handlingselementer i forhold til, hvorledes en potentiel nationalpark kan brandes, samt hvilke borgerinddragelsesmetoder, der med fordel kan anvendes i forhold til at få flere 'almindelige' borgere involveret på den mest effektive måde.

I princippet er udgangspunktet for pilotprojekterne i form af ingen lovgivning og overordnede beslutningsprocesser – også kaldet det ”det blanke papir” - en flot, men meget ambitiøs strategi, som har givet anledning til nogle frustrationer i temagrupperne til at begynde med. Ud

fra et demokratisk synspunkt er det på mange måder udtryk for nogle gode positive ambitioner på demokratiets vegne. Men når det kommer til praksis, lader det til, at principperne støder ind i problemer. Det skal ikke herfra være anbefalingen, at man nedtoner disse flotte principper. Blot bør det overvejes, om der ikke kan tænkes en løsning, som kan imødegå nogle af de problemer, som princippet også kan foranledige. I denne sammenhæng kan der peges på en mulig model, hvor fremtidige processer opdeles i to faser, hvor selve beskrivelsen af undersøgelsesområdet blev realiseret i den første fase, mens anden fase omfatter formulering af visioner for en nationalpark på baggrund af de beskrivelser, der var frembragt i første fase. En sådan model vil et stykke af vejen imødekomme problemet med, at ”almindelige” borgere føler sig sat ud af spillet af lokale fageksperterne i form af ’tordenskjoldssoldater’. Udredningsarbejdet bliver i så fald for de professionelle mens visionsformuleringen er for alle.

Erfaringer viser, at borgerinddragelse ikke er noget man etablerer fra den ene dag til den anden. Slet ikke når der, som i dette projekt, er tale om en inddragelse i forbindelse med formuleringen af visioner. Det er nemmere at få folk inddraget så frem der er fremsat forslag, som påvirker dem og den hverdag de befinder sig i. Det er nemmere at sige fra end det er at give positivt input. At dette er den demokratiske virkelighed, som et projekt som dette må navigere i, betyder ikke, at man skal opgive tanken og visionen om, at borgerne ideelt set også bør inddrages, når der skal formuleres visioner for fælles anliggender. Modtrækket til en sådan tilbagegående deltagelseskultur er imidlertid, at forsøge at skabe en kultur for deltagelse. Et enkelt tiltag eller et enkelt projekt for den sags skyld skaber ikke en sådan kultur. Når pilotprojektet Nationalpark Kongernes Nordsjælland derfor har satset på en bred vifte af borgerinddragesredskaber, er det et skridt i den rigtige retning. At kombinere traditionelle borgerinddragesstiltag med de mere utraditionelle, er på mange måder efterlevelsesværdigt. Når dette så ydermere kan krydres med, at man fastholder et princip om åbenhed for at sikre en legitim proces, så er man godt på vej i den rigtige retning. Demokrati tager tid og koster (mange) penge, men med pilotprojektet Nationalpark Kongerne Nordsjælland er der skabt en grobund for en deltagerkultur, der kan bringes i spil, hvis det viser sig, at det besluttes at etablere en nationalpark i området.

1.3. Rapportens indhold

Nærværende rapport er opdelt som følger: Konklusioner og udfordringer er sat først i rapporten efter aftale med pilotprojektet. I det næste kapitel er den egentlige indledning til evalueringen. I kapitel 3 præsenteres nogle nøgletal for pilotprojektet Kongernes Nordsjælland.

Kapitel 4 er selve evalueringen og udgør den væsentligste del af denne evalueringsrapport. I kapitlet bliver evalueringsspørgsmålene besvaret ved gennemgang af evalueringskriterierne.

Til rapporten er der tilknyttet to bilag, dels bilag 1 med evalueringsspørgsmål, dels bilag 2 med en beskrivelse af de regionale forhold.

2. Indledning

'Formålet med eventuelle nationalparker i Danmark er at styrke naturværdierne, at forbedre de rekreative udfoldelsesmuligheder og at sikre de kulturhistoriske værdier. Dette skal ske under hensynstagen til de forskellige landskabs- og naturforhold og på et helt overvejende frivilligt grundlag' (Miljøministeren, 17. februar 2004).

Ideen om danske nationalparker er bl.a. udsprunget af Wilhjelmudvalgets rapport 'En rig natur i et rigt samfund' fra 2001. De igangværende pilotprojekter for nationalparker i Danmark skal fremkomme med forslag til løsningsmodeller for, hvorledes en dansk model for nationalparker kan defineres. Udfordringen består således i at finde frem til en model, hvor der både kan være plads til jordbrug, vilde dyr og planter samt til rekreativ udfoldelse.

Dette kræver selv sagt en involvering af en række interessenter og interesseorganisationer, heriblandt de lokale borgere. Pilotprojekterne er i høj grad baseret på lokal forankring og dermed på involvering af de lokale borgere. Der ligger endvidere ikke fra centralt hold en konkret beslutning om at oprette nationalparker i Danmark, hvorfor der på nuværende tidspunkt ej heller er udkast eller eksisterer lovgivning, retningslinier mv. som grundlag for pilotprojekterne. Forslag til fremtidige nationalparker skal med andre ord formuleres lokalt, hvorfor borgerinddragelsen bliver særlig vigtig.

En evaluering af borgerinddragelsen er således vigtig såvel ud fra et lokalt perspektiv som ud fra et nationalt politisk perspektiv. De enkelte pilotprojekters evalueringer vil blive anvendt i den nationale følgegruppes samlede evaluering. Her vil de forskellige pilotprojekters overvejelser og tilgange til borgerinddragelse ligge til grund for udvikling af modeller for nationalparker i Danmark, herunder hvorledes borgerinddragelse kan integreres i sådanne sammenhænge.

Kvistgaard Consult har i 2004 og 2005 gennemført evalueringen af borgerinddragelsen i 5 af de 7 statsligt udpegede pilotprojekter for nationalparker. Et af disse områder er pilotprojektet for nationalpark i Kongernes Nordsjælland, som i november 2003 blev udpeget af miljøministeren til pilotprojektområde. Siden da har der pågået forskellige aktiviteter i relation til pilotprojektet. En væsentlig komponent – såvel indholdsmæssigt som økonomisk - omhandler borgerinddragelse. Evalueringen heraf præsenteres i det følgende.

De 5 evalueringer af borgerinddragelsen er baseret på en række forudsætninger. Det omfatter:

- Lokal forankring,
- Lokal/regional kontekst,
- Kombination af kvantitativ og kvalitativ metode,
- Ensartethed og konceptudvikling,
- Fem individuelle evalueringer,
- Uvildighed.

2.1. Evalueringens formål

I bilaget 'evaluering af borgerinddragelse i pilotprojekter for nationalparker' fra Miljøministeriet er der defineret en række områder eller temaer, som den enkelte evaluering skal medtage. Bilaget har dannet udgangspunkt og været rettesnor for foreliggende evaluering.

Det **overordnede** formål med evalueringen er at kortlægge, dels hvilke borgerinddragelsesmetoder og strategier, der har været anvendt i Kongernes Nordsjælland, dels at vurdere i hvilken grad borgerne har haft indflydelse på pilotprojektet. Herudover analyserer evalueringen effekter af borgerinddragelsen. Evalueringen har desuden til formål at vurdere, hvorvidt de involverede borgere har anset borgerinddragelsen som værende værdifuld. Endelig fremsættes en række konklusioner og udfordringer, specielt i relation til de forhold, der er med til at fremme eller hæmme borgerinddragelsen.

Evalueringen har med andre ord mere **specifikt** til formål at undersøge følgende aspekter:

- Hvilken indflydelse har de lokale borgere haft?
- Hvordan har denne indflydelse påvirket resultatet af pilotprojektet?
- Hvordan har borgerne fået indflydelse og følt ejerskab både i selve processen og i forhold til slutproduktet?
- I hvor høj grad har borgerne selv oplevet at have haft indflydelse på processen og det endelige resultat?

Det skal bemærkes, at de anførte aktiviteter primært retter sig imod de aktive borgere, mens fokus ikke har været på de passive borgere. Denne del af befolkningen har ikke på noget tidspunkt været omfattet af nærværende evalueringen. Borgere, kunder eller andre grupper, der er vanskelige og /eller umulige at inddrage i en specifik aktivitet – her borgerinddragelse om nationalparker - endsige motivere til at forholde sig til denne aktivitet, er desto vanskelige at få i tale i forbindelse med en evaluering af aktiviteten. Det vil derfor være meget ressourcekrævende at få denne gruppe inkluderet i evalueringen.

2.2. Evalueringskriterier og evalueringsspørgsmål

Som rettesnor for evalueringen er der blevet udviklet en række **evalueringsspørgsmål** jf. bilag 1. Ideen hermed er at sikre, at evalueringen behandler alle emner anført i det føromtalt bilag fra Miljøministeriet omkring borgerinddragelse samt, at de anførte formål besvares fyldestgørende.

Evalueringsspørgsmålene er en konkretisering af de **evalueringsskriterier**, som anvendes til systematisk at vurdere borgerinddragelse. De anvendte evalueringsskriterier er opsummeret i boks 1.

Boks 1: Definition af evalueringskriterier

Relevans - relevansen af borgerinddragelsen skal ses ud fra, hvorvidt borgerinddragelsen opfattes som relevant af de lokale borgere, og hvorvidt borgerinddragelsen er i sammenhæng med og bidrager til opfyldelse af de mål og visioner, der er anført for borgerinddragelsen

Målopfylde (effektivitet) – i hvilket omfang er målet med borgerinddragelsen opfyldt? Er kriterierne for ”succesfuld borgerinddragelse” opfyldt

Effekter – Hvilke positive og negative effekter/resultater har borgerinddragelsen resulteret i? Kan der findes eksempler på side effekter, løftestangeffekter?

Efficiens - står værdien af effekterne fra borgerinddragelsen mål med de ressourcer, som er anvendt på borgerinddragelsen?

Levedygtighed - Er pilotprojektet forankret hos borgerne, de lokale foreninger og det lokale politiske niveau?

Det er værd at understrege, at fokus er på vurderingen af borgerinddragelsens **relevans, målopfylde, effekter, efficiens samt levedygtighed**. Dog kan der ikke konkluderes noget endegyldigt i forhold til levedygtighed grundet den korte implementeringsperiode, det samme vil til dels gøre sig glædende for effektivitet. Som supplement til ovenstående kriterier skal evalueringen undersøge hensigtsmæssigheden af det **administrative set-up**. Til dette formål er der ligeledes formuleret en række evalueringsspørgsmål jf. bilag 1.

Kriterier for ”succesfuld borgerinddragelse”

Med henblik på at evaluere borgerinddragelsen er det desuden hensigtsmæssigt at opstille nogle kriterier for, hvad succesfuld borgerinddragelse er. Med afsæt i visioner og målsætninger fra Miljøministeriet forbindes succesfuld borgerinddragelse med:

- at en bred kreds af borgere deltager aktivt i hele perioden, hvor pilotprojektet pågår,
- at borgerne føler sig informeret,
- at borgerne får deres holdninger i dialog,
- at borgerne udvikler en følelse af medejerskab for nationalparkideen,
- at borgerne anser processen og det endelige resultat for legitimt,
- at borgerne har medindflydelse på det endelige resultat

2.3. Metode og datagrundlag

Evalueringen af borgerinddragelsen foretages på baggrund af såvel primære som sekundære data. En kombination af *kvantitative og kvalitative metoder* er derfor blevet anvendt i evalueringen. Anvendelsen af de to typer af metoder bibringer evalueringen en høj grad af synergi, og de indsamlede data sikrer gennemførelsen af en analyse i såvel bredden som dybden.

Blandt de sekundære informationskilder anvendes hovedsagligt data fra Danmarks Statistik, tidligere rapporter om området samt skriftligt materiale fra projektet eksempelvis strategipapir, informations og mediestrategi, referater fra møder, rapporter fra studieture mm.

Herudover er der foretaget en relativt omfattende indsamling af primær information, hvilket har været vurderet nødvendigt qua borgerinddragelsens mange aspekter. For nærværende evaluering er primær data indsamlet via følgende aktiviteter:

- Opstartsmøde med projektlederen for Kongernes Nordsjælland,
- Interviews med 5 styregruppemedlemmer,
- Interviews med formænd for 5 temagrupper,
- Interviews med rådgivere omkring borgerinddragelse (Teknologirådet),
- Input fra tre speciale studerende fra RUC omkring deres projekt med unge forældre,
- 2 e-mail baseret spørgeskemaundersøgelser blandt medlemmer af arbejdsgrupperne (november/december 2004 og maj 2005),
- Deltagelse i et styregruppemøde,
- Deltagelse i et møde i den udvidede sekretariatsgruppe,
- Deltagelse ved fremlæggelse af arbejdsgruppernes midtvejsstatusrapporter,
- Udarbejdelse af en regional beskrivelse,
- Deltagelse på borgertopmødet den 26. februar 2005,
- Indsamling af avisclip mm.,
- Analyse af trafik på og brug af hjemmesiden.

Spørgeskemaundersøgelserne er blevet gennemført under hensyntagen til statistiske regler (stikprøveudvælgelse, repræsentativitet, generaliserbarhed af resultater mv.) med henblik på at sikre undersøgelsernes pålidelighed og validitet. Den første undersøgelses svarprocent på 35 pct. giver som udgangspunkt en usikkerhed på det statistiske materiale på +/- 10 pct., hvilket er nogenlunde acceptabel jf. tabel 1 nedenfor. Svarprocenten er lavere, end hvad man normalt opnår ved postale spørgeskemaundersøgelser (ca. 50 pct.). Erfaringen fra andre opgaver viser imidlertid, at svarprocenten ved elektronisk baserede undersøgelser generelt ligger lavere. Det skal holdes in mente, at den samlede population kun udgør 170 personer, hvorfor resultaterne af undersøgelserne langt fra kan karakteriseret som værende repræsentative for hele området.

