UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Interessentinddragelse i kommunal klimatilpasning

Kortlægning af interesser og metoder

Andersen, Peter Stubkjær; Horn-Petersen, Lin; Fryd, Ole; Vejre, Henrik

Publication date:
2021

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Andersen, P. S., Horn-Petersen, L., Fryd, O., & Vejre, H. (2021). *Interessentinddragelse i kommunal klimatilpasning: Kortlægning af interesser og metoder*.

Download date: 14. okt.. 2021

KØBENHAVNS UNIVERSITET
INSTITUT FOR GEOVIDENSKAB OG
NATURFORVALTNING



Interessentinddragelse i kommunal klimatilpasning

– Kortlægning af interesser og metoder

Peter Stubkjær Andersen, Lin Horn-Petersen, Ole Fryd og Henrik Vejre

IGN Rapport
Oktober 2021

Titel
Interessentinddragelse i kommunal klimatilpasning
– Kortlægning af interesser og metoder

Forfattere
Peter Stubkjær Andersen, Lin Horn-Petersen, Ole Fryd og Henrik Vejre

Bedes citeret
Andersen, P.S., Horn-Petersen, L., Fryd, O. & Vejre, H. (2021): Interessentinddragelse i kommunal klimatilpasning – Kortlægning af interesser og metoder. IGN Rapport, oktober 2021. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, Frederiksberg. 48 s. ill.

Udgiver
Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Frederiksberg C
ign@ign.ku.dk
www.ign.ku.dk

Ansvarshavende redaktør
Claus Beier

ISBN
978-87-7903-865-3 (web)

Layout omslag
Jette Alsing

Forsidefoto
Oversvømmelse i Nørreådalen
Foto: Henrik Vejre

Publicering
Rapporten er publiceret på www.ign.ku.dk

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse
Skriftlig tilladelse kræves, hvis man vil bruge instituttets navn og/eller dele af denne rapport i sammenhæng med salg og reklame

Sammendrag

Klimatilpasningsprojekter fordrer inddragelse af interessenter, som ofte har specifikke ønsker, lokal viden og erfaringer og væsentlige interesser i forhold til, hvad der konkret igangsættes af forandring i regi af projektet. Kommunerne i Danmark har en særlig rolle i klimatilpasningen, både som projektejer og som myndighed. Derfor hviler der ansvar på den kommunale forvaltning, når interessenter skal høres og involveres. Her bør opmærksomheden rettes på det konkrete projekts karakter, som er afgørende for hvilke inddragelsesmetoder og -værktøjer, der tages i brug.

På baggrund af litteraturstudier, spørgeskemaundersøgelse og en workshop med kommuner i Region Hovedstaden gives følgende anbefalinger i rapporten:

- Vær opmærksom på interessenters forskellige perspektiver og på at sikre transparent i klimatilpasningsprojekter.
- Tag i planlægningen af interessentinddragelse hensyn til at klimatilpasningsprojekter ofte er karakteriseret ved stor kompleksitet, mange dagsordener og skalaer og en lang tidshorisont.
- Vær opmærksom på, hvor vigtig det konkrete klimatilpasningsprojekt er i forhold til andre kommunale opgaver, når indsatser prioriteres.
- Vær opmærksom på eksisterende samarbejder om klimatilpasning, og hvordan der kan skabes rum for partnerskaber med nye interessenter.
- Afklar fra projektstart formål, grænser og forventet udbytte med interessentinddragelse.
- Hav grundig kendskab til 'best practices' om interessentinddragelse i klimatilpasningsprojekter og arbejd for at sikre tidlig og reel inddragelse.

Anbefalingerne er beskrevet i uddybet form i rapporten.

Indholdsfortegnelse

FORORD **5**

1. INTERESSENTINDDRAGELSE I DEN OFFENTLIGE KLIMATILPASNING **6**

Hvorfor inddragelse? **7**
Hvorfor er interessentinddragelse en udfordring? **8**
Er interessentinddragelse i klimatilpasningsprojekter noget særligt? **10**
Eksempler på inddragelse i danske klimatilpasningsprojekter **12**

2. OVERORDNEDE RAMMER FOR INTERESSENTINDDRAGELSE **14**

3. FORVALTNINGSTRADITIONER OG INTERESSENTINDDRAGELSE **17**

4. METODER TIL INDDRAGELSE I KLIMATILPASNINGSPROJEKTER **19**

Eksempler på inddragelsesmetoder **19**
Metoder til inddragelse – hvad skal vi så gøre? **25**

5. KORTLÆGNING AF INTERESSENTER NATIONALT OG REGIONALT **26**

Overnational styring **32**
National styring **32**
Regional styring **32**
Lokal styring **32**
Hvem er interessenterne i det konkrete klimatilpasningsprojekt? **33**

6. INTERESSENTUNDERSØGELSE BLANDT KOMMUNER I REGION HOVEDSTADEN **35**

Introduktion til spørgeskemaundersøgelsen **35**
Resultater af spørgeskemaundersøgelsen **35**

7. WORKSHOP OM INTERESSENTINDDRAGELSE – INPUT FRA KOMMUNERNE **41**

8. FREMTIDENS INTERESSENTINDDRAGELSE I KLIMATILPASNINGSPROJEKTER **43**

Anbefalinger **44**

LITTERATURLISTE **45**

Forord

Denne rapport er udarbejdet i forbindelse med projektet Klimatilpasning på tværs (2020-21), som er igangsat af Region Hovedstaden i samarbejde med en række kommuner i regionen. Forskere fra Københavns Universitet har bidraget med forskningsaktiviteter i form af workshops med kommuner og øvrige interessenter samt i udarbejdelsen af en række notater og rapporter.

Rapporten har til formål at skabe et overblik over interessentinddragelse i forbindelse med klimatilpasningsprojekter. Rapporten giver dels en generel introduktion til interessentinddragelse i den offentlige forvaltning, dels eksempler på metoder til interessentinddragelse. Desuden indeholder rapporten resultater fra en undersøgelse om klimatilpasning og interessentinddragelse blandt kommunerne i Region Hovedstaden.

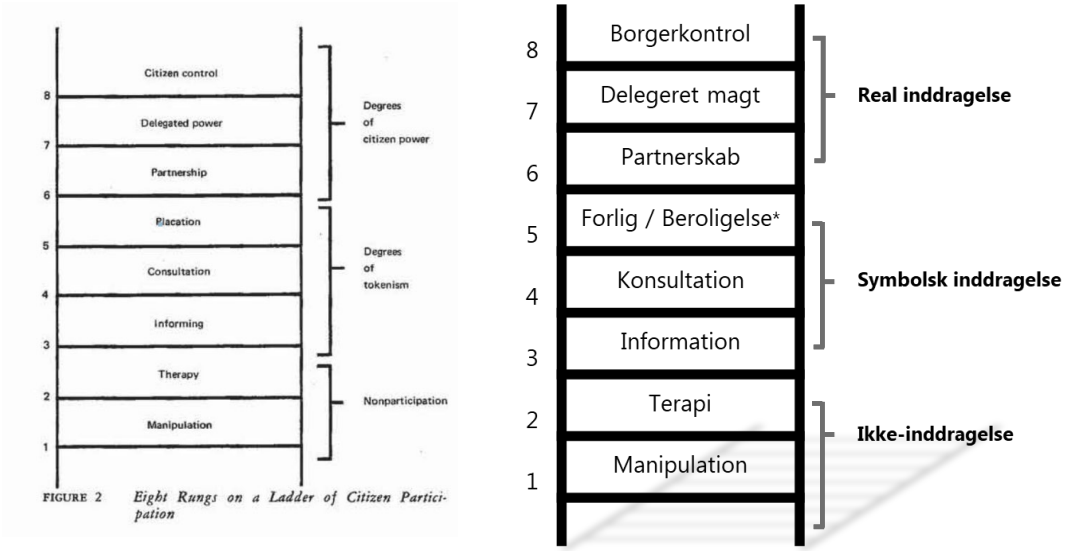
Der er foretaget faglig kvalitetssikring af rapporten ved intern gennemlæsning og diskussion af indholdet blandt forskerne i projektet samt ved en uvildig gennemlæsning og kommentering af indholdet af en videnskabelig medarbejder på lektor-/professorniveau ved Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning på Københavns Universitet.

Frederiksberg, oktober 2021

1. Interessentinddragelse i den offentlige klimatilpasning

Når staten, regionerne og kommunerne i Danmark udarbejder planer for fremtiden, er der en stærk tradition for, at interessenter skal inddrages som del af planlægningsprocessen. Baggrunden for at inddrage de parter, der er berørte af planerne, er flersidige og beror i høj grad på de enkelte interessenters rolle, interesse og indflydelse i det projekt, som planerne er en del af (Ulrich n.d.).

I nogle tilfælde drejer interessentinddragelsen sig blot om at informere borgere, i andre tilfælde drejer inddragelsen sig om en høring, og endelig kan inddragelse bero på at et ønske om at interessenterne skal bidrage aktivt til arbejdet i projektet eller i at være med til tage beslutninger vedrørende projektets gennemførelse. Således kan inddragelsesniveauet spænde vidt, hvilket i litteraturen er blevet illustreret som en "inddragelsesstige", kendt som Arnsteins Ladder, hvor det laveste niveau er beskrevet som manipulation og det øverste trin som borger-kontrol (Hansen & Mäenpää 2008).



Figur 1. Hhv. oprindelig version af Arnstein (1969) og oversat version. *(* Bemærk at "Placation" er vanskeligt at oversætte til dansk).*

Der bliver i interessentstigen brugt værdiladede ord til at beskrive de forskellige grader af inddragelse. En vigtig pointe fra inddragelsesstigen er dog, at den offentlige forvaltning gennem aktive valg kan beslutte, i hvor høj grad interessenter skal eller bør inddrages i et konkret projekt. Og at graden af inddragelsen er rammesættende for, hvilke indsatser og metoder, der bringes i spil i de enkelte projekter.

I danske klimatilpasningsprojekter, som er blevet gennemført det seneste årti, har det næppe været målet at ramme nogen af to yderpunkter, som findes på inddragelsesstigen i forhold til inddragelse af offentligheden. Men inddragelse af berørte parter vurderes i stigende grad vigtigt, når projekter skal gennemføres, blandt andet for at sikre et højere niveau af ejerskab for beslutninger i projektet og for de effekter projektet har (fx Friluftsrådet 2015).

Center for Offentlig Kompetenceudvikling (COK) gennemførte i 2017 en undersøgelse blandt danske kommuner, hvoraf det fremgår, at en af de vigtigste udfordringer i den kommunale forvaltning er inddragelse af borgere. Kommuner har generelt oplevet en stigende tendens til at borgere inddrages i kommunale beslutningsprocesser, men udtrykker samtidig usikkerhed omkring, hvordan man konkret tilrettelægger interessentinddragelsesprocesserne (COK 2017).

Hvorfor inddragelse?

Inddragelse af borgere i projekter som iværksættes af offentlige instanser, er forbundet med en række positive effekter, eksempelvis mulighed for at inddrage viden fra borgere, at mindske mulig modstand mod et projekt, og som nævnt herover, øget ejerskab for projektet og dets formål.

Når det drejer sig om inddragelse generelt kan man med fordel skelne mellem hvilke fordele der er fra et offentlig myndigheds-perspektiv og fra et borgerperspektiv. I en rapport om "Byens borgerinddragelse" lavet til Københavns Kommune (Rambøll 2012) identificeres forskellige typer af formål med interessentinddragelse generelt. Fra et myndighedsperspektiv har inddragelse således i særlig grad til formål at:

- Få indsigt i lokale borgeres forhold
- Få mulighed for at mobilisere lokale kræfter
- Sikre forankring af kommunale indsatser
- Sikre politisk legitimering af planlagte tiltag.

Således har myndighedsperspektivet dels meget konkret fokus på bedre at forstå og inddrage det lokale, og dels at arbejde relationelt med borgere for at opnå opbakning og legitimitet omkring de indsatser, der igangsættes fra myndighedernes side.

Fra et borgerperspektiv kan der ligeledes identificeres en række formål med at blive inddraget i den offentlige forvaltnings projekter (Rambøll 2012):

- Få information om planlagte tiltag
- Få mulighed for at påvirke beslutninger
- Bidrage til at udvikle den lokale identitet
- Medvirke til demokratisk dannelse.

