



REKREATIV KLIMATILPASNING

Samarbejde mellem kommuner og spildevandsforsyninger

Københavns Universitet

Det Natur- og Biovidenskabelige Fakultet

Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning - IGN

Forfatter

Charlotte Amalie Malling Andersen

Titel

Rekreativ klimatilpasning
Samarbejde mellem kommuner og spildevandsforsyninger

English Title

Recreation and adaption to climate change
Coorboration between municipalities and sewerage supply
companies

Emnebeskrivelse

Klimatilpasning, synergi, Netværksstyring, New Public Management,
kommuner, spildevandsforsyninger

Vejleder

Dorthe Hedensted Lund

Afleveret den 15. november 2013

Antal tegn

217.000 svarende til 90 normalsider

Forsideillustration

Schønherr: Kokkedal - den blågrønne haveby

Kontaktoplysninger

E-mail: charlotte.m.andersen@gmail.com

Mobil: 60155261

Indholdsfortegnelse

Summary.....	5
1. Indledning.....	7
1.1 Problemfelt.....	10
1.2 Problemformulering.....	12
1.3 Arbejdsspørgsmål.....	12
1.4 Begrebsafklaring.....	12
1.5 Afgrænsning.....	14
1.6 Analysestrategi og opbygning af specialet.....	14
2. Metode.....	17
2.1 Kritisk realisme som videnskabsteoretisk retning.....	17
2.2 Valg og indsamling af primær empiri.....	19
2.3 Udførelse af spørgeskemaundersøgelse.....	19
2.4 Semi-struktureret interview.....	26
2.5 Informativ interview.....	28
2.6 Ustruktureret observation.....	28
2.7 Generelle overvejelser om den indsamlede empiri.....	30
2.8 Valg af teori.....	30
3. Teoretisk perspektiv.....	33
3.1 Introduktion til teoriapparatet.....	33
3.2 Samarbejde som drivkraft - Netværksstyring.....	35
3.3 Klimaudfordringen skal løses i fællesskab.....	39
3.4 Konkurrence som drivkraft – New Public Management.....	44
3.5 Vandsektorens organisering og rammevilkår.....	47
3.6 Delkonklusion.....	51
4. Samarbejde – potentialer og udfordringer.....	53
4.1 Er det vigtigt at samarbejde?.....	53
4.2 Potentialer i samarbejdet.....	58
4.3 Har kommuner og forsyninger samarbejdet?.....	62
4.4 Delkonklusion.....	67
4.5 Udfordringer i samarbejdet.....	67
4.6 Delkonklusion.....	87
5. Konklusion.....	89
6. anbefalinger.....	93
7. Litteraturliste.....	95
8. Appendiks.....	99
8.1 Samlet datasæt.....	99
8.2 Oversigt over interviewpersoner.....	99
8.3 Transskriberinger og lydfiler.....	100
8.4 Oversigt over spørgeskema.....	100

Figuroversigt

Figur 1: Kort over respondenter

Figur 2: Eksempel på kategorier i spørgeskema

Figur 3: Inddeling af respondenternes stillinger

Figur 4: Oversigt over forskelle på Netværksstyring og NPM

Figur 5: Det er vigtigt at samarbejde

Figur 6: Potentialer ved samarbejde

Figur 7: Oversigt over samarbejde

Figur 8: Forsyning - hvorfor blev det rekreative aspekt prioriteret?

Figur 9: Kommune - hvorfor blev det rekreative aspekt prioriteret?

Figur 10: Hvorfor har forsyningen ikke lave rekreative klimatilpasningsprojekter?

Figur 11: Hvorfor har kommunen ikke lave rekreative klimatilpasningsprojekter?

Figur 12: Udfordringer ved samarbejde

Figur 13: Finansiering

Figur 14: Forskellige prioriteringer/interesser/rammevilkår

Figur 15: Modpartens rammevilkår

Figur 16: Lovgivningen

Figur 17: Forsyningssekretariatet

Figur 18: Ansvar og ejerforhold

Summary

Denmark is facing the effects of climate change. This calls for new solutions to the problems that the cities' basements and residential areas might experience in the near future. These solutions are often expensive and a new approach to the issue is to handle the water in retention ponds, streams, and through seepage, which is cheaper and can, at the same time, be combined with recreational functions which give new and exciting cityscapes for the people of the cities. Municipalities and sewerage supply companies have therefore begun to work together on these new approaches.

Through a survey among 74 municipalities and 61 sewerage supply companies, as well as authorities representing the state, municipalities and sewerage supply companies, this thesis shows the challenges and possibilities the municipalities and sewerage supply companies see in a cooperational approach to recreational climate adaption solutions and how they can be explained.

The survey shows that the two parties agree that having a good working relationship is important.

They also see a lot of potential in their cooperation. This includes that solutions based on cooperation creates synergies, are more cost effective, and underscore the importance and benefits of using the expertise from a wider range of people within the two parties.

On the other hand, the survey also shows a list of challenges – the biggest one concerning how the financial burden is shared, which both parties find difficult to agree on. Beyond that, both parties state that it can be a challenge to work together when each of them are subject to a different set of rules from the government and possess very different skillsets. Trying to understand each other creates further issues and it is furthermore evident that the laws set in place are far too restrictive and confusing to be the foundation of a good working relationship.

The thesis argues that the sewerage supply companies and the municipalities function under very different management models – namely those of New Public Management (NPM) and Governance. The sewerage supply companies used to be included in the municipalities but after the water sector reform in 2009, they were separated and are today defined as Private Limited Companies. Through competition and benchmarking the idea is to make the water sector more effective.

The municipalities have a different approach as the different departments are used to work together in networks under the idea that the issues of the city are

best solved in cooperation. The different approach on how to come up with solutions for the city creates tensions when it comes to the recreational climate adaptations solutions.

The challenges mentioned, relates to the management model NPM and the fact that the sewerage supply companies are by law subjected to very strict demands on how they run their companies thereby not creating a good foundation of cooperation between the two parties.

The conclusion is thus, that there is a large amount of good will and a wanting to work together but the differences between the management models of the two parties make it difficult to come together and solve the climate challenges in the best way possible.

1. Indledning

Skybruddet i København d. 2. juli 2011 var en indikation på, at klimaforandringerne er kommet for at blive, og at Danmark og landets kommuner bliver nødt til at tilpasse sig og sikre sig mod nye og voldsommere oversvømmelser i fremtiden. Der er nemlig ikke udsigt til, at oversvømmelserne bliver færre, tværtimod (Christensen 2013). Sikring mod oversvømmelser kan blandt andet ske ved at lave klimatilpasningsløsninger såsom større kloakker, bassiner og vandløb, hvor vandet kan opsamles og bortledes. Klimatilpasningsløsningerne kan laves under jorden såvel som ovenpå jorden. Laves løsninger ovenpå jorden, kan der tænkes i at kæde løsningerne sammen med andre funktioner, så anlæggene kan benyttes hele året rundt og ikke kun i tilfælde af skybrud. Dette kan for eksempel være ved at give anlægget en rekreativ værdi. Et eksempel der illustrerer dette er Rabalderparken i Roskilde. Her er der etableret et regnvandsbassin med regnvandskanaler, hvor dele af anlægget også kan bruges til at skate på. Anlægget får derved en synergieffekt. Et andet eksempel er et storstilet klimatilpasningsprojekt i Kokkedal (se forsidebillede). Kokkedal oplever problemer i forbindelse med oversvømmelser samtidig med, at der savnes attraktive uderum, der kan gøre byen mere bæredygtig socialt og miljømæssigt (Fredensborg Kommune et al. 2012). I Kokkedal løses nogle rent praktiske problemer med øgede regnmængder og oversvømmelser, mens byrummet i højere grad end nu vil kunne invitere til ophold, samvær og møder mellem folk.

For Miljøminister Ida Auken, er det vigtigt at landets kommuner vender klimaudfordringerne til noget positivt og ser muligheder i de nye løsningsmodeller. I en vejledning om klimatilpasning til landets kommuner skriver hun:

“Griber vi arbejdet med klimatilpasningsplanerne rigtigt an, har vi samtidig chancen for at skabe kombinerede løsninger, så regnvandet bliver en ressource frem for et problem. Dermed kan klimatilpasning bidrage til at løse flere udfordringer på én gang”

(Auken 2013).

Ida Auken taler her om at bruge klimaudfordringerne til at skabe synergi mellem flere løsninger på lige fod med de to eksempler. På den måde bruges ressourcerne bedst muligt, og oversvømmelsesproblematikkerne kan vendes til noget positivt for byerne og dets borgere. At tænke rekreative løsninger og klimatilpasning sammen fra starten når der skal byudvikles eller klimasikres gør, at der kan være mere økonomi i projekterne, fordi man tænker flere løsninger sammen til én (Lokale og Anlægsfonden et al. 2012:10). Derudover ligger mange af de områder, der er truede af oversvømmelse, i områder der allerede er fuldt udbyggede. Ved at integrere løsningerne kan den knappe

plads således udnyttes bedst muligt.

Ifølge en forskningsartikel fra 1999, der undersøger grønne økosystemers positive effekt på byen, kan grønne og rekreative områder mindske luftforurening fra byens trafik, idet vegetationen filtrerer luften. Derudover kan det grønne og især træer absorbere en stor mængde vand, og dette kan hjælpe til at forsinke vandets gennemstrømning i tilfælde af oversvømmelse (Bolund & Hunhammar 1999:296f). Grøn belægning i modsætning til asfalt og beton kan ligeledes mindske støjniveauet i byerne med op til 3 dB, da blødere overflader absorberer støjen. Vådmarker i byerne kan også hjælpe til at mindske behovet for spildevandshåndtering, da vandplanterne absorberer en del af den nitrogen og fosfor, som ellers skulle være behandlet på et spildevandsanlæg (Bolund & Hunhammar 1999:296f).

Andre mere sociale effekter af grønne områder er blandt andet, at de kan hjælpe på den mentale helbredstilstand hos befolkningen. I en rapport fra Skov & Landskab fra 2005 er en af konklusionerne, at grønne områder er at foretrække for borgere, der har brug for at koble af, da de hjælper til at mindske stress og generelt har en positiv indvirkning på befolkningens helbred og humør (Hansen & Nielsen 2005:3). Undersøgelsen viser, at der er en direkte sammenhæng mellem stress og afstanden til et grønt område; jo tættere på det grønne, jo mindre stress (Hansen & Nielsen 2005:34).

Udover sundhedsaspektet er det også videnskabeligt bevist, at grønne områder kan bidrage til værdiforøgelse af huse og lejligheder i umiddelbar nærhed. I sin PhD-afhandling "The value of Space" argumenterer Toke Emil Panduro for, hvordan huspriser kan forøges af grønne omgivelser. Grønne områder kan skabe en direkte økonomisk effekt til glæde for husejere og statskassen. Der er dog forskel på værdiskabelsen alt efter hvilken type grønt område, der er tale om, og hvilken funktion det har. Således har grønne områder, med et højt vedligeholdelsesniveau og med god tilgængelighed, en høj indflydelse på huspriser (Panduro,2013:19).

Rekreative klimatilpasningsanlæg handler dog ikke kun om at tilføre mere grønt til byen og på den måde gøre borgerne til gladere mennesker. Der ligger også et argument i, at rekreative områder, kan få folk til at opholde sig mere i byen og bruge den, og på den måde gøre byen mere attraktiv, hvilket er tilfældet med skaterparken i Roskilde. Den danske arkitekt Jan Gehl har igennem mange år forsket i, hvad der gør byer gode at leve i. Han argumenterer i sin bog "Byer for mennesker" fra 2010 for, at det er vigtigt at skabe rum til folk i byen, fordi det påvirker vores opfattelse af rummet. Hvis der ingen mennesker er, vil den fremstå tom og uvelkommen. "Den livløse gade, er som

en teatersal: Noget må være galt med forestillingen, siden der ikke er noget publikum” (Gehl 2010:72). Det er derfor essentielt, at der er mennesker på gaden og i byen, og det kan rekreative områder bidrage med.

Jen Gehl skriver, at han mener, at den menneskelige dimension i byplanlægningen i mange årtier har været nedprioriteret. Byens fællesrum og det at bruge byen som mødested, har ikke været i fokus, og det er ifølge Gehl et stort problem (Gehl 2010:13).

Med klimaudfordringerne kommer nu en mulighed for at kombinere nødvendige spildevandstekniske løsninger med rekreative arealer. På denne måde kan der integreres mere grønt i byerne, hvilket har mange positive effekter på både miljøet og livskvaliteten hos borgerne, samtidig med, at det også kan give økonomisk værdi og øge attraktiviteten af byen. Disse fordele gør det værd at tænke i synergi mellem blåt, grønt, leg og motion, når der skal klimatilpasses.

