UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Modeller for kommunale samarbejder inden for landskab, vand og klima

Analyse og anbefalinger

Horn-Petersen, Lin; Vejre, Henrik

Publication date:
2021

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Horn-Petersen, L., & Vejre, H. (2021). *Modeller for kommunale samarbejder inden for landskab, vand og klima: Analyse og anbefalinger*. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. IGN Rapport

Download date: 18. okt.. 2021

KØBENHAVNS UNIVERSITET
INSTITUT FOR GEOVIDENSKAB OG
NATURFORVALTNING

Modeller for kommunale samarbejder inden for landskab, vand og klima

– Analyse og anbefalinger

Lin Horn-Petersen og Henrik Vejre

IGN Rapport
Oktober 2021

Titel
Modeller for kommunale samarbejder inden for landskab, vand og klima – Analyse og anbefalinger

Forfattere
Lin Horn-Petersen og Henrik Vejre

Bedes citeret
Horn-Petersen, L. & Vejre, H. (2021): Modeller for kommunale samarbejder inden for landskab, vand og klima – Analyse og anbefalinger. IGN Rapport, oktober 2021. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, Frederiksberg. 23 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
978-87-7903-864-6 (web)

Layout omslag
Jette Alsing

Forsidefoto
Formidling af klimatilpasning i Viborg: Stolperne viser den forventede vandstand ved forskellige regnhændelser.
Foto: Peter Stubkjær Andersen

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

Rapporten identificerer og vurderer en række eksisterende modeller for samarbejde mellem offentlige myndigheder, forsyningsselskaber og diverse private aktører, i forbindelse med forvaltning inden for landskabs-, kyst- og vandløbssektorerne i Danmark.

Gennem interviews med nøglemedarbejdere og dokumentanalyse kan følgende hovedpunkter opsummeres:

- Det er afgørende med en grundlæggende politisk opbakning til samarbejde. Det politiske ophæng skal være tydeligt, og skal sikre fælles ejerskab til samarbejdet. En tydelig afstemning af forventninger mellem alle parter skal opnås.
- Rammerne for samarbejdet skal defineres klart fra begyndelsen. Eventuelle bureaukratiske forhindringer for samarbejde skal elimineres. Der skal arbejdes efter realistiske og fleksible mål, hvor der er plads til løbende at omdefinere opgaver.
- Samarbejde om komplekse naturfænomener kræver et solidt fagligt grundlag. Der er en kritisk masse af medarbejdere, der er nødvendig for at opnå resultater.
- Organisatorisk er det en stor styrke, at der opbygges et fælles sekretariat. Sekretariatsbistand er essentiel for, at de faglige dele af opgaverne kan løses.
- Der skal udpeges en entydig ledelse af samarbejdet, og beslutningsstrukturerne skal være tydelige. Ansvaret for beslutningerne skal være entydige, og delegation af beslutningskraft skal være veldefineret.
- Transparens i samarbejdet og tillid mellem parterne er centralt – alle i organisationen og alle partnere skal være informerede og have indflydelse.
- Tilstrækkelige økonomiske og organisatoriske ressourcer er afgørende for et velfungerende samarbejde. Den økonomiske model for samarbejdet, herunder fordeling af bidrag fra partnerne, skal være på plads fra begyndelsen. Der skal skabes kontinuitet i bevillingerne.
- Det er i løsningen af grænseoverskridende problemer vigtigt, at samarbejdet geografisk betragtes som en helhed, hvor kommunegrænserne ignoreres.
- Når et velfungerende samarbejde om presserende problemer skal etableres, handler det i høj grad om at flytte et mindset. Det, der tidligere var lokale dagsordener, skal ændres til at være tværgående eller regionale dagsordener.

Indholdsfortegnelse

FORORD 5

1. BAGGRUND, AFGRÆNSNING OG FORMÅL 6

2. METODER 8

3. RESULTATER 10

Medlemskreds 10
Samarbejdernes formål og indhold 10
Finansiering af samarbejderne 13
Organisering 14

4. EVALUERING AF SAMARBEJDERNE – STYRKER OG SVAGHEDER 17

Relevans og nødvendighed 17
Konkrete opgaver 17
Beslutningsstrukturen – delegering af beslutningskompetence 18
Organisation 18
Økonomi og finansiering 20
Politisk opbakning 20
Asymmetri i samarbejdet 21
Behov for fremtidig udvikling af samarbejderne 21

5. ANBEFALINGER 23

Forord

Denne rapport er udarbejdet i regi af projektet "Klimatilpasning på Tværs" med finansiering fra Region Hovedstaden.

Rapporten har til formål at identificere og vurdere en række eksisterende modeller for samarbejde mellem offentlige myndigheder og forsyningsselskaber, i forbindelse med forvaltning inden for landskabs-, kyst- og vandløbssektorerne i Danmark.

Formålet er desuden at skabe udgangspunkt for en diskussion af mulighederne for at ændre og udvikle de nødvendige samarbejder, der skal udfoldes i klimasikringsprojekter i fremtiden.

Undersøgelsen er gennemført som en kombineret dokumentanalyse og interviewanalyse. Interviews har været gennemført med politiske og administrative medarbejdere i eksisterende danske samarbejder. Dokumentanalysen har primært omfattet analyser af offentligt tilgængelige hjemmesider vedrørende de inkluderede samarbejder.