Borgerperspektivet er ligeledes dels konkret i forhold til at opnå information om tiltag og have mulighed for at påvirke tilblivelsen og konkretiseringen af tiltagende, og dels mere abstrakt med hensyn til at bidrage til en højere grad af lokal identitet og demokratiforståelse.

I forhold til de to perspektiver, er der en vigtig pointe i, at det i udgangspunktet er den offentlige myndighed, der har ansvaret for at inddrage borgerne og dermed også har serveretten i forhold til at definere niveauet af inddragelse (jf. Arnsteins inddragelsesstige). Der er således en klar forventning om, at det er den offentlige myndighed, der tager initiativet til inddragelsen. Ligeledes bør der også være en forventning til borgerne om, at de som udgangspunkt ønsker at blive inddraget i beslutningerne og ønsker at bidrage, om end det naturligvis ikke er samtlige borgere i et lokalområde, der medvirker. Pointen er dog, at myndigheder og borgere er gensidigt afhængige når det drejer sig om interessentinddragelse, og dermed har begge parter som udgangspunkt også et ansvar for at bidrage (Marzuki 2015).

I den forbindelse bør det fremhæves, at de identificerede formål fra hhv. et myndigheds- og borgerperspektiv ikke som udgangspunkt er konkurrerende. Ideelt set vil alle ovenstående formål kunne opnås, og dermed sikre synergi mellem myndigheder og borgere, hvilket i et overordnet perspektiv bør være det helt centrale formål med interessentinddragelse (Hansen & Mäenpää 2008).

Hvorfor er interessentinddragelse en udfordring?

Som det blev fremhævet i undersøgelsen fra COK (2017), bliver interessentinddragelse ofte anset for at være en udfordring i de danske kommuner. Der kan fremføres flere generelle forhold ved interessentinddragelse, der gør, at det bliver anset for at være besværligt og udfordrende. I punktform fremhæver bl.a. Saarikoski et al. (2010), at interessentinddragelse også kan være karakteriseret ved at:

- Være mere tids- og ressourcekrævende
- Lede til uenigheder mellem borgere og eksperter
- Enkeltpersoner/-interessenter kan obstruere processen
- Centrale personer ikke nødvendigvis kan eller vil inddrages.

Når interessenter inddrages tager processer oftest længere tid, idet borgere typisk har andre gøremål (arbejde mv.) og derfor ikke har samme tid til rådighed til at indgå i en interessentinddragelses-proces, som den kommunale forvalter. Samtidig kan de enkelte projekter kræve, at deltagerne får yderligere kendskab til situationen (fx teknisk viden), og kan derfor involvere uddannelse såvel processuelt som fagligt. Uenigheder i inddragelsesprocesser må karakteriseres som almindelige, og måske ligefrem en nødvendighed for at komme frem til fælles løsninger. Når en forvaltning inddrager offentligheden, lægger der som udgangspunkt også et mandat til at borgere og andre interessenter kan gøre deres mening gældende. Det betyder dog, at der er en risiko for, at processen løber i hårdknude, og dermed forsinker beslutninger og tiltagenes gennemførsel. Endelig vil man i en inddragelsesproces skulle være opmærksom på, om man har fået inddraget de rigtige personer, herunder om deltagerkredsen er repræsentativ for det konkrete projekt, og at de beslutninger der træffes i inddragelsesprocessen dermed har den fornødne legitimitet. Ofte vil interessent-deltagerkredsen i et projekt være et særligt segment bestående af veluddannede borgere med sociale og økonomiske ressourcer (Inch 2015). Dette kræver således en særlig opmærksomhed fra den kommunale forvaltning i planlægning af inddragelsesprocesser, så repræsentativitet sikres. I den forbindelse opdeler Agger (2005) borgerne i tre kategorier, hhv. ”Ekspertaktivister”, ”Hverdagsmagere”, og ”ikke-deltagende borgere”. Agger & Hoffmann (2008) betoner, at det er vigtigt at overveje, hvordan synspunkter og interesser fra de ikke-deltagende borgere indfanges.

På trods af disse kendte udfordringer er det vigtigt at fremhæve, at mange danske kommuner arbejder aktivt med at udvikle deres interessentinddragelsesprocesser. Der er fokus på at forbedre borgernes oplevelser og input, og dermed et konstruktivt fokus på at interessentinddragelse som udgangspunkt forbedrer den offentlige forvaltning og relationerne mellem myndigheder og borgere. Et eksempel er fra Assens Kommune, hvor man holder borgertopmøder til at kickstarte lokale projekter og følger op med løbende dialog med interessenterne til de enkelte projekter (COK 2017). COK (2017) fremhæver de generelle udfordringer ved interessentinddragelse, hvilket følges op af Kom-

muners Landsforening (i den forbindelse med fokus på socialområdet), som påpeger: "I kommunerne skal vi blive endnu bedre til at gå i dialog med og inddrage borgerne. Erfaringer fra adskillige kommuner viser, at jo bedre vi er til at få en god dialog med borgeren, desto større er chancen for, at de er trygge, og at vi bevilger de rigtige indsatser, som rent faktisk gør en positiv forskel for den enkelte" (KL 2021).

Er interessentinddragelse i klimatilpasningsprojekter noget særligt?

Som udgangspunkt er inddragelse af interessenter alment for alle offentlige tiltag og projekter. Når det kommer til offentlige klimatilpasningsprojekter, er der således også et behov for at inddrage borgere, som er berørt af de tiltag og mulige forandringer, projekterne medfører.

Til trods for dette, er der visse forhold i klimatilpasningsprojekter, som gør disse særlige og derfor kræver særlige fokuspunkter og processer for inddragelse, der er nøje gennemtænkte. Hügel og Davies (2020) fremhæver kompleksitet, konkurrerende dagsordner, skala-afhængige værdier og generationslagt sigte som fire hovederkendelser og pejlemærker for interessentinddragelse i forbindelse med klimatilpasningsprojekter.

Kompleksitet: For det første er klimatilpasningsprojekter ofte kendetegnet ved en stor grad af kompleksitet i forhold til fagligt indhold. I dansk sammenhæng drejer projekter om klimatilpasning sig ofte om håndtering af vand på nye måder, så eksempelvis afledning af vand sker effektivt og hurtigt, så vandet ikke medfører skader på bygninger, arealer eller produktionsapparater. Tiltag kræver derfor indgående kendskab til vandføring, terræn, jordbundsforhold, ejerskab over bygninger og arealer som er berørte. Dette kan i mange tilfælde strække sig over store områder med meget forskelligartede arealanvendelser. Ligeledes vil det være relevant at inddrage viden om naturforhold og biodiversiteten på de berørte arealer, og hvilke regler der eksempelvis gælder for beskyttelse af truede arter. Dette kræver igen kendskab til lovgivning, ikke bare på naturbeskyttelsesområdet, men også inden for vandløbsforvaltning og jordbrug, og ikke mindst det komplekse sæt af regler, der gælder i berørte byområder.

Konkurrerende dagsordner: For det andet vil ændringer af arealers anvendelse i forbindelse med klimatilpasning ofte berøre en bred kreds af borgere, som ikke nødvendigvis deler holdninger til,

hvad der er vigtigt at beskytte og tilpasse i klimatilpasningsprojekter. Det betyder, at der i forbindelse med projekter og tiltag skal tages særligt hensyn til en lang række interessenter, når forandringer foreslås og skal gennemføres. Man skal som projektansvarlig være i stand til at vurdere konsekvenser for alle berørte parter, og ofte vil landmanden, biologen og den almene borger have forskellige fokuspunkter: er det sikring af fødevareproduktionen, af den sjældne engplante, eller af havehuset ned til vandløbet, det vigtigste? Dette understreger naturligvis vigtigheden af at sikre det rette niveau af interessentinddragelse, når projekter skal gennemføres.

Skala-afhængige værdier: Klimatilpasningsprojekter berører ofte store områder, og i nogle tilfælde vil der skulle tages hensyn til meget lokale værdier, som eksempelvis fredede bygninger, der er beliggende i risikoområder for oversvømmelse, der er i fokus. I andre tilfælde dækker der store arealer, hvor et bredere perspektiv om eksempelvis vandføring og naturområder er på spil. I de tilfælde, hvor klimatilpasningstiltagene er relateret til vandløb vil forhold om opstrøms- og nedstrøms-problematikker være relevante at se på, idet tiltag som opmagasinering, stemmeværk eller genslyngninger af åløb, ofte vil påvirke vandføringen såvel som arealbehovet både opstrøms som nedstrøms. I den sammenhæng kan der være særskilte udfordringer forbundet med, at vandløbsmyndigheder langs større vandløb typisk skifter mellem forskellige kommuner, der kan have forskellige modeller og traditioner for vandløbsvedligeholdelse som eksempelvis grødeskæring og vedligehold af åbrinker.

Generationslangt sigte: Forandringer i forbindelse med klimatilpasningsprojekter har ofte lang tidshorisont, og tilmed kan enkelte tiltag i et projekt have forskellige tidsmæssige sigter. Det er en naturlig del af alle projekter at forholde sig til tidshorisonter, og derfor forventeligt også noget som de projektansvarlige for klimatilpasningsprojekter har skarpt øje for. En særlig opmærksomhed går dog på, at man i disse projekter kan påvirke kommende generationers muligheder for at anvende arealer til de formål, der også engang i fremtiden vil være væsentlige. Derfor er en væsentlig pointe netop, at klimatilpasning også tænkes ind i et bæredygtigt udviklingsperspektiv, som netop understreger vigtigheden af at ”opfylde de nuværende behov, uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare” (World Commission on Environment and Development, 1987).

I og med klimatilpasningsprojekter således er karakteriseret ved stor kompleksitet, mange konkurrerende dagsordner, vidtstrakte skala-afhængige værdier og ikke mindst et langt sigte, som kan strække sig over flere generationer, kræver det som oftest noget særligt af inddragelsesprocesserne (Few et al. 2007). I første omgang drejer det sig om fra start at skabe klarhed over, hvad det overordnede formål med inddragelse af interessenter i klimatilpasningsprojektet er, hvad grænserne for inddragelse er, og endelig hvad det forventede udbytte ved inddragelse er (Few et al. 2007).

I den internationale akademiske litteratur bliver det fremført, at foreninger i civilsamfundet og det private erhvervsliv i højere grad end tidligere deltager aktivt i diskussioner om klimaforandringer og -tilpasning, og dermed også bidrager til udformning af projekter og løsninger. Ligeledes påpeges det i følge Hügel og Davies (2020), at formel inddragelse og deltagelse fra uorganiserede grupper, de almindelige borgere, i høj grad er fraværende. De fremfører i den sammenhæng nogle af de allerede identificerede udfordringer ved interessentinddragelse (tid, ressourcer, uenigheder, ineffektivitet) som grunden til den mangelfulde inddragelse. Samtidig påpeges det, at øget borgerinformation omkring et kommende projekt ikke nødvendigvis leder til større opmærksom og dermed, at interessenter aktiveres og kræver inddragelse.

Eksempler på inddragelse i danske klimatilpasningsprojekter

Selv om internationale forskere har påpeget, at inddragelsen af almindelige borgere i klimatilpasnings-projekter generelt er fraværende eller i bedste fald mangelfuld, så findes der i dansk sammenhæng flere gode eksempler på aktiviteter og initiativer, hvor borgere/interessenter inddrages enten på overordnet anbefalingsniveau eller meget konkret i lokale klimatilpasningsprojekter. Et par eksempler på disse er:

Borgertinget på klimatilpasningsområdet: Borgertinget blev gennemført fra efteråret 2020 til foråret 2021, og havde til formål at samle en repræsentativ kreds af 99 danske borgere til at give input og anbefalinger til den fremtidige danske klimatilpasningsindsats. Målet var således ikke blot at give borgerne mulighed for at blive hørt, men at involvere en udvalgt skare af borgere aktivt i formulering af kommende indsatser. I april 2021 overdrog Borgertinget 117 klimaanbefalinger inden for 19 forskellige emner til Klima-, energi, og forsyningsministeren og Folketingets Klima-, Energi- og Forsyningsudvalg. Anbefalingerne fremgår af rapporten "Borgertingets anbe-

falinger" og er interessant i forhold til interessentinddragelse idet der opfordres til yderligere tiltag for at involvere borgere både nationalt, ved at etablere Borgertinget som et permanent foretagende, og lokalt ved at gennemføre lokale borgerting i hver af de danske kommuner (Klima-, energi, og forsyningsministeriet 2021).