Klimatilpasning har stor prioritet hos både den siddende regering og hos Kommunernes Landsforening, KL. Man ved at klimaudfordringerne skal tages alvorligt, og at der skal handles her og nu. Derfor indgik Regeringen og KL i 2012 en økonomiaftale, hvor kommunerne dels forpligtede sig til at udarbejde klimatilpasningsplaner¹ med udgangen af 2013 og dels at hæve investeringsniveauet for klimatilpasningsløsninger med 2,5 mia. (Regeringen & KL 2012:12). Men kommunerne kan ikke løse problemerne alene. Traditionelt set er det kommunernes spildevandsforsyningselskaber, som i 2009 blev privatiseret og udskilt til selskaber, der skal sørge for at klimasikre byerne. Hvis klimatilpasningsanlæggene også skal være rekreative som i Roskilde og Kokkedal, er det vigtigt at spildevandsforsyningen og kommunen samarbejder om projektet. Da kommuneaftalen blev indgået i 2011 lagde de institutionelle rammer ikke op til, at kommuner og forsyninger kunne samarbejde og sammen finansiere rekreative klimatilpasningsprojekter. Derfor lovede regeringen at hjælpe kommunerne med at bedre vilkårene for samarbejdet med de kommunale spildevandsforsyningselskaber (Miljøministeriet 2009). Denne hjælp kom i januar 2013, hvor den såkaldte medfinansieringsbekendtgørelse blev vedtaget, som er en udvidelse af den tidligere bekendtgørelse om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber (Miljøministeriet 2013). Den gør det i større omfang muligt for selskaberne at medfinansiere kommunale eller private klimatilpasningsprojekter. Heri ligger dermed muligheden for at forsyning og kommune kan lave projekter sammen, der indeholder synergieffekter. For Ida Auken skal disse muligheder bruges

¹ Klimatilpasningsplanen er en samlet plan for kommunens klimatilpasningsindsats. Denne vil typisk vil tage udgangspunkt i en risikokortlægning af, hvor klimaudfordringerne er størst i kommunen og dermed også, hvor og hvordan der skal sættes ind med konkrete klimatilpasningsløsninger.

proaktivt og innovativt samt gøre det sjovt at arbejde med klimatilpasning. Til bladet Danske Kommuner, udtaler hun:

“For kommunerne, må det være sjovere at skabe grønne byrum og mere livskvalitet for borgerne end bare at grave kloakker ned (...) det her er en virkelig god mulighed for at slippe fantasien løs og bruge sin innovationskraft”

(Holm 2013:12-14)

Fordelene ved at skabe synergi mellem klimatilpasning og rekreative funktioner er mange og vidtrækkende, og argumenterne viser, at det i mange tilfælde vil være den bedste løsning. Også i et større samfundsøkonomisk perspektiv giver det mening at lave klimatilpasningsprojekter, som skaber synergi. Dels på grund af alle de afledte effekter, men også fordi den slags løsninger typisk er billigere sammenlignet med traditionelle løsninger under jorden.

1.1 Problemfelt

At lave rekreative klimatilpasningsanlæg er dog ikke helt så problemfrit og sjovt, som Ida Auken antyder. Først skal kommune og forsyning få den gode idé, hvor flere funktioner mødes. Dernæst skal der findes arealer, og der skal findes finansiering til både anlæg og fremtidig vedligeholdelse og drift. Dog er en af de største udfordringer, at så snart flere funktioner skal kombineres, skal der samarbejdes på tværs. Dette kræver, at de institutionelle rammer omkring parterne fordrer et godt samarbejde. I forhold til rekreative klimatilpasningsanlæg, er det primært kommunen og det kommunalt ejede spildevandsforsyningsselskab, som sammen skal blive enige om og udføre selve anlægget samt efterfølgende at stå for driften. Dette fordi klimatilpasningsanlæg typisk er tekniske anlæg, som forsyningen har ressourcerne og den fornødne ekspertise til at udføre. Til gengæld ligger det rekreative element inden for kommunernes ressortområder, da det typisk vil spænde over flere forvaltningsområder, såsom teknisk forvaltning, sundhedsforvaltningen, børn og unge osv.

Inden spildevandsforsyningsselskaberne blev udskilt, var de en del af kommunen, og der var derfor ikke på samme måde behov for en formel samarbejdsaftale, hvis opgaver gik på tværs af de to enheder. Dette ændrede sig da forsyningerne blev udskilt fra kommunerne i 2009. Rationalet bag denne udskillelse var, at man fra Finansministeriets side kunne se et stort effektiviseringspotentiale ved at privatisere forsyningerne og markedsgøre dem. Derudover skulle reformen også igennem konkurrence sikre billigere vandpriser til forbrugerne, og at forsyningens penge blev skilt fra den øvrige forvaltning, og der derfor ikke længere var risiko for, at forsyningsopgaverne, som er takstfinansierede, blev blandet sammen med kommunens øvrige opgaver, der

er skattefinansierede (Matzon 2013; Spenner & Wacker 2003). For at skabe et marked på forsyningsområdet, blev der indført et Forsyningssekretariat, som fastsætter priserne på vand og spildevandsafledning hos hvert enkelt selskab, et såkaldt prisloft. I specialet vil jeg argumentere for at den logik, der ligger bag udskillelsen af forsyningselskaberne, kan betegnes som en typisk New Public Management-logik, som leder tilbage til en reformbølge, der sås i Danmark i 1980'erne.

Kommunerne skal på den anden side være kreative, komme på nye idéer og bringe mange parter i spil for at opnå de ønskede synergieffekter. Den styringslogik der ligger til grund for denne måde at samarbejde på, vil jeg argumentere for, kan betegnes som netværksstyring. Det handler om at arbejde sammen i netværk og på den måde finde frem til de bedste og mest effektive løsninger. I kommunernes plan- og udviklingsafdelinger sidder medarbejderne og arbejder med strategier og visioner for kommunens bypolitik og klimatilpasningsstrategi. Det er i samarbejde med forsyningen, andre forvaltninger og eksterne aktører såsom borgere, virksomheder, rådgivere og investorer, at det rekreative klimatilpasningsprojekt finder sted.

Netværksstyring og New Public Management, som udgør rammerne for samarbejdet, kan virke modstridende idet der ligger forskellige drivkræfter bag selve målet med styringen. Netværksstyring bygger på samarbejde som drivkraft til at realisere konkrete projekter, som kommer byens borgere til gavn, mens NPM bygger på konkurrence som drivkraft til at effektivisere. Der opstår således et spændingsfelt imellem, hvad der er forsyningens primære interesser, og hvad der er kommunens interesser i denne sammenhæng. Samtidig står medarbejderne i kommune og forsyning overfor det faktum, at de netop er blevet adskilt for at undgå, at deres respektive opgaver og budgetter bliver blandet sammen.

I løbet af processen med dette speciale, er der via arbejdet med det empiriske materiale opstået en antagelse om, at de to styringslogikker skaber udfordringer for kommuner og forsyninger, når de skal samarbejde. En væsentlig del af specialets analyse er dermed at afdække, om denne antagelse er korrekt og søge svar på spørgsmål som: Hvilke udfordringer oplever kommuner og forsyninger, der er for samarbejde om rekreative klimatilpasningsprojekter? Kan de to styringslogikker forklare disse oplevede udfordringer? Er kommuner og forsyninger overhovedet enige om, at de skal samarbejde? Og hvilke potentialer mener kommuner og forsyninger, at et sådant samarbejde kan føre med sig?

Specialets formål er at afdække udfordringerne og finde mulige årsager.

Dermed kan det blive klart hvilke problemstillinger, der fylder og måske endda blokerer for et effektivt og konstruktivt samarbejde om rekreative klimatilpasningsprojekter, så klimaudfordringen kan løses på bedst mulig vis. Til slut er det ydermere specialets formål at opstille konkrete anbefalinger til det videre samarbejde mellem kommuner og forsyning i forhold til rekreative klimatilpasningsanlæg.

Dette leder frem til følgende problemformulering:

1.2 Problemformulering

Hvilke institutionelle potentialer og udfordringer kan identificeres i forhold til, at kommuner og forsyningsselskaber kan etablere rekreative klimatilpasningsprojekter, og hvordan kan udfordringerne forklares?

1.3 Arbejdsspørgsmål

For at svare på problemstillingen har jeg valgt at stille en række arbejdsspørgsmål. I afsnit 1.6 forklares det hvorledes arbejdsspørgsmålene indgår i specialet og relaterer sig til problemformuleringen.

1. Kan styringslogikken i kommunernes arbejde med rekreativ klimatilpasning betegnes som Netværksstyring?
2. Kan styringslogikken bag rationalerne om vandsektorreformen og dermed også rammerne omkring forsyningsselskaberne betegnes som NPM?
3. Hvordan ser kommuner og forsyninger på samarbejde om klimatilpasning?
4. Hvilke potentialer ser kommuner og forsyninger i at samarbejde?
5. Hvorfor har kommuner og forsyninger samarbejdet / hvorfor har kommuner og forsyninger ikke samarbejdet om rekreative klimatilpasningsprojekter?
6. Hvilke udfordringer ser kommuner og forsyninger som de største i forhold til at kunne samarbejde om rekreative klimatilpasningsprojekter?
7. Hvordan kan disse udfordringer forklares?

1.4 Begrebsafklaring

Forsyning/selskab/forsyningsselskab/spildevandsforsyningsselskab:

Disse fire termer bruges alle synonymt igennem specialet. Et forsyningsselskab kan være mange forskellige ting set over en bred kam. Det kan være varmforsyning, elforsyning, vandforsyning og så videre. Fokus for specialet er selskaber, der håndterer spildevand, herunder regnvand, og som i henhold til vandsektorlovens §2,2 håndterer mere end 200.000 m³ spildevand fra mindst 10 ejendomme årligt, og derfor er omfattet af reglerne om udskillelse

til private selskaber (Miljøministeriet 2009:§2,2). Derudover er der tale om forsyningsvirksomheder, der er helt eller delvist ejet af en kommune. Det er disse selskaber, der står for at håndtere oversvømmelser og lignende i tilfælde af skybrud og andre slags vejrhændelser. Derfor vil det også være disse slags selskaber, kommunerne samarbejder med, og dem der henvises til i dette speciale.

Kommune: Kommunen skal i denne sammenhæng forstås som den kommunale organisation/institution. Det er dog ikke hele kommunen som sådan, der henvises til. Med mindre andet er angivet, er der tale om den kommunale teknik- og miljøforvaltning og/eller andre forvaltninger/afdelinger, der er hovedansvarlige for klimatilpasning i den kommunale organisation. Dette da det er forskelligt fra kommune til kommune, hvordan organisationen er opbygget.

Rekreativt klimatilpasningsanlæg/projekt: Der findes ikke som sådan en lovgivningsmæssig definition på, hvad der gør et klimatilpasningsanlæg til rekreativt. I dette speciale henvises der til et spildevandsteknisk anlæg, hvis primære funktion er at opsamle og/eller forsinke regnvand, men som samtidig har en rekreativ funktion. Denne rekreative funktion kan være i form af beplantning, borde, bænke eller andet, der kan være med til at forskønne anlægget eller invitere til ophold, lej, sport og lignende. Desuden skelnes der i analyse og empiri i nærværende speciale ikke mellem anlæg, der er færdigbyggede og anlæg, der endnu kun er på tegnebrættet.

Institutionel: Begrebet henviser til samfundsmæssige institutioner som skaber de formelle som uformelle rammer, der sætter rammen for den individuelle og kollektive handlen (Gyldendal 2009). Specifik for dette speciale er der tale om formelle rammer som for eksempel vandsektorloven, medfinansieringsbekendtgørelsen, planloven og derudover forskellige ledelsesstrukturer og arbejdsmetoder i kommune og forsyning, som tilsammen skaber de institutionelle rammer om samarbejdet.

Synergi: Dette begreb henviser til et samspil mellem to forskellige funktioner, som er med til at forstærke hinandens virkning på en sådan måde, at de tilsammen opnår en større effekt, end hvis de var tilvejebragt hver for sig (Det Danske Sprog- og Litteraturselskab 2013). Her handler synergi om at kunne kombinere to forskellige funktioner. Dette kan eksempelvis være et spildevandsteknisk anlæg, der kan opsamle regnvand (for eksempel et bassin af beton), kombineret med en skaterbane. På denne måde skaber de to funktioner tilsammen et kombineret anlæg, som er mere effektivt at anlægge, drifte og vedligeholde og som giver en større værdi både økonomisk og socialt,

end hvis de to funktioner lå i hver deres anlæg.

Traditionelt projekt: Med dette begreb henvises til et projekt eller klimatilpasningsanlæg, som den kommunale forsyningsvirksomhed traditionelt ville udføre på egen hånd, uden samarbejde med ejerkommunen. Dette kunne for eksempel være en udvidelse af kloaknettet eller separatkloakering mellem vejvand og spildevand.

Alternativt projekt: Et alternativt projekt er det klimatilpasningsprojekt som kommune og forsyning gerne vil lave i samarbejde og som indeholder en vis form for synergieffekt. Dette kunne være et regnvandsbassin med borde og bænke omkring.

Netværksstyring: Netværksstyring henviser til en måde at lave politik og arbejde på, hvor der fokuseres på samarbejde og partnerskaber mellem mange forskellige aktører og interessenter. Dette vil endvidere blive uddybet i teorigraf 3.2.

NPM: New Public Management henviser til en reformbølge, der startede i 1980'erne, som især fokuserer på konkurrence, markedsvilkår og privatisering som et middel til effektivisering af den offentlige forvaltning. Dette vil endvidere blive uddybet i teorigraf 3.4.

