

Promilleafgiftsfonden for landbrug

Notat

SEGES Innovation
Planter & Miljø

Erfaringer med helhedsplaner indenfor kyst- og vandløbsnære områder	Ansvarlig	RILA, HMHM
	Oprettet	12-10-2022
Projekt: 7891, Vand væk fra dyrkningsmæssigt værdifulde landbrugsjorder	Side	1 af 8

Erfaringer med helhedsplaner indenfor kyst- og vandløbsnære områder

For at løse udfordringerne med vandlidende og oversvømmede landbrugsjorder har de seneste års gentagende hændelser vist, at det kræver aktive handlinger. Handlinger og win-win løsninger som i kyst- og vandløbsnære områder oftest kræver samarbejde mellem landmænd, myndigheder og andre aktører for at blive effektueret.

I projektet 'Vand væk fra dyrkningsmæssigt værdifulde landbrugsjorder, som er støttet af Promilleafgiftsfonden for Landbrug er målet at udarbejde handleplaner for afvanding. Disse skal bidrage til at sikre, at dyrkningsmulighederne på dyrkningsmæssigt værdifulde landbrugsjorder opretholdes gennem rentable, helhedsorienterede klimatilpasningsløsninger, der er fagligt funderet og anerkendt af landmænd, myndigheder og andre aktører.

Nærværende notat tager udgangspunkt i cases/eksempler, hvor der er udarbejdet, eller er igangværende arbejde omkring udarbejdelse af helhedsplaner for et vandløbssystem og dets opland for at afværge oversvømmelser fra ekstreme nedbørshændelser. Erfaringerne og den generede viden fra disse cases med helhedsplaner skal bidrage til at lette udarbejdelsen af handleplaner for afvandingsproblemstillinger tilknyttet kyst- og vandløbspåvirkede arealer.

Formålet med handleplanerne er, at landmanden evt. i samarbejde med myndighederne og andre aktører får planlagt og igangsat de mest effektive og økonomiske rentable løsninger ift. at undgå eller reducere problemerne med vandlidende eller oversvømmede landbrugsjorder.

Hvad er en helhedsplan?

En helhedsplan har generelt til formål at afdække potentielle løsningsmuligheder med tilhørende konsekvensvurderinger for et klimafølsomt vandløbssystem og dets opland. Scenarier udarbejdes på baggrund af en faglig forståelse for åen og dens opland, samt en kortlægning af hvilke hensyn der findes på tværs af kommunegrænser, interesser, værdier og aktiviteter omkring åen. Ved at inddrage lokale perspektiver i en helhedsplan er det muligt at indtænke løsninger, der giver merværdi for alle (Esbjerg Kommune, 2022a; Miljø- & Fødevarerministeriet, 2017; MST, 2019).

Eksempler på forskellige helhedsplaner med udgangspunkt i forskellige udfordringer

Herunder er der samlet eksempler på kommuner og forsyninger der er indgået i en form for partnerskaber med at skabe helhedsplaner for klimafølsomme vandløbssystemer. Listen skal tjene til inspirationer med forskellige bud på helhedsplaner og hvordan samarbejderne er opstået.

Gudenåen

Gudenå-komiteen er en politisk organisering med 7 medlemskommuner, der kigger på fælles interesser langs med vandløbssystemet på tværs af kommunegrænserne (MST, 2019). Gudenåkomiteen består af ét kommunalt bestyrelsesmedlem fra hver medlemskommune. I denne komite er der blevet arbejdet med

at finde løsninger såsom vandparkering, når der kommer store vandmængder på kort tid. Arbejdet i komitten har vist, at det ikke er muligt at finde andre løsninger end at vandet må oversvømme de lavtliggende områder.