Tabel 1: Input og output fra første spørgeskemaundersøgelse

Udsendte Skemaer	Antal returnerede pga. forkert e-mail	Antal Returnerede	Svarprocent	Antal gyldige skemaer	Statistisk usikkerhed
170	20	52	35 pct.	52	10 pct.

Svarprocenten ved den anden spørgeskemaundersøgelse var noget højere nemlig på 66 pct. procent, hvilket er lig en statistisk usikkerhed på +/- 7 jf. tabel 2, hvilket er bedre end ved den første runde.

Tabel 2: Input og output fra anden spørgeskemaundersøgelse

Udsendte Skemaer	Antal returnerede pga. forkert e-mail	Antal Returnerede	Svarprocent	Antal gyldige skemaer	Statistisk usikkerhed
170	15	87	56 pct.	87	7 pct.

Formålet med begge spørgeskemaundersøgelser har været at afdække temagrupperdeltagernes holdninger og opfattelser til pilotprojektet og borgerinddragelsesprocessen, samt dennes relevans. Respondenterne er blevet præsenteret for en række påstande, hvortil de har kunnet angive i hvor høj grad de er enige.

De *kvalitative undersøgelser* – telefoninterviews og semi-strukturerede interviews - er blevet gennemført med en høj grad af systematik, hvilket har indbefattet brug af semi-strukturerede spørgeguides tilpasset det enkelte interview. Data fra disse interviews er primært kvalitative, men på grund af antallet af interviews vil det i den endelige evaluering være mulighed for slutninger af semikvantitativ karakter.

3. Pilotprojektet Kongernes Nordsjælland i nøgletal

Dette kapitel indeholder en kort beskrivelse af, hvorledes Pilotprojektet Kongernes Nordsjælland organisatorisk er bygget op og budgettet herfor, samt en beskrivelse af den anvendte borgerinddragelses strategi, de gennemførte aktiviteter og informationsstrategi. En kort beskrivelse af den regionale kontekst kan findes i bilag 2.

3.1. Projektets historie og organisering

Projektets historie

Som anført blev pilotprojektet udpeget af miljøministeren den 20. november 2003. Forud har der siden vinteren 2002 pågået et arbejde for at få Nordsjælland udpeget som pilotområde med Gribskov og Esum Sø som kerneområde. Den 15. januar 2003 indsendte Frederiksborg Statsskovdistrikt på opfordring af miljøministeren et forslag om, at Nordsjælland udnævnes om pilotområde. Det indsendte forslag var udarbejdet i samarbejde med Frederiksborg Amt.

I de efterfølgende måneder – indtil den 20. november 2003 – var der en diskussion omkring den geografiske afgrænsning for pilotområdet. Kort fortalt fandt de berørte kommuner at afgrænsningen var for omfattende. Det førte til et nyt forslag fra bl.a. de berørte kommuner. Dette forslag blev præsenteret på et borgermøde i maj 2003, hvor det blev overvejende godt modtaget, mens Nordsjællands Landboforening stillede sig skeptisk overfor forslaget. Til trods for efterfølgende møder mellem Nordsjællands Landboforening og de berørte kommuner og amtet, blev der ikke fundet en løsning. Derfor kom Nordsjælland ikke med i den første udpegningsrunde.

I sommeren 2003 sendte Landboforeningen i Nordsjælland et brev til miljøministeren, indeholdende en indstilling til at Gribskov og Esum Sø udpeges som et pilotprojekt, herunder krav om etablering af korridorer. I sommeren beslutter Amtsrådet og Helsingør, Græsted-Gilleleje og Helsingør Kommuner at underskrive brevet også uden de ønskede specificeringer fra Statsskovdistriktets side vedrørende korridorer.

Den 20. November 2003 afholder miljøministeren et møde med de berørte parter og organisationer. På basis heraf besluttede miljøministeren at udpege Kongernes Nordsjælland som pilotområde.

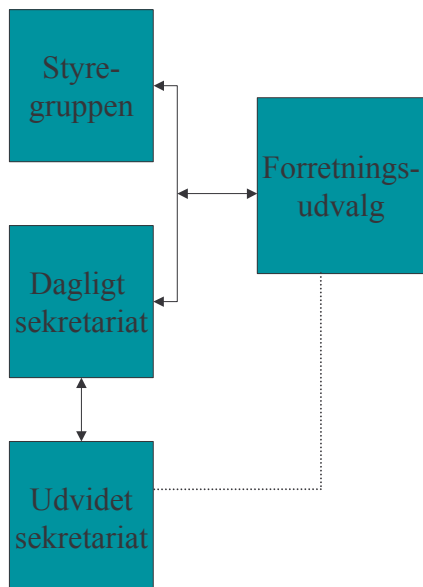
Projektets organisering

Pilotprojektet er organiseret som illustreret i figuren neden for, med en styregruppe bestående af 21 personer med repræsentanter fra Amt, kommune, Skov – og Naturstyrelsen og en række lokale interesseorganisationer. Styregruppen har til opgave at tage de overordnede beslutninger for projektet, mens det praktiske arbejde er henlagt til det daglige sekretariat og til det udvidet sekretariat jf. nedenfor.

Som i de øvrige pilotprojekter er der tilknyttet et sekretariat og en række temagrupper, der i Nordsjælland afgrænser områderne 'Natur', 'Friluftsliv', 'Udvikling af lokalsamfund', 'Trafik', 'Kulturhistorie' og 4 grupper om 'Korridorer'. Nogle af de ti temagrupper har desuden været opdelt i undergrupper. Derudover har man i Nordsjælland oprettet et udvidet sekretariat, som består af embedsmænd fra de involverede kommuner og fra Amtet. Endelig er der nedsat

et forretningsudvalg, som udgøres af formanden for pilotprojektet, næstformand og det daglige sekretariat.

Figur 2: Organisering



Som det fremgår, foregår kommunikationen fra det udvidede sekretariat til styregruppen via det daglige sekretariat. Kontakten mellem forretningsudvalget og det udvidede sekretariat har foregået i form af at sekretariatspersonerne er repræsenteret i begge fora.

3.2. Borgerinddragelsens strategi og aktiviteter

Det første samlede styregruppemøde for pilotprojektet Kongernes Nordsjælland blev afholdt medio maj 2004 og er blevet efterfulgt af 10 møder, hvoraf det sidste finder sted den 22. juni 2005. Til varetagelse af den daglige drift er der, som anført, nedsat et sekretariat, der understøttes af det udvidede sekretariat. Dette har til formål at spille en aktiv rolle både i forhold til de tekniske undersøgelser og i forhold til borgerinddragelsesforløbet jf. ovenfor.

Borgerinddragelsen i Kongernes Nordsjælland har været organiseret i 4 faser. Som det fremgår af figuren på næste side, er de indledende møder (fase 1), arbejdsgruppemøderne (fase 2) samt fase 3 omkring borgervurdering tilendebragt. I fase 1 blev der afholdt et informationsmøde den 26. maj 2004 om pilotprojektet, hvor formålet var at inspirere lokale borgere til at engagere sig i arbejdet omkring pilotprojektet. Her deltog lidt over 100 personer. Informationsmødet blev efterfulgt af et cafeseminar den 12. juni 2004, hvor omkring 120 deltagere mødte op. På basis heraf har 10 temagrupper med tilknyttede ressourcepersoner siden september 2004 arbejdet på at fremkomme med ideer og inputs til indhold af en eventuel nationalpark (fase 2). 200 borgere meldte sig til dette arbejde og omkring 180 borgere har deltaget i arbejdet gennem 4 måneder. Grupperne afleverede deres forslag til sekretariatet medio december 2004. Herefter har det været sekretariatets opgave – med støtte af det udvidede sekretariat - at sammenskrive de 700 sider i forhold til det videre forløb.

Borgervurderingen (fase 3) tog form af et borgertopmøde den 26. februar 2005. Selve arrangementet var organiseret af sekretariatet i samråd med Teknologirådet. Udvælgelsen af deltagerne til borgertopmødet blev foretaget ved udsendelse af en indbydelse til 10.000 tilfældigt udvalgte borgere over 18 år i Frederiksborg Amt. For at styrke incitamentet til at deltage i borgertopmødet blev der i indbydelsen lovet, at der ville blive trukket lod om en rejse blandt alle deltagere. På grund af en relativ lav tilbagemeldingsprocent blev yderligere 5.000 indbydelser sendt ud. Af de 15.000 inviterede, tilmeldte 580 sig og heraf mødte 529 op til borgertopmødet. Det oprindelige mål var at få 700-800 deltagere til arrangementet. Med indbydelsen var en informationsavis, hvor baggrunden for borgertopmødet blev skitseret. De konkrete spørgsmål, som skulle debatteres og sættes til afstemning, var desuden beskrevet i avisen¹. Formålet med borgertopmødet var, dels at få borgernes vurdering af, hvordan en eventuel nationalpark skal indrettes, dels var det et initiativ til at involvere et repræsentativt udsnit af befolkningen i Frederiksborg Amt². På borgertopmødet blev deltagerne yderligere informeret om de 10 vidtgående forslag fra temagrupperne. Efter diskussioner i mindre grupper gav de fremmødte deres meninger til kende v.h.a et elektronisk afstemningssystem, som kunne levere afstemningsresultatet med det samme.

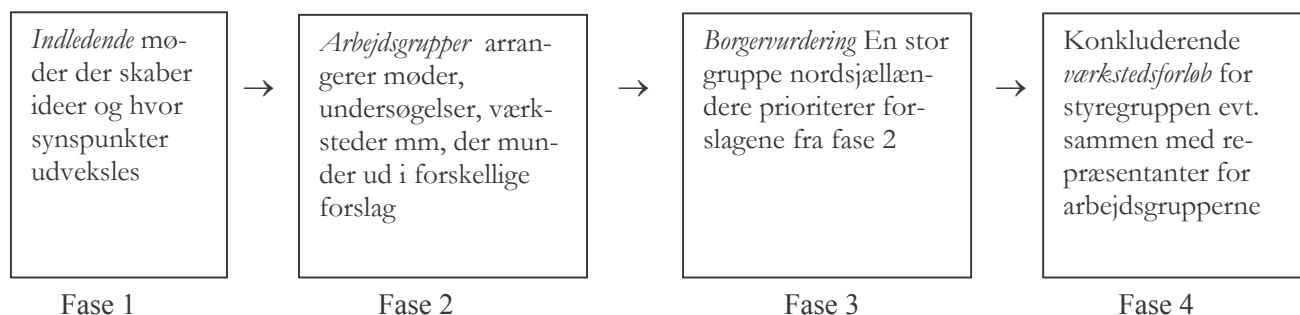
Den igangværende fase - fase 4 - forløber indtil man afleverer indstillingen til Miljøministeren den 1. juli 2005. Formålet med fase 4 er at formulere vision og handlingsplan for Nationalpark Kongernes Nordsjælland med inspiration fra scenarierne og resultaterne fra borgerinddragelsesaktiviteterne og de tekniske undersøgelser. Til at opnå formålet er der gennemført to heldags scenarieværkstedsforløb for styregruppen. De to forløb fandt sted hhv. den 14. april og den 18. maj 2005. Hensigten med mødet den 14. april var at *'formulere en række skitser til en vision gennem bearbejdning af scenarierne og projektets resultater'*. Forud for mødet var en række scenarier blevet formuleret og distribueret til deltagerne i værkstedsforløbet. På dagen blev de Bonos 6 Tænkehatte anvendt som arbejdsredskab. Metoden går kort ud på, at man deles ind i et antal grupper og her anvendes de forskellige tænkehatte. Alt efter hvilken af de 6 tænkehat, der anvendes indtages der en bestemt tænkeposition. Når man har de forskellige hatte på, skal man indtage bestemte roller, og disse roller lægger op til at stille bestemte typer spørgsmål og til at have bestemte holdninger. Som resultat af det første forløb fremstod to mulige udfaldsrum. To grupper gik ind for et totalt areal som er lig de seks kommuner - en form for biosfæreservat - mens de to andre grupper fandt den, på forhånd foreslåede afgrænsning fra sekretariatets side gunstig, dog med enkelte justeringer. På mødet den 18 maj støttede et flertal i styregruppen op omkring det fremlagte visions forslag. Det forventes imidlertid, at der fra Landbruget side fremsættes et mindretalsforslag.

De fire faser har fra projektets start været forsøgt planlagt således, at den størst mulige synergi i mellem de 4 faser er blevet opnået. De enkelte faser har altså skulle supplere hinanden både hvad gælder typer af aktiviteter og i borgergrupper. De fire faser er illustreret i figuren på den næste side.

¹ Borgeravisen kan findes på projektets hjemmeside.

² Det var første gang et sådant borgertopmøde fandt sted i Danmark. Ideen stammer fra USA, hvor borgertopmøder 'Citizens' Summit' har været benyttet til at få et repræsentativt antal borgeres synspunkter med når der skal træffes beslutninger, som kan få konsekvenser langt ud i fremtiden.

Figur 3: Borgerinddragelsens fire faser



Kilde: Sekretariatet for Kongernes Nordsjælland og Teknologirådet

Udover det skitserede borgerinddragelsesforløb blev der i 2003 og 2004 arrangeret enkelte andre tiltag såsom offentlige tur-programmer med Nationalparken som emne, samt forskellige udstillinger (debatudstillinger, naturfotoudstillinger) på Esrum Møllegård. I den forbindelse er der udarbejdet en række informationsfoldere.