Rapporten indgår i en serie af rapporter i rammerne af projektet "Klimatilpasning på Tværs".

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/professor-niveau ved Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning på Københavns Universitet.

Frederiksberg 2021

1. Baggrund, afgrænsning og formål

Den indsats, som verden står over for i forbindelse med tilpasning til klimaforandringer, er bagtæppet for denne rapport. Temperaturstigninger, hyppigere og kraftigere nedbør, stærkere storme samt stigende havspejl, er alle fænomener, der kræver store indsatser og ikke mindst investeringer for at afbøde de værste konsekvenser. Stort set alle klimaeffekterne er grænseoverskridende i deres karakter, og løsningerne kræver som en konsekvens grænseoverskridende samarbejder.

De store investeringer i klimasikringsløsninger er ofte finansieret af offentlige midler (herunder forsyningsselskaber) med varierende bidrag fra private. Men i alle tilfælde kræver projekter, investeringer og udførelse et udbredt samarbejde mellem offentlige myndigheder, forsyningsselskaber og eventuelt andre parter. Indsatserne kalder i vidt omfang på samarbejder på tværs af kommuner, og i nogle tilfælde mellem kommuner, regioner og staten.

Der er lange traditioner for tværgående samarbejder mellem offentlige myndigheder og private selskaber og organisationer i Danmark. Samarbejdsprojekter i forbindelse med landskabet opstod allerede i løbet af 1800-tallet i forbindelse med blandt andet landvinding. Samarbejdskonstruktioner og de involverede aktører har skiftet gennem tiden.

Formålet med denne rapport er at gennemgå og analysere en række eksisterende samarbejder mellem kommuner og mellem kommuner og forskellige andre aktører. Fokus sættes på fungerende samarbejdsmodeller inden for sektorerne klima, vand, kyst og landskab. Analysen skal bidrage til at forbedre modeller for samarbejder inden for især klimaområdet, hvor der forestår betydelige samfundsmæssige indsatser i de kommende årtier.

Det har været prioriteret at inddrage samarbejdsfora, som varetager sammenlignelige opgaver, og som omfatter sammenlignelige aktører. Samarbejder findes i forskellige regi og mellem forskellige parter, men fælles for de fora der er inddraget er, at der foregår et gensidigt forpligtende samarbejde med henblik på at løse en fælles, konkret opgave.

Samarbejderne består enten i driftssamarbejder af et eksisterende, fælles projekt, eller er et stående forum, der dækker et konkret geografisk område, hvor der er problemer som ikke kan løses af de enkelte kommuner i isolation.

Analysen omfatter kun danske eksempler. Der inddrages navnlig samarbejder, hvor kommuner spiller en hovedrolle. Kun eksisterende samarbejder, der vedrører landskab, natur, klimatilpasning, og vand er inddraget. Der findes andre forpligtende samarbejder på tværs af kommuner der kunne inddrages, fx drifts- og administrationsfællesskaber på tværs af kommuner. Sådanne samarbejder er ikke omfattet af analysen.

2. Metoder

Identifikation af samarbejder

Forud for analysen blev der identificeret et antal samarbejder, der er relevante for problemstillingen, og som uden større problemer kunne gøres til genstand for analyse. Kriterier var, at der skulle være tale om samarbejder mellem kommuner eller mellem kommuner og forsyningsselskaber eller lignende aktører, og at informationer skulle være tilgængelige. Samarbejderne skulle være forpligtende, det vil sige at der skulle være konkrete opgaver, som kræver en vis beslutningskompetence. Følgende samarbejder blev valgt ud fra en indledende screening, og en efterfølgende "snowballing"-forespørgsel.

Samarbejder omfattet af analysen

Samarbejder mellem kommuner:

- Limfjordsrådet*
- Gudenåkomitéen*
- Strandparken I/S
- Hedeland I/S
- Nordkystens Fremtid

Samarbejder mellem kommuner og private selskaber/organisationer:

- Gudenåsamarbejdet
- Samarbejdet om Værebro Å*
- Harrestrup Å-samarbejdet*
- Usserød Å-samarbejdet*

Dokumentanalyse

Rapporten er for det første blevet til på basis af en dokumentanalyse, der omfatter offentligt tilgængelige digitale dokumenter, der dokumenterer samarbejderne. Dokumentanalysen kunne typisk afklare de formelle rammer for samarbejderne, deres formål, opgaver, organisering, og finansiering.

Interview af nøgleaktører

I et udvalg af samarbejderne (markeret med * ovenfor) blev det besluttet at supplere dokumentinformationerne med interviews af nøgleaktører. Typisk blev de ansvarlige organisatoriske ledere interviewet. Interviews skulle afklare forhold der ikke direkte var aflæselige i de officielle dokumenter,

typiske hvordan samarbejdet i praksis forløber, perspektiver for samarbejdet, og fordeling af beslutningskompetence. I to tilfælde blev politikere, der var ansvarlige for samarbejdet, også interviewet.

3. Resultater

I det følgende gennemgås samarbejdsmodeller i forhold til medlemsskab, formål, finansiering og organisering.