Ryå samarbejdet

Består af Jammerbugt og Brønderslev kommuner og understøttes af Limfjordsrådet. Helhedsplanen har afsæt i to ting: Dels oversvømmelse af store landbrugsarealer, dels tilbageholdelse af kvælstof i store vådområdeprojekter. Samarbejdet inddrager lokale interessenter i planlægningen (MST 2019). Ryå afvander et meget stort – og fladt – område, og der er stigende problemer med afvanding. Det viser sig blandt andet ved længerevarende og hyppigere oversvømmelse af vigtige og intensivt dyrkede landbrugsområder. Afvandingsproblemerne forværres af klimaproblemerne og de traditionelle løsninger udfordres, blandt andet fordi de modarbejder miljø- og naturhensyn (Helhedsplan for Ryå version 4).

Storå-samarbejdet

Består af Holstebro, Herning og Ikast-Brande kommuner og deres forsyningsselskaber. Samarbejdet blev i gang sat i 2013 på baggrund af oversvømmelser i Holstebro langs Storå (MST 2019). Samarbejdet har bl.a. resulteret i en film om vandløbet og hvorfor der ikke kan graves dybere for at få en bedre vandafledning. I samarbejdet er de kommet frem til, at den eneste reelle løsning er en dæmning før Holstebro, og da det kun er et Holstebro-problem er samarbejdet gået i dvale (KL notat 2022). Dog er der opstået et nyt samarbejde, Storeå-komiteen i februar 2022. Komiteens opgave er at sætte fokus på helhedstænkning med udgangspunkt i Storås forløb fra kilde til udløb via et bredt samarbejde mellem kommuner og interessenter. Partnerne skal samtænke og lægge en plan for interesserne i vandafledning, CO2-reduktion fra lavbundsarealer, reduktion af næringsstofudledning via vådområder samt forbedring af naturen og øget biodiversitet (sagro 2022).

Værebros samarbejde

Består af Egedal, Roskilde, Frederikssund, Furesø, Ballerup, Herlev og Gladsaxe kommuner samt deres forsyningsselskaber. Samarbejdet er i opstartsfasen (MST 2019). Mængden af nedbør er steget som følge af klimaforandringerne, ligesom vandstanden i fjorden hyppigere er påvirket af stormflod, der skaber stuvning langt op i åen. Begge dele bidrager til, at de områder i ådalen, der i en årrække har været landbrugsarealer, nu ikke længere er tørre, men derimod står under vand store dele af året (Fonden Teknologirådet, 2019).

Aarhus Vand – samarbejde om funktionelt ejerskab

I Aarhus Vand har man samarbejdet med forskellige lodsejere om et såkaldt funktionelt ejerskab, hvor forsyningen mod en aftalt compensation får ejerskab til en given funktion af et anlæg eller areal. Det har man benyttet til at indgå aftaler med landmænd i Aarhus kommune. Aftalerne giver Aarhus Vand ret til udledning af overfladevand under skybrud fra Aarhus Vands anlæg på et fastsat landbrugsareal. Aarhus Vand betaler både et engangsbeløb for at få retten til udledning af vand samt en afgrødeerstatning for hver gang man benytter muligheden for "vandparkering" under ekstremhændelser. Størrelsen af afgrødeerstatningen er aftalt mellem DANVA og Landbrug & Fødevarer (Fonden Teknologirådet, 2019).