Herudover har tre specialestuderende fra RUC arbejdet med projektet 'Menneske og Natur i Nordsjælland'. Projektforløbet har haft fokus på forældre og deres børn, da denne gruppe generelt set er underrepræsenteret i demokratiske sammenhænge. Endelig har der været besøg af Rejseholdet (naturvejledere) i to dage, som fremkom med forslag til en plan for formidling i parken med angivelse af temaer opdelt geografisk og på målgrupper.

Der arbejdes desuden på at arrangere en konference i efteråret 2005, hvor samtlige medlemmer fra arbejdsgrupperne inviteres (ca. 180 personer).

Budget og ressourcer

For så vidt angår økonomiske ressourcer har der været afsat 3.8 mio. kr. til Pilotprojekt Nationalpark Kongernes Nordsjælland, heraf er 1.2 mio. kr. eller 32 pct. allokert til borgerinddragelse og information. Sammenholdt med de andre pilotområder er det et højt beløb. I Thy er der eksempelvis afsat omkring 20 pct. af de økonomiske ressourcer til borgerinddragelse mens det for Mols er 23 pct.

Fordelingen mellem de forskellige poster er gengivet i tabellen nedenfor

Tabel 3: Budget

Budgetpost	Allokeret beløb (kr.)	procent
Sekretariat	995.000	26
Borgerinddragelse og information	1.200.000	32
Undersøgelser og dokumentation (tekniske undersøgelser)	834.000	22
Fysiske projekter	700.000	18
Evaluering af borgerinddragelse	71.100	2

I alt	3.800.100	100
--------------	------------------	------------

Kilde: Tilsendt budget fra sekretariatet

De 1.2 mio. kr. til borgerinddragelsen kan ydermere opdeles i et specificeret budget. Heraf fremgår det, at den største budgetpost har været allokert til borgertopmødet den 26. februar. Børn og unge projektet har kostet kr.109.000 mens der har været afsat kr. 275.000 til konsulentbistand omkring planlægning og gennemførelse af borgerinddragelsen.

Tabel 4. Udspecificeret budget

Udgiftspost	Kroner	procent
Konsulentbistand til strategi for borgerinddragelse	275.000	24
Cafeseminar	100.000	8
Borgervurdering	500.000	42
3 værksteder	200.000	17
Inddragelse af børn og unge	109.000	9
I alt	1.184.000	100

Kilde: Bilag 9 fra 1. styregruppemøde

Udover de allokerede økonomiske ressourcer, vurderes det at være relevant at medtage et estimat over såvel offentlige ressourcer (i form af arbejdskraft) som frivillige ressourcer, der er blevet anvendt i projektet.

Offentlige ressourcer er ressourcer, som er tilført fra områdets 6 kommuner og Frederiksborg Amt i form af bistand til løsning af opgaver (fx udskrivning af kort mv.), deltagelse i det udvidet sekretariats arbejde mm.

Endelig er der tilført en væsentlig del *frivillige ressourcer*, både fra sekretariatet og te-
magruppeformændene, ligesom ressourcepersonerne fra Amtet har været meget involveret.

3.3. Informationsstrategi

Der er ikke udarbejdet en decideret informationsstrategi for pilotprojektet, men man har fra projektets side bevidst valgt at koncentrere sig omkring de lokale medier, hvor det primært har været lokale aviser og beboerblade man har henvendt sig til. Herudover har der været en aftale med Frederiksborg Amtsavis om at de ca. 1 gang om måneden bringer en større artikel omkring projektet. Omtale i øvrige medier er derfor udelukkende blevet opfattet som plus for pilotprojektet.

4. Evaluering af borgerinddragelsen i Pilotprojektet Nordsjælland

I dette kapitel beskrives den egentlige evaluering af borgerinddragelsen i Kongernes Nordsjælland. Evalueringen gennemføres ved at besvare de opstillede evalueringsspørgsmål. Evalueringsspørgsmålene er i nærværende kapitel indplaceret under de evalueringskriterier, som de vedrører.

Inden den egentlige evaluering præsenteres, skal det nævnes, at de enkelte borgerinddragesaktiviteter evalueres enkeltvis, da det i en evalueringssammenhæng er mest logisk. Dermed ikke sagt, at evaluator ikke har øje for den sammenhæng, der er mellem de fire borgerinddragesfaser herunder den planlægningsmæssige logik, der ligger bag forløbet.

4.1. Relevans, nytte og sammenhæng

Det er vurderingen, at temagrufforløbet primært har henvendt sig til 'tordenskjoldssoldater. Modstandere af en eventuel nationalpark i mindre grad har følt sig tiltrukket af temagruffemodellen. Dermed fremstår modellen mindre relevant i forhold til at inddrage en bred kreds af borgere. Borgertopmøde modellen anses for at være mere relevant til at fremme en borgerinddragelse. Borgerinddragelsen i Pilotprojektet Kongernes Nordsjælland er desuden relevant i forhold til at opnå de mål og visioner, der er defineret for projektet. Samtidig anses projektet i høj grad også for at være relevant blandt de borgere, som har deltaget i temagruffearbejdet og på borgertopmødet.

Borgerinddragelse er relevant, idet det er en politisk forudsætning eller præmis for selve pilotprojektet. Det interessante er om den konkrete udformning af borgerinddragesforløbet er relevant i forhold til aktivt at inddrage borgere. Relevansen af borgerinddragelsen skal desuden ses ud fra, hvorvidt borgerinddragelsen opfattes som relevant og nyttig af de lokale borgere. Et tredje, om end mindre centralt forhold, er hvorvidt borgerinddragelsen er i sammenhæng med og bidrager til opfyldelse af de mål og visioner, der er anført for pilotprojektet Kongernes Nordsjælland.

4.1.1. Er den konkrete udformning af borgerinddragelsen relevant i forhold til aktivt at inddrage borgere?

Der har, som tidligere anført, været gennemført en række aktiviteter, som alle har haft til formål at inddrage borgere i lokalområdet. De mest markante aktiviteter er i den sammenhæng:

- Informationsmødet og cafeseminaret,
- Temagrupperne,
- Borgertopmødet.

Det væsentlige i nærværende diskussion er relevansen af de fire aktiviteter ud fra et ønske om at få en høj andel af borgere engageret i pilotprojektet, mens en diskussion af om de involverede borgere er for eller imod en nationalpark, er underordnet i denne sammenhæng. Det essentielle er altså om borgere har været involveret.

Designet af borgerinddragelsen og dermed de valgte aktiviteter kan, med andre ord, være til enten at fremme eller hæmme deltagelse fra bestemte grupper af borgere. Målet må være, at

man i designet af forløbet søger at kombinere de forskellige typer af aktiviteter på sådan vis, at der appelleres til en bred befolkningsskare. Det er ifølge sekretariatet og Teknologirådet forsøgt ved at dele borgerinddragelsen ind i fire faser, der hver især rummer forskellige typer af aktiviteter og som henvender sig til forskellige borgergrupper

Fra interviews og fra spørgeskemaet fremgår det, at temagrufforløbet i overvejende grad har været for de lokale eksperter eller tordenskjoldssoldater, hvor størstedelen har været vel indstillet overfor nationalpark ideen. Modstandere af en nationalpark har altså i mindre grad følt sig tiltrukket af den type for borgerinddragelsesaktivitet. Heri ligger der en fare for, at resultatet bliver præget hen mod det, eksperterne ønsker. I et relevans perspektiv kan der derfor argumenteres for, at temagrupperne primært appellerer til en bestemt gruppe af borgere hvis holdning til en nationalpark er fremmede i forhold til vision og målsætningerne for pilotprojektet, mens metoden ikke entydigt synes relevant til at fremme en bred borgerinddragelsesproces.

Borgertopmødet vurderes at være en relevant metode i forhold til at få en bredere kreds af borgere involveret i projektet. Der blev på borgermødet ikke foretaget en evaluering af de fremmødtes faglige baggrunde, men en mindre stikprøve foretaget af evaluator viste, at et bredt udsnit af borgere var repræsenteret på mødet. Informationsmødet og cafeseminaret synes ligeledes at være relevante metoder til at give samt modtage information omkring projektet herunder til at få etableret temagrupperne. Det må dog antages, at der har været en høj grad af personoverlap mellem deltagere på cafemødet og i de efterfølgende temagrupper, som blev dannet på cafemødet.

Udover de anførte aktiviteter er der gennemført en række formidlingstiltag såsom pressemeddelelser, artikler, foldere m.m., der vurderes at være relevante til at give information om projektet til de lokale borgere. Modsat er det tiltag, som vurderes at være mindre relevante i forhold til *aktivt* at inddrage borgere.

4.1.2. Hvor relevant og nyttigt opfattes borgerinddragelsen af de involverede borgere?

Fra den første spørgeskemaundersøgelse til temagrufformedlemmerne fremgår det, at tæt ved 59 pct. af de adspurgte finder borgerinddragelsen for 'meget relevant' og 35 pct. mener, at det er 'relevant', mens kun 4 pct. finder borgerinddragelsen for 'mindre relevant'.

I forhold til relevansen af de enkelte temagrupper er det primært temagruffe 7, om Frederiksborghesten, man finder mindst relevant. Henholdsvis 34 pct. og 20 pct. anser temagruffen for værende enten 'mindre relevant' eller 'ikke relevant'. I den forbindelse efterlyses der blandt respondenterne forskellige arbejdsgrupper, hvoraf følgende går igen:

- En arbejdsgruffe vedrørende landbrug og betingelserne for at drive landbrug³;
- En arbejdsgruffe om naturvejledning og formidling,
- En arbejdsgruffe om overvågning og forvaltning.

³ Her skal det nævnes, at projektet omkring Landbruffsstrategi for Nordsjælland som man forsøgte igangsæt sammen med Landboforeningen i Nordsjælland havde til formål at imødekomme landbruffs ønske om at blive involveret mere i projektet. Projektet er imidlertid blevet stoppet grundet manglende tid og ressourcer hos Landboforeningen.

Herudover efterlyses der en højere grad af synergi og koordinering grupperne imellem. Behovet for koordinering mellem de forskellige temagrupper er ligeledes blevet efterlyst i de gennemførte interviews jf. tidligere afsnit.

Den overvejende positive tilkendegivelse går igen i vurderingen af, om borgerne udgør en ressource (er nyttige) for pilotprojektet. Som det fremgår af tabellen nedenfor, betragter 57 pct. af respondenterne, at borgerne udgør en ressource for pilotprojektet, mens kun 2 pct. er uenige heri.

Tabel 5: Borgerne udgør klart en ressource?

	Procent
Helt enig	57
Delvist enig	35
Delvist uenig	6
Helt uenig	2
Total	100

Kilde: Første spørgeskemarunde

Af interviews med styregruppemedlemmer fremgår det ligeledes, at man anser borgerne for værende en vigtig ressource. Dog betones det, at man finder det ærgerligt, at det primært har været 'tordenskjoldssoldater', som har været involveret i temagrupperne. Dette vurderes at være en vigtig pointe, jf. den tidligere diskussion om relevansen af borgerinddragelsen i forhold til målsætninger og visioner.

Vurderingen af, hvorvidt respondenterne opfatter, at deres deltagelse nytter noget, afspejles ligeledes i vurderingen af temagruppernes indflydelse på styregruppens endelige rapport jf. tabel 6. På dette punkt har forventningerne været knapt så høje, idet næsten hhv. 34 pct. og 6 pct. har en forventning om, at gruppernes arbejde 'i mindre grad' og 'slet ikke' får indflydelse på styregruppens rapport til Miljøministeren.

Tabel 6: Vurdering af indflydelsesgraden ifht. styregruppens endelig rapportering

	Procent
I høj grad	6
I nogen grad	46
I mindre grad	34
Slet ikke	6
Ved ikke	8
Total	100

Kilde: Første spørgeskemarunde

Flere af temagruppeformændene har desuden været af den opfattelse, at styregruppen ikke gav meget respons på et større samlet møde, hvor formændene præsenterede midtvejsrapporterne fra de respektive grupper. Det medførte en vis bekymring blandt formændene og gav bl.a. anledning til spørgsmålet om hvorvidt de havde arbejdet lidt ud i det blå.

I forhold til en relevans diskussion skal det medtages, at af de 529 fremmødte borgere på borgertopmødet, fandt lidt mere end 92 pct., at borgermødet var en god måde at arbejde med demokrati på. Her spørges der selvfølgelig ikke direkte ind til relevansen af borgerinddragelsen, men det vurderes alligevel at være en god indikation for, hvorvidt de fremmødte finder borgerinddragelse for værende relevant. Dette understøttes af, at næsten 96 pct. ønskede at deltage i et lignende borgertopmøde en anden gang og omkring 72 pct. havde tillid til, at resultaterne fra borgertopmødet vil blive anvendt i den endelige planlægning. Resultaterne af de tre afstemninger er samlet i tabellen nedenfor.