Innovativ klimatilpasning med borgere: I 2015 udgav en række aktører inden for vandplanlægningsområdet en håndbog om innovativ klimatilpasning. Bogen blev udgivet af Vand i byer, Dansk Byplanlaboratorium, Danva, og Aalborg Universitet. Bogen har til formål at inspirere fagfolk inden for klimatilpasning til at arbejde mere innovativt og øge inddragelse af borgere i klimatilpasningsindsatser. Håndbogen giver en generel indledning til innovativ klimatilpasning og koblingen til bæredygtig udvikling. Derudover anvises 14 konkrete anledninger til samarbejde med borgere i klimatilpasningen og derefter ligeledes 14 cases, hvor klimatilpasning og samarbejde med borgere belyses gennem konkrete eksempler. Bogen afsluttes med 10 konkrete anvisninger til at fremme samarbejdet mellem det offentlige og borgere i forbindelse med klimatilpasningsprojekter, eksempelvis ved at skabe samarbejdsfora, etablere en drejebog for interessentinddragelse og mobilisere stedets ressourcer (Hoffmann et al. 2015).

Klima100: I denne publikation fra 2018 er samlet 100 klimatilpasningsprojekter i 80 af de danske kommuner. De udvalgte løsninger betegnes i publikationen som eksempler på de bedste klimaløsninger i Danmark. Et af vurderingskriterierne for projekterne har været graden af interessentinddragelse. En af pointerne er, at de mest succesfulde løsninger netop er blevet realiseret på baggrund af innovativ og omfattende interessentinddragelse fra start af projektet. Ligeledes påpeges det, som også anført i den internationale litteratur, at det er en notorisk udfordring at inddrage alle borgere på repræsentativ vis og udnytte deres ressourcer i tilstrækkelig grad i klimatilpasningsprojekter. I godt en håndfuld af eksemplerne nævnes interessentinddragelse som et centralt element for, at løsningerne er blevet til virkelighed (Sustainia & Realdania 2018).

2. Overordnede rammer for interessentinddragelse

De danske lovgivningsmæssige rammer for interessentinddragelse i miljøsager (i bred forstand) er komplekse. Et grundlag for information til borgere og inddragelse af interessenter findes i Aarhuskonventionen fra 1998 (*"Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet"*). I mange tilfælde vil projekter der vedrører klimatilpasning være at betragte som en miljøsag, og derfor vil der være en forventning om, at klimatilpasningsprojekter også lever op til målene beskrevet i Aarhuskonventionen.

Aarhuskonventionen beskæftiger sig på overordnet niveau med, hvad der er blevet betegnet som de tre søjler i konventionen, hvor offentligheden skal informeres og inddrages (Mauerhofer 2016). Det drejer sig om "1) ret til adgang til miljøoplysninger", "2) ret til deltagelse i beslutningsprocesser" og "3) adgang til klage og domstolsprøvelse". I et interessentinddragelsesperspektiv er alle tre søjler vigtige, men i et fokuseret perspektiv om at inddrage borgere aktivt må den 2. søjle anses som værende vigtigst.

Aarhuskonventionen beskriver forventninger til niveauet af inddragelse inden for tre områder, hhv. "offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter", "offentlig deltagelse i planer, programmer og politikker vedrørende miljøet" og "offentlig deltagelse ved udarbejdelse af ministerielle bestemmelse og/eller generelt anvendelige, juridiske bindende, normative instrumenter". I henhold til konventionens artikel 6, beskrives der for det første område meget deltaljeret, hvordan niveauet af information om aktiviteter og tidlig inddragelse sikres. For det anden og tredje område er konventionen omvendt meget lidt detaljeret, og beskriver blot, at der skal fastsættes passende praktiske og/eller andre foranstaltninger med henblik på offentlighedens deltagelse. Her er det altså dels kontekstafhængigt og dels traditionsafhængigt, hvilken form og hvilket niveau af interessentinddragelse den ansvarlige myndighed lægger op til i eksempelvis udarbejdelsen af en offentlig klimatilpasningsplan. For en mere specifik beskrivelse af Aarhuskonventionens mål og midler henvises til konventionsteksten på retsinformation.dk (*BKI nr. 10 af 13/03/2003 – Bekendtgørelse af Århus-konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet*).

Det nationale arbejde med at leve op til konventionens formål afrapporteres årligt (Miljøministeriet 2021). I afrapporteringen nævnes, at en række danske love rammesætter offentlighedens adgang til information og offentlig deltagelse. På generelt niveau gælder det hhv. Forvaltningsloven (*LBK nr. 433 af 22/04/2014 – Bekendtgørelse af forvaltningsloven*) og Offentlighedsloven (*LBK nr. 145 af 24/02/2020 - Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen*), som fastsætter rammerne for hhv. borgeres rettigheder og beføjelser samt adgang til information og aktindsigt. På specifikt niveau gælder Miljøoplysningsloven (*LBK nr. 980 af 16/08/2017 - Bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger*), som supplerer de to generelle love med en række punkter vedrørende adgang til miljøoplysninger (Miljøministeriet 2021). Disse love er dog primært rettet mod at sikre adgangen til miljøoplysninger.

Særligt de to EU-direktiver, Oversvømmelsesdirektivet (*Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser*) og Vandrammedirektivet ((*Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger*), stiller krav til medlemslandenes arbejde med klimatilpasning og vandmiljøet. Oversvømmelsesdirektivet fastsætter, at alle EU-medlemslande skal planlægge håndtering af ekstreme oversvømmelser, der kan skabe negative følger for kulturarv, miljø, sundhed eller økonomi. I Danmark er direktivet implementeret i Miljø- og Fødevareministeriets "Lov om vurdering og styring af oversvømmelses-risikoen for vandløb og søer" (Miljøstyrelsen 2021). Med EU's vandrammedirektiv fastlægges rammerne for beskyttelse af vandløb og søer, kystvande, overgangsvande og grundvand i alle EU-lande og hvordan disses tilstand kan forbedres. Alle EU-lande er forpligtede til at leve op til direktivets formål og dermed implementere direktivet i national lovgivning (Miljøstyrelsen 2021). Direktivet stiller krav til en række miljømål og overordnede rammer for, hvordan overvågning af vandmiljøets tilstand skal planlægges og gennemføres. Vandrammedirektivet er udmøntet i den danske lovgivning om "Lov om vandplanlægning", som netop rummer bestemmelser om miljømål, vanddistrikter, myndigheders ansvar, planlægning og overvågning mv (Miljøstyrelsen, n.d.).

Med hensyn til interessentinddragelse i forbindelse med projekter der formuleres i regi af vandrammedirektivet, kan der sondres mellem tre niveauer af inddragelse/deltagelse, hhv. information, konsultation og aktiv involvering. Rettidig og relevant information samt offentlige høringsperioder (konsultation) er obligatorisk i henhold til direktivet, men EU-landene kan selv fastlægge niveauet

af aktiv involvering (Hansen & Mäenpää 2008). Oprettelsen af Vandrådene er et eksempel på, hvordan man i dansk sammenhæng har arbejdet med direkte involvering af interessenter som del af Vandrammedirektivet og er beskrevet af Graversgaard et al. (2016).

3. Forvaltningstraditioner og interessentinddragelse

Opmærksomheden på inddragelse af interessenter i kommunal natur- og miljøforvaltning er som anført herover steget de senest år, og det må forventes at det også gælder, når det kommer til projekter vedrørende klimatilpasning. Det fremføres i undersøgelsen fra Center for Offentlig Kompetenceudvikling, at flere kommuner eksperimenterer når de inddrager borgere, eksempelvis ved at afholde workshops, udforme samskabelsesprocesser og invitere til borgertopmøder (COK 2017). Dette kan i en forvaltningskontekst karakteriseres som noget, der går i retning af en bottom-up tilgang.

Her er det således på sin plads kort at nævne, at der ofte skelnes mellem hhv. en bottom-up og en top-down tilgang i forvaltning og planlægning: I sin rene form vil bottom-up være kendetegnet ved, at borgere og interessenter ad egen drift tager initiativ til indsatser eller projekter, eksempelvis inden for forvaltningen af naturområder. Her er det de aktive borgere, som er centrum for det der sker og dermed også dem som er drivkraften bag projektets gennemførsel. Tilsvarende vil top-down i sin rene form være karakteriseret ved, at den offentlige forvaltning (f.eks. kommunen) er initiativtager til projekter og uden egentlig inddragelse (eller kun ved minimal inddragelse dvs. det der er nødvendigt jf. lovgivningen) af offentlighed gennemfører projekter. Ind imellem disse to rene former/yderpunkter findes naturligvis alle mulige mellemformer, hvor borgere og interessenter i større eller mindre omfang inddrages. Ligeledes vil det også være muligt at beskrive projekter ud fra niveauet af bottom-up i et tids- eller faseperspektiv, altså i hvilken grad interessenter inddrages eller tager initiativ i forskellige faser i et projekt.

Forskellige kommuner har ligeledes forskellige traditioner for, hvordan og i hvilken grad de arbejder med interessentinddragelse i deres natur-, miljø- og klimatilpasningsprojekter. Dette er fx anskueliggjort i Klima100 publikationen (Realdania 2018), hvor der i nogle projekter særligt fremhæves kommunale projekter, hvor en stor grad af bottom-up tilgang har været afgørende for succes. De forskellige niveauer og traditioner fortæller dog også noget om, at der ikke fra national side er fastlagt et forventet niveau af interessentinddragelse i fx klimatilpasningsprojekter, og det naturligt giver en stor variation i, hvor meget og hvor lidt interessenter inddrages – afhængigt af hvilken kommune og hvilket projekt der er tale om.

Nogle kommuner har egne metoder til interessentinddragelse, eksempelvis Aarhus Kommunes "Århusmodel for borgerinddragelse" (Århus Kommune 2004), "Furesømodellen for borgerinddragelse"

(Furesø Kommune n.d.) og Fredensborg Kommunes ”Sådan arbejder vi med borgerinddragelse” (Fredensborg Kommune n.d.). Andre kommuner har udviklet en politik for interessentinddragelse, fx Sønderborg (Sønderborg Kommune n.d.), Syddjurs, Albertslund, Skanderborg, Odder, og Bornholms Regionskommune, hvor politik og strategier for interessentinddragelse i bred forstand er beskrevet.

4. Metoder til inddragelse i klimatilpasningsprojekter

En naturlig forlængelse af traditioner og kommunale politikker er at berøre de metoder for interessentinddragelse, der findes. Altså, hvordan man (som kommune) konkret kan arbejde med at inddrage interessenter og borgere. Ved inddragelsesmetoder forstås i korte træk den fremgangsmåde, der benyttes i forbindelse med involvering af borgere, og kan være sammensat af mange forskellige processer, planer og værktøjer.

Indledningsvis er det værd at slå fast, at metoder der benyttes til at inddrage borgere i klimatilpasningsprojekter som udgangspunkt ikke adskiller sig fra metoder, der generelt benyttes i andre natur- og landskabsforvaltningsprojekter og i forbindelse med byudvikling.

Nedenstående eksempler på metoder er udvalgt, fordi de er blevet benyttet i klimatilpasningsprojekter inden for de seneste år. Eksempler er beskrevet kortfattet her, og en detaljeret beskrivelse kan findes i referencerne til de udvalgte metoder.

Eksempler på inddragelsesmetoder

Procesplan og metodekatalog - NIRAS & Teknologirådet

I forbindelse med udviklingen af et klimatilpasningsprojekt på Frederiksberg udviklede NIRAS i samarbejde med Teknologirådet og støttet af KLIKOVAND, Greater Copenhagen og Region Hovedstad en **procesplan** (NIRAS 2017a) og et **metodekatalog** (NIRAS 2017b). Begge er konkrete værktøjer til, hvordan og hvornår forskellige typer af interessenter kan inddrages i et klimatilpasningsprojekt. Metodekataloget kan læses som en forlængelse af procesplanen.