Helhedsplan for Kongeåen

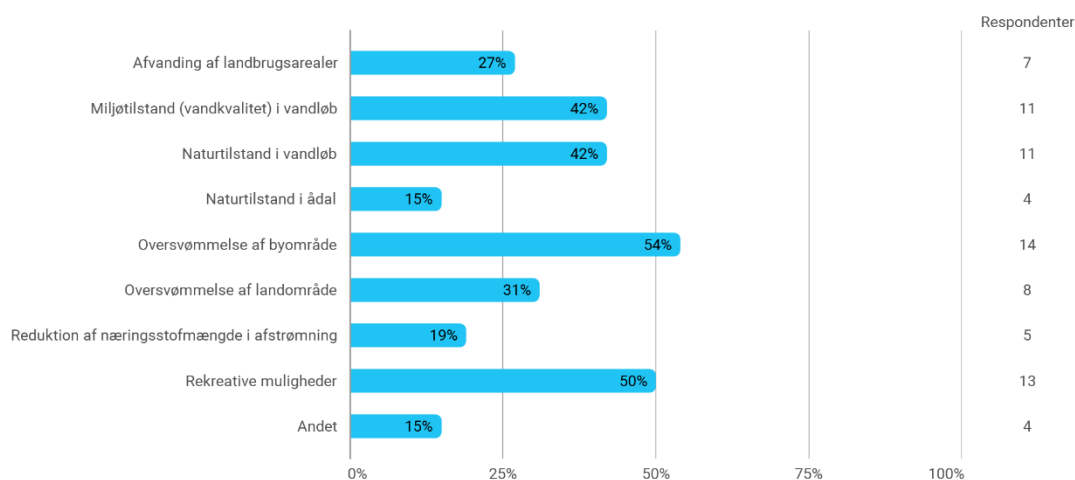
Esbjerg, Vejen og Kolding Kommune er gået sammen om at udarbejde en helhedsplan for Kongeåen. Formålet med helhedsplanen er at arbejde hen imod en samlet planlægning af Kongeåens vandhåndtering for at mindske konsekvenserne forbundet med oversvømmelser og de ændrede nedbørsmønstre, og for at finde de helhedsorienterede løsninger. Hertil har de tre kommuner nedsat en tværkommunal Kongeå-komité. Der er igangsat en bred inddragelsesproces af aktører langs Kongeåen med henblik på at få belyst de forskellige perspektiver på og interesser omkring åen, både nu og i fremtiden (Esbjerg.dk 2022). For at inddrage borgere og lokale aktører på tværs af de tre kommuner, er der inviteret til interviews og workshops som en del af en inddragelsesproces.

Hvad kickstarter et samarbejde omkring en helhedsplan?

En eller to oversvømmelser fra ekstreme regnhændelser / skybrud (evt. kombineret med højvande i fjord) o.l. i bynære områder ses ofte som værende den udløsende faktor for klimatilpasning / helhedsplanlægning. Dette skaber politisk bevågenhed og sætter gang i arbejdet. Andre aspekter som rekreative interesser, naturforbedring, økologisk tilstand i vandløbene, tilbageholdelse af kvælstof, boligsociale udfordringer bliver kombineret med vandhåndtering (forsinkelse og tilbageholdelse af vand) og sikringen mod oversvømmelser (MST, 2019). Udsigten til at der kommer flere og hyppige ekstremnedbørshændelser, har tydeliggjort, at løsningerne ikke kan findes indenfor kommunegrænsen, men skal følge vandløbets udstrækninger, for at lave holdbare løsninger (MST 2017).

For at forhindre oversvømmelser i landområder og starte arbejdet omkring en helhedsplan kræves gentagne større eller hyppigere oversvømmelser af ånære områder. Dette skaber efter flere oversvømmelser opmærksomhed og det besluttes, at "der må gøres noget" (MST, 2019).

Kommunernes Landsforening (KL) har på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse med svar fra 24 kommuner undersøgt kommunernes begrundelse for at påbegynde en helhedsplanlægning af vandløbssystemer / vandløbsstrækninger. Kommunerne har forholdt sig til ni mulige begrundelser udover "Andet" og har kunnet vælge en eller flere begrundelser. Af figur 1 ses, at "Oversvømmelse af byområde" og "Rekreative muligheder" oftest er begrundelsen for at påbegynde en helhedsplan. Andet dækker over at "Sikre de Kulturhistorisk fund" og "Anlæg af jernbane gennem stort regnvandsbassin". Svarende er baseret på kommunernes planlægning af helhedsplaner fra i alt 17 forskellige vandløbssystemer eller vandløbsstrækninger (KL, 2018).



Figur 1. Kommunernes begrundelse for at påbegynde en helhedsplanlægning af vandløbssystem / vandløbsstrækning (KL, 2018).