Tabel 7: Resultater fra borgertopmødet

Afstemningsspørgsmål	Afstemningsresultat (pct.)		
	Ja	Nej	Ved Ikke
Er et borgermøde som dette en god måde at arbejde med demokrati på?	92,2	2,9	4,8
Vil du deltage i et borgertopmøde en anden gang?	95,7	0,4	3,9
Har du tillid til, at borgertopmødets resultater vil blive anvendt i den endelige planlægning?	71,8	9,9	16,3

4.1.3. Borgerinddragelsens relevans og sammenhæng i forhold til målsætningerne

Ifølge 'Formål - og visions' papiret for Kongernes Nordsjælland er det overordnede mål lig det, som fremgår af Skov- og Naturstyrelsens materiale, samt af regeringens redegørelse om Danmarks natur. Her er formålet *'at skabe større sammenhængende naturområder til gavn for naturen og biodiversiteten. Dog er det også vigtigt, at mulighederne for friluftslivet og turismen styrkes, og at der i områderne fortsat skal være mulighed for at udøve jordbrug og andre erhverv'*.

Visionerne for Pilotprojektet Kongernes Nordsjælland er defineret som følger:

- At skabe de bedste mulige forudsætninger for en forøget biodiversitet gennem et helt enestående net af naturområder,
- At integrere rekreativ anvendelse og formidling til alle målgrupper med en effektiv og fleksibel naturbeskyttelse,
- At formilde den tydelige sammenkobling mellem naturgrundlag og kulturmiljø med fokus på Kirkens og Kronens betydning i området,
- At skabe nye muligheder for forskning, undervisning og beskæftigelse med baggrund i områdets værdier – især fokuseret på f.eks. naturskov, natur – kultur relationer, helhedsorienteret arealforvaltning og nye partnerskaber mellem turisterhvervet og områdets beboere og forvaltere.

I Kommissoret for pilotprojekt Nationalparken 'Kongernes Nordsjælland' er formålet imidlertid defineret som *'Det er formålet med pilotprojektet, på baggrund af undersøgelser og lokal debat, at udarbejde en vision med plan for afgrænsning og indhold af en nationalpark med Gribskov/Esrum Sø som kerneområde, som kan indgå i grundlaget for de videre overvejelser om beslutninger om etablering af nationalparker i Danmark'*

Lokal forankring eller borgerinddragelse er altså ikke et mål eller vision i sig selv i forhold til 'Formål og visions' papiret, men må i stedet opfattes som et af mange redskaber til at opnå de definerede mål og visioner. Det understøttes af den anvendte formulering i Kommissoriet for projektet. Der kan derfor argumenteres for, at en veltilrettelagt og succesfuld borgerinddragelse indirekte kan være med til at bidrage til en overordnede målopfyldelse. I den sammenhæng vurderes det, at borgerinddragelses processen er relevant.

Sammenfattende fremstår borgerinddragelsen, dels som værende særdeles relevant for de involverede - og dermed de aktive - borgere i pilotprojektet, dels for værende et relevant redskab til at opnå de opstillede visioner for projektet. Endelig synes dog ikke alle de anvendte aktiviteter at være lige fremmende for en bred borgerinddragelse.

4.2. Målopfyldelse

Vurderingen af målopfyldelsen er hovedsagligt kvalitativ, idet der ikke er foretaget en kvantificering af de opstillede målsætninger. Der synes desuagtet at være tale om en høj grad af målopfyldelse og kriterierne for en succesfuld borgerinddragelse anses ligeledes i høj grad at være opfyldt, dog kan det konstateres, at der fortsat ske forbedringer i forhold til at involvere en bredere kreds af borgere.

En vurdering af målopfyldelsen vil i det følgende blive set i forhold til tre dimensioner:

1. I hvilken grad er der sket en målopfyldelse af de mål, der er defineret i forhold til selve borgerinddragelsesforløbet?,
2. I hvilken grad har borgerinddragelsen været med til at opfylde de overordnede og specifikke mål?,
3. I hvilken grad er kriterierne for succesfuld borgerinddragelse blevet opfyldt?

4.2.1. I hvilken grad er der sket en målopfyldelse af de mål, der er defineret i forhold til selve borgerinddragelsesforløbet?

Der er som sådan ikke defineret et overordnet formål med borgerinddragelsen i pilotprojektet, men i skitsen for borgerinddragelsesprocessen er der for hver af de fire faser jf. ovenfor, defineret en række mere specifikke formål. De er samlet i tabellen på den næste side.

Tabel 8: Formål for de enkelte faser

Formål			
Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
<p>Give information om projektets status og borge-rinddragelsesprocessen. Folk skal have et klart billede af, hvad det er der er sat i gang og om betin-gelserne (orienteringsmø-det).</p> <p>Generere ideer og forslag til hvad en park kan inde-holde, se ud og hvordan den kan fungere på langt sigt. Herudover at få syn-liggjort og diskuteret de forskellige interesser og synspunkter, der er blandt forskellige folk og grupper i Nordsjælland (cafesemi-naret)</p>	<p>Få iværksat de undersø-gelser, der kan indgå i grundlaget for den senere beslutningsproces samt at få debatteret væsentlige spørgsmål blandt berørte aktører.</p>	<p>Få en kvalificeret tilbage-melding fra borgerne, hvor deres prioriteter klart fremgår</p>	<p>Formulere en række skit-ser til en vision gennem bearbejdning af scenarier-ne og projektets resultater.</p>

Ingen af de anførte målsætninger er kvantificeret i form af eksempelvis, hvor mange borgere man ønsker som minimum at nå ud til, forventet antal artikler i dagspressen, hvor mange skit-ser man ønsker formuleret mm. Modsat så er nogle af målsætningerne af kvalitativ karakter f.eks. 'få synliggjort og diskuteret forskellige interesser og synspunkter...', hvilket besværlig-gør en kvantificering. Det er dog en væsentlig pointe, idet den manglende kvantificering af målene komplicerer en evaluering af målopfyldelsen. Med dette in mente, vil vurderingen af målopfyldelsen derfor primært blive holdt i kvalitative termer.

Målene for den første fase vurderes langt hen ad vejen at være opfyldt på tilfredsstillende vis. Det baseres dels på tilbagemeldinger fra nogle af de, som deltog i de to arrangementer, dels på sekretariatets eget udsagn. På hjemmesiden fremstår orienteringsmødet eksempelvis som væ-rende 'godt besøgt'. Sammenlignes der desuden med de andre pilotprojekter og de tre under-søgelsesområder, er et fremmøde på hhv. 100 og 120 ganske tilfredsstillende. For de andre projekter ligger mobiliseringsgraden på mellem 90 og 130 deltagere. Udfra en betragtning omkring befolkningstæthed og det faktum, at den ligger over landsgennemsnittet i de seks involverede kommuner, kunne der måske have været forventet et højere fremmøde til de to arrangementer, idet der relativt set må formodes at være flere borgere, der vil interessere sig for projektet. Desuden er Grib Skov og Stenholt Vang det 8. mest besøgte naturområde i Danmark med omkring 666.000 besøgende om året, hvilket tyder på en stor interesse for om-rådet både lokalt og udenfor området. (Skov og Natur i tal 2005).

Et andet parameter til at vurdere målopfyldelsen for fase et, er antallet og diversiteten af de fremsatte forslag ved cafeseminaret. Formålet var her at '*generere ideer og forslag til indhold af en evt. nationalpark*'. Baseret på det umiddelbare output herfra omkring 70 forslag, kan der peges på en tilfredsstillende målopfyldelse. Modsat er det sværere at vurdere, hvorvidt man har formået at '*få synliggjort og diskuteret de forskellige interesser og synspunkter, der er*

blandt forskellige folk og grupper i Nordsjælland, bl.a. fordi der ikke foreligger en opgørelse over, hvilke 'folk og grupper i Nordsjælland', der deltog i seminaret.

Med hensyn til fase to vurderes der at være tale om 100 pct. målopfyldelse. Dels er alle de påkrævede tekniske undersøgelser blevet igangsat, dels har der været nedsat 10 temagrupper. Desuden er det et gennemgående emne fra den første spørgeskemaundersøgelse og fra interviews med temagruppeformænd, at debatten i de enkelte grupper i høj grad har været tilstede og at den har været præget af meninger både for og mod en eventuel nationalpark.

Målsætningen for fase tre forekommer på den ene side lige til, idet der blev foretaget en prioritering af de ti afstemningsemner på borgertopmødet. Det taler for en målopfyldelse. Det er derimod mere problematisk at vurdere målsætningen om '*en kvalificeret tilbagemelding*'. Det må formodes, at tilbagemeldingen har været kvalificeret så frem prioriteringen fra borgertopmødet indgår i den endelig afrapportering til Miljøministeren. I formålet med fase tre er der ikke anført det ønskede antal deltagere til borgertopmødet, men på styregruppemøder og i andre sammenhænge har det fremgået, at man gerne så et deltagerniveau på 800. I forhold hertil er der tale om en målopfyldelse på 66 pct.

4.2.2. I hvilken grad har borgerinddragelsen været med til at opfylde de overordnede og specifikke mål?

De gennemførte borgerinddragelse tiltag har været gunstige i forhold til at nå de definerede mål for hele pilotprojektet jf. afsnittet omkring relevans. Det vurderes, at temagruppernes arbejde i høj grad har været med til at komme med inspiration og indhold til, hvorledes man kan nå visionerne omkring øget biodiversitet, bedre formidling, forbedre de rekreative muligheder mm. Men som nævnt har grupperne primært været for 'tordenskjoldssoldater', som må formodes at arbejde i retning af de anførte mål for projektet.

Ydermere vurderes det, at den gennemførte borgerinddragelse har været med til at skabe debat omkring områdets muligheder og potentialer – det var bl.a. borgertopmødet med til. På borgertopmødet var der afstemning omkring de 10 mest kontroversielle forslag fra temagrupperarbejdet bl.a. om geografiske linier for en evt. kommende nationalpark herunder korridorer samt om mere specifikke emner som om der skal være bævere i området og om Søborg Sø skal genskabes. Resultaterne herfra og den efterfølgende prioritering af de 10 vindende afstemningstemaer må anses som vigtige pejlemærker for en opfyldelse af de definerede mål for pilotprojektet⁴.

4.2.3. I hvilken grad er kriterierne for succesfuld borgerinddragelse opfyldt?

I forhold til om '*en bred kreds af borgere har deltaget aktivt i pilotprojektet*' kan det konstateres, at her kan der fortsat ske forbedringer, og at det igen afhænger af hvilken type af borgerinddragelsesaktiviteter der tales om. Med en bred kreds af borgere forstås borgere med forskellige baggrunde, alder, erhverv og uddannelse mm.

Ud fra den første spørgeskemaundersøgelse kan det fastslås, at den typiske temagrupperedeltager er:

⁴ Afstemningsresultater samt prioriteringen kan findes på pilotprojektets hjemmeside.

- Mand (75 pct.),
- Mellem 50 og 70 år gammel,
- Veluddannet (50 pct. har en lang videregående uddannelse),
- Enten funktionæransat, selvstændig eller pensionist,
- Repræsenterer ofte en organisation.

Karakteristikken er på ingen måde overraskende og kan genkendes fra temagrupperne i de andre pilotprojekter og fra andre borgerinddragelsesprocesser. Modsat er det også væsentligt at pointere, at temagrupperne ikke reflekterer samfundet som sådan eller Nordsjælland mere specifikt. Som det fremgår af den regionale beskrivelse, er kønsfordelingen i Frederiksborg Amt tæt ved at være lige fordelt, mens der i temagrupperne kan ses en klar overvægt af mænd. Kigger man på graden af uddannelse stemmer billedet bedre overens, idet borgere i Nordsjælland generelt er veluddannet. Eksempelvis er andelen af 25 – 64 årige med en videregående uddannelse stigende og har været det gennem en længere periode. Summerede må det siges, at der i temagrupperne kan identificeres en underrepræsentation når det gælder 1) kvinder, 2) folk i aldersgruppen 40 – 50 år samt 3) faglærte og 4) ufaglærte arbejdere.

På borgertopmødet var fordelingen mellem kønnene bedre, mens aldersskævvridning var nogenlunde den samme som i temagrupperne. Borgertopmødet formåede desuden at indfange borgere med forskellige erhvervs- og uddannelsesmæssige baggrunde spændende fra hjemmegående over håndværkere, til butiksansatte og borgere med mellem og videregående uddannelser. Det uddybes nærmere i afsnittet omkring effekter.

Som en del af borgerinddragelsen har der - som nævnt – været igangsat et projekt, som primært har rettet sig mod unge forældre. 'Mennesker og Natur i Nordsjælland' projektet har haft til formål at indfange børnefamilier i pilotprojektet gennem gruppeinterviews og via en række fremtidsværksteder. Ad den vej har man været i dialog med 17 voksne og børn, hvilket er et mindre, men positivt supplement eller modvægt til det før skitserede billede i forhold til at indfange en bredere kreds af borgere.

Når det gælder hvorvidt '*borgerne føler sig informeret*' og om '*borgerne får deres holdninger i dialog*' peger arbejdet i temagrupperne på, at det har været tilfældet. Ifølge 77 pct. af de adspurgte temagruppemedlemmer har det i høj grad været muligt at fremkomme med sine meninger til temagruppemøderne. Samarbejdet i temagrupperne er beskrevet nærmere i afsnittet omkring det administrative set-up.

På borgertopmødet var der ved hvert bord en ordstyrer tilstede, som på forhånd var instrueret i dels ordstyrerens rolle (neutralitet), dels nogle grundregler der skulle følges. Grundreglerne gik bl.a. ud på, at man skulle vise respekt og lytte til andres meninger jf. boks 3 på den næste side.