I metodekataloget præsenteres fem kategorier af interessentgrupper: A) Projektgruppe, B) Professionelle, C) Forbund & organisationer, D) Lokale foreninger, og E) Brugere & borgere. Ligeledes gennemgår 12 typer af inddragelsesmetoder. Hovedformålet med kataloget er at beskrive inddragelsesmetoderne og deres tilknytning til interessentgrupperne. Beskrivelserne består af en grundig formålsbeskrivelse, vejledninger, tidsoverblik, rollefordeling, oplysninger om hvornår i processen metoden burde anvendes og til hvilken interessentgruppe.

Metodekataloget gennemgår følgende 12 inddragelsesmetoder:

Afklaringsworkshop	**Perspektivværksted**	**Brugerværksted**
Følgegruppe	**Orienteringsmøde**	**Parkvandring**
Caféseminar	**Medier**	**Langbordsmøder**
Interviewmøde	**Open Space**	**Skurvogne**

I kataloget anbefales det, at der anvendes følgende metoder til de fem interessentgrupper:

- **Projektgruppe:** Afklaringsworkshop
- **Professionelle:** Følgegruppe
- **Forbund & organisationer:** Caféseminar, Interviewmøde, Perspektivværksted
- **Lokale foreninger:** Caféseminar, Open Space, Brugerværksted, Skurvogne, Medier
- **Brugere & borgere**: Parkvandring, Orienteringsmøde, Brugerværksted, Langbordsmøder, Medier, Skurvogne

Herunder er tre udvalgte metoder beskrevet med hensyn til formål, tilknyttede interessentgruppe og praktisk information:

Afklaringsworkshop: Formålet med metoden er, at projektgruppen for det på gældende projekt diskuterer og beslutter, hvilke mål og ønsker de har til interessentinddragelsen. Endvidere skal gruppens nuværende viden samles, og rollerne og ansvarsområderne, der omhandler interessentinddragelse i projektet, skal defineres og fastlægges. Workshoppen er med til at styrke den interne organisering af projektgruppens arbejde og ansvarsområde. Metoden er relevant at arbejde med, da erfaring fra projektarbejde viser, at en stram intern organisering med en klar ansvars- og kompetencefordeling er afgørende for at projektgruppen fungerer og dermed en forudsætning for, at projektet bliver en succes. Workshoppen har en varighed på én dag, og det er væsentligt, at alle medlemmer af projektgruppen deltager. Workshoppen bør afholdes i begyndelsen af projektudviklingen (NIRAS, 2017a).

Orienteringsmøde: Formålet med metoden er at skabe åbenhed omkring projektet for borgere og andre interesserede. Med mødet kan projektgruppen få feedback på forslag, der eksempelvis kunne have været diskuteret på øvrige interessentmøder. Det anbefales, at mødet har en varighed

på ca. 3 timer, og at det afholdes som et fyraftensarrangement. Invitationen udsendes som en åben invitation, hvilket indebærer at antallet af deltagere ikke kan forudsiges. Selve mødet bør indledes og afsluttes af en formel person, som borgmesteren eller formanden for By- og Miljøudvalget. Der vil som udgangspunkt ikke være plenumoplæg fra projektgruppen, men der gives i stedet brugere og borgere mulighed for at stille spørgsmål til medlemmerne af projektgruppen og øvrige fagpersoner. Aftenen afsluttes med en kort opsamling ved projektgruppen. Metoden anvendes under projektforslagsfasen (NIRAS, 2017a).

Caféseminar: Formålet med metoden er at udvikle idéer og visioner på tværs af forbund, organisationer samt lokale foreninger. Tanken er at skabe et uformelt og afslappet forum, hvor der er god plads til dialoger blandt de fremmødte. Målet for projektgruppen er at lytte til deltagernes diskussion af, hvordan forskellige interesser kan sameksistere samt høre deres forslag og idéer, således at disse kan indgå i det videre arbejde med projektet. Seminaret anbefales at have en varighed på en dag. Deltagerne er forbund, organisationer og lokale foreninger, og som minimum anbefales det at have 25 deltagerne. Cafémødet afholdes under projektets proces om dispositionsforslag (NIRAS, 2017a).

For en mere deltaljeret beskrivelse af alle metoder henvises til **Metodekatalog** til procesplan (NIRAS, 2017a).

Få styr på vandet – NIRAS med flere

I forlængelse af ovenstående metodekatalog har NIRAS også været med til at udarbejde en guide til grundejerforeninger kaldet **Få styr på vandet - en GUIDE til grundejerforeningers klimatilpasning** (NIRAS 2018).

Publikation er udarbejdet i samarbejde med mange af de samme partnere, herunder Forsikring & Pension, Region Hovedstaden, Greater Copenhagen, KLIKOVAND samt Niels Lützen Landskabsarkitekter. Guiden er beskrevet som en generel guide til grundejerforeninger, men giver samtidig meget konkrete eksempler på håndtering af kendte udfordringer og hvordan de kan løses. Det kan eksempelvis være løsninger i forbindelse med problemer som højt grundvand, skybrud, længerevarende regnperioder, tøbrud eller stormfold (NIRAS 2018).

Guiden beskriver en konkret køreplan for, hvordan grundejerforeninger kan arbejde med klimatilpasningsprojekter, og er samtidig en opfordring til, at foreninger af ejere tager ansvar for at sikre deres lokalområde i "kampen mod klimaet". I korte træk består køreplanen af tre trin:

Identificér symptomer og forstå årsager: Her arbejdes med at undersøge, hvad der er af problemer i lokalområdet – jf. ovenstående liste af problemer, og skabe forståelse for, hvad de underliggende årsager er til at de problemer findes i lokalområdet.

Find løsninger: Når problemer og årsager er identificeret er næste skridt at finde løsninger som er relevante og forventes at virke på de konkrete problemer, der er fundet. Her listes en lang række kendte og gennemprøvede løsninger, som et katalog af muligheder grundejerforeningen i fællesskab med dens medlemmer kan vælge imellem. Kataloget skitserer eksempler på tidligere løsninger og påpeger fordele og ulemper ved de enkelte løsninger.

Igangsæt klimatilpasning: Når de relevante løsninger er valgt er sidste skridt at få igangsat selve klimatilpasningen, som kan være enkelte tiltag eller en kombination af flere løsninger. Ved dette skridt skal finansieringsmuligheder for projektet klarlægges og besluttes. Ligeledes skal grundejerforeningen i dialog med kommunen, forsyningsselskaber, nabogrundejerforeninger og rådgiver for at sikre, at projektet kan blive til virkelighed.

Interessentinddragelsen, som beskrives i denne publikation, er ikke direkte fra offentlig myndighed til borgere, men går gennem en hovedinteressent, nemlig grundejerforeningen. Her lægges nemlig op til at foreningen inddrager interessenter, og dermed får aktiveret borgere, som har en reel og meget direkte interesse i, at projektet gennemføres og dermed reducerer risikoen for at blive berørt af klimarelaterede problemer med vand. Dette er som udgangspunkt et rigtigt stærkt grundlag for, at interessentinddragelsen kommer til at virke og at klimatilpasningsprojektet dermed kan gennemføres med opbakning fra borgerne.

Bedre interessentinddragelse - Lise Gamst

Publikationen **Bedre interessentinddragelse** (Gamst 2007) har til formål at danne overblik over, hvilke inddragelsesmetoder, der egner sig til hvilke situationer og at informere om, hvordan disse metoder kan fremme en positiv interessentinddragelse. Publikationen er skabt på baggrund af inter-

viewundersøgelser udført i 15 kommuner i Danmark og med input fra forskellige interessentgrupper. Publikationen er tænkt som inspiration for alle, der arbejder med interessentinddragelse især i byudviklingsprojekter. Den rummer eksempelvis vejledninger til, hvordan en samlet kommunikationsplan og interessentinddragelse kan udarbejdes, og særligt hvilke komponenter og metoder der kan anvendes hertil.

I Gamsts publikation gennemgås der tre metoder, der er anses som meget anvendelige til interessentinddragelse. Alle tre metoder er af typen storgruppemetoder. De er valgt, da de til dels er velegnede til udviklingsarbejde med deltagere med meget forskellige forudsætninger, og til dels fordi de kan anvendes i mindre såvel som store grupper - alt fra 20-40 personer og op til 500 personer. Metoderne er derfor særligt anvendelige i et projekt, hvor en eller flere kommuner ønsker at inddrage et højere antal af borgere og interessenter. De tre metoder er beskrevet kortfattet herunder:

Værdsættende undersøgelser: Metoden har til formål at vende tingene på hovedet, og hvor der tages udgangspunkt i det velfungerende i projektet frem for problematikkerne. Denne metode kan bruges i opstarts- og visionsfasen af projektet, samt senere som et led i workshops og til evalueringer.

Open Space: Denne metode bygger på principper om inkludering, frivillighed, engagement og ansvar. Metoden er udviklet til at arbejde med meget store grupper om komplekse problemstillinger, hvor det særligt ønskes, at interessenterne får indflydelse på udviklingen og løsninger i det pågældende projekt. Med Open Space får deltagerne til ansvar at udarbejde temaer, program og løbende skabe en dagsorden for mødet. Temaerne organiseres i grupper, hvor deltagerne selv vælger, hvilken gruppe(r) de ønsker at deltage i alt efter de temaer, der interesserer dem. Workshoppen afsluttes med en fælles præsentation af gruppernes arbejde. Metoden er brugbar både til visionsarbejde og efterfølgende til idé- og projektudvikling.

World café: Konceptet i world café er, at deltagerne bevæger sig i rotation mellem selvorganiserede eller planlagte grupper. Med rotationen sikres deltagerne at modtage den samme indsigt og viden til trods for, at de er inddelt i mindre grupper. Metoden bidrager til effektivitet i de enkelte grupper, giver overblik over projektet, samtidig med at en vidensdeling opstår mellem deltagerne. Hovedformålet er at opnå erfaringsudveksling, som giver deltagerne mulighed for at skabe fælles forståelse for projektet. Dette kræver selvfølgelig, at deltagerne bidrager og deltager

aktivt i snakken ved grupperne. Metoden vurderes at være yderst brugbar, når deltagerne besidder forskellige erfaringer og synspunkter.

Ud over gennemgangen af de tre metoder omtaler Gamst også, at der blandt interessenter generelt er en efterspørgsel på reel involvering (velvidende at publikationen er fra 2007). Interessenterne ønsker at inddrages på et tidspunkt, hvor projektet stadig er forholdsvis åbent og der rent faktisk er mulighed for at have indflydelse på dets udvikling. Derudover anføres, at der er behov for at interessenterne først kvalificeres for at opnå en reel involvering, hvor de rent faktisk yder indflydelse på projektet. Dette kan gøres ved at arbejde med inddragelsesmetoder, som tilbyder interessenterne læring om projektplanlægning og procesplan, hvilket vil bevirke til en bedre forventningsafstemning mellem interessenter og projektgruppe og give mere værdifulde input fra interessenterne (Gamst 2007).

Borgerne på banen - Annika Agger & Birgitte Hoffmann

Bogen **Borgerne på banen** (Agger & Hoffmann 2008) præsenterer teoretiske såvel som praktiske vinkler på borger- og interessentinddragelse i den offentlige styring. Bogen henvender sig dermed særligt til en målgruppe bestående af projektledere, planlæggere og forvaltere i lokale byplansprocesser. Formålet med bogen er at give målgruppen redskaber til at kunne facilitere komplekse udviklingsprocesser, hvor det ønskes at aktuelle borgere og interessenter inddrages i ovenstående proces. Bogen er opdelt i tre forskellige dele: en teoretisk del, en fortællingsdel og en metodedel.

Metodedelen rummer en række konkrete metoder og redskaber til arbejdet med lokal udvikling. I denne del gennemgås 27 forskellige metoder til borger- og interessentdeltagelse i byudviklingsprojekter. Metoderne udgør tilsammen et bredt spektrum af muligheder for at skabe handlinger, diskussioner og opbygge nye relationer, der kan bidrage til dynamiske forløb mellem borgere, øvrige interessenter, planlæggere og politikere. Ifølge Agger & Hoffmann (2008) er det væsentligt, at metoderne tilpasses de lokale aktører og projektets proces, samt at metoderne udvikles og justeres, mens de anvendes.