Medlemskreds

I de analyserede samarbejder indgår kommuner eller både kommuner, forsyninger samt andre parter. Samarbejderne omfatter mellem 3 og 18 partnere. Størst er Limfjordsrådet med 18 kommuner som medlemmer. Gudenåkomiteen omfatter potentielt 20 kommuner, men ikke alle, der kan være medlemmer, er det aktuelt. Gudenå-samarbejdet, Værebro Å-samarbejdet og Harrestrup Å-samarbejdet er også omfattende med henholdsvis 7, 8 og 10 kommuner med tilhørende forsyningsselskaber. Ud over de 10 kommuner deltager også seks forsyningsselskaber i Harrestrup Å-samarbejdet. Gudenå-samarbejdet omfatter også lokale aktionsgrupper (LAG) og turistorganisationer. Værebro Å-samarbejdet omfatter også forsyningsselskaber samt Region Hovedstaden.

Samarbejdernes formål og indhold

Formålet med samarbejderne kan deles op i to hovedkategorier. Enten er der tale om konkret drift af en bestemt enhed eller et bestemt geografisk område. Eller også er der tale om en koordinerende funktion, der skal løse grænseoverskridende problemer, som ikke kan løses af de deltagende parter hver for sig, eller hvor samarbejde i al fald løser problemerne bedre.

Køge Bugt Strandpark og I/S Hedeland er eksempler på, at konkrete arealer, der ligger i flere kommuner, kræver et forpligtende samarbejde med henblik på at foretage fælles drift, der opfylder områdernes formål, fx rekreation og kystbeskyttelse. Den fælles drift indebærer et behov for en detaljeret koordination på tværs af kommunegrænserne. I både Strandparken og Hedeland er der tale om vigtige regionale rekreative områder, hvor der løbende skal træffes driftsbeslutninger, og jævnligt skal vedtages strategier og lægges planer. Områderne er af en størrelse, sammenhæng og karakter, at forvaltning hver for sig ikke ville give mening. Områderne kunne i princippet forvaltes af de enkelte kommuner hver for sig, men da der er tale om regionale friluftsområder, hvor borgerne ikke i praksis oplever kommunegrænser, og hvor visse faciliteter er fælles, kræver det samarbejde at forvalte dem.

En række samarbejder har fælles vandløbsforvaltning som omdrejningspunkt: Værebro Å-samarbejdet, Harrestrup Å-samarbejdet, Usserød Å-samarbejdet samt Gudenåkomiteen. Disse fire samarbejder har alle som formål at håndtere vand – ikke mindst i oversvømmelsessituationer – og altså styre vandkapaciteten i hele de respektive vandløbsoplande. Samarbejderne er i forskellige modenhedstrin. Opgaverne for de fire samarbejder varierer fra at varetage fælles driftsopgaver til at være koordinerende og initiativtagende.

Værebro Å-samarbejdet er et nyere, samarbejde set i forhold til de øvrige, hvor der stadig indhentes data med henblik på en fælles forvaltning. Samarbejdet bygger på tidligere samarbejder mellem kommunerne i oplandet, og en del af arbejdet har været udført i rammerne af Egedal kommunes §17.4 udvalg nedsat i 2018.

Usserød Å-samarbejdet er et ældre samarbejde, hvis primære formål har været at sikre oplandet mod oversvømmelser i forbindelse med regnvandshændelser, men samarbejdet omfatter også en bredere fælleskommunal vision for åen, der også omfatter natur og rekreative hensyn. Samarbejdet har dermed også et lokalsamfundsunderstøttende formål, der skal sikre åen som et fælles rekreativt kulturmiljø.

Gudenåkomiteen har en lang række formål på natur- og miljøområdet, samt på det rekreative område. Komiteen er et diskussionsforum, der virker forslagsstillende, koordinerer indsatser, samt virker som rådgivende organ over for medlemskommunerne. Komiteen har i 2021 udarbejdet et forslag til en helhedsplan for Gudenåen. Formålet med helhedsplanen er at håndtere Gudenåens vand for at imødegå konsekvenserne af de stadigt stigende vandmængder og deraf højere vandstand og hyppigere oversvømmelser langs åen. Helhedsplanen skal hjælpe de syv kommuner i samarbejdet med at forvalte åen, således at der tages hensyn til klimaændringerne og afvandingsbehovet, samtidig med, at der skal værnes om naturen. Samarbejdet skal kortlægge omfanget af gener samt anvise løsningsmuligheder og handlinger.

Komiteen skal desuden følge udviklingen i natur- og miljøforhold i Gudenåens vandsystem. Men også den rekreative anvendelse og mulighederne for at udbygge de rekreative muligheder er et fokuspunkt. Komiteen drøfter indsatser til beskyttelse af natur- og miljø i oplandet til Randers Fjord og prioritering af de forskellige anvendelsesinteresser i og omkring vandområderne. Den skal også

udgøre de deltagende kommuners organ for fælles udtalelser til og samarbejde med andre myndigheder om Gudenåen og dens opland. Komiteen skal stille forslag til naturgenopretningsprojekter eller lignende projekter af betydning for større dele af Gudenåsystemet. Dette vil typisk omhandle Gudenåens hovedløb, inkl. Randers Fjord og arealer heromkring samt projekter af generel betydning omkring sidetilløb.