Boks 3: Grundregler

- Start gerne debatten med en runde
- Tal åbent og ærligt – sig din mening
- Lyt til, hvad andre siger
- Vis respekt
- Indlæg skal være korte og præcise
- Fokuser på emnet
- Ordstyreren bestemmer talerækken
- Ordstyreren deltager ikke i debatten

Vurderingen er, at det fungerede på tilfredsstillende vis ved de forskellige borde, hvilket bl.a. afspejles i, at 50,2 pct. af deltagerne var 'meget tilfreds' med diskussionerne ved deres borde og 93,4 pct. var af den opfattelse, at der var blevet lyttet til deres meninger ved bordene, mens kun 0.8 pct. var af den modsatte holdning. Resultaterne fra de to evaluerings afstemninger er summeret nedenfor.

Tabel 9: Evalueringsresultater fra borgertopmødet

Er du tilfreds med diskussionerne ved bordet?		Blev der lyttet til din mening under diskussionerne ved bordet?	
Ikke tilfreds	0,0 pct.	Ja	93,4 pct.
Mindre tilfreds	0,0 pct.	Nej	0,8 pct.
Acceptabelt	5,6 pct.	Ved ikke	5,8 pct.
Godt tilfreds	43,6 pct.		
Meget tilfreds	50,2 pct.		

Det sagt, blev der under borgertopmødet blandt de deltagende peget på følgende forhold, som de fandt kunne forbedres ved den anvendte metode:

1) Et højere detaljeringsniveau i de opstillede valgmuligheder blev efterspurgt. Eksempelvis var diskussionerne mere livlige ved de emner, hvor der var flere valgmuligheder fx model 1, 2 og 3 frem for ja/nej. Diskussionerne blev ligeledes i de tilfælde mere nuanceret og dermed ikke en for vs. imod debat,

2) Fem afstemninger omkring korridorer blev opfattet at være i overkanten, idet det var svært at opretholde en gejst herom. Igen blev her et højere detaljeringsniveau efterlyst fx kunne man som borgere bakke op omkring korridoren mod Store Dyrehave og samtidig synes at korridoren mod Øresund ikke er relevant. Her ønskede man fx. at kunne stemme om 1) hele pakken 2) kun Store Dyrehaven 3) kun Øresund 4) ingen korridorer.

3) Prioriteringen af de ti vindere fremstod hellere ikke helt klart for deltagerne. Det kunne måske forklares bedre en anden gang ved arrangementets begyndelse.

De to første punkter er en kritik omkring informationsniveauet på mødet. En kritik, der indikerer, at man som borgere har følt sig taget useriøs i forhold til hvad der har være muligt at konsumere af kompliceret læsestof. I den sammenhæng fandt 11 pct. den udsendte informationsavis for acceptabel mens hhv. 50 pct. og 35 pct. var 'godt tilfredse' og 'meget tilfredse' med avisen. Yderligere mente 86,6 pct., at de havde opnået ny viden på mødet, mens 9 pct. har svaret nej hertil.

'At borgerne udvikler en følelse af medejerskab for nationalparkideen' synes langt hen ad vejen at være tilfældet både på borgertopmødet og i de enkelte temagrupper. Her er det dog væsentligt at pointere, at her udelukkende måles i forhold til den aktive del af den nordsjællandske befolkning. Diskussionen omkring medejerskab og problemejerskab uddybes nedenfor.

Hvorvidt 'borgerne anser processen og det endelige resultat for legitimt', er endnu for tidligt at konkludere noget endegyldigt om, men såvel i temagrupperne som på borgertopmødet har der været store forventninger til 'at borgerne får medindflydelse på det endelige resultat'. For sidstnævnte arrangement havde godt 72 pct. tillid hertil.

Opsummerende kan det anføres, at kriterierne for succesfuld borgerinddragelse synes i høj grad at være opfyldt, hvilket selvfølgelig stiller krav til styregruppen om at tage de involverede borgeres synspunkter, og ikke mindst tillid, seriøst i forhold til den endelige afrapportering.

4.3. Effekter

Pilotprojektet har opnået betydelige sideeffekter og har fungeret som inspiration for andre med hensyn til metoder for borgerinddragelse. Af de umiddelbare effekter har projektet formået at involvere lidt over 1000 nordsjællandske borgere igennem det sidste års tid. Den statistiske usikkerhed i forbindelse med borgertopmødet ligger på +/- 4,2 pct., hvilket er et yderst tilfredsstillende resultat. Borgertopmødet var i høj grad repræsentativt i forhold til kønsfordelingen, mens repræsentativiteten i relation til aldersfordelingen var mere mangelfuld. Borgertopmødet formåede desuden at få inddraget folk med forskellige uddannelses- og erhvervsmæssige baggrunde. Temagruppernes arbejde har bl.a. resulteret i, at der er blevet skabt en høj grad af medejerskab blandt de aktive borgere.

I det følgende evalueres de opnåede effekter eller resultater af borgerinddragelsen. For overskuelighedens skyld, er det valgt at anskue effekterne ud fra fire perspektiver:

- Borgerinddragelseeffekter,
- Informationseffekter,
- Øvrige effekter,
- Politiske signaler.

4.3.1. Borgerinddragelseeffekter

En **umiddelbar effekt** af borgerinddragelsesprocessen er, at der i forbindelse med de afholdte arrangementer (cafemøde, informationsmøde, temagrupper, borgertopmødet samt børn og unge projektet) har været involveret omkring 1017 nordsjællandske borgere siden maj 2004 og indtil borgertopmødet den 26. februar 2005. Heraf skal der dog regnes med en vis grad af overlap. I forhold til den før omtalte undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet om danskeres frivillige arbejde om at mindre end 1 pct. af det frivillige arbejde i Danmark omhandler miljø, mens 6 pct. falder indenfor bolig/lokalsamfund, synes en frivillighedsgrad på 0,4 pct. (1017 borgere) af befolkningen over 18 år i Frederiksborg Amt eller 0,6 pct. i de 6 kommuner, både at være tilfredsstillende og så ikke. Det afhænger af hvilke briller der ses med. I relation

til miljø dimensionen må den siges at være tilfredsstillende, mens den er lav i forhold til bolig/lokalsamfund.

I den sammenhæng er det desuden interessant, at den **statistiske usikkerhed** i forbindelse med borgertopmødet ligger på omkring +/- 4,2 pct. indenfor en 95 pct. signifikans. Heri ligger en forudsætning om, at alle fremmødte borgere er ens. Det til trods, så vurderes en statistisk usikkerhed på +/- 4,2 at være særdeles tilfredsstillende sammenholdt med hvad man normalt vil vurdere for værende tilfredsstillende i forhold til lignede arrangementer.

Ses der udelukkende på den statistiske usikkerhed må borgertopmødet siges at være mere end bestået, men dermed ikke sagt, at det er **repræsentativt**, hvilket jo var et af formålene med arrangementet jf. tidligere afsnit. I forhold til kønsfordelingen var borgertopmødet i høj grad repræsentativt med en fordeling på 49,4 pct. kvinder og 50,6 pct. mænd. Ifølge Danmarks statistik er kønsfordelingen for Frederiksborg Amt 48,5 pct. mænd og 51,5 pct. kvinder. Variationen ligger på 2,1 pct., hvilket må siges at være ganske tilfredsstillende. Holdes det op i mod til kønsfordelingen i temagrupperne er resultatet fra borgertopmødet om end endnu mere acceptabelt, idet kønsfordelingen her har været 75 pct. mænd og 25 pct. kvinder.

Repræsentativiteten i forhold til aldersfordelingen er derimod interessant. Som det fremgår af den regionale beskrivelse, er aldersfordelingen i Frederiksborg Amt nogenlunde jævnt fordelt på aldersgrupper, med en mindre overvægt af borgere mellem 36 – 45 år jf. tabellen nedenfor.

Tabel 10: Aldersfordeling i Frederiksborg Amt

Alder	Indbyggere	Fordeling i Frederiksborg Amt (pct.)	Aldersfordeling på mødet (pct.)	Usikkerhed (+/- pct.)
18 – 25	22,898	8,0	2,1	30,0
26 – 35	40,902	14,4	5,2	19,0
36 – 45	61,861	21,7	18,1	10,0
46 – 55	52,041	18,3	23,6	8,8
56 – 65	55,550	19,5	47,7	6,2
66 >	51,248	18,0	3,3	24,0
I alt	284,500	100	100	-

Overordnet kan det konkluderes, at der på borgermødet var en overrepræsentation af borgere mellem 46 og 65 år, og især de 56 – 65 årige var overrepræsenteret. Validiteten af de afgivne svar på borgertopmødet vil med andre ord være høj blandt de 46 – 55 årige og de 56 – 66 årige hvilket betyder, at de afgivne stemmer i høj grad reflekterer Frederiksborg Amts borgere i de pågældende aldersgrupper og dermed deres holdninger. Det modsatte gør sig gældende for aldersgrupperne: 18 – 25, 26 – 35 og 66 >. Her er validiteten af de afgivne stemmer lav. Det kan desuden aflæses i tabellens sidste kolonne, hvor usikkerheden for de enkelte aldersintervallers er beregnet. De helt unge topper med en usikkerhed på +/- 30 pct. Hermed vil deres svar kunne afvige med +/- 30 pct. i forhold til aldersgruppens holdninger og meninger i Frederiksborg Amt. Det vil med andre ord sige, at resultaterne fra borgertopmødet skal tolkes med en hensynstagen til de anførte usikkerhedsprocenter.

I forhold til de geografiske afstemninger kom 44 pct. af deltagerne fra landet, mens 56 pct. var bosat i byen. Gennemsnitlig bor 82 pct. af borgerne i de 6 kommuner i bymæssig bebyggelse.

Tallene kan dog ikke umiddelbart holdes op imod hinanden pga. forskellige opgørelsesmetoder.

Som anført var borgergruppen på borgertopmødet meget blandet, hvormed billedet fra temagrupperne ikke kan genkendes. En hurtig opdeling viser, at alle borgergrupper var repræsenteret fra folk med korte og mellemlange uddannelser til håndværkere, akademiker, pensionister, landmænd og studerende. Pensionisterne var bedst repræsenteret med 88 deltagere, mens der ligeledes deltog en del pædagoger, sygeplejersker, social og sundhedshjælpere og håndværkere. Der deltog i alt 9 landmænd på borgertopmødet svarende til 1.7 pct. af de fremmødte. Som det fremgår af den regionale analyse var der i 1999 803 bedrifter i de 6 kommuner. Det tal er sandsynligvis mindre i dag, men alligevel må det vurderes, at 9 landmænd sammenholdt med 803 bedrifter er et lille tal. Sammenholdes det derimod med det antal, der er beskæftiget indenfor landbrug og fiskeri i de 6 kommuner, så stemmer billedet bedre overens. Her ligger tallet på 2 pct. Det til trods er det vurderingen, at borgertopmødet har formået at få inddraget borgere med forskellige uddannelses- og erhvervsmæssige baggrunde.

Blandt de involverede borgere i temagrupperne synes der at være skabt et **medejerskab** til projektet og til ideen omkring en nationalpark. Det velfunderede medejerskab blandt temagruppemedlemmerne må formodes at hænge sammen med den tillid de har til, at deres arbejde bliver taget seriøst af styregruppen jf. afsnittet om relevans. Modsat vil det formodentlig have en negativ effekt i relation til medejerskab så frem medlemmerne har svært ved at genkende temagruppernes arbejde i afrapporteringen til Miljøministeren.

Temmelig mange har ytret mening om, at de gerne vil fortsætte arbejdet i temagrupperne, men at de samtidig er bekymret for, at arbejdet kommer til at gå i stå, og at man skal begynde forfra så fremt der bliver en nationalpark i Nordsjælland. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at 58 pct. helt sikkert vil deltage i lignende arbejde, så fremt nationalparken bliver etableret. Det peger mod, at der blandt de aktive borgere er skabt et medejerskab, hvilket understøttes af, at 94 pct. af de fremmødte på borgertopmødet var positive overfor en kommende nationalpark.

Ligesom der er skabt et medejerskab, kan der også peges på et **problemejerskab** eller skepsis mod en eventuel kommende nationalpark. Her er det primært landbruget, som har været på banen, senest i et brev til styregruppen dateret den 11. maj 2005. Budskabet er, at man ikke kan støtte et udspil, der i geografisk omfang går udover det oprindelig udspil med Grib Skov og Esrum Sø som kerneområdet. En tilsvarende skepsis synes ikke umiddelbart at kunne spores i temagrupperne, hvor omkring 20 pct. af deltagerne eller 36 personer, har været lodsejere. Det er 4,5 pct. af de lodsejere, der bor i de 6 kommuner.

Erfaringen fra de andre pilotområder er, at de skeptiske borgere i mindre omfang har været aktive i temagrupperne, hvilket igen kan pege mod at temagruppemodellen ikke ubetinget er relevant som borgerinddragelsesaktivitet. Ifølge landbruget er der behov for yderligere information til de lodsejere, som vil blive berørt af en eventuel nationalpark og derfor vil man fra deres side tage initiativ til et møde med berørte lodsejere, når den geografiske afgrænsning ligger fast, så fremt styregruppen ikke vil.

Borgerinddragelsen har ligeledes resulteret i nye ideer, som ikke umiddelbart har været i sekretariatets og styregruppens fokus. Her tænkes der især på ideen omkring Frederiksborghe-

sten og på de tanker og ideer, der er fremkommet vedrørende trafikken gennem Grib skov og i området. Borgerinddragelsen synes ligeledes at have haft effekter i retning af at rykke på holdninger i Amtet og i kommunerne. Eksempelvis kan der spores en ændret politisk holdning til bævere. På borgertopmødet stemte 76,6 pct. for, at der skal være bævere i en eventuel nationalpark. Det går imod den politiske holdning, der har været i Amtet hidtil omkring dette emne. På den måde kan der argumenteres for, at borgertopmødet har haft en effekt i forhold til at give styregruppen og de lokale politikere et fingerpræg om hvad der lokalt er vellidt og modsat. Det fremstod bl.a. klart på borgertopmødet, at i mindre grad ønskede bisoner i nationalparken samt korridorer gennem sommerhus området. Det kan med andre ord være med til at give beslutningstagere et mere sikkert grundlag at træffe beslutninger på. Det sagt skal der henvises til diskussionen omkring den statistiske usikkerhed blandt de fremmødte aldersgrupper og dens betydning for tolkningen af de afgivne resultater.