Samarbejde: I dette speciale henviser ordet samarbejde til to forskellige parter indbyrdes aftale om at arbejde hen imod at opnå et fælles mål. Samarbejdet vil typisk finde sted inden for rammen af et projekt.

1.5 Afgrænsning

I gennem specialet har jeg valgt at afgrænse mig til rekreative klimatilpasningsprojekter. Dette vel vidende at der findes mange andre end rekreative måder at klimatilpasse på. Derudover afgrænses der yderligere til projekter, der er lavet efter den nye vandsektorlov trådte i kraft i 2009. Specialet koncentrerer sig primært om samarbejdet mellem kommuner og forsyninger på et institutionelt plan, og beskæftiger sig dermed ikke med praktiske og tekniske problemstillinger i forbindelse med et sådan klimatilpasningsprojekt. Udfordringer og potentialer skal derved forstås i forhold til de institutionelle rammer de to institutioner hver især er underlagt.

1.6 Analysestrategi og opbygning af specialet

Dette afsnit beskriver hvorledes specialet er opbygget, samt hvilken strategi, jeg har valgt til min analyse. Heri begrundes valg af arbejdsspørgsmål og hvorledes disse spørgsmål, skal hjælpe til at besvare problemformuleringen.

Kapitel 3: Teoretisk perspektiv

Dette kapitel har til formål at svare på arbejdsspørgsmål 1 og 2.

1. Kan styringslogikken i kommunernes arbejde med rekreativ klimatilpasning betegnes som Netværksstyring?

2. Kan styringslogikken bag rationalerne om vandsektorreformen og dermed også rammerne omkring forsyningselskaberne betegnes som NPM?

Disse to spørgsmål besvares for at redegøre for, hvorledes Netværksstyring og New Public Management kan ses som de to styringslogikker, der er repræsenteret i henholdsvis kommune og forsyning. Dette samles op sidst i kapitlet, hvor det bliver klart, at de to styringslogikker kan skabe et spændingsfelt i samarbejdet mellem kommune og forsyning.

Kapitlet veksler mellem en teoretisk beskrivelse og en analyserende del, der viser hvorledes teorien relaterer sig til problemstillingen. Denne form er udtryk for et metodisk valg om at anvende en induktiv tilgang til problemstillingen (dette uddybes i afsnit 2.1). Formen giver mulighed for allerede inden selve den empiriske analyse (kapitel 4) at argumentere for hvorledes teorien er koblet til samarbejdet om rekreative klimatilpasningsprojekter, som er omdrejningspunktet for dette speciale.

I analysen i kapitel 4 benyttes teorien gennemgående i hvert delelement og søger at forklare, hvorfor de potentialer og udfordringer, der identificeres, viser sig i samarbejdsrelationen. Teorien skal dermed hjælpe til at besvare den del af problemformuleringen, der omhandler at forklare de udfordringer, der afdækkes gennem analysen.

Kapitel 4: Samarbejde - potentialer og udfordringer

I dette kapitel udspiller specialets empiriske analyse og diskussion sig.

Kapitlet er bygget op om en spørgeskemaundersøgelse foretaget blandt alle landets kommuner og kommunale forsyningselskaber og har til formål at svare på de fem sidste arbejdsspørgsmål:

3. Hvordan ser kommuner og forsyninger på samarbejdet om klimatilpasning?

Dette spørgsmål besvares for at klarlægge om kommuner og forsyninger er enige i, at det er vigtigt at samarbejde, og dermed også om der er en reel vilje til at udføre de konkrete projekter som Regeringen og KL efterspørger.

4. Hvilke potentialer ser kommuner og forsyninger i at samarbejde?

Dette spørgsmål relaterer sig til den del af problemformuleringen, der omhandler potentialer. Potentialerne afdækkes for at se, med hvilke incitamenter kommuner og forsyninger går ind i et samarbejde, og dermed også om disse har sammenhæng til den overordnede retorik om rekreativ klimatilpasning, samt hvilken styringslogik potentialerne lægger op til, at der skal arbejdes under for at opnå de ønskede resultater.

5. Hvorfor har kommuner og forsyninger samarbejdet / hvorfor har kommuner og forsyninger ikke samarbejdet om rekreative klimatilpasningsprojekter?

Mens forrige spørgsmål svarer på ønskede potentialer og incitamenter for samarbejde, svarer spørgsmål fem på, hvilke incitamenter der i virkeligheden har ligget til grund for samarbejdet, og hvilke grunde der har været for ikke at samarbejde. Dette spørgsmål skal dermed vise om der er sammenhæng mellem ønskede potentialer for samarbejde og reelle incitamenter. Samt om begrundelserne for ikke at samarbejde har rod til de udfordringer, der belyses via arbejdsspørgsmål 6.

6. Hvilke udfordringer ser kommuner og forsyninger som de største i forhold til at kunne samarbejde om rekreative klimatilpasningsprojekter?

Dette spørgsmål besvarer den centrale del af problemformuleringen, som omhandler udfordringerne ved samarbejdet. I dette afsnit afdækkes de enkelte udfordringer og relateres til de potentialer, der er afdækket tidligere i analysen samt begrundelserne for ikke at samarbejde. Dette for at se om de potentialer der er nævnt fra forsyninger og kommuners side, også kan realiseres i praksis, eller om der er udfordringer forbundet hermed, og hvordan disse udfordringer kan relateres til spændingsfeltet mellem de to styringslogikker.

7. Hvordan kan disse udfordringer forklares?

Dette spørgsmål besvarer sidste del af problemformuleringen. Det er via dette spørgsmål, at teoriapparatet og empirien mødes, og diskussionen opstår. Teorien benyttes dermed til at diskutere mulige forklaringer på, hvorfor udfordringerne er opstået, og hvad de skyldes. Arbejdsspørgsmål syv indgår i alle dele af analysen, hvor de empiriske fund løbende søges forklaret ved hjælp af teoriapparatet.

2. Metode

I dette kapitel præsenteres specialets metodiske udgangspunkt. Dette indebærer blandt andet mit videnskabsteoretiske standpunkt, som udgør rammen for den måde, jeg har valgt at anskue min problemstilling. Derefter præsenteres de metodiske valg i forhold til min primære empiri, og hvordan jeg har valgt at behandle mine data. Her reflekteres kritisk over fordele og ulemper ved hver valgt metode. Til slut præsenteres mit valg af teori, og hvorledes dette indgår i analysen i specialet.

2.1 Kritisk realisme som videnskabsteoretisk retning

I dette speciale har jeg valgt at have en kritisk realistisk tilgang til feltet. Nedenfor vil jeg redegøre for selve teorien og forklare, hvorfor jeg har valgt netop denne videnskabsteoretiske retning, samt sandsynliggøre hvilke konsekvenser dette valg af videnskabsteori har for mit speciales analyse og konklusion.

Roy Bhaskar er hovedteoretikeren bag kritisk realisme og han opdeler virkeligheden i tre domæner (Hansen & Simonsen 2007:130):

- Det empiriske domæne (transitivt)
- Det faktiske domæne (transitivt)
- Det virkelige domæne (intransitivt)

Det empiriske domæne er det domæne, hvor mennesker oplever begivenhederne. Dette kan for eksempel være oplevelsen af, at det er en udfordring at blive enige om den økonomiske fordeling i et givent klimatilpasningsprojekt. Forståelsen af de begivenheder, der finder sted er socialt konstruerede og afhænger således af beskuerens vinkel og opfattelse af den. I det faktiske domæne findes alle de begivenheder og fænomener, som finder sted, uanset om disse bliver erfaret eller ej. I dette tilfælde kan det bestå af de institutionelle rammer, der ligger omkring kommuner og forsyninger i form af love og regler. Derudover kan det også være begivenheder i form af konkrete samarbejder og episoder såsom forhandlinger mellem kommune og forsyning om økonomi og ansvarsfordeling i forhold til et konkret projekt. Det virkelige domæne udgør et intransitivt niveau. Dette består af strukturer og mekanismer, som findes uafhængigt af iagttageren, og som ikke er direkte observerbare. I forhold til dette speciale vil disse mekanismer og strukturer bestå af en række strømninger eller bagvedliggende idealer og idéer om samfundet, som har skabt strukturer for menneskelige handlinger og fortolkninger (Buch-Hansen & Nielsen 2007:24).

Der er en kausal sammenhæng mellem de tre domæner på den måde, at strukturer og mekanismer i det virkelige domæne afspejler sig, og kan forårsage

begivenheder på det faktiske domæne, mens det er iagttagernes forståelse af disse begivenheder, der udgør det empiriske domæne.

Efterhånden som viden opstår om de strukturer og mekanismer, der findes i det virkelige domæne, ændres de ikke nødvendigvis, men det gør deres forståelse af dem. Det er dette, der gør denne videnskabsteoretiske ramme til realisme (Buch-Hansen & Nielsen 2007:21f), og det der gør, at den kritiske realisme adskiller sig fra både positivismen og idealismen. I positivismen forstås den erfarede virkelighed som lig med virkeligheden, hvilket kritiske realister kalder en "epistemisk fejlslutning" og i idealismen, hævdes det, at der ikke findes en egentlig virkelighed foruden den, der er socialt konstrueret i form af iagttagernes idé om og erfaring af den (Hansen & Simonsen 2007:130-31). Kritisk realisme rummer begge dele; både den "virkelige" virkelighed, og den erfarede virkelighed.

For kritiske realister er formålet med videnskaber, at søge at afdække de underliggende strukturer og mekanismer på det virkelige domæne, og dermed finde frem til den "rigtige" virkelighed. Vigtigt med kritisk realisme er det dog at holde sig for øje, at den "virkelighed" eller "sandhed" der findes frem til, kun er en sandhed, der eksisterer lige nu og her. Den vil hele tiden ændre sig. Og det der er sandheden i dag, er ikke nødvendigvis det samme som det, der er sandheden i morgen. Derfor er det også kun muligt at få et lille indblik i sandheden og aldrig afdække den fuldkomment.

I specialet har jeg en antagelse om, at der findes en række idealer om samfundet, som skaber et underliggende spændingsfelt i selve idéen og projektet om det rekreative klimatilpasningsanlæg, og at dette spændingsfelt er årsag til den måde rammerne for kommuner og forsyninger er udformet på, og derfor også årsag til de udfordringer parterne oplever i samarbejdet. Denne antagelse er opstået i og med, at jeg rent empirisk har undersøgt feltet, inden jeg påbegyndte den egentlige undersøgelse i selve specialet. Det er mit mål med specialet at finde frem til, hvad disse idealer er, og det er også derfor, jeg har valgt at benytte mig af kritisk realisme som videnskabsteoretisk ståsted, da man i kritisk realisme bevæger sig fra det empiriske og faktiske domæne ned til det virkelige domæne, hvor selve forklaringerne søges at finde (Buch-Hansen & Nielsen 2007:60).

I specialet har jeg derfor arbejdet under en induktiv slutningsform, hvor jeg har taget udgangspunkt i mit empiriske arbejde. Det er via dette, jeg kan se, hvilke udfordringer der opleves, og det er også gennem dette, jeg kan se, at der danner sig et mønster i udfordringerne, som kan relateres til de to teorier NPM og Netværksstyring. Jeg benytter derfor disse to teorier, da jeg

mener, de har en forklaringskraft i forhold til at kunne afdække de idealer om samfundet, som jeg søger at finde.

2.2 Valg og indsamling af primær empiri

Dette afsnit har til formål at beskrive min primære empiri. Dels hvorledes empirien indgår i specialet, og dermed hjælper mig til at svare på min problemstilling, og dels at give en kritisk refleksion over brugen af den.

Til at indsamle specialets primære empiri, har jeg valgt at benytte mig af fire forskellige metoder.

Jeg har valgt spørgeskemaundersøgelse, semistrukturerede interview, det uformelle informative interview og observation. Metoderne vil blive beskrevet nedenfor.

Jeg har valgt at benytte mig af en metodetriangulering bestående af både kvantitativ og kvalitative metoder, da det giver mig mulighed for både at kunne indsamle svar fra mange respondenter på kort tid, kvantificere det, og dermed kunne tegne et generelt billede, samt at kunne gå dybere ned i de enkelte problemstillinger, ved at have mere dybdegående interview med enkelte centrale informanter. På denne måde kommer jeg rundt om problemstillingen på flere måder og afdækker feltet bredt. Dette giver også mulighed for, at jeg kan kryds-checke mine data og informationer, og se om respondenterne fra spørgeskemaundersøgelsen er enige eller uenige i de betragtninger, mine andre informanter har gjort sig (Bryman 2004:453).

2.3 Udførelse af spørgeskemaundersøgelse

Specialets empiriske fundament udgøres af et spørgeskema foretaget blandt alle landets kommuner samt kommunalt ejede spildevandsforsyningselskaber.

Spørgeskemaet bruges til at belyse de udfordringer og potentialer, kommunale medarbejdere og ansatte i forsyninger står overfor i forhold til at skulle samarbejde med hinanden om at lave klimatilpasningsprojekter med et rekreativt formål. Spørgeskemaet drejer sig udelukkende om projekter, der har et rekreativt formål og som er enten planlagt eller udført i årene 2009-2013. Dette tidsrum er valgt, da vandsektorreformen trådte i kraft i 2009, og det derfor først er interessant at se på projekter, der er lavet/projekteret efter forsyningerne var blevet udskilt til selskaber.