Harrestrup Å-samarbejdets formål er oversvømmelseshåndtering, og skal virke gennem et fælles regulativ og anlægsprojekter.

Det meget omfattende samarbejde om Limfjorden i *Limfjordsrådet* har en række formål, hvor den generelle miljøtilstand i fjorden er det centrale. Samarbejdet understøtter kommunernes arbejde som myndighed i forhold til implementering af Vandrammedirektivet og Natura 2000. Limfjordsrådet skal virke netværksopbyggende, det skal være et forum for udveksling af erfaringer, og der kan udveksles medarbejdere mellem kommunerne i samarbejdet. Rådet skal tilbyde fælles løsninger til kommunerne og virke for en driftsoptimering i forhold til miljøbeskyttelse.

Limfjordsrådets fokus på at implementere vandrammedirektivet samt Natura 2000 direktiverne, herunder koordinering af Limfjordskommunernes vandhandleplaner, hæver samarbejdets karakter til opfyldelsen af bindende juridiske opgaver. Samarbejdets kan selvstændigt gennemføre udredninger, undersøgelser og beregninger, og kan udtale sig omkring de økonomiske forhold for kommunerne i relation til størrelse og omfang af den statslige kompensation, der er forbundet med implementering af tiltagene i medfør af Vandrammedirektivet i oplandet til Limfjorden. Limfjordsrådet fungerer som Vandoplandsstyregruppe og udarbejder den lovpligtige vandoplandsplan, der koordinerer vådområdeindsatsen og fosfor-ådalsindsatsen imellem de 18 oplandskommuner. Rådet udarbejder og reviderer løbende vandoplandsplanen, og beslutter hvilke områder, der skal gennemføres nærmere forundersøgelser for, og identificerer egnede projekter som de deltagende kommuner skal indstille til staten med henblik på bevilling til realisering. Rådet indrapporterer status for fremdriften i vandoplandet til den nationale styregruppe to gange årligt.

Limfjordsrådet rådgiver og understøtter kommunerne i varetagelsen af deres interesser i forhold til offentlige myndigheder, interesseorganisationer, offentlige nævn og udvalg, samt Kommunernes Landsforening. Rådet kan videre optræde som sagkyndigt høringsorgan i relation vand- og

naturplansområdet i Limfjordsoplandet. Dertil kommer, at rådet skal medvirke til netværksdannelse internt og eksternt, herunder internationalt. Rådet har også formidlende opgaver, og kan indgå i, medvirke til eller formidle samarbejde vedrørende planer, systemer, opgaver i øvrigt af fælles interesse for og blandt medlemmerne. Rådets arbejde sker ved delegering fra kommunerne.

Limfjordsrådet er vokset frem efter Strukturreformen i 2007 med rod i vandoplandsstyregruppen og arbejdet med at håndtere N udledning og forvaltning af vådområder. Rådet har således på en måde erstattet de regional myndighedsopgaver der lå i amterne og i en periode miljøcentrene.

Gudenåsamarbejdet (ikke at forveksle med Gudenåkomiteen) har et fokus på at udbygge en samlet friluftsdestination for Gudenå-oplandet. Samarbejdets opgaver omfatter også drift af arealer, forretningsudvikling, synliggørelse og markedsføring.

Nordkystens Fremtid er et samarbejde mellem de tre kommuner på Nordsjællands nordkyst, Halsnæs, Gribskov og Helsingør. Samarbejdet indledtes i 2014 og har som helt dominerende opgave at vedtage og implementere et fælles kystbeskyttelsesprojekt langs hele kysten.

Finansiering af samarbejderne

Der kan i finansieringen skelnes mellem finansiering af det daglige samarbejde og finansiering af konkrete projekter. Medmindre andet fremgår vedrører finansieringsspørgsmålet selve samarbejdet og ikke konkrete projekter.

Samarbejderne er generelt finansierede gennem medlemsbidrag. Fordelingen af bidragene på de enkelte medlemmer varierer en del. Der er typisk tale om en fordeling, der afspejler andelen af interesse i den pågældende sag – som fx areal i et opland eller kommunernes størrelse. Harrestrup Å-samarbejdet er som noget usædvanligt finansieret af forsyningsselskaberne. Den 100% støtte fra forsyningsselskaberne gav en sikkerhed for finansieringen, både af selve samarbejdet, men også de omfattende anlægsarbejder, hvilket gav en stabilitet i forhold til de enkelte kommuner. Usserød Å-samarbejdets projekter er delvis finansieret gennem EU LIFE midler.

Limfjordsrådet finansieres via medlemsbidrag – kommunerne betaler et årligt grundbidrag, der fastsættes pr. km^2 oplandsareal til Limfjorden. Medlemsbidraget skal anvendes til at dække finansieringen af sekretariatsfunktionen og øvrige driftsomkostninger til møder og ekstern konsulentbistand. Finansieringen er ikke statisk, der overvejes om der skal betales et højere kontingent. En del af finansieringen sker ved at kommunerne søger penge til projekter, som rådet udfører. Projektmidler kan både understøtte kommunale medarbejdere og rådets medarbejdere.