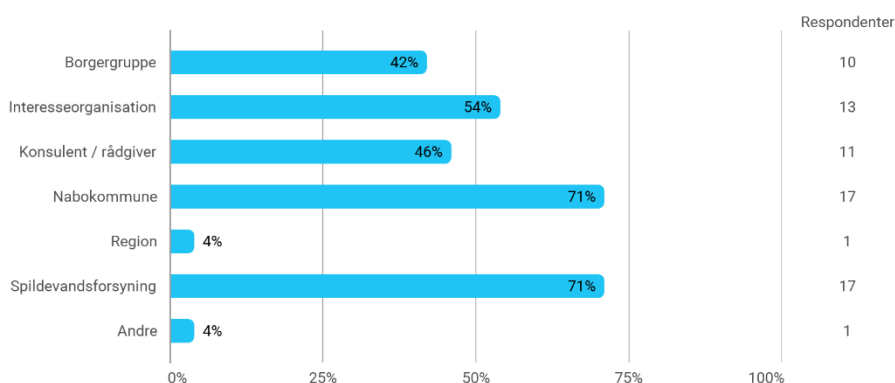
Hvordan bliver en helhedsplan til?

Organisatorisk er der flere forskellige modeller for hvordan arbejdet omkring en helhedsplan struktureres og udføres. Det er op til den/de enkelte kommuner at organisere sig. Erfaringer viser, at det vigtigste er, at den organisering, der vælges, er klar og konsistent, så der ikke er tvivl om kommandovejen. Yderligere skal der være én fast projektleder (MST, 2019).

Hertil er det vigtigt at pointere, at borgere/lodsejere/interessenter ikke selv skaber helhedsplaner/projekter. De rejser ønske om at afværge af oversvømmelser over for kommunen (MST, 2019).

Hvem bliver inddraget i udarbejdelsen af en helhedsplan? Hvem er partnerne?

Det er kommunerne der udarbejder helhedsplaner for vandløbssystemer. Men da et vandløbssystem kan krydse flere kommunegrænser, er det ofte nødvendigt med et tværkommunalt samarbejde og inddragelse af andre interessenter som bl.a. forsyningsselskaber, landbruget og andre erhverv, lodsejere i det åbne land og husejere i byen (MST 2019). Figur 2 viser hvilke eksterne samarbejdspartnere kommunerne inddrager i arbejdet med helhedsplaner.



Figur 2. Kommunernes eksterne samarbejdspartnere under udarbejdelse af en helhedsplan for et vandløbssystem. Svar er baseret på KL' spørgeskemaundersøgelse baseret på 24 kommuners svar og erfaringer fra planlægning af helhedsplaner for i alt 17 forskellige vandløbssystemer (KL, 2018).

Som eksempel samarbejder Gudenå komiteen ifm. udarbejdelse af en helhedsplan for Gudenåen med større interesseorganisationer i oplandet, bl.a. landbrugs-, skovbrugs- og andre lodsejerinteresser, natur- og miljøinteresser, rekreative interesser og turismeinteresser (Jørgensen og Jensen, 2021). I helhedsplanen til Kongeåen er det et tværkommunalt samarbejde mellem kommunerne Esbjerg, Vejen og Kolding, som udover at inddrage forsyningen også inddrager lokale landboforeninger og vandløbslaug. Natur- og miljøorganisationer som Dansk Naturfredningsforening (DN), Dansk Botanisk Forening, Dansk Ornitologisk Forening (DOF), Naturstyrelsen og Nationalpark Vadehavet inddraget. Yderligere er kulturinstitutioner, turismeerhverv og rekreative interesser som Museet Sønderkov, Vamdrup Byforum, campingpladser, Danmarks Jægerforbund, Sportsfiskerforeninger og Friluftsråd inddraget (Esbjerg Kommune, 2022a).

Hvordan formidles om arbejdet med helhedsplaner?

Formidling til interessenter indgår i alle ovenstående nævnt eksempler på samarbejder om helhedsplaner. Formidlingen sker bl.a. via hjemmesider eller særskilte opslag på anden hjemmeside (MST, 2019).

Hvornår involveres mennesker hvis arealer er berørt?