De 27 metoder er grupperet i de nedenstående fire temaer:

- **Acceleration:** metoder til at kortlægge, identificere og mobilisere ressourcer
- **Synergi:** metoder til samarbejde, videndeling og kvalificering af processer

- **Inklusion:** metoder til at inddrage forskellige målgrupper
- **Navigation:** metoder til visioner, forankring og evaluering

De fire temaer bidrager dermed til at skabe klarhed over, hvad man gerne vil opnå i inddragelsesprocessen, og vil typisk være knyttet til de forskellige fortløbende faser i et projekt.

For detaljeret beskrivelse af de 27 metoder henvises til bogen.

Metoder til inddragelse – hvad skal vi så gøre?

Ovenstående eksempler på inddragelsesmetoder er som nævnt udvalgt for at illustrere, hvordan metoder har været brugt i forbindelse med klimatilpasningsprojekter i de seneste år. Som det tydeligt fremgår, er der et væld af metoder, som kan anvendes i forbindelse med forskellige faser i projektet. En af grundene til at fremhæve de forskellige metoder til interessentinddragelse i denne rapport er at pointere, at der er mange muligheder, men særligt at valget at metode(r) i høj grad er op til den ansvarlige offentlige myndighed eller projektgruppe.
Når det er sagt, så er det vigtig at understrege ovenstående pointer fra litteraturen: A) at projektgruppen fra starten af et projekt skal bruge tid på at afklare, hvad formålet med inddragelsen er, hvor vide / snævre rammerne for inddragelsen er, og hvad man forventer at få ud af interessentinddragelsen, jf. Few et al. (2007). Og B) at når denne indledende afklaring i forhold til hvorfor man ønsker at få borgere engageret i et klimatilpasningsprojekt og hvilke omfang man forventer inddrage folk, kan træffe beslutninger om hvordan (metoder/værktøjer) igangsættes. Og endelig C) at karakteren af klimatilpasningsprojektet med hensyn til kompleksitet, antal interessenter og dagsordener, skala og tidshorisont (jf. Hügel & Davies 2020) er helt afgørende for, hvilke metoder, der vælges i det konkrete projekt.

5. Kortlægning af interessenter nationalt og regionalt

Når man forsøger at skabe sig et overblik over, hvilke interesser, der findes når det drejer sig om klimatilpasning, bliver det hurtigt tydeligt, at der er mange interessenter på flere forskellige niveauer. Dette er med til at bekræfte, at der i klimatilpasningsprojekter ofte er stor kompleksitet og mange dagsordener, som man som projektansvarlig skal forholde sig til.

Nedenstående tabel giver et overblik over interessenter i klimatilpasningen i Danmark, og opsummerer de enkelte interessenters roller og indflydelse i klimatilpasningsprojekter. Under tabellen er udvalgte kategorier af interessenttyper beskrevet sammenfattende.

Tabel 1. Overblik over interessenter i klimatilpasningen i Danmark.

Interessenttype	Interessenterne	Rolle ift. klimatilpasning	Indflydelse på klimatilpasningsprojekter
Overnational styring	**EU**	Beskyttelse af vandet og udarbejdelse af klimapasningstiltag i Europa gennem diverse EU-direktiver. Koordinering af EU-indsatser i visse sektorer, som eksempelvis landbrug, vand, biodiversitet, fiskeri og energi.	Påvirker den nationale lovgivning gennem EU-lovregulativer og direktiver, som oversvømmelsesdirektivet og vandrammedirektivet, hvori der også opstilles konkrete mål, aktiviteter og tidsfrister. EU spiller en væsentlig rolle, hvis et klimatilpasningsprojekt krydser den danske grænse.
National styring	**Den danske Stat** • Miljøministeriet - Miljøstyrelsen - Naturstyrelsen, herunder Kystdirektoratet • Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri - Landbrugsstyrelsen • Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet - Energistyrelsen • Finansministeriet • Transport- og Boligministeriet • Erhvervsministeriet - Erhvervsstyrelsen	Udarbejder love og planer for at sikre gode rammer for klimatilpasningen i Danmark, som eksempelvis planloven, naturbeskyttelsesloven, miljøbeskyttelsesloven, vandløbsloven, vandsektorloven og miljømålsloven. Udarbejder vandområdeplaner. Producerer og stiller data om klimatilpasning til rådighed for regionerne og kommunerne, samt tilbyder vejledning herom. Interesse i klimatilpasning ift. den nationale økonomiske vækst og samfundsøkonomien.	Lovregulativernes indflydelse på klimatilpasningsprojekter, og sikring af god information og koordination herom. Landsplanlægning, som udstikker de overordnede retningslinjer for planlægningen. Staten har derudover selv et ansvar ift. at klimatilpasse som ejer af infrastruktur, bygninger og arealer. 'Handlingsplan for klimasikring af Danmark' beskriver initiativer, som fra statens side skal være med til at skabe en bæredygtig, grøn klimatilpasningsindsats i Danmark.

Interessenttype	Interessenterne	Rolle ift. klimatilpasning	Indflydelse på klimatilpasningsprojekter
Beredskabsstyrelsen	**Det statslige beredskab** **Det kommunale beredskab**	Det statslige beredskabet har til opgave at assistere de kommunale redningsberedskaber, politi og øvrige myndigheder til alle tænkelige natur- og menneskeskabte katastrofer, herunder også de klimarelaterende som en oversvømmelse- eller erosionssituation. Skal yde lokal forsvarlig indsats ved eksempelvis farligt vejr, stormflod eller ulykker.	Beredskabet har ingen direkte indflydelse på klimatilpasningsprojekter, men i forbindelse med manglende klimatilpasning er det Beredskabets opgave at sikre borgere og virksomheder i tilfælde af en klimahændelse.
Regional styring	**Regionerne**	Regionerne kan bidrage med strategisk helhedssyn, og skabelse af netværk på tværs af kommunegrænser, samt faglig støtte og lokalt kendskab til problemstillinger og aktører.	Regionerne udgør ikke nogen myndighed og står formelt ikke for varetagelsen af opgaver i forbindelse med klimatilpasning. Men som region kan de bidrage med viden, koordinations- og sekretariatsfunktion, samt faglig læring på tværs af geografiske skel, f.eks. i tværkommunale vandoplande.
Lokal styring	**Kommunerne**	Kommunerne kontrollerer oversvømmelsesrisici udarbejder klimatilpasningsplaner samt spildevandsplaner, og udformer konkrete klimatilpasningsløsninger. Økonomisk interesse i at klimatilpasse.	Påvirker klimatilpasningsindsatsen gennem udarbejdelse og implementering af klimatilpasningsstrategier og projekter i den enkelte kommune. Disse tiltage vil fremgå via. kommuneplaner, lokalplaner, spildevands- eller klimatilpasningsplaner.

Interessenttype	Interessenterne	Rolle ift. klimatilpasning	Indflydelse på klimatilpasningsprojekter
Forsyningsselskaber	**Kommunale og private vand- og spildevandsselskaber**	Kontrollerer kommunens oversvømmelsesrisici ved kortlægning og implementering af vandinfrastruktur. Understøtter klimatilpasningsprojekter i kommunerne med økonomi, viden, miljørapporter og arbejdskraft. Afledning af kundernes spilde- og regnvand.	Har indflydelse på klimatilpasning som et rådgivende organ. Forsyningsselskabers rolle i henhold til kommunernes spildevandsplaner, er at sørge for etablering, drift og vedligeholdelse af anlæggene, der er beskrevet i planerne. Skal stille den nødvendige økonomiske og regnskabsmæssige information til rådighed, som kommunen skal anvende for at udforme spildevandsplanen.
Vidensinstitutioner og -roller	**Universiteter + Teknologisk Institut** **DHI** **DMI** **GEUS**	KU, DTU, AU osv. bidrager generelt med viden og forskning om klimatilpasning. DHI er en uafhængig, international rådgivnings- og forskningsorganisation, der er specialister i vandmiljø. DMI, er et institut under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, der udarbejder og behandlermeteorologisk viden og data, der dækker områderne vejr, klima og hav. GEUS er en selvstændig og uafhængig forsknings- og rådgivningsinstitution tilhørende Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Kortlægger bl.a. undergrunden og ressourcerne.	Påvirker klimatilpasningsprojekterne gennem viden og forskning.

Interessenttype	Interessenterne	Rolle ift. klimatilpasning	Indflydelse på klimatilpasningsprojekter
	Kystdirektoratet	Kystdirektoratet under Naturstyrelsen udarbejder risikovurderinger for hele Danmarks kyststrækning, som afdækker risikoen for oversvømmelse eller erosion. Ydermere udformer direktoratet vejledende løsningsforslag til kystbeskyttelse.	
Private firmaer og organisationer	**Private fonde, forsikringsselskaber og investorer** Fx RealDania, Lokale og Anlægsfonden, Nordea-fonden, Forsikring & Pension	Støtter klimatilpasningsprojekter gennem finansiering.	Influerer klimatilpasningsprojekter gennem sikring af finansieringsmuligheder.
	Private rådgivende virksomheder Fx ingeniører, arkitekter, landskabsarkitekter og anlægsfirmaer.	Vurdering af oversvømmelsesrisici, stormflodssikring, hydrologiske vurderinger, undersøgelser og analyser. Koncept- og designudvikling, landskabsarkitektur og masterplanlægning. Firmaerne arbejder med hele spekteret fra indledende undersøgelser, analyser til udvikling af design og anlægsarbejde.	Rådgivende organ og influerer klimatilpasningsindsatsen gennem udarbejdelse af tekniske løsninger, design- og anlægsforslag.

Interessenttype	Interessenterne	Rolle ift. klimatilpasning	Indflydelse på klimatilpasningsprojekter
	Interesse- og aktivitetsorganisationer Fx landbrugsforeninger, fiskeriforeninger, og Danmarks Naturfredningsforening	Varetagelse og beskyttelse af arealanvendelse, økonomiske interesser, og naturinteresser.	Har ingen direkte indflydelse. Kan ligesom borgerne influere klimatilpasningsprojekter gennem interessentinddragelse eller et samarbejde med den offentlige sektor. Kan påvirkes negativt pga. eksempelvis ændring i arealanvendelse og økonomiske foranstaltninger. Mens klimatilpasning på den positive side kan medføre til bedre vandmiljø, rekreative faciliteter og forbedret infrastruktur.
	Borgerne	Borgerne og private personer spiller ingen større rolle ift. planlægning af klimatilpasning i det offentlige rum. Men de har ansvar for at klimasikre deres egen ejendom.	Har ingen direkte indflydelse. Men borgerne kan til dels påvirke klimatilpasningsprojekter gennem interessentinddragelse, henvendelser til kommunerne eller via politiske afstemninger.

Overnational styring

EU's rolle i klimatilpasningsindsatsen er særlig aktuel, når det omhandler klimatilpasning på tværs af medlemslandenes grænser - eksempelvis ved vandløbsoplande. EU kan derudover udgøre en væsentlig rolle i at styrke solidariteten mellem medlemslandene, og særligt sikre at medlemslandene kan og er i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at klimatilpasse (European Commission, n.d.a). I 2013 blev en fælles strategi for, hvordan EU's medlemslande skal tilpasse sig til fremtidens klima vedtaget i Europa-Kommissionen. Med strategien opfordrer kommissionen netop alle medlemslandene til at vedtage omfattende tilpasningsstrategier, således at de griber ind i klimatilpasningsindsatsen. Endvidere yder EU finansiering til at landene kan få opbygget den nødvendige tilpasningskapacitet (European Commission, n.d.b).

National styring

Staten skal sørge for de bedste mulige rammer for kommunernes klimatilpasning. Dette praktiseres ved at støtte kommunernes arbejde ved at stille data og kort til rådighed for kommunernes risikokortlægning i forbindelse med klimatilpasningsplanerne, ved at gennemføre nødvendige ændringer af lovgivning, sikre løbende vidensgrundlag og vejlede om konsekvenserne af klimaændringer (Klimatilpasning, 2018; Klimatilpasning, 2019; Regeringen, 2012).