Medlemsbidraget i Gudenåkomiteen fastlægges efter en fordelingsnøgle besluttet i de respektive byråd. Værebro Å-samarbejdet finansieres efter antal bred-meter langs vandløbssystemet for de enkelte kommuner.

Organisering

Limfjordsrådet, Gudenåkomiteen, Strandparken I/S, og I/S Hedeland er formelle samarbejder ophængt i Styrelsesloven. De fire samarbejder har alle formelle bestyrelser med ligelig repræsentation fra de deltagende kommuner, og afgørelser træffes i bestyrelserne. Alle fire samarbejder støttes af sekretariater.

Gudenåkomiteen omfatter 1 politisk medlem fra hver kommune, der samtidig er medlem af de enkelte teknik-og miljøudvalg. Strandparken I/S har en bestyrelse med et politisk medlem fra hver af kommunerne. I/S Hedeland har en lignende konstruktion, men med tre medlemmer fra hver af de tre kommuner. Hedeland styres af et visionspapir med virkning fra 2017-2030. Gudenå-samarbejdet styres af et borgmesterforum med 7 borgmestre samt et direktørforum og en faglig styregruppe. Harrestrup Å-samarbejdet er organiseret med en styregruppe og et projektsekretariat. Samarbejdet styres af en kapacitetsplan, og der er formuleret en samarbejdsaftale og et værdisæt, og der er udarbejdet en planlægningshåndbog.

Flere af samarbejderne understøttes af egentlige sekretariater; således Strandparken I/S, I/S Hedeland, Gudenå-samarbejdet, Nordkystens Fremtid samt Harrestrup Å-samarbejdet.

De øvrige samarbejder har forskellige fora til styring og beslutninger. Gudenå-samarbejdet har en politisk styregruppe bestående af borgmestre fra de syv deltagende kommuner. Værebro Å-samar-

bejdet har en koordinationsgruppe med repræsentanter fra Teknologirådet, Byplanlaboratoriet, Teknologisk Institut, HOFOR, NOVAFOS og kommunernes forsyningsselskaber. Harrestrup Å-samarbejdet har et forum med borgmestrene og forsyningsselskaberne, mens Usserød Å har en komite, der rummer en politisk styregruppe med miljø og planchefer, samt repræsentanter for forsyningsselskaberne. Harrestrup og Usserød-samarbejderne har desuden sekretariatsbetjening. Værebro Å-samarbejdet ledes af et forum bestående af formændene for Teknik- og Miljøudvalgene i de syv kommuner, flankeret af embedsfolk, dertil repræsentanter for forsyningsselskaber og Region Hovedstaden. Nordkystens Fremtid har en politisk styregruppe med 6 medlemmer og en administrativ styregruppe med seks medlemmer. De er sammensat med ledende politikere og chefer fra embedsværket.

Limfjordsrådet har en omfattende organisation med et politisk forum sammensat af folkevalgte med 1-2 politiske repræsentanter fra kommunerne. Dertil kommer 0,5-1 årsværk fra hver kommune. Limfjordsrådet arbejder ud fra et strategipapir, der virker som bindeled mellem Rådets visioner og handleplaner. Rådet er bakket op af en embedsmandsgruppe der er ansvarlig for den faglige del af samarbejdet. Limfjords-samarbejdet har et fælles sekretariat med 12 ansatte, og der er mulighed for at nedsætte ad hocgrupper i organisationen. Organisatorisk og kompetencemæssigt kan Limfjordsrådet fremhæves som et meget beslutningskraftigt samarbejde. Limfjordsrådets opgaveløsning foregår ved at kommunerne sender opgaver og forespørgsler om fx Vandrammedirektivet eller lavbundsprojekter til rådet, som overtager opgaven og sætte en passende medarbejder til at løse opgaven. Rådet har således ikke bemyndigelse til selv at tage opgaver op, det er altid kommunerne, der har initiativpligten. Når Rådet løser en opgave i en kommune, vil det være en lokal embedsmand i kommunen der styrer projektet over for det politiske system.

De samarbejder, der har konkrete driftsopgaver, og hvor hovedsigtet med samarbejdet er drift, har tillige en selvstændig driftsenhed, som det er tilfældet med Strandparken I/S.

Værebro Å-samarbejdet er i en opbyggende fase, hvor arbejdet hovedsagelig er at tilvejebringe et plangrundlag. Det er et godt eksempel på et nyt samarbejde under opstart. Der er fire samarbejdstyper; drift og vedligehold, fællesregulativ for selskaber, projektsamarbejder samt politisk samarbejde. Arbejdet er i høj grad organiseret i projektgrupper.

Usserød Å-samarbejdet har eksisteret i en del år og har løst de opgaver der oprindeligt begrundede samarbejdet. Samarbejdet holdes i gang gennem et årligt møde.