Det er der forskellige løsninger til, men flere steder ses det, at der er fokus på at få de lokale aktører og viden fra dem ind tidligt i processen, for at der kommer et godt samarbejde og der kommer ejerskab ind i processen. Dette er bl.a. sket ved Kongeåen, hvor en aktiv inddragelse bl.a. via interviewrunder af de lokale aktører langs hele Kongeå-strækningen blev igangsat forud for en reel udarbejdelse af helhedsplanen (Esbjerg Kommune, 2022a; 2022b).

Hvordan involveres lodsejere og andre interessenter?

Lodsejere og andre interessenter inddrages i planen enten via borgermøder eller ved at inddrage repræsentanter for forskellige grupper af interessenter i projektarbejdet (MST, 2019). Langs Kongeå-strækningen er lokale aktører som nævnt inddraget via interviewrunder, men der blev også afholdt tre workshops (Esbjerg Kommune, 2022b). I udarbejdelsen af helhedsplanen for Gudenåen blev der afholdt fire virtuelle workshops (pga. COVID-19 situationen), hver dækkende en udvalgt geografisk strækning af Gudenåen (Jørgensen og Jensen, 2021).

Hvilke muligheder har lodsejerne for indflydelse og at påvirke proces og beslutninger?

Involveringen af lodsejerne og andre interessenter langs Kongeå-strækningen inden udarbejdelse af helhedsplanen bidrog med vigtig baggrundsviden for det videre arbejde med helhedsplanen. I og med at forskellige perspektiver på og interesser omkring åen – både nu og i fremtiden – blev belyst. Samtidig blev der på baggrund af de afholdte workshops udarbejdet et fælles idékatalog på tværs af de lokale aktører og deres interesser. Idékataloget kan bruges i det videre arbejde med helhedsplanen for Kongeåen da den afspejler problemstillinger samt konkrete idéer og handlinger (Esbjerg Kommune, 2022b).

Ligeledes havde de virtuelle workshops afholdt i forbindelse med helhedsplanen for Gudenåen til formål at få indsigt i lokale interessenters perspektiver på klimaforandringerne betydning for Gudenåen i nutid og fremtid. Det blev forsøgt at fremhæve interessenternes fælles perspektiver og skabe begyndende relationer rettet mod handling i fremtiden. Ønskes var, at interessenternes perspektiver aktivt skulle inddrages i udarbejdelsen af virkemiddelkataloget i helhedsplanen, så interessenternes ønsker til den fremtidige anvendelse af Gudenåen og dens opland var tydelige (Jørgensen og Jensen, 2021).

I Ryå samarbejdet har de til gengæld oplevet, at interessenter, herunder lodsejere, kan have forudfattede meninger om planen, kommunen og andre interessenter inden starte. Det kan give en træghed i projekter/planer, og denne del skal ikke undervurderes. I Ryå-projektet blev tanken om et vådområdeprojekt lanceret første gang for 8 år siden. Den blev dårligt modtaget blandt lodsejere og blev derfor lukket ned igen. Efter en oversvømmelseshændelse, vendte stemning til en positiv holdning og så blev projektet på ny igangsat (MST 2019).

Kan lodsejeren komme med indspark til løsninger/muligheder? Tages der hensyn til lodsejernes ønsker?

I helhedsplanen for Kongeåen har lodsejeren og andre interessenter haft mulighed for at komme med indspark til løsninger mv. Det er meningen, at det udarbejdede idékatalog, som er output af inddragelsesprocessen, og som afspejler problemstillinger samt indeholder konkrete idéer og handlinger, skal kvalificere grundlaget for en udarbejdelse af helhedsplanen for Kongeåen. I Esbjerg Kommune, 2022a står der: *"Hvis helhedsplanen for Kongeåen skal afspejle et samlet billede af potentielle muligheder for hele vandoplandet, er det vigtigt også at forstå åen og dens opland som helhed – ikke kun på tværs af kommuneskel, men ligeledes på tværs af interesser, værdier og aktiviteter omkring åen. Ved at lytte til og aktivt inddrage de lokale aktørperspektiver i en helhedsplan, er det muligt at indtænke løsninger med merværdi. Med andre ord vil det sige, at ved at indtænke lokal viden om og perspektiver på f.eks. interesser og værdier som kulturhistorie, turisme, rekreative områder, natur og landbrug, skaber man fælles løsninger med mere værdi for alle. De lokale perspektiver er med til at kvalificere grundlaget for en udarbejdelse af helhedsplanen".*

Hvordan finansieres projekter omkring helhedsplanlægning?