4.3.2. Formidlingseffekter

Udover hjemmesiden har projektet bevidst benyttet sig af de lokale aviser, beboerforeningsblade og Frederiksborg Amtsavis. Med sidstnævnte har der, som nævnt, været en fast aftale om at bringe en større artikel om måneden omkring projektet. Det skønnes, at antallet af presseklip er på omkring 150. Projektet er op til flere gange blevet eksponeret i TV Lorry og i radioen samt i flere af de landsdækkende aviser. I forbindelse med borgertopmødet blev der gjort en ekstra målrettet indsats for at informere omkring projektet i de lokale medier. En mindre stikprøve på borgertopmødet viste imidlertid, at forholdsvis mange var ubekendte med pilotprojektet, før de havde modtaget indbydelsen til borgertopmødet.

Herudover har man forsøgt at informere omkring projektet ved forskellige udstillinger jf. nedenfor og ved at anvende og synliggøre projektets logo.

Det vurderes til trods for, at der fra projektets side ikke har været en decideret informations- og mediestrategi, at det er lykket at få synliggjort projektet. Potentielt har man haft muligheden for at nå en bred målgruppe både i forhold til de forskellige mediers opland og i forhold til variationen i de anvendte mediers målgrupper.

Siden 2003 – altså før pilotprojektet officielle igangsættelse - har der været gennemført en række formidlingsaktiviteter med relation til en evt. nationalpark. Her er de væsentligste:

- Offentlige tur-programmer med Nationalpark emner i sommerhalvåret 2003 og 2004. Programmerne er blevet udarbejdet i samarbejde med andre interessenter i projektet inklusiv Frederiksborg Amt, de grønne organisationer og Landboforeningen. Effekten, i form af besøgstal, har været varieret fra tur til tur.
- På Esrum Møllegård har udstillingen 'Værdifyldt variation - en debatudstilling om Nationalpark i Nordsjælland' kørt fra påsken 2003 til påsken 2005. I forbindelse med udstillingen blev der lavet en folder om nogle af Nordsjællands naturperler med opfordring til at besøge dem og lære dem at kende. Udstillingen har haft en opslagstavle, hvor de seneste nyheder har været slået op. Udstillingen er i to perioder blevet suppleret med naturfotoudstillinger og i sommeren og efteråret 2004 har plancherne fra café-seminaret været op-hængt i lokalet.

- Esrum Møllegård har i to sæsoner tilbudt skoler et besøg til udstillingen med efterfølgende feltarbejde i skoven over emnet Nationalpark i Nordsjælland. Otte klasser med i alt ca. 167 elever har benyttet sig af tilbuddet. Desuden har Esrum Møllegård tilbudt assistance i forbindelse med storyline forløb om nationalpark. Desværre har succesraten været ringe, idet ingen har taget imod tilbuddet.

Tabel 11 er inspireret af Hall and McArthur (1998) og illustrerer sammenhængen mellem valgte informationskanaler og de mål de opfylder, samt en vurdering af det enkelte tiltags virkning/effekt.

I de to kolonner til venstre er der anført en række informationskanaler og i kolonnerne herefter er det angivet, hvilke mål de enkelte informationskanaler kan opfylde. Der er her tale om fire typer af mål:

1. gøre borgere opmærksom på projektet og give dem viden om projektet,
2. tilføre projektet information fra borgere,
3. skabe/vedligeholde dialog mellem projekt og borgere,
4. inddrage borgere i beslutningsprocesser.

Som det fremgår af tabellen kan en informationskanal godt opfylde flere mål, eksempelvis opfylder 'konkurrencer' både målene om at give information til borgere og gøre opmærksom på projektet, samt tilføre projektet information fra borgerne på (feedback)

De sidste fire kolonner til højre er en vurdering af den forventede virkning eller effekt af den/de valgte informationskanal(er). Igen kan der tales om fire forhold:

1. niveau for kontakt med offentligheden,
2. evnen til at håndtere specielle interesser,
3. niveau for tovejs kommunikation,
4. evne til at løse konflikter.

En vurdering heraf kan variere fra et kryds til tre krydser, hvor et kryds indikerer, at der er tale om en 'begrænset virkning', to krydser står for en 'rimelig virkning' og tre for 'god virkning'.

I tabellen er de anvendte informationskanaler i pilotprojektet markeret med gråt. Som det fremgår, har der været anvendt – om end i varierende grad - en række af de listede muligheder. Eksempelvis vurderes guidede ture at opfylde tre af fire mål og de vurderes at have en 'rimelig' effekt når det handler om at 1) skabe kontakt med offentligheden, 2) til at håndtere specielle interesser og 3) til at løse konflikter. I pilotprojektet er denne informationskanal benyttet i et meget begrænset omfang. Modsat kan man se, at de informationskanaler, der i højere grad er blevet benyttet; eksempelvis forskellige former for borgermøder, opfylder mere end et mål og de scorer desuden pænt i forhold til de forventede virkninger –herunder til at løse potentielle konflikter og til at sikre, at der skabes tovejs kommunikation.

Tabellen kan bruges til at søge inspiration til nye informationsaktiviteter, samt til at planlægge en strategisk informationsindsats. Som nævnt er mange af informationskanalerne allerede i brug eller har været det, men det bør måske overvejes, om den interne vægning mellem de

anvendte informationskanaler har været den rette til at opnå de ønskede effekter jf. relevans og design af et borgerinddragelsesforløb.

Table 11: Informationskanaler

Informationskanal		Mål				Vurdering			
		Information givning/gøre opmærksom på projektet	Tilføje projektet information fra borgere	Informations deling	Borgere inddrages i beslutnings processen	Niveau for kontakt med offentligheden/ befolkningen	Evne til at håndtere specielle interesser	Niveau for to-vejs kommunikation	Evne til at løse konflikter
Foldere	Husstandsomdelt informationsmateriale	●				+++	+	+	+
	Husstandsudsendt invitation til events	●				+++	+	+	+
	Informationsfoldere	●				++	+	+	+
	Plakater	●				++	+		+
Medier	Friluftskort	●				++(+)	+	+	+
	Regional TV	●				+++	+	+	+
	National TV	●				+++	+	+	+
	Pressemeddelelser	●				+++	+	+	+
	Artikler lokal	●				+++	+	+	+
	Artikler national					++	+		+
	Annoncer	●				+++	+	+	+
	Hjemmeside	●	●			++	+	++	+
	Alternative formidlingsteknikker "on site"	●				+	+	+	+
	Merchandise	Ex. Bøllehatte til børn. Kuglepenne mm.	●				+	+	+
Aktiviteter	Konkurrencer	●	●			+++	+	+	+
	Afstemning om konkurrencer på hjemmesiden		●			++	+	+	+
	Guidede ture	●	●	●		++	++	+	++
	Events	●	●	●		++	+	+	+
	Borgermøder	●	●	●	●	++	+	++	+
	Cafeseminar (Workshop)	●	●	●	●	++	+	+++	+++
	Midtvejsseminar	●	●	●		++	+	++	+
	Arbejds-/temagrupper	●	●	●	●	++	+++	+++	++
	Borgerpanel (fokusgruppe)	●	●	●	●	++	+++	+++	+
	Individuelle interessant interviews	●	●			+	+++	+++	++
Interessant møder	●	●	●	●	+	++	+++	+++	

Kilde: Hall and McArthur (1998)

4.3.3. Øvrige effekter

Afslutningsvis skal knyttes et par bemærkninger til en række effekter, som ikke umiddelbart kan rubriceres under ovenstående evalueringsspørgsmål. Følgende forhold skal fremhæves:

For det første er det karakteristisk for det igangsatte temagrupper arbejde, at det har medført positive **sideeffekter**, dvs. effekter, der ikke var definerede som målsætninger, forud for projektstart. Der kan bl.a. spores en tendens til, at der er skabt nye kontaktflader og netværk

blandt de involverede borgere og dermed måske tendenser henimod det man kalder netværks-kommunikation. Det kan vise sig at blive værdifuld til at sikre involvering af lokalbefolkningen fremover. Denne faktor er afgørende for at tilskynde til en levedygtighed jf. nedenfor. For det andet kan der peges på en sideeffekt i form af, at nogle temagrupper fortsat arbejder videre eksempelvis temagruppen omkring korridorer mod vest. Tilbagemeldinger herom fra borgertopmødet har fordret, at der nu arbejdes videre mere konkret med at etablere korridorer mod vest. En tredje sideeffekt er, at flere peger på, at det personlige udbytte af arbejdet har været høj. Ifølge den anden spørgeskemarunde anfører et overvejende flertal at de har fået et bedre vidensgrundlag rent fagligt, men også at arbejdet har været med til at øge forståelsen for de øvrige deltageres holdninger og synspunkter, og at en nationalpark ikke kun handler om at varetage egne særinteresser. Faktisk er det kun henholdsvis 2, 12 og 7 pct., som har svaret negativt til disse spørgsmål. Modsat så har temagrupperarbejdet i mindre grad været med til at aflive myter om mangt og meget.

For det tredje kan der tales om en **løftestangeffekt**, dvs. at pilotprojektet har været en løftestang i den forstand, at der som resultat af temagruppernes arbejde er fremkommet en lang liste af forslag til konkrete projekter, der ønskes igangsat. Der er med andre ord blevet skabt et idekatalog til fremtidige aktiviteter, der er baseret på ønsker blandt de borgere og organisationer, der har været repræsenteret i temagrupperne. Det førømtalte Dialog projekt med landbrugt kan desuden kategoriseres som en løftestangeffekt, idet pilotprojektet har været en væsentlig medvirkende faktor til at få finansiel støtte fra Skov – og Naturstyrelsen. Endelig skal det nævnes, at borgertopmødet har været medvirkende til, at Sundhedsministeriet har fået mod på at arbejde videre med metoden indenfor ministeriets ressort område.

4.3.4. Politiske signaler

Pilotprojektet har affødt politiske effekter i den forstand, at der internt i de involverede kommuner og i amtet er blevet skabt opmærksomhed omkring pilotprojektet og omkring en eventuel kommende nationalpark. I skrivende stund har Hillerød, Helsingør og Frederiksborg – Humlebæk og Frederiksværk kommuner meldt ud, at de stiller sig positive overfor en nationalpark, mens Græsted – Gilleleje har ønsket projektet udskudt, imens der foretages en høring. Helsingør kommune har endnu ikke meldt, hvor de står. Nationalpolitisk blev der i forbindelse med borgertopmødet vist interesse for pilotprojektet da Miljøministeren deltog i mødet ved at evaluere dagen.

Fra flere af de grønne organisationers side er der meldt ud, at man gerne ser nationalparker i Danmark, hvilket selvfølgelig går igen i de styregrupper, hvor de er repræsenteret inklusiv styregruppen for Kongernes Nordsjælland.

Internt i Dansk Landbrug har diskussionen omkring eventuelle nationalparker ligeledes været tilstede. Her er holdningen, at man gerne ser nationalparker i Danmark forudsat, at nationalparkerne etableres ud fra nogle betingelser, som kort kan beskrives som:

1. klare geografiske afgrænsninger,
2. fuld økonomisk kompensation til berørte lodsejere,
3. lokal opbakning and forankring,
4. frivillige aftaler.

Herudover ser man gerne, at arealerne udgøres af statsejede arealer samt evt. fonds- eller privatejede arealer med høj naturværdi, der har tilknytning til de statsejede arealer. Så frem der er behov for korridorer, skal det være grønne korridorer, som primært tager udgangspunkt i allerede eksisterende økologiske forbindelser. Endelig fremlægges der et krav om planlægning og retningslinier for etablering af nationalparkere

De betingelser går igen i det brev, der er sendt fra Nordsjælland Landboforening til styregruppen. Landbruget i Nordsjælland har med andre ord fået sendt et signal til pilotprojektet omkring hvilken vision de ser for pilotprojektet og hvordan det falder sammen med de forslag, der er fremkommet i temagrupperne og ved borgertopmødet samt fra sekretariatet.

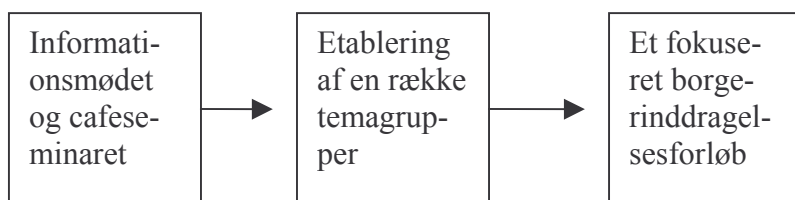
4.4. Efficiens

Efficiensen - i form af hvor mange borgere, der er blevet involveret for de allokerede midler til borgerinddragelse - har været bedst ved den brede borgerinddragelsesform udtrykt ved borgertopmødet, mens den fokuserede del med temagrupper og styregruppen er mindre effektiv med et tal der siger 1500 kr. pr. aktiveret borger i fase et og to, mens borgertopmødet kostede 943 kr. pr. borger.