I forhold til udsendelsen af spørgeskemaerne, har jeg benyttet to forskellige udgangspunkter. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at jeg i 3 ½ år har arbejdet som studentermedhjælp i kontoret for Teknik- og Miljø i KL. I kraft af dette lå jeg inde med kontaktoplysninger på alle 47 medlemskommuner

af Kommunernes Klimanetværk og Kommunernes Vandsektornetværk, som drives af KL. I disse netværk sidder personer, der har klimatilpasningsprojekterne i deres portefølje og som arbejder med problemstillingerne i deres hverdag. Jeg har derfor udsendt undersøgelsen til disse personer fra min KL-mail med KL-logo. Til de resterende 51 kommuner hvor jeg ikke havde direkte mail-adresser, har jeg benyttet mig af kommunens e-mailadresse til teknik- og miljøforvaltningen eller hovedpostkassen. Med udsendelsen til forsyningsselskaberne forholder det sig lidt anderledes. Her kunne jeg ikke få tilladelse til at bruge min stilling i KL som udgangspunkt for undersøgelsen. Denne er derfor udsendt uden logo, til forsyningernes hovedpostkasser og med mit navn på, men denne gang udelukkende som specialestuderende. Dette afspejler sig til dels også i svarprocenten, som ligger en smule lavere (se afsnit 2.3.3). At have en stor organisation som KL i ryggen samt at have navn og e-mail på konkrete medarbejdere, der arbejder med klimatilpasning i kommunerne, kan have været medvirkende til, at disse personer, har taget min henvendelse mere alvorlig end forsyningerne, som blot har modtaget en forespørgsel fra en specialestuderende. Dette er naturligvis kun gætværk, men jeg er af den overbevisning, at det nok har spillet en rolle, hvem der er afsender, og hvor direkte jeg har rettet min henvendelse.

2.3.1 Opbygning af spørgeskema

De to spørgeskemaer er grundlæggende ens opbygget og både forsyninger og kommuner er blevet stillet de samme spørgsmål. Kun ordlyden er ændret, så spørgsmålene henvender sig til henholdsvis kommuner og forsyninger.

Igennem spørgeskemaet er der to separate spor samt et fælles. Et spor for dem, der til at starte med, svarer nej til, at de har lavet rekreative klimatilpasningsprojekter, og et spor til dem, der har svaret ja.

Nej-respondenterne bliver spurgt om grunden til, at man ikke har lavet denne slags projekter.

Ja-respondenterne bliver spurgt om, hvorfor det rekreative aspekt blev prioriteret. Herefter følger et par spørgsmål om, hvorvidt kommune og forsyning har søgt Forsyningssekretariatet om takstmidler.

Efter disse to spor, mødes alle respondenter igen. Alle bliver her spurgt om, hvor enige de er i udsagnet om, at det er vigtigt at samarbejde om klimatilpasningsprojekter med kommunen/forsyningen. Herefter skal alle først angive de tre største udfordringer, og dernæst de tre største potentialer ved at samarbejde om disse projekter. Disse spørgsmål er valgt, da spørgeskemaet er udsendt tidligt i processen. Spørgsmålene skulle dels hjælpe mig til at afdække

udfordringer og potentialer, men også anspore mig på problemstillingen, derfor er der tale om meget åbne spørgsmål. Se appendiks 8.4 for en oversigt over, hvorledes spørgeskemaet er opbygget.

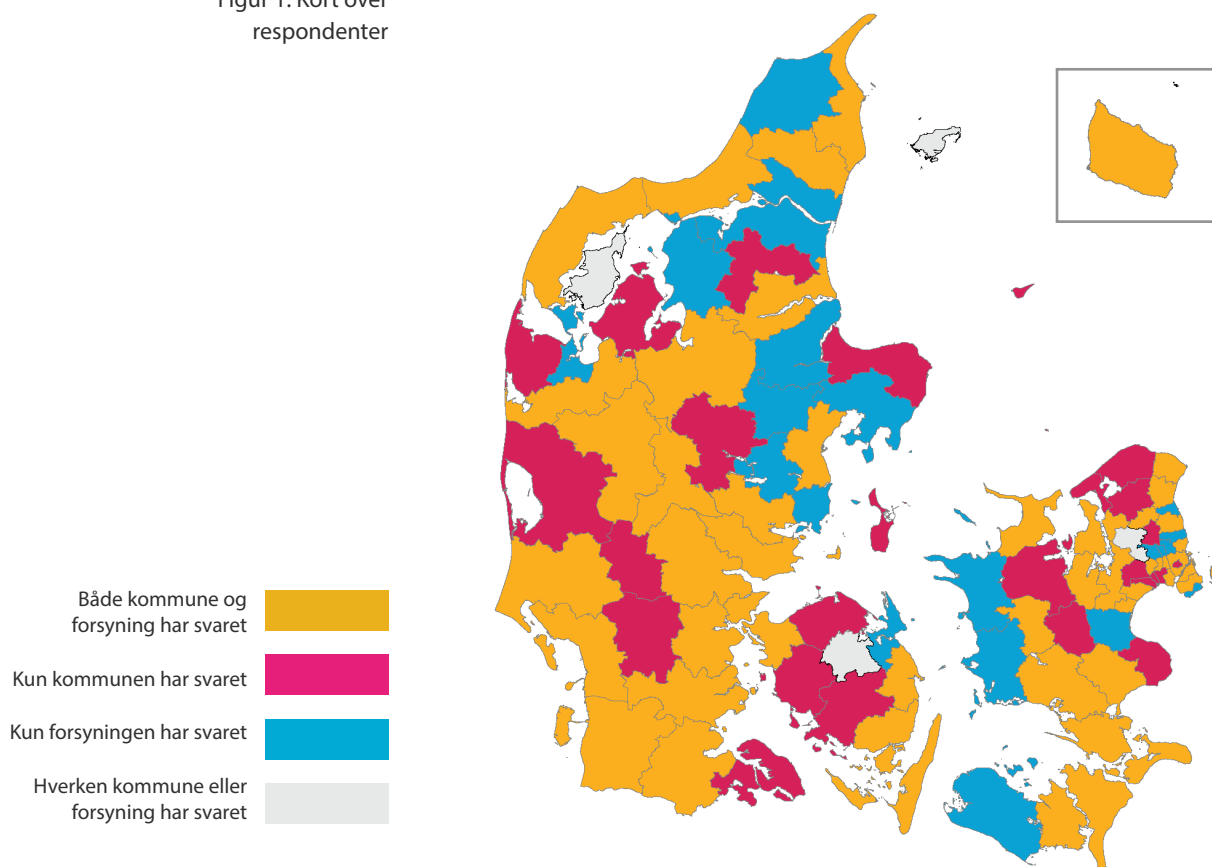
2.3.2 Pilottest af spørgeskema

Inden udsendelsen af spørgeskemaet lavede jeg en pilottest med hjælp fra et par af mine kommende respondenter. Dette for at sikre mig, at spørgeskemaet fungerede korrekt rent teknisk, men også for at sikre at respondenterne forstod mine spørgsmål, at de nødvendige svarmuligheder i mine lukkede spørgsmål var tilgængelige og relevante samt at se, hvor lang tid det tog at udfylde skemaet, så mine respondenter ikke skulle køre træt i skemaet undervejs og muligvis ikke have tid til at svare (Bryman 2004:159). Dette hjalp til at korrigere skemaet inden udsendelse og nedsætte eventuel risiko for fejl i skemaet.

2.3.3 Validitet af spørgeskema

Figur 1 viser hvilke kommuner og forsyninger, der har svaret på spørgeskemaundersøgelsen.

Figur 1: Kort over respondenter



74 kommuner ud af 98 har svaret, hvilket giver en svarprocent på 75%. Hos forsyningerne er det en smule lavere. Her har 61 ud af 86 forsyningsselskaber svaret, hvilket giver en svarprocent på 71%. Ud fra egen erfaring med tidligere spørgeskemaundersøgelser blandt kommuner er disse svarprocenter tilfredsstillende, og jeg vil derudover betegne det som repræsentativt. Jeg mener ikke, at der umiddelbart kan afkodes et mønster i, hvem der har svaret eller ikke har svaret, da respondenterne fordeler sig jævnt henover landet.

I 49 tilfælde har jeg modtaget svar fra både kommunen og dens spildevandsforsyningsselskab (orange). I 25 tilfælde har jeg kun fået svar fra kommunen (rød). I 20² tilfælde har jeg kun fået svar fra forsyningsselskabet (blå), og i fire tilfælde har jeg hverken hørt fra kommunen eller forsyningen (grå).

I forbindelse med forsyningsselskaberne skal det nævnes at Danmarks største forsyningsselskab HOFOR, dækker seks kommuner i hovedstadsområdet inklusiv København. Herudover dækker fem andre forsyningsselskaber hver to kommuner. Dette betyder, at tæller man forsyningsselskaberne op i forhold til, hvor mange kommuner de dækker, stiger svarprocenten for forsyningerne fra 61 svar til 69 svar og svarprocenten stiger dermed tilsvarende fra 71% til 80%.

Hertil kommer det yderst uheldige, at jeg har overset forsyningsvirksomheder i forbindelse med udsendelsen af spørgeskemaet. Det drejer sig om Ishøj Forsyning og Spildevandscenter Avedøre, som dækker Brøndby og Vallensbæk Kommune. Ishøj Forsyning har jeg slet og ret overset, hvilket er yderst beklageligt. Spildevandscenter Avedøre har jeg ikke sendt spørgeskemaet til, da jeg ved udsendelsestidspunktet, var overbevist om, at disse to kommuner var dækket ind under HOFOR. Dette viser sig desværre senere ikke at være tilfældet. Dertil skal nævnes, at jeg heller ikke har sendt spørgeskemaet til forsyningsvirksomheden i Norddjurs Kommune, da denne består af mange små vandværker, og der derfor ikke er ét samlet forsyningsselskab. Jeg har valgt ikke at gøre yderligere, efter jeg har opdaget disse fejl, da jeg mener at have en tilfredsstillende svarprocent i forvejen, og det derfor ikke ville have fået væsentligt betydning for validiteten af min undersøgelse, om disse forsyninger havde deltaget eller ej.

2.3.4 Analytisk bearbejdning af spørgeskemaresultater

Analysen af spørgeskemaet er udført i Excel. Da der er tale om åbne svar i mange af spørgsmålene, har jeg valgt at inddele svarene i forskellige kategorier, for

² Grunden til at forsyningstallet er så højt skyldes, at nogle forsyninger dækker flere kommuner.

derved at kunne kode dem. Til hver kategori, har jeg lavet en kommentartekst, som nærmere beskriver, hvad kategorien dækker over. Hver kategori har derefter fået en talkode, som gør svarene kvantificerbare. Kategorierne er lavet på baggrund af svarene, og var ikke opsat på forhånd. Helt konkret har jeg læst alle svar igennem først, og har derved dannet mig et overblik over, inden for hvilke områder, der er afgivet svar. Svar der har været så specifikke, at der kun har været en eller to, der har svaret det samme, har jeg valgt at kategorisere som "andet". Der er kommet mange forskellige svar på hvert af spørgsmålene, og derfor er der heller ikke to svar, der er ens. Kategorierne indeholder derfor nuancer af svar indenfor et bredere emne. Dette har gjort det udfordrende at kategorisere. Jeg har valgt at lave grafer på de fleste spørgsmål, for på den måde at få et visuelt overblik over de afgivne svar, og på den måde også kunne lave sammenligninger mellem de to spørgeskemaer.

Figur 2 viser et eksempel på metoden. Her er der taget udgangspunkt i spørgsmål 3 i spørgeskemaet: Beskriv venligst, hvad den/de væsentligste årsager er til, at I ikke har projekteret klimatilpasningsanlæg med et rekreativt formål: (se appendiks 8.4 for en oversigt over hele spørgeskemaet). Til dette spørgsmål har jeg valgt at inddele besvarelsene i fem forskellige kategorier, som vist nedenfor. Her vises også et eksempel på en udtalelse fra hver kategori. Dernæst vises den omtalte talkode og til sidst ses en kommentar om, hvilke former for udtalelser kategorien dækker over³.

Figur 2: Eksempel på kategorier i spørgeskema

Kategori	Eksempel på udtalelse	Kode	Kommentar
Ikke behov	<i>Der er ingen aktiv spildevandsplan samt at der ikke har været behov for et rekreativt formål.</i>	1	Det har ikke været aktuelt. Man har ikke problemer med oversvømmelse.
Ikke nået dertil endnu	<i>Der er endnu ikke udarbejdet en klimatilpasningsplan med tilhørende prioriteringsplan.</i>	2	Mangler risikokortlægning og klimaplan.
Har benyttet andre løsninger	<i>Vi har klimatilpasningsprojekter i gang, men ingen hvor formålet er rekreativt.</i>	3	Har lavet andre former for klimatilpasning end rekreative
For kort tidsfrist/ uoverskuelige regler	<i>Regler for finansiering af ikke nemt gennemskuelige. Herudover har der været meget kort tid mellem loven er blevet vedtaget og indberetningsfristen til Forsyningssekretariatet.</i>	4	Kunne ikke nå at søge indenfor den korte tidsfrist. Har ikke overblik over reglerne.
Andet	<i>Der har ikke været interesse og viden nok blandt forsyningens medarbejdere, i bestyrelsen eller pres fra kommunen til at starte projekter.</i>	5	Ikke nok viden. Ikke pres fra hverken forsyning eller kommune.