De nuværende projekter har været finansieret forskelligt. Nogle gange har kommunerne og/eller forsyninger finansieret et eller dele af et projekt. Eksterne midler fra EU eller andre fonde har støttet projekter. Kombinationer af forskellige finansieringskilder har også været brugt. Ingen af helhedsplanerne har været finansieret efter vandløbslovens nytteprincip, men man skal være opmærksom på, at dette kan ske ved udførelsen af en helhedsplan, når projekteringen kendes og det vides hvem der får nytte af projektet (MST, 2019).

Barrierer

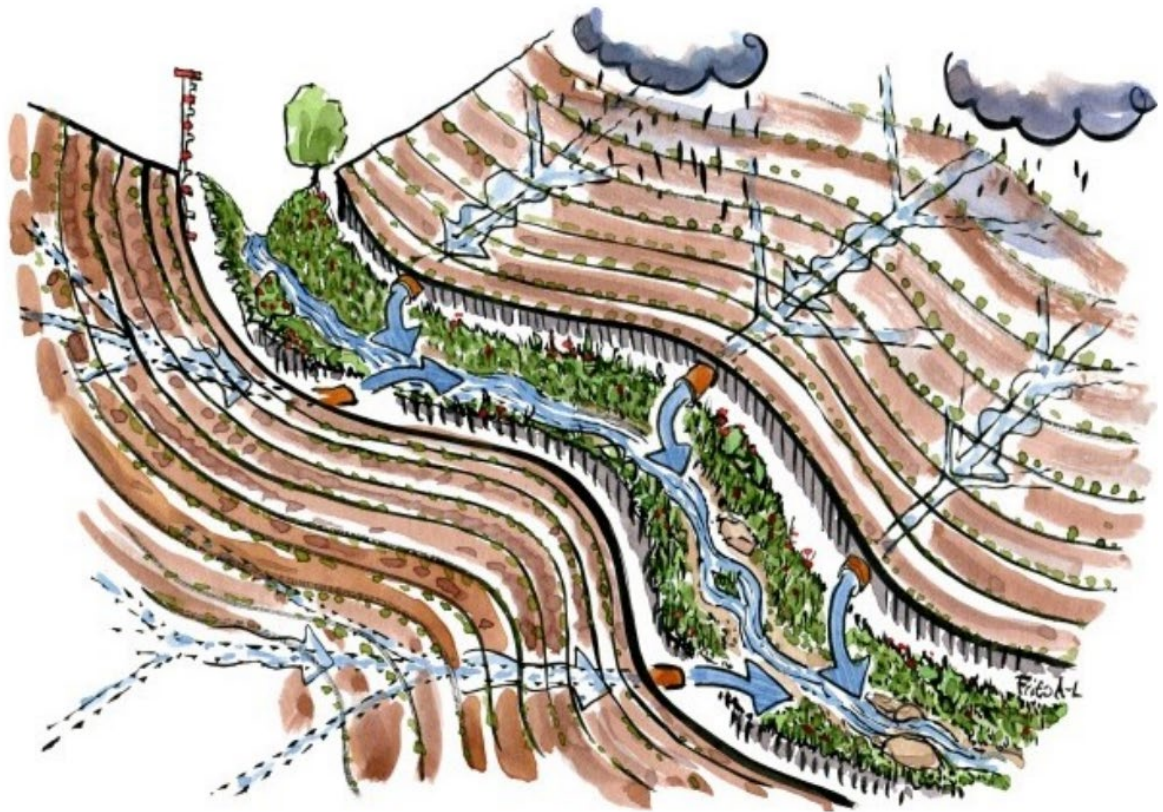
Ved udarbejdelse af helhedsplaner for et vandløbssystem, der går på tværs af kommunegrænser, interesser, værdier og aktiviteter vil der være forskellige barrierer. De identificerede barrierer er listet herunder:

- Udarbejdelse af en helhedsplan er en proces der tager tid. Involvering, dataindsamling, modellering mv.
- Forudfattede meninger om helhedsplanen, kommunen og andre interessenter kan bidrage til træghed i processen.