Regional styring

Regionerne besidder ikke meget formel autoritet i forhold til den konkrete klimatilpasningsindsats eller lovgivning herom. Regionerne har til gengæld egenskaberne til at danne brobygning mellem eksempelvis kommunerne, udarbejde tværkommunale analyser, stå for projektudvikling, sikre faglig støtte, facilitering og netværk på tværs af de kommunale grænser (Danske Regioner, 2018).

Lokal styring

Kommunernes hovedrolle i klimatilpasningsindsatsen er at kortlægge og analysere problematikkerne vedrørende erosion og oversvømmelse (såvel som andre klimaindsatser), udforme planer og strategier, planlægge samt implementere tiltag, der kan styrke den lokale infrastruktur og udvikling, således at det mere eksterme vejr i fremtiden kan håndteres (Hellesen et al., 2011; Klimatilpasning, 2018).

I sommeren 2012 vedtog Regeringen og Kommunernes Landsforening, at alle kommuner inden udgangen af 2013 skulle have udarbejdede klimatilpasningsplaner (Naturstyrelsen, 2013). Klimatilpasningsplanerne er omdrejningspunktet for kommunernes klimatilpasningsindsats. Planerne rummer kortlægning af oversvømmelsestruede områder, anvisninger for, hvordan disse skal tilgås og hvordan indsatsen skal prioriteres. Disse fremgår som en del af kommuneplanen 2013 eller som et tillæg hertil. Der stilles ikke krav om revision af klimatilpasningsplanerne, men mange kommuner har på eget initiativ valgt at fortsætte udarbejdelsen af klimatilpasningsplaner i forbindelse med den seneste kommuneplanrevision (Klimatilpasning, 2018).

Med en planlovsændring i 2018 blev nye regler for forebyggende planlægning for erosion og oversvømmelse udformet. Som konsekvens skal kommunernes planlægning i et større omfang understøtte forebyggelsen af skader, som følge af oversvømmelse eller erosion grundet klimaforandringer. Planlovsændringen indebar ydermere, at kommunerne kan stille krav til, at en bygherre skal sikre, at afværgeforanstaltninger etableres i de områder, der er udpegede som værende oversvømmelses- eller erosionstruede i kommuneplanen (Erhvervsstyrelsen, 2019).

Som en del af klimatilpasningsindsatsen har kommunerne pligt til at udarbejde en spildevandsplan. Planens formål er at redegøre for, hvordan spildevand og regnvand skal håndteres i den pågældende kommune, herunder fastsætte et serviceniveau i forhold til regnbetingede oversvømmelser, der er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, og at beskrive eksisterende og planlagte kloakeringsområder samt krav til renseforanstaltninger i de kommunale såvel som i de private anlæg (Klimatilpasning, 2020).

Hvem er interessenterne i det konkrete klimatilpasningsprojekt?

Ovenstående skema giver et overblik over den store variation i interessenter, der findes når man taler om klimatilpasning på generelt niveau. Afslutningsvis er det dog værd at bemærke, at der kan være stor variation mellem konkrete klimatilpasningsprojekter i forhold til, hvem der er reelle interessenter. Det kommer an på projektets indhold og omfang, på lokaliteten og hvordan omgivelserne til lokaliteten er. Derfor er det altid relevant at skabe overblik over interessenter, eksempelvis gennem en interessentanalyse, hvor roller, interesser og indflydelse kortlægges og vurderes i forhold til hinanden. For nærmere beskrivelse og diskussion af interessentanalyse som værktøj henvises til

Reed et al. (2009), som har gennemført et omfattende review af interessentanalysemetoder inden for naturressourceforvaltning.

6. Interessentundersøgelse blandt kommuner i Region Hovedstaden

Nedenstående kapitel rapporterer resultaterne fra en undersøgelse om klimatilpasning i kommunerne, som er baseret på et spørgeskema til centrale klimamedarbejdere i Region Hovedstadens 28 kommuner.

Introduktion til spørgeskemaundersøgelsen

Kommunernes arbejde med at inddrage borgere i forbindelse med klimatilpasningsprojekter er blevet undersøgt i sommeren 2020, hvor vandløbs- og klimamedarbejdere i kommunerne i Region Hovedstaden fik tilsendt en spørgeskemaundersøgelse udarbejdet af Københavns Universitet, som del af projektet Klimatilpasning på tværs. Formålet med undersøgelse var at få indblik i kommunernes nuværende arbejde med klimatilpasning, samt hvilke forventninger og ønsker de deltagende kommuners medarbejdere har til inddragelse af andre interessenter i det fremtidige arbejde med klimatilpasning.

Spørgeskemaet blev udsendt digital til medarbejdere i Region Hovedstadens 28 kommuner, hvoraf 17 medarbejdere svarede tilbage. I nogle tilfælde har to medarbejdere fra samme kommune svaret med forskellige perspektiver, og i alt er 11 af kommunerne i Region Hovedstaden repræsenteret. Selve spørgeskemaet bestod af 13 hovedspørgsmål samt en række baggrundsspørgsmål.

Resultater af spørgeskemaundersøgelsen

Kommunerne har, når det gælder klimatilpasning, både fokus på vandforvaltning i relation til vandløb og til kysterne. I nogle kommuner er der lange kystlinjer, og det er derfor naturligt at kystforvaltning fylder meget i klimatilpasningsarbejdet. Ligeledes vil andre kommuner slet ikke have kyst, og af den grund er fokus udelukkende på vandløb og vådområder. Og endelig fremhæver nogle kommuner, at begge dele er lige relevant i deres kommune. Dog er det relevant at fremhæve, at klimatilpasningsprojekter er meget forskellige rent teknisk, hvis man kigger på hhv. kystprojekter og vandløbsprojekter, men at interessentinddragelsesaspekterne i begge projekttyper er sammenlignelige.

Tabel 2. Faktaboks om respondenter og organisation og koordination af klimaarbejdet i kommunerne.

Faktaboks om respondenter:

Kommuner

Ballerup, Bornholm, Brøndby, Egedal, Frederikssund, Furesø, Herlev, Ishøj, Roskilde, Rudersdal, Vallensbæk

Medarbejderfunktioner

Miljømedarbejder/-sagsbehandler/-chef, Vandløbsmedarbejder/-sagsbehandler, projektleder, planlægger, centerchef, chefkonsulent, leder af Natur og Miljø, Klimatilpasningskonsulent

Anciennitet

Gennemsnitligt 10 år (mellem 2 og 24 års ansættelse)

Organisering af klimarbejde i kommunerne

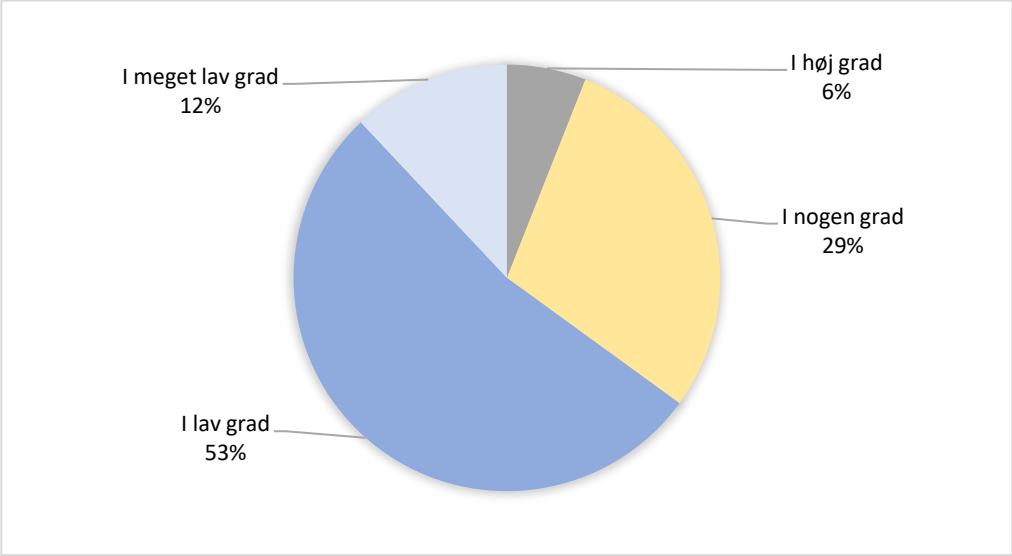
Flere kommuner har allerede en velfungerende organisering af arbejdet med klimatilpasning. Det gælder i særlig grad samarbejdet mellem kommunen og forsyningsselskaberne.

I tilfælde af vandløb der går på tværs af kommuner eller ved kyststrækninger, er der også etablerede samarbejdsfora.

Koordination af klimaarbejdet

Udover koordination og samarbejde med forsyningsselskaber øvrige kommuner, er der generelt også samarbejde med landbrugsforeninger, grundejerforeninger, boligselskaber, lodsejere samt rådgivere.

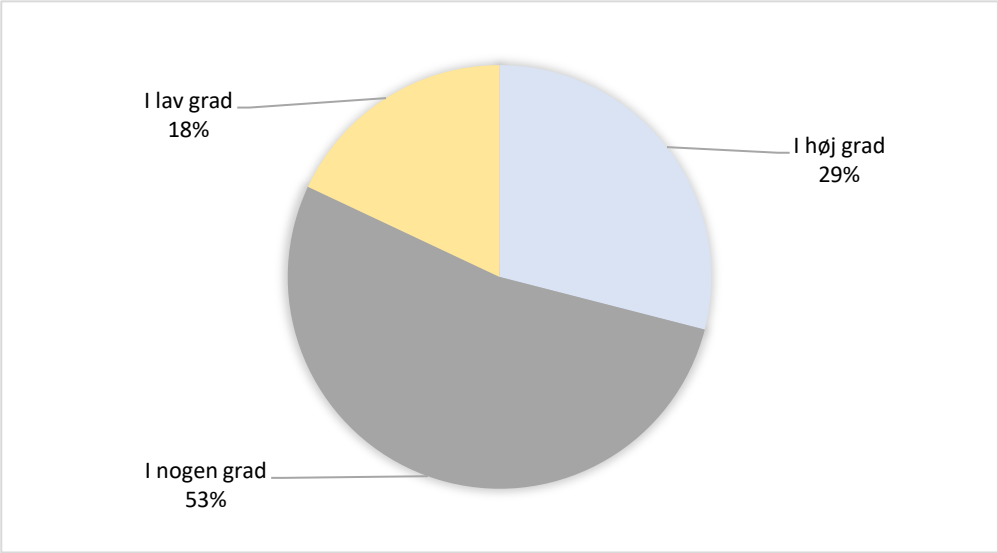
Som del af undersøgelsen blev de kommunale klimamedarbejdere spurgt om, hvor højt de vurderede, at klimatilpasning er på dagsordenen hos såvel de kommunale politikere som hos borgerne i kommunen.



Figur 2. Klimatilpasning på den politiske dagsorden. Svar på spørgsmålet "I hvor høj grad er klimatilpasning på den politiske dagsorden i din kommune?".

Som det fremgår af figur 2, er der stor variation i svarene med hensyn til klimatilpasning på den politiske dagsorden. Ca. 1/3 af svarene peger på, at klimatilpasning er prioriteret i kommunen, mens de øvrige 2/3 mener, at det er relativt lavt prioriteret.

I figur 3 vises vurderingen af, hvor vigtigt klimatilpasning ifølge de kommunale klimamedarbejdere er for borgerne i kommunerne. Her er svarene, at over 80% vurderer at klimatilpasning er vigtigt, overvejende "i nogen grad", men også en stor andel vurderer i høj grad. Figur 2 og figur 3 illustrerer således, at der kan være et mismatch mellem hvad politikkerne vurderer vigtigt, og borgernes vurdering. Dette skal selvfølgelig tages med det forbehold, at hverken politikkerne eller borgerne har svaret selv, men at resultatet beror på en vurdering fra de ansatte i den kommunale forvaltning. Et andet forhold, der bør fremhæves er, at undersøgelsen er lavet i sommeren 2020, hvor mediebilledet i særlig grad var dækket af Covid-19-situationen. Klimatilpasnings-dagsordenen vurderes generelt at fylde mere og mere både generelt i samfundet og i dansk og international politik, hvilket eksempelvis er tilskyndet af seneste udgivelse af Intergovernmental Panel on Climate Change's rapport om klimaforandringer, som beskriver dystre scenarier for fremtiden (IPCC 2021).