³ Alle analyser er desuden at finde på vedlagte USB-stik (kun tilgængelig for vejleder og censor). Her fremgår kommentarer til alle kategorier samt talkoder. Se appendiks 8.1 for mere information om dette.

2.3.5 Kritisk refleksion over brug og analyse af spørgeskema

Spørgeskemaer er billigere og nemmere at administrere end traditionelle interview, især hvis informanter er spredt over store geografiske afstande, som i dette tilfælde (Bryman 2004:133). Desuden giver spørgeskemaet mulighed for at sende mange skemaer ud på samme tid, men man kan ikke være sikker på, at alle svar kommer lige så hurtigt tilbage igen (Bryman 2004:133). Derfor sendte jeg en uge før deadline rykkere ud til alle respondenter, der ikke havde svaret og fik på den måde flere svar ind.

Spørgeskemaet til brug i dette speciale er udarbejdet dels som lukkede svarmuligheder og dels som åbne. Det er altid en afvejning, hvad der er bedst at gøre. Lukkede svarmuligheder giver respondenterne mulighed for blot at vælge én eller flere muligheder og krydse af. Det vil sige, at det er hurtigt at udfylde skemaet og hurtigt at bearbejde data, mens åbne svar tager længere tid at udfylde og bearbejde. Lukkede svarmuligheder har dog den ulempe, at svarmulighederne muligvis ikke fuldkomment dækker respondentens svar og værdifuld information går til spilde. Åbne svar giver til gengæld mulighed for fyldestgørende at afgive svar. Derudover er der også den risiko, at respondenterne ikke forstår spørgsmålet, og svarer på noget andet, end det der var tiltænkt. Dette problem afspejler sig især i sidste spørgsmål i undersøgelsen, som omhandler potentialer i forhold til, at kommunen og forsyningen, arbejder sammen om klimatilpasningsanlæg. Spørgsmålet lyder: *Hvad vil du betegne som de tre største potentialer ved at skulle samarbejde med den kommunale forsyning om klimatilpasningsprojekter med et rekreativt formål? Med potentialer menes nærmere bestemt, hvad du ser som de største fordele ved, at forsyningen er udskilt fra kommunen, når der skal laves klimatilpasningsprojekter* (Spørgsmål 14, appendiks 8.4). Af de indkomne besvarelser ser det ud til, at nogle respondenter har forstået spørgsmålet således, at der spørges til, hvilke potentialer, der er ved at forsyning og kommune arbejder sammen. Andre respondenter har forstået spørgsmålet således, at der spørges til hvilket potentialer, de ser ved, at forsyningerne er udskilt fra kommunen generelt set. Spørgsmålet rummer begge fortolkninger, og det er derfor uheldigt, at det er formuleret på en måde, så der ikke er indkommet konsistente svar fra alle respondenter. Dette er der derfor korrigeret for i analysen af besvarelserne, hvor der findes en separat kategori til de kommuner, der har svaret, at de ikke ser nogen fordele i, at forsyningen er udskilt.

Med åbne spørgsmål er der altid en risiko ved at skulle kvantificere svarene efterfølgende, da dette kommer til at bero på en subjektiv vurdering. I analysen har jeg som sagt selv kategoriseret svarene i de åbne spørgsmål. Dette giver en risiko for, at jeg har misforstået eller mistolket svaret og har kategoriseret

svaret forkert. Denne problematik kan for eksempel ses i følgende besvarelse. Spørgsmålet lyder: “Hvad vil du betegne som de tre største udfordringer ved at skillesamarbejde med den kommunale forsyning om klimatilpasningsprojekter med et rekreativt formål?” Svaret lyder her: “meget lang sagsbehandlings- og beslutningsgang” (Spørgsmål 13, appendiks 8.4). Med dette korte svar, kan det være svært at vide, hvad der menes med lang sagsbehandlingstid. Er det i forsyningen eller i kommunen? I disse tvivlstilfælde kunne jeg have valgt at ringe den enkelte respondent op, men dette vurderede jeg ville være for tidskrævende. I stedet har jeg forsøgt at tyde svaret ud fra, hvad de andre respondenter har svaret. Jeg har kodet svaret, så det falder ind under kategorien “kommunen som institution”, da jeg tror, at det der menes, relaterer sig til selve det politiske og faglige arbejde i kommunen. Dette fordi flere andre forsyninger eksplicit skriver, at sagsbehandling og beslutningsgang i kommunen, kan være en udfordring for samarbejdet.

Udover dette har der også været den udfordring, at nogle svar har ligget på grænsen mellem to kategorier, og jeg derfor har måttet vælge subjektivt mellem de to kategorier. Dette gør, at der kan være usikkerhed om kvantificeringen af svarene.

Til trods for disse risici ved at benytte åbne svarmuligheder, valgte jeg primært at benytte mig af denne spørgeteknik i undersøgelsen. Dette valgte jeg ud fra et rationale om, at der er tale om en forholdsvis kort undersøgelse med få spørgsmål, samt at jeg var interesseret i, at respondenterne selv satte ord på svarmulighederne, og jeg på den måde ikke kom til at påvirke deres svar med mine egne antagelser.

2.3.6 Refleksion over respondenter

Det første spørgsmål i spørgeskemaet, går på, hvilken stilling respondenterne sidder i.

Jeg har efterfølgende inddelt respondenterne i tre forskellige kategorier som det ses her i figur 3:

Figur 3: Inddeling af respondenternes stillinger

Kategori	Eksempel på stilling respondenterne har angivet
Medarbejder	Sagsbehandler, biolog, miljømedarbejder, planlægger, ingeniør, projektleder, koordinator.
Chef	Teknisk chef, projektchef, vandchef, økonomichef, afdelingsleder
Direktør	Adm. direktør, direktør, teknisk direktør

Alle respondenter i undersøgelsen er anonyme og henvisninger i citater og udtalelser er derfor kun angivet med personens stilling samt om vedkommende kommer fra en kommune eller forsyning.

Der er en klar tendens til, at der i kommunernes tilfælde primært er kommet besvarelser ind fra medarbejdere i forvaltningen (90%). Kun 10 % af respondenterne er chefer, mens ingen direktører har svaret. Dette forholder sig en smule anderledes i forsyningerne, hvor respondenterne deler sig mellem de tre kategorier. 46 % af respondenterne er medarbejdere, 33 % er chefer mens 21 % er direktører. Der er således her en større spredning af forskellige typer af medarbejdere i forsyningerne, end der er i kommunerne. Denne forskel kan dels skyldes, at jeg som tidligere nævnt har sendt spørgeskemaet direkte ud til 51 kommunale medarbejdere, hvorimod jeg til forsyningerne har sendt til hovedpostkassen. Desuden er mange af forsyningsselskaberne også mindre selskaber, så der er ikke så langt fra medarbejder til direktør. Af tidsmæssige begrænsninger har jeg ikke kryds-analyseret alle besvarelser for, om forskellen på stillingsbetegnelser også danner et mønster i besvarelserne, men det kan naturligvis have en vis betydning, hvilken stilling respondenterne besidder, da det kan have indflydelse på, med hvilke briller vedkommende læser spørgsmålene. Jeg kunne forestille mig, at en direktør eller chef vil kigge på problemstillingerne i et større og mere generelt perspektiv, da vedkommende bevæger sig på et højere strategisk niveau, mens en medarbejder typisk vil sidde med i konkrete projektgrupper, og derfor har en mere aktiv rolle i problemstillingerne.

2.4 Semi-struktureret interview

Det semi-strukturerede interview har jeg valgt at benytte til at komme mere i dybden med emnet, end spørgeskemaer giver mulighed for, og derved komme tættere rundt om problemstillingen. Desuden har det også givet mig mulighed for at få konkrete udtalelser fra centrale personer indenfor min problemstilling. Semistruktureret interview er en interviewmetode, hvor en person interviewes ud fra en interviewguide, der er tilpasset den enkelte respondent, og hvor der er plads til at udvikle interviewet og forfølge visse temaer undervejs i interviewet (Kvale 2000:129).

Jeg har valgt at lave to interviews af en times varighed med Bjarne Steen Larsen fra Fredensborg Kommune og Dorte Teinholt fra Fredensborg Forsyning. Disse interview har dels fungeret som informative interview, der har hjulpet til at bidrage til information om processen ved et klimatilpasningsprojekt, i dette tilfælde "Klimatilpasning Kokkedal", samt belyse de to respondentes oplevelse af samarbejdet mellem Kommune og Forsyning i forbindelse med

Klimatilpasning Kokkedal. Disse interview bruges i specialet som uddybende eksempler på, hvilke udfordringer og potentialer, der kan identificeres i forbindelse med et klimatilpasningsprojekt, der har et rekreativt formål, samt til at eksemplificere hvordan der arbejdes med rekreativ klimatilpasning i kommune og forsyning. Jeg har valgt projektet om Klimatilpasning Kokkedal, da det er et storstilet projekt med mange aktører indblandet. Det er også blevet valgt som et understøttende eksempel for de mindre klimatilpasningsprojekter. Således har bredden i de problemstillinger, der opleves i Kokkedalprojektet til dels også været at finde i kommuner og forsyninger rundt omkring i landet. Derudover har jeg udført interviews med tidligere vicekontorchef Maria Cathrine Nielsen fra KL, da KL er kommunernes repræsentant, og at KL var med til at indgå kommuneaftalen 2013 om de 2,5 mia. kr. til klimatilpasning. Fra Forsyningssekretariatet har jeg interviewet Helena Forchhammer for at få et syn på Forsyningssekretariatets rolle, da de er en central myndighed i forhold til vandsektoren og dermed også til klimatilpasningsprojekter. Naturstyrelsen er statens myndighed i forhold til Klimatilpasning. Derfor har jeg interviewet Anne Christine Matzon fra Naturstyrelsen, som er den juridiske medarbejder, der har stået for at skrive bekendtgørelsen om medfinansiering. Anne Christine har jeg interviewet, da hun var med ved bordet, da bekendtgørelsen skulle forhandles på plads, og da hun har skrevet den, har hun stor indsigt i, hvilke rationaler, der lå bag, samt Naturstyrelsens blik på klimatilpasningsanlæg. Disse interviews varede ca. 50 min. hver og har hjulpet til at indkredse holdningerne hos de forskellige repræsentanter fra organisationerne. For en uddybende beskrivelse af de udvalgte respondenter, se appendiks 8.2.

Det semi-strukturerede interview giver mulighed for at lade interviewet udvikle sig undervejs, samtidig med, at det følger en interviewguide. De interviews jeg har udført til dette speciale, har alle haft forskellige interviewguides, som var tilpasset hver enkelt informant.

Alle interview blev optaget efter aftale med de interviewede og er desuden transskriberet. Se appendiks 8.3 for mere information om dette.

2.4.1 Kritisk refleksion over brug af semi-struktureret interview

Ved et semi-struktureret interview kan svarene ikke kvantificeres, da der er tale om forskellige spørgsmål alt efter informant (Bryman 2004:320). Derudover fungerer hver informant i dette speciale som repræsentant for en større organisation, og det er ikke altid muligt for en informant at tale på hele organisationens vegne. Derudover er der risiko for, at informantens udtalelser i nogen grad afspejler informantens eget billede af situationen og derfor ikke

er repræsentativt for hele organisationens opfattelse eller holdning. Derfor har jeg så vidt muligt vurderet i hver enkelt udtalelse, om informanten taler ud fra eget synspunkt, udtaler sig om en officiel holdning eller blot oplyser om fakta. Men dette betyder samtidig også, at min egen forståelse af informanternes udtalelser, ligger til grund for denne vurdering.

2.5 Informative interview

Som indledning til arbejdet med specialet foretog jeg to korte informative interview med henholdsvis Gyrite Brandt, Naturstyrelsen (telefoninterview) og Maria Cathrine Nielsen, KL. Denne interviewmetode er mere uformel og ikke struktureret som det semi-strukturerede interview, og interviewene blev ikke optaget eller transskriberet. Formålet med metoden, er at spore sig ind på problemstillingen ved at stille mere åbne og overordnede spørgsmål i forhold til emnet. Disse to interviews var med til at give mig en idé om problemstillingerne på området og guide mig videre i processen med at finde frem til min problemformulering. Derudover har jeg qua mit førnævnte studenterjob hos KL løbende benyttet mig af korte uformelle snakke med mine kollegaer, som har kunnet hjælpe med at svare på faktuelle spørgsmål og give mig forskellige syn på problemstillingen.

2.5.1 Kritisk refleksion over brug af uformelle informative interview

Uformelle interviews tidligt i processen kan både have fordele og ulemper. Der er tale om en form for sneboldmetode, hvor disse to interview leder mig i en bestemt retning og hjælper mig til at skabe kontakt til yderligere informanter og respondenter (Bryman 2004:100). Jeg tilkendegiver samtidig, at mit studiejob i KL har bevirket, at jeg har haft lettere og mere tilgængelig information fra én part i sagen (KL) end fra andre parter, såsom forsyningsselskaberne og diverse statslige instanser. Jeg valgte bevidst at lave uformelle interview fra to forskellige parter, henholdsvis stat og kommune, for at få et mere nuanceret syn på sagen. Jeg vil mene, at jeg via mit metodevalg, der som sagt består af fire forskellige metoder, og ud fra et bredt udsnit af informanter ikke udelukkende har set på problemstillingen ud fra Gyrite Brandt, Maria Cathrine Niensens eller fra KL's synsvinkel.