Efficiens er her beskrevet som forholdet imellem de finansielle input, der er anvendt, og de outputs og resultater, der er fremkommet heraf. I forhold til pilotprojektet kan der identificeres dels en fokuseret, dels en bred borgerinddragelse. Første nævnte henfører til arbejdet i temagrupperne og i styregruppen, mens den brede henfører til borgertopmødet.

Informations – og cafemøderne har dannet baggrund for oprettelsen af de 10 temagrupper jf. figuren nedenfor. Ifølge budgettet kostede cafe- og informationsmøderne 100.000 kr. og resulterede i, at man fik hvervet 180 borgere til 10 temagrupper. De har siden hen afleveret deres input til styregruppen og arbejdet har desuden dannet grundlaget for borgertopmødet. Herudover er der i budgettet afsat 200.000 kr. til tre værkstedsforløb for styregruppens 20 medlemmer. På de tre værksted forløb er de endelige visioner og mål blevet defineret, herunder den geografiske afgrænsning. Beregnes efficiensen af det fokuserede borgerinddragelsesforløb, er der blevet anvendt 1500 kr. pr. aktiveret borger.

Figur 12: Fokuseret borgerinddragelsesforløb



Den brede borgerinddragelse i form af borgertopmødet har kostet 500.000 kr. svarende til en pris på 943 kr. for hver af de 529 tilmeldte borgere. For de penge har man fået en afstemning og prioritering af de 10 mest kontroversielle forslag fra temagruffeforløbet, samt en del omtale og mediedækning. Det må også formodes, at borgertopmødet har været med til at fremme en diskussion af projektet og en eventuel nationalpark.

Den brede borgerinddragelse syner altså umiddelbart mest efficient i pris pr. antal talte borgere: Her bør man dog holde in mente, at det fokuserede borgerinddragelsesforløb har strakt sig over flere måneder, mens borgertopmødet fandt sted på en enkel dag.

Hertil kommer de 275.000 kr. som Teknologirådet har fået for at bistå projektet i tilrettelæggelse og implementering af borgerinddragelsen. Lægges det oveni vil prisen pr. aktiveret borger selvsagt stige. Herudover bør nævnes de offentlige - og frivillige ressourcer, der er blevet anvendt i projektet.

Det ligger ikke indenfor nærværende evaluerings rammer at sammenligne efficiensen med de andre pilotprojekter og/ eller de tre undersøgelsesområdet. Det må regnes for værende en opgave for den kommende sammenfatning.

4.5. Levedygtighed

Forskellige omverdensfaktorer synes at kunne påvirke muligheden for at opnå levedygtighed når pilotprojektet ophører, det være sig i såvel positiv som negativ retning. Et positivt forhold er dog den medejerskab, der vurderes at være skabt blandt de involverede borgere. Men det alt overskyggende forhold anses dog at være hvorledes den kommende overgangsfase håndteres både organisatorisk og i forhold til at opretholde det nuværende aktivitetsniveau.

De anførte effekter peger generelt set på, at der potentielt er mulighed for at opnå levedygtighed også efter pilotprojektet ophører. Meget vil dog afhænge af, hvordan man vælger at organisere sig i den kommende overgangsfase fra pilotprojektets afrapportering til Miljøministeren den 1. juli 2005 og frem til udvælgelse og etablering af de(n) første nationalpark(er) i perioden fra foråret 2007 til 2008. Den Nationale Følgegruppe har meldt ud, at de ønsker styregrupperne nedlagt efter pilotfasen, men det er endnu ikke endeligt vedtaget. I forhold til Kongernes Nordsjælland er det fra Styregruppens side besluttet, at der - udover det allerede arrangeret stafetløb den 1. jul, hvor man afleverer projektet til Miljøministeren – afholdes en konference i september måned i år for temagrupperne, samt for de som deltog på borgertopmødet. Formålet er at fremlægge det endelige resultat og få en diskussion herom. Hertil er det besluttet, at husstandsomdele en folder omkring nationalparken inklusiv et kort herover.

Blandt temagrupperne synes der, som sagt, at være skabt et medejerskab for ideen omkring en nationalpark og et overvejende flertal af de aktive har indikeret, at de ønsker at fortsætte arbejdet med en nationalpark. Fra den anden spørgeskemarunde fremgår det ligeså, idet 58 pct. har fulgt med i pilotprojektets udvikling siden december 2004 og 79 pct. har orienteret sig om resultaterne fra borgertopmødet. I relation hertil mener 37 pct., at resultaterne reflekterer den generelle holdning i ens temagruppe, mens 18 pct. har svaret nej. Det må siges at være en væsentlig forudsætning for projektets levedygtighed. Modsat så kan det problem ejerskab, der kan findes blandt især lodsejere være med til at nedsætte projektets levedygtighed.

Det kan imidlertid vise sig at være en udfordring at bevare borgernes generelt positive engagement, hvis den politiske proces efter pilotprojektets afslutning trækker i langdrag eller der opstår uklarhed over, hvordan arbejdet anvendes i det videre forløb. Så frem projektet skal bevare legitimitet, er det derfor vigtigt, at de forhold afklares snarest, og at der arbejdes aktivt for at opretholde det aktivitetsniveau projektet har opnået, hvilket bl.a. de igangsatte fysiske

projekter måske kan være med til at fremme. Herudover synes det væsentligt, at der på den ene side gøres en indsats for fortsat at formidle og informere omkring projektet og en eventuel nationalpark, især i forhold til hvilke konsekvenser en nationalpark vil kunne få for Nordsjælland. På den anden side er det også vigtigt, at der arbejdes med at udvikle en informations- og medie strategi herunder, hvordan man får inddraget flere borgere i diskussionerne.

En anden væsentlig omverdensfaktor er den kommende kommunalreform og hvordan den kommer til at spille ind på og sammen med eventuelle nationalparker. Fra et forvaltningsperspektiv er det interessant, idet det må formodes at spille en rolle hvor den fremtidige beslutningskompetence for en nationalpark vil ligge (kommune, region, stat).

Det nye Landdistriktsprogram 2007 – 2013 er ligeledes interessant i et fremadrettet perspektiv. Det nuværende programs design rummer ikke mulighed for, at kommuner, amter og staten kan stå som ansøgere til flere af ordningerne fx naturplaner samt ordningerne under Miljøvenlig jordbrugsdrift. Både ud fra en nationalpark vinkel og ud fra en levedygtighedsdiskussion, vil en bredere kreds af potentielle ansøgere være ønskeligt. Det synes derfor oplagt at samtænke nationalparkprocessen med den igangværende programmering af det nye Landdistriktsprogram. Det vil endvidere være i tråd med den seneste reform af den Fælles Landbrugspolitik, hvor finansielle midler i høj grad føres væk fra den direkte landbrugsstøtte (søjle 1) til landdistriktsudvikling og natur (søjle 2).

4.6. Vurdering af det administrative set-up

Overordnet set er der en høj grad af tilfredshed med sekretariatet og med den assistance denne har ydet både til styregruppen og til temagrupperne. Samtidig har samarbejdet på det enkelte organisatoriske niveau fungeret godt, dog efterspørges der et koordineringsudvalg i hvilken de forskellige tråde kunne være blevet samlet og videreformidlet til de rette modtagere.

En væsentlig komponent i evalueringen omhandler det, der med en samlebetegnelse kan kaldes pilotprojektets administrative set-up. Der er derfor i evaluator teamet blevet formuleret en række evalueringstemaer relateret til det 'administrative set-up'. Disse fremgår nedenfor.

Boks 4: Evalueringstemaer vedr. det administrative set-up

1. Hvorledes har den valgte **organisationsform** fungeret? Herunder hvordan samarbejde har fungeret på **tværs** af de forskellige niveauer? (sekretariat, styregruppe, temagrupper og den nationale følgegruppe).
2. Hvordan har **samarbejdet** fungeret på det enkelte niveau? (sekretariat, styregruppe og temagruppe).
3. Hvorledes har **samarbejdet** med konsulenter vedr. borgerinddragelse fungeret?
4. Vurdering af **hjemmeside**.
5. Hvorledes har **sekretariatsbistanden og projektledelsen** fungeret?

4.6.1. Hvorledes har den valgte organisationsform fungeret?

Samtlige adspurgte styregruppemedlemmer og temagrupper formænd finder den valgte organisationsform for hensigtsmæssig og flere indikerer, at der for dem ikke umiddelbart kan peges på et alternativ hertil. Der peges på, at den nuværende model har været positiv i den forstand, at der har forelagt en klar kompetence fordeling mellem sekretariatet, styregruppen og de 10 temagrupper. Organiseringen har desuden medvirket til, at der i temagrupperne har været højt til loftet i den forstand, at der ikke har været defineret retningslinier og rammer for arbejdet. I flere grupper har der desuden været undergrupper, som har koncentreret sig om nogle få emner med relation til gruppens arbejde. Organisationsformen har med andre ord været med til at fremme selvorganiseringen i de enkelte grupper, modsat har den høje grad af selvorganisering medført, som er en konsekvens af ministerens ’’tomme’ oplæg, en del forvirring i nogle temagrupper til at begynde med jf. næste afsnit.

For styregruppen synes den valgte organisationsform at blive opfattet entydig positiv, idet den fremmer muligheden for, at styregruppen kan koncentrere sig omkring de overordnede strategiske forhold i relation til projektet.

Koordineringen mellem styregruppen, sekretariatet og temagrupperne er imidlertid noget som der i høj grad har været efterspurgt – primært blandt temagrupperformændene. Det er kommet frem, at flere har manglet et koordinationsudvalg til at formidle information, ønsker, behov, ressourcer mv. mellem styregruppen, sekretariatet og temagrupperne. Et koordinationsudvalg synes endvidere især relevant taget i betragtning, at personsammenfald mellem styregruppen og temagrupperne kun i meget ringe grad har fundet sted.

4.6.2. Hvordan har samarbejdet fungeret på det enkelte niveau?

Samarbejdet i *styregruppen* har været kendetegnet ved, at møderne er blevet gennemført i en behagelig og konstruktiv tone, dog kan det fornemmes, at ikke alle har deltaget lige meget i debatterne. Omvendt anføres det, at man har kunne komme til orde med ens meninger og synspunkter. Der peges dog på, at grundet det tidspres pilotprojektet har været underlagt har tingene ofte været forberedt og tæt ved besluttet af sekretariatet før styregruppemøderne. Det kan tænkes at have hæmmet diskussionsniveauet på møderne.

Det faktum, at der fra projektets begyndelse blev meldt ud, at der ikke fandtes vetoret i styregruppen, har modsat fostret, at man langt hen ad vejen har arbejdet med hinanden og ikke imod hinanden i styrgruppen. Et eksempel herpå har været de to værkstedsforløb, som udover, at man kom frem til styregruppens endelig indstilling, har indikeret, at der er en god handlekraft tilstede i gruppen. Et andet eksempel på styregruppens handlekraft er gruppens måde at håndtere problematikken omkring landbruget på. Formanden for styregruppen har bl.a. været til møde med de lokale Landboforeninger for at informere omkring de forslag - herunder korridorer – der er fremkommet og pilotprojektet har ligeledes deltaget i et stormøde med Landboforeningens medlemmer.

Timing af de afholdte møder synes ikke altid at have været optimal i forhold til de processer, der er påløbet parallelt. Det har medført, at styregruppen i et par tilfælde ikke har haft mulighed for at læse og kommentere på materiale inden det enten er blevet sendt ud eller uddelt på selve mødet, hvilket har besværliggjort en stillingstagen. Den ikke altid optimale timing med møderne kom bl.a. til udtryk i forbindelse med borgertopmødet og i forbindelse

med temagruppernes aflevering. Det er til dels en konsekvens af, at møderne har været planlagt siden projektet begyndelse.

Studieturen til Holland er af flere blevet fremhævet, idet den har været med til at fremme de uformelle diskussioner blandt styregruppemedlemmerne. Der har desuden generelt været et godt fremmøde til møderne, dog kan der peges på, at opbakningen fra det lokale politiske niveau i form af mødedeltagelse har været svingende de 6 kommuner imellem. Generelt er der stor tilfredshed i styregruppen med borgerinddragelsen og både temagrupperne og borgertopmødet har bestyret styregruppen om, at borgerinddragelsen ikke kun har været en central ide.

Arbejdet i nogle af *temagrupperne* var til at begynde med præget af ministerens 'tomme' oplæg, idet formålet med temagruppernes arbejde ikke stod klart for alle. Dette sagt så er det vurderingen, at denne usikkerhed forholdsvis hurtigt blev transformeret til at være en fordel frem for en ulempe, idet rammerne for gruppernes arbejde derved blev set som meget rummelige.

Medlemmerne har været glade for diskussionerne i temagrupperne og 35 pct. indikerer, at arbejdet har medført, at de selv har fået en bedre viden omkring det pågældende emne og om lokalområdet – herunder fordele og ulemper. Samtidig finder hovedparten endvidere, at de har haft mulighed for at stille deres lokalkendskab og faglig viden til rådighed i arbejdet. Konfliktniveauet har været varierende grupperne imellem, hvilket til dels skal tilskrives gruppernes forskellige genstandsfelter, dels sammensætninger. Ifølge den anden spørgeskema har der i udstræk grad være vilje i temagrupperne til at samarbejde og bearbejde konflikter positivt. Henholdsvis 25 pct. og 42 pct. er enten helt enige eller delvist uenige heri.

Flere af grupperne har benyttet sig af fagfolk til give oplæg om specifikke emner og der er blevet afholdt et par offentlighedsarrangementer organiseret af temagrupperne. Det er dog kendetegnende for temagrupperne, at det har været en fast kerne af personer, der har påtaget sig den største arbejdsbyrde. Det vurderes desuden, at de tilknyttede ressourcepersoner har understøttet grupperne på positiv vis rent fagligt.