4. Evaluering af samarbejderne – styrker og svagheder

Herunder følger en sammenfattende analyse af samarbejderne, der bygger på interviews med medarbejdere i samarbejderne. Evalueringen er afsæt til et sæt af anbefalinger til styrkelse og udvidelse af eksisterende samarbejder, samt etableringen af nye. Evalueringen er søgt struktureret efter nogle temaer som relevans, konkret opgaveløsning, ledelse, beslutningskompetence, organisering og økonomi. Flere af temaerne er overlappende. Evalueringsinterviewene har alle taget udgangspunkt i åbne samtaler, hvor hovedspørgsmålene drejede sig om hvad der er lykkedes og hvad der ikke er lykkedes i samarbejdet, hvilke problemer der har været i samarbejdet og hvilke gode råd, der kan gives videre til andre i samme situation.

Relevans og nødvendighed

Fælles for de analyserede samarbejdskonstruktioner er, at de alle er motiverede af en vis nødvendighed. Samarbejdet skaber en fælles gevinst ved løsning af opgaver, som partnerne har en forpligtelse til at tage sig af. Der er derfor tale om forpligtende samarbejde om reelt eksisterende problemer, som fx vandhåndtering eller miljøproblemer, eller konkrete arealer, der skal forvaltes. Og i alle eksemplerne er alternativet til samarbejde ikke attraktivt – at skulle forvalte grænseoverskridende opgaver hver for sig i kommuner er langt mere besværligt og omkostningstungt, end at skulle gøre det i et forpligtende samarbejde.

Konkrete opgaver

Det er en indlysende fordel for samarbejderne, at der er en konkret opgave, der skal løses. Og samarbejderne lettes, jo mere konkret opgaven er defineret. Samarbejdet giver i langt højere grad sig selv, når der fx er et areal der skal driftes. Men også den lovgivningsmæssigt fastsatte forvaltning af Vandrammedirektiv og Natura 2000 er konkrete myndighedsopgaver, hvor samarbejdet er helt konkret. De forskellige vandløbssamarbejder har særdeles konkrete opgaver at løse, nemlig vandhåndtering og dermed beskyttelsen af store samfundsmæssige værdier. Et godt eksempel på at en konkret opgave har været definerende for et samarbejde, er Gudenåkomiteens arbejde med en helhedsplan for Gudenåen.

Men uanset hvor relevant, nødvendig og konkret opgaven er, lettes samarbejdet hvis der allerede er fora, hvor embedsværksnetværk allerede eksisterer, og hvor bevidstheden om nødvendigheden af tværgående samarbejde er til stede.

Beslutningsstrukturen – delegering af beslutningskompetence

Med stigende vigtighed og økonomisk konsekvens i beslutningerne, er det afgørende at der ligger den fornødne beslutningskompetence i samarbejdet, og at der er en vis fælles beslutningskraft, der sikrer at medlemmernes baglande ikke kan anfægte beslutninger der er taget centralt.

For at samarbejderne skal kunne lykkes, er det derfor vigtigt, at parterne delegerer en vis beslutningskompetence til fælles organer. Selv i de samarbejdskonstruktioner, der har mange medlemmer, er der en betydelig delegering af beslutningskompetencer.

Som eksempel har Limfjordsrådets partnere en stærk interesse i at samarbejdet fungerer med de omfattende myndighedsopgaver og de mange koordinationsopgaver. Rådet løser så mange problemer som de enkelte kommuner ikke ville have mange chancer for at løse selvstændigt, og står som samlet råd stærkere over for statslige myndigheder. Der er en tilsvarende accept af, at beslutningskompetencen ligger hos de politikere, der repræsenterer kommunerne. I rådet er det suverænt politikerne der bestemmer, da rådet ikke som sådan har en myndighed. Det er derfor lagt en betydelig beslutningskompetence i samarbejdet ved delegering fra kommunerne. Gudenåkomiteen er et andet eksempel på samarbejde hvor der også er en hel del magt delegeret til et centralt organ, i erkendelsen af at vandløbsforvaltningen nødvendigvis må ses som en helhed, og kræver en helhedsplan som alle kan tilslutte sig.

Beslutningskompetencen opnås ved at der i samarbejdets styrende organ er repræsentanter på højt niveau fra deltagerne – fx administrative chefer, borgmestre eller udvalgsformænd.

Organisation

De omfattende samarbejdskonstruktioner der omfatter mange partnere med store og komplekse opgaver, kræver en god organisation. Ikke mindst vigtigheden af et effektivt sekretariat, der kan have fokus på den daglige drift, er essentielt. Det er karakteristisk for de store og velfungerende samarbejder, at der er et fagligt stærkt sekretariat selv om de har varierende størrelse og opgaver. I et velfungerende samarbejder er der en klar rollefordeling mellem politikere og embedsværk, og en gnidningsfri kommunikation mellem de to grupper.

Et måske overset organisatorisk aspekt er at skabe et fagligt attraktivt miljø. Mange steder er der fx mangel på kvalificerede hydrologimedarbejdere, og hvis der etableres et fagligt stærkt team kan det medvirke til at tiltrække den rigtige arbejdskraft. I Limfjordsrådet fremhæves det tolv personer store team som et eksempel på et meget stærkt fagligt miljø. I Gudenåkomiteen femhæves det, at organisationen har været drevet af stærke og kompetente medarbejdere, der har fået plads til at udføre opgaverne på baggrund af en eksisterende organisation, der dannede ramme for udarbejdelse af helhedsplanen.