2.6 Ustruktureret observation

Den sidste metode jeg har benyttet er ustruktureret observation, som er en metode, hvor personer, der deltager i en given sammenhæng, observeres. Konkret består mine observationer i, at jeg har deltaget på forskellige faglige møder, hvor jeg har forholdt mig passivt og observeret deltagerne på møderne og skrevet noter. Observationerne er gjort i forbindelse med min stilling i KL og har bestået af tre forskellige møder/workshops der alle omhandlede samarbejdet mellem kommuner og forsyninger. Deltagerne på møderne var

kommunale medarbejdere, kommunale politikere og forsyningsmedarbejdere. I specialet indgår observationerne som ekstra information i forbindelse med at belyse min problemstilling og har på linje med det informative interview, hjulpet til at indkredse min problemstilling yderligere. De tre forskellige møder, der er tale om, har givet mig en indsigt i problemstillingen på en måde, som jeg ikke umiddelbart ville kunne få ved at lave interviews. Deltagerne på møderne har kunnet stille spørgsmål til oplægsholderne om, hvad der lige faldt dem ind og var på den måde ikke præget af mine forudantagelser eller min konkrete problemstilling.

Første observation gjorde jeg til et temamøde på KL's årlige politikerkonference d. 2. maj 2013 i Næstved. Temamødet omhandlede kommunernes muligheder for at styre vandselskaberne. På mødet deltog to oplægsholdere: Carsten Raad, chef for ejerrelationer i HOFOR og Ango Winther, bestyrelsesmedlem i Aarhus Vand A/S. Tilhørerne var primært kommunale politikere.

Anden observation gjorde jeg til en workshop på Kommunernes Klimanetværk d. 6. juni i Aarhus. På workshoppen var der oplæg fra Lisa Svensen og Mai Hartz, begge ansat i Deloitte. Workshoppen omhandlede kommunernes muligheder for at lave klimatilpasningsprojekter i henhold til den nye medfinansieringsbekendtgørelse. De fleste deltagere var kommunale medarbejdere.

Tredje observation blev gjort under et møde hos Faxe Forsyning d. 10. juni 2013. Dette møde omhandlede ligeledes reglerne for medfinansiering. Her var der oplæg fra Bue Tidemand fra Forsyningssekretariatet og Anne Christine Matzon fra Naturstyrelsen. De fleste deltagere på dette møde kom fra kommunalt ejede forsyningselskaber.

På alle møder var oplægsholdere og deltagere bekendt med min dobbeltrolle som KL-medarbejder og specialestuderende.

2.6.1 Kritisk refleksion over brug af observation

Mine observationer er ikke udført på mine præmisser og deltagerne var ikke tilstede for at skulle levere materiale til mit speciale. Mine observationer er udelukkende gjort på det grundlag, at jeg var til stede ved en given lejlighed og havde mulighed for at skrive noter. Dette betyder dermed også, at jeg ikke på nogen måde, har kunnet påvirke eller udvælge deltagerne. Hvad der blev sagt eller talt om, har ligeledes ligget fuldstændig uden for min kontrol. Dette har haft den fordel, at jeg har fået deltagerne umiddelbare reaktion på forskellige problemstillinger, der er blevet rejst ved de tre givne lejligheder.

De tre observationer har indgået som forberedelse og skærpelse af min

problemstilling, og har gjort mig klogere på feltet.

2.7 Generelle overvejelser om den indsamlede empiri

Jeg har valgt at indsamle min empiri relativt tidligt i processen og inden jeg havde fundet et teoretisk standpunkt, hvilket er et resultat af mit abduktive metodevalg, hvor jeg har vekslet mellem teori og empiri igennem processen. Dette har gjort, at jeg tidligt har fået indblik i selve problemstillingen på et empirisk niveau, men samtidig har det også gjort, at der er spørgsmål, som jeg senere gerne ville søge svar på, efter jeg havde foretaget mine interview og udsendt spørgeskemaerne. Dette har bevirket, at der er områder, som jeg gerne ville forfølge, men som jeg først er blevet bevidst om sent i processen, og derfor ikke har haft tid eller ressourcer til at undersøge nærmere. Da jeg udførte mine interviews og udsendte spørgeskemaerne, var jeg blandt andet ikke bekendt med, at mit teoretiske standpunkt ville indeholde diskussioner om Netværksstyring i det offentlige. Dette er blandt andet et af de områder, jeg gerne ville have undersøgt mere tilbundsående.

2.8 Valg af teori

Dette afsnit har til formål at præsentere og begrunde mit valg og brug af teori .

I specialet vil jeg som tidligere beskrevet analysere mit empiriske materiale med udgangspunkt i to forskellige styringslogikker. Dels styringslogikken Netværksstyring, der bygger på dannelsen af netværkssamarbejde og tværsektoriel problemløsning, og dels styringslogikken New Public Management (NPM), der bygger på konkurrence og privatisering. Senere i specialet vil jeg via et empirisk udgangspunkt vise, hvorfor jeg mener, at det er netop disse to styringslogikker, der er herskende inden for arbejdet med rekreative klimatilpasningsprojekter.

2.8.1 Netværksstyring

For at beskrive netværksstyringslogikken, har jeg valgt at benytte mig af dels Jacob Torfing og Eva Sørensens bog "Netværksstyring - fra government til governance" (2006), og dels Karina Sehesteds bøger "Bypolitik - mellem hierarki og netværk" (2003) og "Netværksstyring i byer" (2002). Disse tre bøger danner grundlaget for min analyse af netværksstyringslogikker. Jeg har valgt netop disse, da Torfing og Sørensen igennem deres politologiske arbejde er førende på feltet inden for Netværksstyring i Danmark, og at bogen giver et overblik over styringslogikken, samt beskriver den udvikling, der er sket på feltet inden for de seneste årtier. Sørensen og Torfing kigger på Netværksstyring ud fra flere forskellige teoretiske udgangspunkter, men her har jeg udelukkende valgt at benytte mig af deres brede introduktion til

Netværksstyringslogikken. For at koble et bypolitisk blik på styringslogikken og relatere den til arbejdet i kommunerne, har jeg valgt at supplere med Karina Sehesteds arbejder om Netværksstyring i byer. Sehested kobler netværksstyringen til planlægningsarbejdet og på den måde, får jeg mulighed for at se, hvordan styringslogikken rent teoretisk er forankret i den kommunale forvaltning.

Jeg har således ikke valgt at benytte mig af én teoretikers blik på netværksstyring, men vil igennem disse tre hovedværker samt supplerende litteratur søge at illustrere feltet fra flere forskellige perspektiver.

2.8.2 New Public Management

På lige fod med Netværksstyring, har jeg for at beskrive New Public Management, ikke valgt at benytte mig af én teoretikers udgangspunkt. NPM er da heller ikke én teori. Det er mere en form for reformagenda eller historisk udvikling, der startede tilbage i 1980'erne (Peters 2010:328). Derfor vil kapitlet om NPM også bære præg af at være sammensat af mange forskellige forfattere på området. Primært har jeg valgt at benytte mig af Carsten Greve (2012), som er en af de førende forskere på feltet i Danmark. Derudover inddrager jeg også Leon Lerborgs analyse af Styringsparadigmer i den offentlige sektor (2011), samt Ove K. Pedersens (2011) analyse af fire idealer i den offentlige sektor, som relaterer sig til NPM. Disse tre hovedværker udgør det teoretiske fundament for analysen af NPM.

2.8.3 Kritisk refleksion over valg af teori

Som det fremgår af ovenstående, har jeg primært valgt at benytte mig af danske forskere og forfattere. Dette da disse relaterer deres forskning til den danske vældfærdsstat og offentlige sektor. Jeg har også orienteret mig i den internationale litteratur og vil inddrage forskellige synspunkter herfra, når det har relevans. I hovedtræk har jeg valgt at have et dansk udgangspunkt i mit teoretiske arbejde, da selve min problemstilling også har et dansk udgangspunkt, og jeg ikke umiddelbart mener, at problemstillingen kan sidestilles med lignende problemstillinger udenfor Danmarks grænser, da forvaltningskulturer og offentlig styring vil være forskellig fra den danske kontekst. Desuden har jeg afgrænset mig til at analysere ud fra to specifikke styringslogikker. Dette udelukker naturligvis ikke, at der findes andre former for styring end dem, der præsenteres i dette speciale, og at der indenfor offentlig forvaltningsteori til hver en tid, vil være diskussioner af, hvilke logikker, der reelt er tilstedeværende og benyttet.



3. Teoretisk perspektiv

Det følgende kapitel har til formål at redegøre for det teoretiske perspektiv i specialet. Kapitlet er inddelt i to dele, som svarer på hvert deres arbejdsspørgsmål.

Først besvares arbejdsspørgsmål 1: *Kan styringslogikken i kommunernes arbejde med rekreativ klimatilpasning betegnes som Netværksstyring?*

For at svare på spørgsmålet præsenteres og forklares Netværksstyring, hvad baggrunden for denne styringslogik er, og hvordan drivkraften i logikken handler om samarbejde. Derefter følger en mere empirisk forklaring af, hvordan styringslogikken relaterer sig til arbejdet med rekreative klimatilpasningsprojekter i kommunerne. Dette ved hjælp af retoriske eksempler på, hvordan der tales om klimatilpasning samt en eksemplificering af relationen til Netværksstyring via arbejdsmetoderne fra ”Klimatilpasning Kokkedal”, som er et rekreativt klimatilpasningsprojekt i Fredensborg Kommune.

Anden del af kapitlet omhandler New Public Management. Denne del af kapitlet besvarer arbejdsspørgsmål 2: *Kan styringslogikken bag rationalerne om vandsektorreformen, og dermed også rammerne omkring forsyningsselskaberne betegnes som NPM?*

For at svare på spørgsmålet forklares det kort, hvad NPM er, og hvordan logikken har vundet indpas i offentlig styring siden 1980'erne, samt hvilke idealer om samfundet logikken bygger på. Herefter følger en empirisk forklaring af, hvorledes NPM kan ses som baggrund for Vandsektorreformen i 2009, og hvorledes tankerne bag NPM kommer til udtryk i rammesætningen af forsyningsselskabernes arbejde.

Til slut opsamles alle begrundelser og argumenter i en afsluttende delkonklusion som viser, hvorledes spændingsfeltet mellem de to styringslogikker kommer til udtryk.

3.1 Introduktion til teoriapparatet

Indtil videre har jeg i dette speciale argumenteret for, at der findes to forskellige logikker omkring offentlig styring, der er relevante for min problemstilling. Men i litteraturen taler man om tre forskellige logikker, som jeg vil argumentere for eksisterer samtidig. Disse er den bureaukratiske styringslogik/hierarki, Netværksstyring og New Public Management (NPM) (Lerborg 2011; Sehested 2002; Sehested 2003a; Osborne 2010; Greve 2012; Sørensen & Torfing 2006). Den bureaukratiske styringslogik er medtaget her som en introduktion til de to andre logikker, da den udgør et væsentligt grundlag for, hvorledes der kan styres efter en netværksstyringslogik i

kommunerne. Den er således ikke en del af det teoretiske felt, men beskriver snarere en grundlæggende arbejdsform og styring i kommunerne.

I kommunerne fungerer en del af arbejdet i forvaltningerne og indenfor planlægning under en bureaukratisk styring, som kan ledes helt tilbage til Webers tanker om det bureaukratiske system (Lerborg 2011:51). Bureaukratiet er opbygget i et hierarki med embeder, hvor hver person er ansat og har pligt til at udføre visse opgaver. Medarbejderne er ansat til at løse opgaver, som den institution, de er ansat hos, er sat i verden for at udføre, og går derfor ikke nødvendigvis på arbejde, for at tilfredsstille egne behov (Lerborg 2011:52). Webers tankegang var, at staten skulle fungere som en maskine med en klar hierarkisk struktur, hvor der var præcision, ensartethed, kontinuitet og en underordnethed (Lerborg 2011:52).

Ifølge Weber er bureaukratiet det mest effektive system, som er overlegent alle andre (Lerborg 2011:52). Weber skrev sine tanker om bureaukratiet i starten af det 20. århundrede, og derfor er der naturligvis også sket en stor udvikling inden for den offentlige forvaltning siden. Bureaukratiet eksisterer stadig i sine hovedprincipper, hvor forvaltningsmedarbejdere i kommunerne arbejder under en hierarkisk og politisk styringslogik, hvor der er en klar styringskæde fra medarbejderne i forvaltningen til kommunalbestyrelse og borgmester. Denne logik har dog været kritiseret for at være for ineffektiv, konservativ og ikke levne plads til fornyelse og selvstændige vurderinger (Lerborg 2011:57). Derfor ses nu samtidig med den bureaukratiske styringslogik, to andre styringslogikker, der har vundet indpas i den offentlige sektor. Dette er Netværksstyring og NPM.