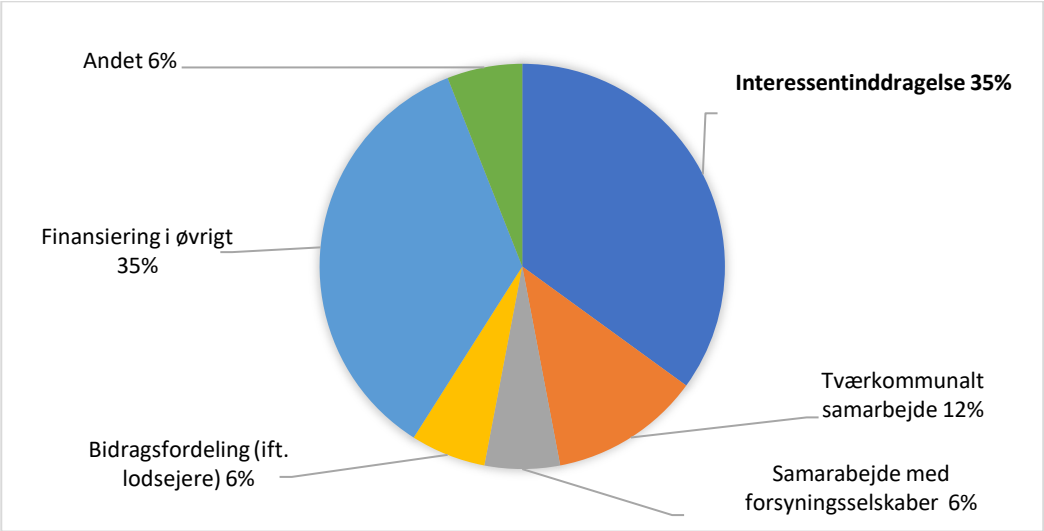


Figur 3. Klimatilpasning på borgernes dagsorden. Svar på spørgsmålet "I hvor høj grad er klimatilpasning vigtigt for borgerne i din kommune?".

Udfordringer i klimatilpasningsprojekter

De kommunalt ansatte blev bedt om at beskrive, hvilke udfordringer de oplever i forbindelse med klimatilpasningsprojekter. Som det fremgår af figur 4 er interessentinddragelse procentmæssigt det, som flest af de kommunale klimatilpasningsmedarbejdere anser for at være udfordrende, idet 35%

af svarene anfører dette. Dette stemmer på overens med, hvad der også anføres i litteraturen (Few et al. 2007, COK 2017, Hügel & Davies 2020).



Figur 4. Identifikation af udfordringer i klimatilpasning ifølge kommunerne.

Ud over interessentinddragelse nævnes også finansiering (35%), samarbejde – både tværkommunalt (12%) og med forsyningsselskaber (12%) og bidragsfordeling som udfordringer i arbejdet med klimatilpasning. Alle disse temaer er behandlet i øvrige rapporter, som er udarbejdet i regi af projektet Klimatilpasning på tværs (evt. henvisning).

Rationaler for at indgå i klimatilpasningsprojekter

De kommunalt ansatte blev bedt om at sætte ord på, hvilke rationaler forskellige typer af interessenter har for at indgå aktivt i klimatilpasningsprojekter. Rationaler blev italesat i forhold til borgere, bolig- og ejerforeninger, forsyningsselskaber, Vidensinstitutioner, rådgivningsfirmaer og kommunerne.

- For **borgere** fremhæves det, at de har et ønske om at bo i områder med dejlig natur og rent vandmiljø, samt for borgere i risikoområder, at de ønsker gode løsninger for at undgå fremtidige oversvømmelser på deres ejendom. Dette er også et rationale der fremhæves hos **bolig- og ejerforeninger,** som har en opgave i at sikre deres medlemmer de bedst mulige forhold.
- **Forsyningsselskaberne** fremhæves generelt som konstruktive samarbejdspartnere, som primært har en økonomisk interesse i klimatilpasning. Der er en forventning om, at det er dyrere ikke at klimatilpasse. Det påpeges også, at det er en kerneopgave for forsyningerne, og at de er forpligtet til af bidrage til at finde klimaløsninger, herunder sikre aflastning af spildevandssystemerne.

- **Vidensinstitutione**r og **rådgivningsfirmaer** deler det rationale, at de gerne vil bidrage med at dele viden, men det fremhæves, at der som oftest også vil være et økonomisk rationale bag, i det klimatilpasning også er et forretningsområde i vækst for rådgiverne.
- **Kommunerne** har generelt som rationale, at de ønsker at sikre recipienter mod overløb og at borgere ikke bliver udsat for oversvømmelser, som kan påføre skader på både anlæg og bygninger. Ligeledes anføres, at dele af den kommunale organisation ønsker at bruge klimatilpasningsprojekterne til at skabe nye naturoplevelser og anden merværdi for borgerne, altså en helhedsorienteret indsats.

Generelt fremhæves det, at der er mange interessenter, der bidrager på forskellig vis i forbindelse med klimatilpasningsprojekter, men at den primære bidragsyder og samarbejdspartner for kommunerne aktuelt er forsyningsselskaberne.

Typer af klimatilpasningsprojekter i hovedstadsregionens kommuner

Der bliver til spørgsmålet om, hvilke typer af klimatilpasningsprojekter, der er gennemført de seneste tre år fremhævet en lang række projekter af vidt forskellig størrelse og omfang. Det vidner om, at der i hovedstadsregionens kommuner er rigtigt godt gang i klimatilpasningen. Det drejer sig eksempelvis om konkrete initiativer som skybrudssikring og LAR-projekter, renovering af regnvandsledninger, genåbning af vandløb, afkobling af regnvand fra kloaksystemet i fælleskloakerede områder og kystsikring, men også planarbejde i form af robusthedsanalyser, ny klimaplan og borgeraktiviteter om, hvad borgeren selv kan gøre.

I flere tilfælde bliver det fremhævet, at borgeren har spillet en rolle ved at være inddraget i projektet, men generelt fremføres som herover, at det primære samarbejde foregår mellem kommunale myndigheder og forsyningsselskaber.

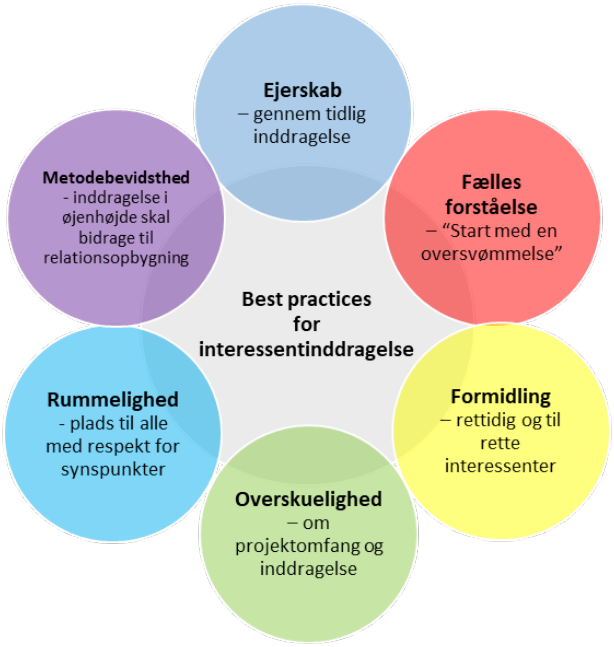
Fremtidens inddragelse af interessenter i klimatilpasningsprojekter

Svarene på, hvordan man i fremtiden kan arbejde med interessentinddragelse viser, at flere kommuner allerede er godt i gang med inddragelsesprocesser i forbindelse med klimatilpasningsprojekter. Dog efterlyses det, at man også fra overordnet niveau (Regering, ministerier, styrelser) bidrager med anvisninger og mål. Eksempelvis påpeges, at transportsektoren (Bane Danmark, Vejdirektoratet) er vanskelig at inddrage i arbejdet.

Generelt er holdningen til hvordan interessenter kan inddrages og aktiveres i den fremtidige klimatilpasningsindsats blandt de adspurgte i spørgeskemaundersøgelsen, at de skal inddrages langt tidligere i projektprocessen. De skal inddrages allerede i idéfasen, så de kan få en reel indflydelse på projekterne. Denne indsats skal særligt forekomme steder, hvor interessenterne selv ser tydeligt behov for det. Den metodiske tilgang til inddragelsen kan ifølge de adspurgte foregå via borgermøder, stormøder/messer, skurvognsmøder i bestemte områder eller grundejerforeningsmøder.

7. Workshop om interessentinddragelse – input fra kommunerne

I forbindelse med afholdelse af en workshop om interessentinddragelse i projektet Klimatilpasning på tværs blev deltagerne fra hovedstadens kommuner bedt om at give deres input til "best practices" i forbindelse med interessentdragelse i klimatilpasningsprojekter. På baggrund af processen endte deltagerne med at lave en "inddragelsesblomst", som på overskriftsform angav vigtige opmærksomheder og anbefalede praksisser for interessentinddragelse i det fremadrettede arbejde med klimatilpasning.



Figur 5. Inddragelsesblomst med "best practices".

Som det fremgår af figur 5 er der identificeret 6 områder, som bør være i fokus, når inddragelse af interessenter i klimatilpasningsprojekter planlægges. Det drejer sig ifølge de kommunale klimamedarbejdere og –chefer om at opnå eller sikre:

- **Ejerskab** gennem tidlig inddragelse. Interessenter skal med om bord fra start, så de føler sig hørt og ved hvordan de kan bidrage i den videre proces.
- **En fælles forståelse** for problemstillinger, udfordringer og løsninger. Bemærkningen om at "starte med en oversvømmelse" adresserer, at klimaudfordringen skal være present og relevant for de borgere, der bliver inddraget.
- **Rettidig formidling** skal sikre, at alle væsentlige informationer skal være til stede for de interessenter, der er berørt af og inddraget i et klimatilpasningsprojekt.

- **Overskuelighed** om hvad klimaprojektets omfang er, og på hvilket niveau interesser har mulighed for at blive inddraget.
- **Rummelighed** overfor alle relevante interessenter i forhold til at være med og til at kunne fremsætte holdninger og synspunkter om et kommende eller igangværende projekt.
- **Metodebevidsthed** blandt de ansvarlige projektledere, så de kender værktøjskassen med relevante inddragelsesmetoder, som passer til projektet og dets forskellige faser.

De fremhævede "best practices" lægger sig meget fint i forlængelse af resultaterne af litteraturstudiet i denne rapport samt de forhold som fremhæves fra spørgeskemaundersøgelsen om interessentinddragelse blandt kommunerne i Region Hovedstaden. Dermed kan de fungere som en indledende checkliste til overvejelser og beslutninger, når kommunerne fremover starter nye klimatilpasningsprojekter op.

8. Fremtidens interessentinddragelse i klimatilpasningsprojekter

Ovenstående studier af litteratur om interessentinddragelse, undersøgelsen om interessentinddragelse hos Region Hovedstadens kommuner og workshoppen med hovedstadens kommuner giver samlet en række relevante input til, hvordan man i fremtiden bør arbejde med interessentinddragelse i kommunalt styrede klimatilpasningsprojekter.

Som fremhævet herover er der både en anerkendelse af, at mange kommuner allerede arbejder målrettet og systematisk med at inddrage interessenter i deres klimatilpasning, og en opmærksomhed på at interessentinddragelse er en udfordring, som skal adresseres. Undersøgelserne viser, at der mange steder er gode tanker og takter, og at man som kommune har et reelt ønske om inddrage borgere i klimatilpasningsprojekter, men også at der er et ønske om gøre inddragelsen endnu bedre og relevant. Flere kommuner har allerede udarbejdet egne modeller for inddragelse og i nogle tilfælde også formuleret en politik for interessentinddragelse. Et sådan arbejde kunne også andre steder bidrage til i diskussion af, hvordan den enkelte kommune selvstændigt og i samarbejde med andre kommuner, gerne vil sikre at deres inddragelse lever op til både borgernes ønsker og forvaltningens mål.