Fra Gudenåkomiteen fremhæves en effektiv sekretariatsbetjening som afgørende for samarbejdet. Både ledelsesfunktionen og sekretariatsfunktionen er nødvendige at opfylde for at samarbejdet kan fungere og løfte projekter. Mængden af daglige opgaver, der skal løses af et sekretariat kan være stor, fx mødeforberedelse og opsamling på beslutninger. Derfor er det vigtigt at understrege at sekretariatsbetjening kræver ressourcer.

I en effektiv organisation er en klar ledelse og en klar beslutningsstruktur central. I flere af samarbejderne skelnes der mellem *politiske beslutninger*, der kræver, at den politiske del af organisationen har en klar beslutningskompetence og fx er konsensusorienteret, og *tekniske beslutninger*, der skal træffes hurtigt og konsekvent. Det er derfor vigtigt at have en kompetent teknisk ledergruppe med repræsentanter for parterne, der er i stand til at træffe hurtige beslutninger for at få fremdrift i processerne. Dette er fx praktiseret i Gudenåkomiteen.

Flere af samarbejderne bygger på tidligere kontakter mellem kommunerne – fx blev det i Harrestrup Å-samarbejdet fremhævet som en stor styrke, at kommunerne på Vestegnen var vant til at samarbejde på tværs af kommunegrænserne på mange fronter. Det gjorde det lettere organisatorisk at etablere samarbejdet.

Der bliver under interviewene peget på en del organisatoriske risici. Der er et udtalt problem med travlhed i organisationerne, og der fremhæves, at fx projektledere skal løse for mange administrative opgaver, udover at lede projektet eller skabe fremdrift i samarbejdet. Det er i mange organisationer svært at operere på tværs af eksisterende strukturer, og det kræver dedikation allevegne i organisationen at bakke op om de tværgående initiativer. I de tværgående funktioner kan det også

være vanskeligt at få en hverdagsorienteret føling med hinanden. Der er populært sagt mangel på uformel snak og uformelle møder. Det er derfor hensigtsmæssigt at have fysiske faciliteter sammen.

Økonomi og finansiering

Tilstrækkelig og stabil finansiering af samarbejderne er afgørende for deres succes, hvilket fremhæves samstemmende fra alle samarbejder. Fx understreges det fra Harrestup Å-samarbejdet, der nød godt af en tilstrækkelig og stabil finansiering som en afgørende forudsætning for at arbejdet kunne drives frem. Samarbejdet fungerer som omtalt ovenfor kun, hvis der er et understøttende sekretariat med en vis kontinuitet, og de opgaver samarbejderne skal løse, fungerer kun med økonomiske midler til fx drift og analyser. I Gudenåkomiteen peges der på, at cost/benefit af investeringen i et velfungerende samarbejde var god. Der kom i sidste ende et bedre resultat ud af den investering i ressourcer som man besluttede sig for. Det overses ofte, at der ikke bliver sat tilstrækkeligt årsværk af til opgaverne. Samarbejderne er ikke altid gjort med, at der bliver sat den rå løn af til de pågældende medarbejdere. Der er brug for støttefunktioner og driftsmidler der ikke altid fremgår af budgetterne. Der skal med andre ord overheads med bevillingerne.

Politisk opbakning

De velfungerende samarbejder nyder anerkendelse blandt politikerne. Den politiske opbakning bliver konsekvent nævnt som essentiel for at få samarbejderne til at fungere. Det kræver både at det er opgaver det nyder politisk bevågenhed, samt at de ansvarlige for den daglige drift af samarbejderne er gode til at kommunikere tilbage til politikerne på en relevant og målrettet vis. Limfjordsrådet kan fremhæves som et samarbejde, der meget anerkendt – både for de enkelte medarbejderes kompetencer, og for at rådet forstår det politiske system. Rådets gennemslagskraft vurderes som stor, også landspolitisk. Limfjordsrådets formandsteam er bredt sammensat med forskellig politisk baggrund, hvilket er en stor styrke. Hvis der er noget, der ikke fungerer, er formandstemaet udstyret med stærk beslutningskompetence.

Ved længerevarende samarbejde kan det være en svaghed, hvis den politiske opbakning viger. Som eksempel kan nævnes Usserød Å-samarbejdet, hvor den politiske interesse var massiv i de første 4 år, mens interessen har været vigende i de efterfølgende 3-4 år. Det kan være vigtigt at gøre politikerne løbende opmærksomme på at samarbejdet eksisterer og fungerer, og stadig har relevante opgaver at varetage.

Asymmetri i samarbejdet

I samarbejderne vil der i en række tilfælde være partnere, der på grund af deres størrelse eller andel i den problematik samarbejdet skal løse, vil være mere betydende end andre. Det er et kendt problem som der er fundet forskellige konkrete løsninger på. Når store kommuner som København eller Aalborg samarbejder med langt mindre kommuner, vil der kunne opstå reelle eller oplevede skævheder.