4 pct. af temagruppemedlemmerne finder, at udbyttet af arbejdet har været lavt, mens respektive 36 pct. og 44 pct. er helt eller delvist enige i, at udbyttet har været højt jf. tabellen nedenfor.

Tabel 13: Udbyttet af temagrupperne var høj:

	Procent
Helt enig	36
Delvist enig	44
Delvist uenig	12
Helt uenig	4
Ved ikke	4
Total	100

Kilde: Første spørgeskemarunde

Adspurgte om arbejdet i temagrupperne fremgår det, at hovedparten af såvel de mandlige som de kvindelige deltagere (73 pct.) finder, at det har været muligt at fremkomme med deres me-

ninger internt i gruppen. 20 pct. er delvist enige heri, mens 4 pct. finder, at det ikke har været muligt. Billedet bliver på den anden side mere uklart når det kommer til, hvorvidt enkelte temagrupper medlemmer har været for styrende. Som det fremgår af nedenstående mener 24 pct., at det har været tilfældet, mens 27 pct. er helt uenige her i. 53 pct. peger desuden på, at formanden for deres temagrupper har været god til at lede møderne og kun 15 pct. finder at nogle interessegrupper er blevet forfordelt.

Table 14: Enkelte medlemmer var for styrende

	Procent
Helt enig	24
Delvist enig	29
Delvist uenig	14
Helt uenig	27
Ved ikke	6
Total	100

Kilde: Første spørgeskemaruunde

Engagementet og ansvarsfølelsen for pilotprojektet vurderes at være høj blandt grupperne i relation til at indlevere kvalificerede forslag til styregruppen. Kun 12 pct. mener ikke, at de har haft et stor ansvar i den henseende. Når dette er sagt, så har flere anført i spørgeskemaet og i interviews, at de gerne havde set, at temagruppermedlemmerne på en eller anden facon måtte deltage i borgertopmødet den 26. februar.

De involverede har primært valgt at engagere sig i pilotprojektet, fordi man finder ideen om en nationalpark for god, dette efterfølges af, at man finder arbejdet interessant. Derimod har ganske få (14 pct.) anført, at man umiddelbart har meldt sig forbi det er sjovt.

'Som borgere har man pligt til involvere sig', dette udsagn - som indirekte er et udtryk for de adspurgtes demokratiopfattelse - får vandene til at skilles. 33 pct. erklærer, at det har en meget stor betydning for, at de har involveret sig, mens det ikke har nogen betydning for 17 pct.

Table 15: Som borger har man pligt til at involvere sig

	Procent
Meget stor betydning	33
Nogen betydning	31
Ikke særlig stor betydning	19
Slet ingen betydning	17
Total	100

Kilde: Første spørgeskemaruunde

Arbejdet i det *udvidede sekretariat* synes at have fungeret godt og der har været en konstruktiv og positiv tilgang til arbejdet både omkring planlægning af borgertopmødet og omkring sammenskrivning af de mange sider (700) fra de 10 temagrupper. Det reflekteres desuden i det store fremmøde, der har været på de afholdte møder og på midtvejsmødet med temagrupperformændene var der stor spørgelyst blandt medlemmerne af de udvidede sekretariat.

4.6.3. Hvorledes har samarbejdet med konsulenter vedr. borgerinddragelse fungeret?

Samarbejdet med Teknologirådet omkring udarbejdelse af strategi for borgerinddragelsesforløbet samt den efterfølgende implementering har primært foregået mellem sekretariatet og Teknologirådet. Styregruppen har ikke været indover selve tilrettelæggelsen af borgerinddragelsesforløbet, men er blevet præsenteret for et oplæg på det første styregruppemøde, som de efterfølgende vedtog. De adspurgte styregruppemedlemmer erindrer, at der var meget lidt diskussion og/eller bemærkninger til oplægget omkring borgerinddragelsesforløbet.

Den efterfølgende koordinering og samarbejde har ligeledes primært foregået direkte mellem sekretariatet og Teknologirådet, men med deltagelse af konsulenterne på styregruppemøder og i det udvidede sekretariats møder.

Samarbejdet mellem sekretariat og konsulenter vurderes fra begge sider at have været virkeligt godt i alle dele af processen. En åbenlys grund hertil er bl.a., at projektområdet ligger tæt på København og det derfor har været lettere at tage til aftenmøder mm. Der peges desuden på, at konsulenterne erfaring på området har fordret, at der i såvel sekretariatet som i styregruppen har været mod til at prøve noget nyt.

4.6.4. Vurdering af hjemmeside

Et af pilotprojektets vigtigste redskaber til videreformidling er hjemmesiden, som kan findes ad tre veje; www.skovognatur.dk, www2.skovognatur.dk og www.sns.dk. Herfra kan man klikke sig videre til de enkelte pilotområders hjemmesider.

Er Kongernes Nordsjællands website anvendeligt og overskueligt?

Hjemmesiden er overordnet inddelt i en række emner eller 'søjler', hvorunder man kan finde mere information. Hovedemnerne er:

- Om pilotprojektet
- Natur
- Kultur
- Landskab
- Erhverv
- Friluftsliv og turisme
- Organisation og møder
- Love og planer
- Økonomi
- Link og partnere

Hvert emne har en række underpunkter. "Om pilotprojektet" giver bl.a. informationer om baggrund og status for projektet, samt om de seneste nyheder og man kan komme med ideer og indlæg til projektet. Der er desuden mulighed for at tilmelde sig et nyhedsbrev. Kategorierne 'Natur', 'Kultur', 'Landskab', 'Erhverv' og 'Friluftsliv/turisme' præsenterer informationer omkring hvad, der er kendetegnede for området i forhold til de anførte emner og det er endvidere muligt at læse mere omkring de undersøgelser man har sat i gang i relation til de specifikke emne. Hjemmesiden giver også information

omkring økonomien i projektet og hvorledes det organisatorisk er bygget op, samt en møde kalender for de forskellige grupper og referater herfra.

I venstre side af hjemmesiden er de seneste nyheder listet og det er ligeledes muligt at klikke sig videre fra hovedsiden til ”Nationalpark? Kom og deltag”. Her er borgerinddragelsesforløber kort beskrevet inklusiv link til temagruppernes arbejde og til resultaterne fra borgertopmødet.

Sammenholdes de to ”ben” processen omkring pilotområderne er bygget op omkring, nemlig det at fremme natur, kultur, friluftsliv samt erhvervsmuligheder og lokal forankring (borgerinddragelse), må det konkluderes, at Nordsjællands hjemmeside er bedre velfbalanceret end eksempelvis hjemmesiden for Thy i forhold til information omkring de to parallelt kørende processer, dog fortsat med en mindre ”overvægt” af information omkring natur, kultur, friluftsliv og erhvervsmuligheder.

Trafikken på hjemmesiden

Trafikken på hjemmesiden er baseret på data fra Skov- og Naturstyrelsen, Presse – og Informationskontoret. Det har kun været muligt at modtage information omkring de 300 mest besøgte sider for hele Skov- og Naturstyrelsen, hvilket selvfølgelig vil sige at det ikke har været muligt at indhente data omkring hver enkel side for pilotprojektet. Men generelt kan det dog anføres at så frem en side ikke fremgår af top 300 listen, har den haft et besøgstal, der ligger på under 0,2 pct.

I perioden 1. januar til 31. marts 2005 har i alt 15.881 besøgende været inde på hjemmesidens start side. Det unikke brugere antal har man ikke kunne oplyse fra Skov og Naturstyrelsens side. 2.301 har været inde på siden med nyheder. Det er i midlertidig ikke muligt at sige noget omkring antallet af besøgende på de andre undersider, idet de ikke fremgår af top 300 listen andet end, at antallet af besøgende må være under 2.300. Sammenlignet med de andre pilotområder, ligger Kongernes Nordsjælland i midten, hvor pilotprojektet på Mols topper med 19.164 besøgende, mens pilotprojektet på Møn har haft 14.106 besøgende i alt.

Udfra statistikken kan man desuden se, at 59 pct. af de besøgende har været på hjemmesiden mellem kl. 8 og 17, mens de resterende 41 pct. har besøgt hjemmesiden efter arbejdstid. Det hænger formodentlig sammen med elementet omkring borgerinddragelse og de mange frivillige, der har været involveret i projektet.

Som det fremgår af tabellen nedenfor har antallet af unikke besøgende på hjemmesiderne for 5 af pilotområderne⁵ værende støt stigende siden januar 2003 og frem til april 2005. Siden første status måling i 2003 og til den sidste er der sket en stigning på omkring 11.000 unikke brugere. Stigningen finder primært sted lige i begyndelsen og så igen i de sidste intervaller for så at falde lidt igen i det sidste interval.

⁵ De fem områder er: Møn, Mols, Li. Vildmose, Kongernes Nordsjælland og Thy

Tabel 16: Udvikling over til i antal besøgende

Tidsinterval	Antal besøgende	Antal unikke besøgende
1. januar 03 – 26. marts 03	939	588
27. marts 03 – 18. juni 03	3,984	1,934
19. juni 03 – 10. okt. 03	3,541	1,454
11. okt. 03 – 3. dec. 03	6,777	2,114
4. dec. 03 – 25 feb. 04	11,989	3,872
26. feb. 04 – 19. maj 04	22,166	5,947
20. maj 04 – 11. aug. 04	32,004	7,792
12. aug. 04 – 3. nov. 04	43,903	10,311
4. nov. 04 – 26. jan. 05	57,350	12,343
27. jan. 05 – 20. april. 05	62,148	11,524

Kilde: SNS

Det har ikke været muligt at få tallet isoleret set for nationalparkprojektet i Kongernes Nordsjælland fra Skov – og Naturstyrelsen. Men udviklingen må formodes at ligne de fem nationalparker.

Pilotprojektets hjemmeside har, jf. nedenfor, fungeret som en vigtig informationskilde for temagrupperne, henholdsvis 12 og 14 pct. har anvendt enten hjemmesiden flere gange om ugen eller ca. en gang pr uge. Modsat er der 16 pct., som ikke finder information via hjemmesiden.

Tabel 17: Brug af hjemmesiden

	Procent
Flere gange om ugen	12
Ca. en gang om ugen	14
Flere gange om måneden	32
Sjældnere	26
Aldrig	16
Total	100

Kilde: Første spørgeskemaruunde

Fra interviews fremgår det desuden, at e-mailen har været det primære interne kommunikations medie i temagrupperne suppleret af telefonen.

4.6.5. Hvorledes har sekretariatsbistanden og projektledelsen fungeret?

Som det fremgår af tabellen nedenfor finder 32 pct. af temagrupperne sekretariatsbistanden for 'meget tilfredsstillende' og 36 pct. mener den er 'tilfredsstillende'. Samtidig bør det bemærkes, at populationen af 'ved ikke' svar er på næsten samme størrelse som svarene i de to negative svarkategorier (18 pct.). Af negative bemærkninger om sekretariatet kan anføres, at der til tider har været et ønske om mere decideret sekretariatets bistand til temagrupperne i form af udsendelse af referater og materiale mm. Der peges desuden på, at man gerne havde set, at sekretariatet havde været bedre til at klæde temagrupperformændene på til opgaven som formand.

Tabel 18: Tilfredshed med sekretariatet

	Procent
Meget tilfredsstillende	32
Tilfredsstillende	36
Mindre tilfredsstillende	14
Ikke tilfredsstillende	4
Ved ikke	14
Total	100

Kilde: Første spørgeskemaundersøgelse

Blandt styregruppemedlemmer peges der desuden på, at sekretariatet fagligt er meget kompetent og der kan spores en høj grad af tilfredshed med sekretariatet. Det går igen omkring den sekretariats bistand, som der er ydet til styregruppemedlemmerne. Dog påpeges det, at der til tider udsendes for meget papir, og at tidspresset har medvirket til, at sekretariatet i dets arbejdsform til tider har været for top-styrende jf. ovenfor.

Et konkret bidrag fra sekretariatets side til temagrupperne er den udarbejdede vejledning omkring afrapportering. Antallet af 'meget tilfredsstillende' falder til 19 pct. når det omhandler, hvorvidt vejledningen har været nyttig. Igen er andelen af svar i de negative kategorier relativ få – blot 4 pct. finder den for 'ikke tilfredsstillende'. Fra de gennemførte interviews kan der ligeledes spores en høj grad af tilfredshed med sekretariatet. Især har vejledningen fundet høj nytte for temagruppeformændene, idet den har været med til at klargøre både hvad hele processen har skulle munde ud i og til at klargøre formændenes pligter. Vejledningen har, med andre ord, fungeret som et godt udgangspunkt for det videre arbejde og har gjort det 'blanke papir' mindre blankt.

Tabel 19: Tilfredshed med sekretariatets vejledning

	Procent
Meget tilfredsstillende	19
Tilfredsstillende	51
Mindre tilfredsstillende	12
Ikke tilfredsstillende	4
Ved ikke	14
Total	100

Kilde: Første spørgeskemaundersøgelse

Omkring selve projektledelsen vurderes det, at man har formået at finde en balance mellem på den ene side en centralistisk beslutnings proces og på den anden side en beslutnings proces, hvor mangt og meget sendes i høring i styregruppen og det udvidede sekretariat. Det hænger sandsynligvis sammen med, at målet for projektet har været klar for projektledelsen fra begyndelsen. Hertil bør det tilføjes, at projektledelsen består af et team, der har erfaringer med at gennemføre lignende projekter.