NPM eksisterer i mange dele af den offentlige sektor og opererer på flere niveauer og benytter mange forskellige redskaber. For eksempel kan der være tale om mål- og rammestyring, kontraktstyring, udliciteringer og privatiseringer. Drivkræften i denne form for styringslogik er konkurrence og markedsvilkår (Pedersen 2011:208; Osborne 2010:3). Denne form for styring er især kendt indenfor sundhedsvæsenet, hjemmeplejen og forsyningsområdet. Samtidig med dette arbejdes der indenfor andre dele af det offentlige under en netværkslogik, der i højere grad bygger på samarbejde og netværk. Netværkslogikken bygger på, at man i dag i højere grad end tidligere arbejder indenfor netværk, arbejdsgrupper og projektgrupper eller mere eller mindre strukturerede samarbejdsrelationer (Sehested 2002:3). Denne styringsform vil jeg argumentere for især er præsent i forbindelse med idéen om at kombinere klimatilpasningsanlæg med rekreative formål, og derved opnå en synergieffekt, hvor kommunernes planmedarbejdere udvikler strategier og projekter, for at løse klimaproblematikken bedst muligt. De to

vigtigste samarbejdspartnere til at løse denne opgave, er den kommunale forvaltning på den ene side, og spildevandsforsyningselskabet på den anden side. I det følgende vil jeg argumentere for, at disse to parter arbejder under hvert deres styringsparadigme, som benytter hver deres drivkraft for at opnå sine mål. Dette skaber et spændingsfelt, som vil have konsekvenser for det praktiske samarbejde.

3.2 Samarbejde som drivkraft - Netværksstyring

Dette afsnit har til formål at kigge nærmere på styringslogikken netværksstyring og i relation hertil New Public Governance, der er blevet mere og mere populær indenfor den danske planlægning. Der argumenteres for, netværksstyring og governance i høj grad afspejler den måde, der tales om og arbejdes med klimatilpasningsanlæg på ude i de danske kommuner.

New Public Governance (NPG) skal ses som en samlet betegnelse for en udvikling i retning af en mere netværksstyret organiseringsform. Her bevæger man sig væk fra den hierarkiske styring som det kendes fra det traditionelle bureaukrati. Der tales så at sige om et skifte fra government til governance (Gjelstrup & Sørensen 2007:28). NPG kan derved betegnes som en overordnet bevægelse inden for offentlig styring, hvori Netværksstyring indgår.

Der kan siges at være tre forskellige komponenter i NPG, som også afspejler tre bevægelser i litteraturen. Den første er samarbejde og netværk, hvor der især er fokus på styringsnetværk eller netværksstyring. Den anden bevægelse går på offentlige-private partnerskaber. Her fokuseres der især på, at offentlige og private aktører skal arbejde sammen for på den måde at dele risikoen og få "value-for-money". Den tredje bevægelse handler om nye måder at lave borgerinddragelse på (Greve 2012:44). Denne bevægelse er ikke interessant for nærværende speciale, da borgerinddragelse ligger udenfor min problemstilling, så denne vil jeg ikke gå dybere ind i her.

De to andre bevægelser; styringsnetværk og partnerskaber, er to komponenter af NPG, som er at finde inden for arbejdet med rekreative klimatilpasningsprojekter og samarbejde mellem kommuner og forsyninger. Dette vil jeg komme nærmere ind på i nedenstående.

Sehested betegner Governance som: *"...at være et differentieret og multipliceret politisk system baseret på en række autonome subsystemer og netværksrelationer, hvor både offentlige og private aktører deltager i beslutningsprocesser på baggrund af ressourceafhængighed uden klare hierarkiske relationer og grænser mellem de mange centre og aktører"* (Sehested 2002:47).

På linje med Sehested har Sørensen og Torfing en definition på netværksstyring, der ligger meget tæt på Sehesteds governance-definition.

Netværksstyring defineres af Sørensen og Torfing som:

“1) en relativ stabil horisontal sammenknytning af interdependente, men operationelt set autonome aktører, 2) som interagerer og forsøger at påvirke hinanden gennem forhandlinger, 3) der finder sted inden for et institutionaliseret fællesskab, 4) som er selvregulerende inden for rammer, der ofte sættes af de politiske myndigheder, og 5) i en bred forstand bidrager til den offentlige styring” (Sørensen & Torfing 2006:15).

Som det ses i definitionerne handler begreberne om, at forskellige aktører, offentlige som private, går sammen om et frivilligt samarbejde, hvor de er gensidigt afhængige af hinanden og forsøger at opnå enighed gennem fælles forhandling, indenfor et institutionaliseret fællesskab i form af for eksempel love og regler. Sørensen og Torfings definition vil blive eksemplificeret yderligere i afsnit 3.3.1. Både Sehested og Sørensen og Torfing definition på governance og Netværksstyring relaterer sig i høj grad til politikskabelsen, men jeg vil argumentere for, at den også kan anvendes i forhold til de samarbejdsformer, der kan identificeres ude i kommuner og forsyninger, når der skal laves rekreative klimatilpasningsanlæg.

I Netværksstyring arbejder mange af byens aktører sammen for at løse byens problemer. Der er så at sige tale om en mere helhedsorienteret tænkning i forhold til løsning af problemer, end man tidligere har benyttet sig af. Her var der mere tale om en hierarkisk og bureaukratisk form for planlægning, hvor demokratiet i form af borgmester og kommunalbestyrelse bestemte politikken, som så blev implementeret af en hierarkisk og sektororganiseret offentlig administration med fokus på fysisk planlægning og faglig viden. Der var tale om en mere rationel form for planlægning, hvor planlægningen var centralt styret i den tekniske forvaltning og typisk domineret af arkitekter og andre fagprofessionelle, som satte dagsordenen med den overordnede planlægning (Sehested 2003b:169).

Sehested skriver om udviklingen indenfor planlægningstraditionen: *”Den overordnede kommuneplanlægning har dermed ændret karakter. Tidligere bestod den af forkromede og detaljerede planer udarbejdet og styret fra et autoritativt center af politikere og tekniske eksperter i tekniske forvaltninger og rettet mod især fysisk planlægning af trafik og boliger. I dag vedrører planlægningen mere bredt kommunens politik og består af at realisere projekter udviklet i fællesskab med mange af byens aktører, der indgår i forskellige netværksrelationer”* (Sehested 2003b:170).

Sehested betegner det som en fragmenteret og multicentreret bystyreform, som hun sidestiller med governance. I citatet ses det, hvordan kommuneplanlægningen har været under forandring, og fokus har ændret sig. Før var der mere fokus på resultatet. Nu er der fokus på proces, og andre kompetencer er kommet i spil blandt medarbejderne, hvor det ikke længere kun er arkitekterne, der har noget at sige (Sehested 2003b:170f). I planlægningslitteraturen nævnes det også, at man går væk fra central styring med stram regulering og kontrol, da det kan skabe problemer og gå ud over den fleksibilitet, der nødvendigvis må være i et planlægningsarbejde (Sehested 2003b:173).

I Danmark kom den nye form for bypolitik for alvor på dagsordenen i starten af 1990'erne, og i 1998 fik vi det første By- og Boligministerium som udgav en bypolitisk handlingsplan (Sehested 2003a:17). Her begyndte man at tale om helhedsorienteret bypolitik, og når man skulle beskrive den nye form for organisering af arbejdet, benyttede man sig af et begreb som "partnerskaber", som relaterer sig til bevægelsen indenfor NPG (Sehested 2003a:20).

Sehested skriver videre om denne nye bypolitik:

"Den helhedsorienterede bypolitik skal formes i et samarbejde mellem byens aktører og dermed i et samarbejde på tværs af offentlige niveauer og på tværs af offentlige og private aktører" (Sehested 2003a:20).

I dette citat fra Sehested kommer netværksstyrings-tilgangen frem idet, organiseringsformen beskrives som at arbejde på tværs og i samarbejdsrelationer. Bypolitikken bliver skabt på lige fod og via mange forskellige netværksdannelser (Sehested 2003a:10). Der er både tale om formelle og uformelle organiseringer. Det kan være partnerskaber, bestyrelser, projektgrupper, styregrupper og lignende. Sehested påpeger, at ikke alle former for bypolitik og byplanlægning foregår som governance. Man bevæger sig et sted mellem det traditionelle hierarki og governance (Sehested 2003a:28). Planlægningen er stadig fastholdt i en hvis form for hierarki og offentlig styring i form af planlov, lokalplaner og overordnede politiske mål, der skal arbejdes indenfor (Sehested 2003b:173).

3.2.1 Det komplekse samfund, kræver samarbejde på tværs

Netværksstyring kan siges at være opstået på baggrund af det faktum, at samfundet bliver mere komplekst at håndtere, dette på grund af globalisering, teknologisk udvikling, europæisering og økonomisk restrukturering. Ingen kan have fuld information og have overblik over alt, hvad der rør sig. Derfor må man danne netværk og trække på hinandens ressourcer. Der opstår derved et slags gensidigt afhængighedsforhold, som det også ses i Sørensen

og Torfings definition (Sehested 2003a:22f). Dette afhængighedsforhold uddybes nærmere i afsnit 3.3.1. Derudover kan man sige, at vi generelt lever i et netværkssamfund. Der er sociale netværk, både digitalt og i form af familie og venner. Professionelt bevæger vi os i netværk, og skaber relationer til samarbejdspartnere og kommende arbejdsgivere gennem netværk. Og i det offentlige styres mange projekter også gennem et netværkssamarbejde, hvor mange aktører skal arbejde sammen og på tværs (Sørensen & Torfing 2006:11). Ligesom netværksstyring har været kendt i planlægningstraditionen i en del år efterhånden, er netværksstyring som styringslogik ikke et nyt fænomen i Danmark. Danmark er præget af en stærk stat og et stærkt civilsamfund, hvor vi har en tradition for at danne netværk og udøve korporatisme og på den måde præge politikken og det omgivne samfund (Sørensen & Torfing 2006:12).

Netværksdannelser har vundet frem overalt i den offentlige styring, da det er en mere løs måde at styre og arbejde på, som er knap så rigid som det traditionelle bureaukrati og hierarki (Sørensen & Torfing 2006:11). En stor del af den byudviklingspolitik og arbejde med konkrete planer, vi ser i dag, styres igennem netværksdannelser mellem forskellige organisationer, myndigheder og forvaltninger (Sørensen & Torfing 2006:12).

Sehested pointerer i denne sammenhæng, at man i Netværksstyring i kommunerne har en tendens til at gå tilbage til hierarkiet, når der opstår uoverensstemmelser mellem parterne i netværket. Når der opstår problemer, er det ikke sjældent at byrådet eller kommunalbestyrelsen må gribe ind og løse konflikten. På denne måde bruges hierarkiet til at indskrænke den selvledelse, der ellers skulle være i netværket. Der er derfor ikke tale om, at netværksstyring kan foregå alene udenom det traditionelle hierarki i kommunen (Sehested 2003a:29). Det er også dette der blandt andet gør, at Sehested ser netværket i skyggen af hierarkiet (Sehested 2003a:28).

På linje med Sehested, argumenterer Sørensen og Torfing også for, at stat og civilsamfund lever i sameksistens, og at Netværksstyring ikke har overtaget det gamle demokrati og den parlamentariske styringskæde, men at der snarere er kommet nye former for politikskabelse på banen, hvor det ikke kun er borgerne, der vælger nogle repræsentanter i form af politikere, der så afgiver ordre til embedsværket, som det var tilfældet i det traditionelle bureaukrati (Sørensen & Torfing 2006:13). Men at der nu i højere grad end før også inddrages andre aktører, og at den politiske styring sker i en blanding mellem uformelle og formelle processer (Sørensen & Torfing 2006:21).

Ifølge Sørensen og Torfing kan Netværksstyring ses som en modreaktion

eller et reelt alternativ til NPM-bølgen med markedsstyring og til den traditionelle bureaukratiske styreform (Sørensen & Torfing 2006:44). Den engelske forsker Stephen Osborne ser derimod NPM som en overgangsfase hen imod New Public Governance og Netværksstyring (Osborne 2010:1). Han argumenterer dog også for, at de to logikker eller regimer, som han kalder det, sagtens kan sameksistere, og gør det i dag i højere eller mindre grad (Osborne 2010:2). Han refererer på lige fod med Sehested til, at governance i dag eksisterer i skyggen af hierarkiet og sætter spørgsmålstegn ved om public governance er en ny logik inden for den offentlige forvaltning. (Osborne 2010:2). Osborne argumenterer for, at NPM har slået fejl, og ikke har fulgt med den kompleksitet, der er kendetegnet for den offentlige forvaltning i det 20. århundrede (Osborne 2010:5), og at man derfor ser et skifte over til andre styreformer som New Public Governance og herunder Netværksstyring.