I Limfjordssamarbejdet ligger der meget tyngde i Aalborg kommune, hvor sekretariatet og en stor del af medarbejderne er placeret. Problemet med en potentiel skævhed har generelt været tacklet med succes. Indimellem dukker skævheden op i organisationen og arbejdet, og så er det afgørende at der er et enigt formandskab der kan håndtere eventuelle uenigheder. I Harrestrup Å-samarbejdet var man fra starten bevidst om, at det kunne være et problem at samarbejdet foregik mellem København og et antal væsentligt mindre kommuner. Derfor brugte man tid på at få et værdigrundlag og en samarbejdsaftale på plads. Parterne brugte meget energi på at opnå et tillidsforhold, man vedtog regler om åbenhed og 100% opbakning til beslutninger, samt en fordelingsnøgle til udgifter.

I Værebro Å-samarbejdet spiller Egedal Kommune en helt dominerende rolle, alene i kraft af at langt størstedelen af oplandet ligger i denne kommune. Det har ifølge de interviewede ikke givet anledning til konflikter i samarbejdet.

Behov for fremtidig udvikling af samarbejderne

Alle interviewede giver udtryk for, at samarbejderne vil fortsætte fremover. Der er forskellige scenarier for det fremtidige samarbejde, men begrundelserne er nogenlunde de samme; der er for mange fordele ved samarbejdet til at det giver mening at indstille det, og opgaverne vedbliver med at være relevante. Det har været drøftet om nogle af samarbejderne enten skulle opløses efter at have opfyldt sin mission, eller finde nye emner at samarbejde om.

Det har været nævnt som en mulighed, at samarbejdskonstruktionerne udviklede sig til at være en art selvstændige selskaber. Det at udvikle et tværkommunalt samarbejde til et privat selskab ville dog stride mod kommunalfuldmagten, og de nuværende konstruktioner sikrer at samarbejderne ikke

har myndighedsbeføjelser, men leverer fakta og viden til myndighedsbehandlingen. Det er også blevet nævnt, at nogle af samarbejderne udvikler sig i retning af at have opgaver som de gamle miljøcentre, der var statslige myndigheder, der opererede regionalt.

Diskussionen om fremtiden for samarbejderne berører emnet, om ikke opgaverne burde ligge hos regionen eller staten, når kommunerne føler sig tvunget til at indgå i omfattende samarbejdskonstruktioner for at løse grænseoverskridende opgaver. Det var netop de tidligere amters opgave. Fordelen fremhæves som, at samarbejderne vedrører kommunale opgaver, der vedrører mange andre kommunale opgaver. Der kan i forhold til at løse klimaopgaverne virkelig stilles spørgsmål ved hvor de bedst løses, men at en del af svaret ligger i hvem der er motiveret til at gøre det. Kommunerne skal ville samarbejdet, ellers kan opgaverne lige så godt ligge i Regionerne, i Naturstyrelsen eller Miljøstyrelsen.

Nogle af samarbejderne udvikler sig hen ad vejen – fx Usserød Å-samarbejdet, der i begyndelsen var en kapacitetsopgave, der skulle løses, men som har udviklet sig til også at være et driftssamarbejde og et samarbejde om fremtidige opgaver som vandkvalitet, biodiversitet og rekreation. Det er opgaver, der kan tages op, når der er blevet styr på vandmængderne.

5. Anbefalinger

Alle de interviewede nøglepersoner blev bedt om at nævne de vigtigste kriterier for at samarbejdet kan lykkes. De mange gode råd kan opsummeres til:

- Skab volumen både fagligt, og i mængden af medarbejdere i organisationen.
- Skab et fælles og neutralt sekretariat. Sekretariatsbistand er essentiel.
- Politisk opbakning og ophæng skal sikres i et fælles ejerskab til samarbejdet og en fælles forventningsafstemning skal gennemføres.
- Der skal udpeges en entydig ledelse af samarbejdet, en der har ansvaret for det hele.
- Alle i organisationen skal være informerede og have indflydelse.
- Tilstrækkelige ressourcer er afgørende, og det er godt at have økonomisk model og fordeling på plads fra begyndelsen.
- Samarbejdet skal omfatte hele landskabet i løsningerne, kommunegrænserne skal ignoreres.
- Rammerne for samarbejdet skal defineres klart og bureaukratiske forhindringer for samarbejde skal elimineres.
- Der skal arbejdes efter realistiske og fleksible mål.
- Mindsettet skal flyttes; "min" dagsorden skal blive til "vores" dagsorden.

Mange af samarbejderne har gennemgået lange forløb før den organisatoriske konstruktion og finansiering kom på plads og den egentlige opgave kunne løses. I en situation hvor klimatilpasningen er en hasteopgave er det vigtigt at nye og eksisterende samarbejder kan drage nytte af de mange erfaringer.

De ovennævnte anbefalinger peger entydigt på at allokering af ressourcer, ændring af mindset, samt etablering af en slagkraftig organisation er helt essentielle faktorer for samarbejdet.

I forhold til at skabe hurtig fremdrift i etablering af samarbejde er det afgørende, at der er en entydig og bindende politisk opbakning til samarbejdet, og at denne opbakning er tydelig i alle deltagende kommuner. Med en politisk opbakning er det betydeligt lettere at sætte fremdrift i samarbejdet og finde løsninger på de problemer der er anledning til at samarbejdet overhovedet er relevant.

KØBENHAVNS UNIVERSITET

INSTITUT FOR GEOVIDENSKAB
OG NATURFORVALTNING

ROLIGHEDSVEJ 23
1958 FREDERIKSBERG

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