Der findes allerede et væld af spændende og innovative metoder til at inddrage borgere i den offentlige forvaltnings projekter. Et af de spørgsmål, der undervejs i projektet Klimatilpasning på tværs dukkede op var, om der er behov for en udvikling af målrettede metoder til interessentinddragelse inden for klimatilpasning. Undersøgelserne inkluderet i denne rapport peger på, at det i højere grad er andre faktorer end interessentinddragelses-metodeudvikling, der er det vigtigste for at sikre en endnu bedre inddragelse. Men som det blev fremhævet i workshoppen om interessentinddragelse, så bør de kommunale medarbejdere have kendskab til flere forskellige værktøjer til at få borgere i tale, og være bevidst om, hvilke inddragelsesmetoder, der passer til projektets formål og omgang, og i hvilke faser i projektet de enkelte metoder er relevante at bruge. Alternativt kan eksterne eksperter i inddragelse inddrages undervejs i projektet, som supplement til kommunens egne kompetencer og til inspiration for det videre inddragelsesarbejde.

Med baggrund i resultaterne fra nærværende undersøgelser, kan afslutningsvist opstilles nedenstående anbefalinger for det videre arbejde med interessentinddragelse i klimatilpasningsprojekter.

Anbefalinger

I fremtidens kommunale klimatilpasningsprojekter anbefales det at:

- Være opmærksom på, at der er både et borgerperspektiv og et myndighedsperspektiv på interessentinddragelse, og at der er transparens for alle parter omkring hvad målene for både borgere og myndigheder er med hensyn til inddragelse.
- Tage hensyn til, at klimatilpasningsprojekter ofte er karakteriseret ved a) stor kompleksitet, b) mange konkurrerende dagsordner, c) vidtstrakte, skala-afhængige værdier og d) en lang tidshorisont, som kan strække sig over flere generationer. Alle fire aspekter bør undersøges og beskrives tydeligt som del af projektopstart.
- Være opmærksom på, at der kan være forskel på, hvor vigtigt politikere, borgere og andre interessenter opfatter klimatilpasning i forhold til andre kommunale opgaver og dagsordner. I den forbindelse kan det være en løftestang for planlægningen, udviklingen og implementeringen af klimatilpasningsindsatsen, at det sker ud fra et helhedsorienteret perspektiv, der også adresserer andre aspekter som f.eks. forbedring af vandmiljøet, borgernes naturoplevelser eller økonomisk vækst.
- Være opmærksom på, at kommunerne allerede udnytter det gode samarbejde med forsyningsselskaber i forbindelse med klimatilpasningen. Dette vil fremadrettet forventeligt også i højere grad omfatte statslige styrelser, regioner, andre kommuner, virksomheder og interesseorganisationer og ikke mindst de uorganiserede grupper. Der bør tages hensyn særligt til de borgergrupper, der kun i ringe grad eller slet ikke kommer til orde i traditionelle inddragelsesprocesser, men som forventes at have 'noget i klemme' på kort eller lang sigt.
- Sørge for at afklare fra start, hvad det overordnede formål med inddragelse af interessenter i klimatilpasningsprojektet er, hvad grænserne for inddragelse er, og hvad det forventede udbytte ved inddragelse er.
- Have kendskab til, hvad "best practices" om interessentinddragelse foreskriver, og starte klimatilpasningsprojekter op med en drøftelse af eksempelvis de aspekter, der er fremhævet i inddragelsesblomsten (Hvordan sikrer vi ejerskab? Hvordan sikrer vi en fælles forståelse? Hvilken formidling skal projektet sikre? Hvordan skaber vi overskuelighed for interessenterne? Hvordan sikrer vi rummelighed og respekt? Har vi kendskab til de rette inddragelsesmetoder?). Særligt bør fremhæves, at tidlig og tillidsfuld inddragelse anses for at være det bedste udgangspunkt for et succesfuldt klimatilpasningsprojekt.

Litteraturliste

Agger, A. & Hoffmann, B., 2008. Borgerne på banen - håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling, Velfærdsministeriet, København.

Agger, A., 2005. Demokrati og deltagelse - et borgerperspektiv på kvarterløft: Ph. d.-afhandling.

Arnstein, S. R., 1969. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, Issue 4, pp. 216-224.

Beredskabsstyrelsen, 2016. Beredskabsplaner. https://brs.dk/planlaegning/helhed/beredskabsplaner/Pages/beredskabsplaner.aspx
Besøgt 16.06.20

COK (Center for Offentlig Kompetenceudvikling), **2017**. Omfanget af interessentinddragelse vokser. https://www.denoffentlige.dk/undersoegelse-omfanget-af-interessentinddragelse-vokser Besøgt: 07.08.21

Danske Regioner, 2018. En styrket regional rolle i klimatilpasningen. https://www.regioner.dk/media/10227/en-styrket-regional-rolle-i-klimatilpasning.pdf Besøgt: 24.07.20

Erhvervsstyrelsen, 2019. Vejledning i planlægning for forebyggelse af oversvømmelse og erosion. https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning_i_planlaegning_for_forebyggelse_af_oversvoemmelse_og_erosion.pdf Besøgt: 11.06.22

European Commission n.d.a. Adaptation to climate change. https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_en Besøgt: 11.06.20

European Commission n.d.b. EU Adapatation Strategy. https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation_en Besøgt: 11.06.20

Few, R., Brown, K., & Tompkins, E. L., 2007. Public participation and climate change adaptation: avoiding the illusion of inclusion. Climate policy, 7(1), 46-59.

Fredensborg Kommune, n.d. Sådan arbejder vi med borgerinddragelse. https://www.fredensborg.dk/document/43330a1a-a9c2-4474-85e1-79ffe27020c9 Besøgt: 12.08.21

Furesø Kommune, n.d. Furesømodellen for borgerinddragelse. https://www.furesoe.dk/media/1746/furesoe-modellen-for-borgerinddragelse.pdf Besøgt: 13.08.21

Gamst, L., 2007. Bedre interessentinddragelse – inspiration til byudviklingsprojekter.

Hansen, H.S. and Mäenpää, M., 2008. An overview of the challenges for public participation in river basin management and planning. Management of Environmental Quality: An International Journal.

Hellesen, T., Lund, D. L., Nellemann, V. & Sehested, K., 2011. Klimatilpasning i de danske kommuner – et overblik. https://www.klimatilpasning.dk/media/5342/rapport_overblik_revaug11_slutvers_web.pdf Besøgt: 11.06.20

Hoffman, B., Elle, M., Dahl-Hansen, J., Wejs, A., 2015. Innovativ klimatilpasning med borgere – Håndbog til bæredygtig omstilling. https://www.byplanlab.dk/sites/default/files/InnovativKlimatilpasningmBorgereVIB.pdf Besøgt: d. 11.08.21

Hügel, S., & Davies, A. R., 2020. Public participation, engagement, and climate change adaptation: A review of the research literature. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 11(4), e645.

Inch, A., 2015. Ordinary citizens and the political cultures of planning: In search of the subject of a new democratic ethos. Planning Theory, Issue 4, pp. 404-424.

IPCC, 2021. Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.

Klima-, energi, og forsyningsministeriet, 2021. Borgertingets anbefalinger – Borgertinget på klimaområdet. https://kefm.dk/Media/637552682717115773/Klimaborgertingets%20anbefalinger.pdf Besøgt: 11.08.21

Klimatilpasning, 2017. Netværk inden for klimatilpasning. https://www.klimatilpasning.dk/media/1362448/netv_rk_inden_for_klimatilpasning_2017.pdf Besøgt: 16.06.20

Klimatilpasning, 2018. Klimatilpasningsplaner ØK13. https://www.klimatilpasning.dk/kommuner/klimatilpasning-i-kommunerne/klimatilpasningsplan-%C3%B8k13/ Besøgt: 16.06.20

Klimatilpasning, 2019. Handlingsplan for klimasikring af Danmark. https://www.klimatilpasning.dk/kommuner/handlingsplan-for-klimasikring-af-danmark Besøgt: 11.06.20

Klimatilpasning, 2020. Spildevandsplaner. https://www.klimatilpasning.dk/sektorer/plan/klimatilpasning-i-kommunerne/spildevandsplaner/ Besøgt: 16.07.20

Klimatilpasning, n.d.a. Borgerne. https://www.klimatilpasning.dk/borger/ Besøgt 16.06.20

Klimatilpasning, n.d.b. Kommunerne. https://www.klimatilpasning.dk/kommuner/ Besøgt 16.06.20

Marzuki, A., 2015. Challenges in the Public Participation and the Decision Making Process. Sociologija i prostor/Sociology & Space, 53(1).

Mauerhofer, V., 2016. Public participation in environmental matters: Compendium, challenges and chances globally. Land Use Policy, 52, pp.481-491.

Miljøstyrelsen, 2021. EU's Vandrammedirektiv. https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/eus-vandrammedirektiv/ Besøgt: 24.06.21

Miljøstyrelsen, n.d.a. Oversvømmelser. https://mst.dk/natur-vand/klimatilpasning/oversvoemmelser/ Besøgt: 25.08.20

Naturstyrelsen, 2013. Klimatilpasningsplaner og klimalokalplaner. https://www.klimatilpasning.dk/media/1581020/klimatilpasningsvejledning_webv2.pdf Besøgt: 06.09.21

NIRAS, 2017a. Metodekatalog til procesplan. https://klikovand.dk/projekter/interessentinddragelse-hvem-hvornaar-og-hvordan/ Besøgt: 23.08.21

NIRAS, 2017b. Procesplan. https://www.klikovand.dk/wp-content/uploads/2018/01/Procesplan_Gr%C3%B8ndalsparken.pdf Besøgt: 23.08.21

NIRAS, 2018. Få styr på vandet – en guide til klimatilpasning for grundejere. https://www.dnnk.dk/faa-styr-paa-vandet-en-guide-til-klimatilpasning-for-grundejere/ Besøgt: 07.09.21

Rambøll, 2012. Byens borgerinddragelse - Et litteraturstudie. https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/b2a08c55-00c6-42e9-a4b9-f6da56f1887d/4c13ee0a-42cf-4c9a-ba60-151d5311aa61/Attachments/afa72f5d-9fb8-4617-97e4-6d5ebbe7d08e.PDF Besøgt: 24.08.21

Realdania, 2012. Fra viden til virksomhed – Kortlægning af vidensmiljøer inden for Klimatilpasning. https://issuu.com/realdania.dk/docs/fra-viden-tilvirksomhed Besøgt: 23.08.21

Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., ... & Stringer, L. C., 2009. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. Journal of Environmental Management, 90(5), 1933-1949.

Regeringen, 2012. Sådan håndterer vi skybrud og regnvand – Handlingsplan for klimasikring i Danmark. https://www.klimatilpasning.dk/media/566642/klimahandlingsplan.pdf Besøgt: 16.03.21

Rådet for Den Europæiske Union, 2009. Hvidbog – Tilpasning til klimaændringer: et europæisk handlingsgrundlag. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6a7f768-00fe-4430-ab63-067ca0aca9f2/language-da Besøgt: 12.03.21

Sustainia & Realdania, 2018. Klima100 – 100 klimaløsninger fra de danske kommuner. https://realdania.dk/publikationer/faglige-publikationer/klima100 Besøgt 11.08.21

Sønderborg Kommune, n.d. Borgerinddragelsespolitik. https://sonderborgkommune.dk/sites/all/files/Forvaltninger/Intern%20Stab/Kommunikation/Dokumenter/Borgerinddragelsespolitik.pdf Besøgt: 14.09.21.

Ulrich, J., n.d. Inddragelse eller involvering - hvordan når vi borgerne i samskabende processer? https://viden.via.dk/evu/inddragelse-eller-involvering Besøgt 23.08.21

World Commission on Environment and Development, 1987. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.

Århus Kommune, 2004. Århusmodel for borgerinddragelse. https://www.aarhus.dk/media/4397/aarhusmodel-for-borgerinddragelse.pdf Besøgt: d. 13.08.21

Aarhus Universitet – Nationalt center for Miljø og Energi, 2014. Landmanden som vandforvalter. https://www.klimatilpasning.dk/media/870661/Landmanden%20som%20forvalter.pdf Besøgt: 22.07.20

KØBENHAVNS UNIVERSITET

INSTITUT FOR GEOVIDENSKAB
OG NATURFORVALTNING

ROLIGHEDSVEJ 23
1958 FREDERIKSBERG

TLF. 35 33 15 00
IGN@IGN.KU.DK
WWW.IGN.KU.DK