- Der kan være modsatrettede konsekvenser ved tiltag for afvanding som f.eks. kan gå ud over rigkær og andet værdifuld natur.
- Nedbørshændelser kan ske i én kommune, men effekterne ses i en nedstrøms kommune, som ikke har direkte indflydelse på forholdene i opstrøms kommune.

Modsatrettede hovedinteresser fra interessenterne. Illustreret i Miljø- & Fødevareministeriet, 2017 som vist i figur 3.





Figur 3. Tegningerne illustrerer det perfekte vandløb for henholdsvis natur, afvanding samt klimatilpasning og byer (Miljø- & Fødevareministeriet, 2017; illustrationer af Frits Ahlefeldt).

Referencer

Esbjerg Kommune, 2022a. Helhedsplan for Kongeåen - Inddragelsesproces. <https://www.esbjerg.dk/energi-og-miljoe/vand/vandloeb-og-soeer/naturprojekter/kongea-komiteen/helhedsplan-for-kongeaen-inddragelsesproces>. Hjemmeside besøgt oktober 2022.

Esbjerg Kommune, 2022b. Fælles Idekatalog på tværs af lokale aktører langs Kongeåen. <https://www.esbjerg.dk/energi-og-miljoe/vand/vandloeb-og-soeer/naturprojekter/kongea-komiteen/fælles-idekatalog-paa-tvaers-af-lokale-aktoerer-langs-kongeaen>. Hjemmeside besøgt oktober 2022.

Esbjerg.dk 2022: Inddragelsesproces for Helhedsplan for Kongeåen. <https://www.esbjerg.dk/energi-og-miljoe/vand/vandloeb-og-soeer/naturprojekter/kongea-komiteen/helhedsplan-for-kongeaen-inddragelsesproces>

Fonden Teknologirådet, 2019. Vandoplandsbaseret samarbejde langs Værebro Å. https://www.byplanlab.dk/sites/default/files/Vandoplandsbaseret%20samarbejde%20langs%20Vaerebro%20Aa_0.pdf?0.8057542133610696

Harrestrupaa.dk, 2022. <https://harrestrupaa.dk/> besøgt 08-11-2022.

Helhedsplan for Ryå, version 4. <https://www.brønderslev.dk/~media/website/ServiceMenu/Nyheder/2020/03/Helhedsplan%20for%20Ry%C3%A5.pdf>.

KL, 2018. Erfaringer fra Kommuners helhedsplanlægning af vandløb. Notat.

KL Notat, 2020: Tværkommunale fora for vandløb og kyster. <https://www.kl.dk/media/28477/bilag-tvaer-kommunale-helhedsplaner-for-vandloebsoplande-og-hoved-kysttraekninger.pdf>

Jørgensen, Mathias Utoft og Jensen, Bjarke Horst, 2021. Virtuelle workshops om interesser i og omkring Gudenåen. Rapport udarbejdet i fællesskab af: Projekterne Helhedsplanen Gudenåen og Coast2Coast Climate Challenges C12 Gudenåen.

Miljø- & Fødevareministeriet, 2017. Rapport fra ekspertudvalget til ændret vandløbsforvaltning. https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Ekspertudvalget_rapport.pdf

MST, 2019. Erfaringsopsamling med helhedsplanlægning for vandløb. Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 37. Redaktion: Weber, Charlotte og Jensen, Niels Philip, KL. ISBN: 978-87-7038-148-2.

Sagro 2022. Storå-komiteen er trukket i arbejdstøjet. <https://www.sagro.dk/nyhedsarkiv/storaa-komiteen-er-trukket-i-arbejdstoejet>.