Om Netværksstyring er løsningen på alle forvaltningsmæssige problemer, vi har set i den offentlige forvaltning indtil nu, er svært at sige, men med så meget andet, kan der siges både at være fordele ved Netværksstyring, men også visse ulemper. Fordele kan være, at Netværksstyring har en evne til at identificere problemer relativt tidligt, da netværkenes aktører hele tiden er på vagt over for nye udfordringer og på den måde identificerer dem og også forhandler løsninger på plads, der er tilpasset den enkelte situation hurtigt (Sørensen & Torfing 2006:29). Derudover kan Netværksstyring også være med til at skabe ejerskab og ansvar og på den måde lette implementering af nye løsninger, da alle aktører selv har været med til at skabe løsningerne (Sørensen & Torfing 2006:29). Ulemperne derimod kan være, at alle fordelene ved Netværksstyring kun er til stede, hvis netværket er velfungerende. Dette da netværkene er utrolig sårbare og kan blive relativt ustabile, hvis der ikke kan opnås enighed, der er udskiftning i personkredsen eller medlemmerne begynder at arbejde for egne egoistiske interesser og der dermed blokeres for forslag, der kunne skabe konsensus (Sørensen & Torfing 2006:30). Et andet kritikpunkt i forhold til Netværksstyring er, at det ikke er demokratisk. Mange aktører er involveret i politikskabelsen, og det gør, at det kan være svært at se, hvem der i virkeligheden bestemmer, og dermed også se den direkte styringskæde, som er mere tydelig i det traditionelle hierarki (Sehested 2002:6).

3.3 Klimaudfordringen skal løses i fællesskab

Dette afsnit har til formål at kigge nærmere på, hvordan netværksstyring kommer til udtryk i dels retorikken omkring klimaudfordringen og dels de begyndende samarbejdsprojekter.

Retorikken omkring klimatilpasningen som et samarbejdsprojekt gennemsyrrer Regeringens politik, hvor Miljøminister Ida Auken, står forrest. Som det blev

nævnt i indledningen til dette speciale, ser hun gerne, at kommunerne laver nye innovative løsninger. I Regeringens handlingsplan for klimatilpasning fra 2012 hedder det blandt andet, at det er vigtigt, at klimaindsatsen sker i samspil med mange aktører og på tværs af myndigheder (Regeringen 2012). I det hele taget er der i Regeringen fokus på netværksdannelse og inddragelse af en bred vifte af interessenter, når klimapolitikken skal defineres, og der skal skabes nye rammer for arbejdet med klimatilpasning. På Regeringsniveau er mange ministerier i spil, såsom Miljøministeriet, Transportministeriet, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, Forsvarsministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Erhvervs- og vækstministeriet. Disse ministerier skal sammen bidrage til at udmønte den samlede klimaindsats (Regeringen 2012:18). I Handlingsplanen nævnes både, arbejdsgrupper, dialogfora, interessentprojekter og samarbejdsfora som arbejdsmetoder. Dette lægger dermed i tråd med beskrivelsen af netværksstyring. Herudover vil Regeringen gerne styrke et offentligt-privat samarbejde. Man vil gerne fremme muligheden for at indgå partnerskaber, da Regeringen mener, at private virksomheders kompetencer kan styrke innovationsmuligheder i klimatilpasningen (Regeringen 2012:20).

Regeringens fokus på samarbejde afspejles også i den måde Regeringen gerne ser, at kommunerne konkret arbejder med klimatilpasning. Miljøministeriet og herunder Naturstyrelsen har udgivet en vejledning til landets kommuner omkring, hvordan kommunerne skal lave deres klimatilpasningsplaner, hvori de konkrete klimatilpasningsprojekter vil indgå. I denne publikation er der gode råd til, hvordan arbejdet organiseres. Her nævnes igen inddragelse af mange forskellige aktører i arbejdet. Dette er først og fremmest vandselskabet og dets bestyrelse og ledelse, men også nabokommuner, grundejerforeninger, virksomheder og grønne organisationer nævnes som samarbejdspartnerne. Igen nævnes konkrete organiseringsformer såsom temamøder, styregrupper, projektgrupper og følgegrupper (Naturstyrelsen 2013:10).

Også i kommunernes interesseorganisation KL, ser man klimaudfordringerne som noget, der skal løses i fællesskab. I KL's udspil "Et Robust Danmark" fra 2011, hedder det blandt andet, at samarbejde er et kodeord, når Danmark skal klimasikres (KL 2012). Samme budskab kom frem under KL's Skybrudskonference ligeledes i 2011, hvor en af anbefalingerne til det videre arbejde med klimasikring var, at der er mange løsninger, som skal i spil, og at samarbejdet derfor er essentielt (Sveistrup 2013).

I og med at der er fokus på tværfaglige kompetencer, involvering af en række interessenter og fokus på offentlige-private partnerskaber samt samarbejde, ses det her, hvordan Regeringens og KL's omtale og retorik i forbindelse med

klimatilpasning forstås som en problematik, der går på tværs og må og skal løses via samarbejde og netværksdannelser.

3.3.1 Et eksempel: Klimatilpasning Kokkedal

Et konkret sted hvor tankerne om netværksdannelser og partnerskaber netop nu er i fuld sving med at blive realiseret er projektet "Klimatilpasning Kokkedal". Her er der tænkt klimatilpasningsløsninger sammen med det rekreative aspekt. I Kokkedal har man problemer med oversvømmelser og har samtidig med dette en række sociale problemstillinger i området. Problematikkerne omhandler blandt andet utilpassede unge og bandemedlemmer, som man håber kan bedres ved hjælp af forbedrede udemiljøer, hvor vand og rekreative funktioner skal skabe sammenhæng mellem boligområder og sociale funktioner i området.

Projektet er under udarbejdelse og skal efter planen stå færdigt i 2016. Det er målet med det færdige projekt, at det skal imødekomme områdets problemer i forhold til klimatilpasning samt give bedre sammenhængskraft i området (Fredensborg Kommune 2013). I tråd med netværkstankegangen er projektet sammensat som et pilotpartnerskab mellem flere forskellige aktører, såsom RealDania, Lokale og Anlægsfonden, forskellige boligselskaber i området samt Fredensborg Forsyning. Fredensborg kommune er projektejer på projektet. Projektet skal fungere som demonstrationsprojekt og vise muligheder for at skabe synergi mellem klimatilpasning og byudvikling (Fredensborg Kommune et al. 2012:3).

Udover at skabe bedre byliv i Kokkedal, samtidig med at klimaudfordringen takles, skal projektet også ses som en form for samarbejdsøvelse. Vand kender inden grænser, står der i projektbeskrivelsen for Klimatilpasning Kokkedal. Derfor er det nødvendigt også i fremtiden at kunne samarbejde på tværs af kommunegrænser, organisationer og økonomiske budgetter. I Kokkedal vil de gerne demonstrere dette. (Fredensborg Kommune et al. 2012:3). For at projektet skal blive forankret i kommunen og kunne leve videre efter det er realiseret, har det også været vigtigt, at inddrage andre forvaltninger i kommunen i projektarbejdet (Larsen 2013:2).

For at vende tilbage til Sørensen og Torfings definition på styringsnetværk, vil jeg nu benytte eksemplet fra Kokkedal til at illustrere, hvordan denne form for samarbejde konkret kommer til udtryk i et rekreativt klimatilpasningsprojekt. I illustrationen er der som sagt taget udgangspunkt i et projekt med mange samarbejdspartnere, men i den senere analyse af det konkrete samarbejde som findes i kapitel 4, er det udelukkende forsyning og kommune, der er omdrejningspunktet, da det netop er samarbejdet mellem disse to aktører, der er kernen i min problemformulering. Illustrationen er udført med inspiration

fra Sørensen og Torfing 2006: 15-17.

Definitionen af netværksstyring er inddelt i fem dele. Disse vil jeg gennemgå her.

Netværksstyring er:

1) *"...en relativ stabil horisontal sammenknytning af interdependente, men operationelt set autonome aktører..."* I "Klimatilpasnings Kokkedal" er der tale om en række aktører, som er gensidigt afhængige af hinanden, og som har indgået et partnerskab. Dette er kommune og forsyning, RealDania, Lokale og Anlægsfonden, to boligforeninger (AB og 3B) og arkitektfirmaet Shønherr med Rambøll og BIG som underrådgivere. Alle aktører deltager i netværket/projektet på frivillig basis, og er gensidigt afhængige af hinanden. Projektet i Kokkedal har som sagt også en social funktion, derfor er flere andre forvaltninger i kommunen også inddraget i projektet (Larsen 2013:3). Alle disse aktører opererer uafhængigt af hinanden, men skal interagere i et samspil og får en gensidig afhængighed, hvis projektet skal lykkes.

2) *"...som interagerer og forsøger at påvirke hinanden gennem forhandlinger..."*. Kommune og forsyning og de andre aktører i projektet, skal gerne forsøge at blive enige om det konkrete projekt og ikke mindst ejerskab, drift og finansiering. Heri ligger forhandlingen. Sørensen og Torfing (2006:16) taler om, at der kan være forskellige mere eller mindre skjulte former for magtudøvelse, og det kan være svært at blive fuldstændigt enige. Der kan derfor opstå en række frustrationer. Især i Kokkedal, har der været problemer med forsyningens økonomiske bidrag til projektet i forhold til nogle uoverensstemmelser angående, hvordan og hvor meget forsyningen skal betale (Teinholt 2013:1ff).

3) *"...der finder sted inden for et institutionaliseret fællesskab..."*. Tredje punkt handler om det institutionaliserede fællesskab. Heri ligger blandt andet en række regulative aspekter. I dette tilfælde er der en klar rollefordeling mellem kommune og forsyning jf. vandsektorloven, hvor kommunen er myndighed og forsyningen sørger for driften. I dette tilfælde er det Fredensborg Kommune, der sammen med RealDania har taget initiativ til projektet, og har derefter inviteret forsyningen og de andre parter med. I det institutionaliserede fællesskab ligger også nogle underliggende, normative, kognitive og imaginære aspekter (Sørensen & Torfing 2006:16). Disse er alle uskrevede og er med til at skabe et vist uformelt regelsæt for samarbejdet.

4) *"...som er selvregulerende inden for rammer, der ofte sættes af de politiske myndigheder..."*. Ifølge Sørensen og Torfing, kan styringsnetværk eller i dette tilfælde netværkssamarbejdet ikke underlægges hierarkiske kommandostrukturer. Ligeledes er det ikke sundt for et styringsnetværk/

netværkssamarbejde, hvis det styres af økonomiske markedskræfter eller, der er et konkurrenceelement i netværket, da dette kan være med til at bryde tilliden mellem parterne (Sørensen & Torfing 2006:16). I dette punkt kommer spændingsfeltet mellem Netværksstyring og NPM især til udtryk, og netværkssamarbejdet i forhold til kommune og forsyning bevæger sig udenfor netværksstyringstankegangen. I "klimatilpasnings Kokkedal" er der tale om, at arbejdet foregår i et partnerskab, som agerer indenfor en netværkstankegang med samarbejdet som drivkraft. Men på den anden side er forsyningerne meget regulerede på, hvad de må og ikke må gennem vandsektorloven. De problemer forsyningen har oplevet i forhold til deltagelsen i projektet, relaterer sig i høj grad til problemer med lovgivningen. De har derfor haft svært ved at gå ind i projektet og deltage i de aktiviteter, der ikke har direkte relation til deres rolle som forsyningsvirksomhed (Teinholt 2013:1). Dette uddybes endvidere i afsnit 4.5.3.

5) "*i en bred forstand bidrager til den offentlige styring...*" . For at et styringsnetværk/netværkssamarbejde, kan betegnes som sådan, skal det ifølge Sørensen og Torfing bidrage til den offentlige styring. Heri ligger blandt andet, at det bidrager til udvikling af problemforståelser og løsninger af problemer, som forstås som offentlige (Sørensen & Torfing 2006:17). Klimatilpasningsprojekter og "Klimatilpasning Kokkedal" relaterer sig til dette, da det netop er sat i verden for at løse et offentligt problem i Fredensborg Kommune.

3.3.2 Opsamling

I Netværksstyring er der fokus på helheder og sammenhængskraft og netværksdannelse mellem forskellige aktører. Netværksstyring handler om, at uafhængige aktører frivilligt samarbejder om et givent projekt med et fælles mål, hvor de er gensidigt afhængige af hinandens deltagelse for at projektet skal lykkes. Denne form for styring skal ses som et alternativ til andre styreform, og har de senere år vundet indpas i de danske kommuner. Fagligheder skal inddrages bredt set, derfor ses det også i Regeringens planer om klimatilpasning, at ikke kun ét ministerium eller én forvaltning kan løse problemerne, som det er typisk for det bureaukratiske system, der tidligere var herskende indenfor kommunal planlægning. Der arbejdes projektorienteret og der er fokus på samarbejde.

Som det ses af ovenstående afsnit, er der i høj grad tale om Netværksstyring, når klimatilpasningsprojekterne skal realiseres. I Kokkedal inddrages en række aktører i projektet og alle skal samarbejde for at få det til at fungere. Hos Regeringen har man ligeledes fokus på at få så mange forskellige aktører på banen som muligt, for på den måde at bruge de mange ressourcer til at løse

den komplekse udfordring det er, at lave klimatilpasning, der skaber synergi.

3.4 Konkurrence som drivkraft – New Public Management

I forrige afsnit var der fokus på netværksdannelser og partnerskaber, og det fremgik, hvordan man helt konkret arbejder med klimatilpasnings i en dansk kommune. I dette afsnit redegøres der for New Public Management. Igennem kapitlet præsenteres en række principper og idealer omkring offentlig styring, som relaterer sig til NPM. Disse kobles derefter til lovgivningen omkring vandsektoren og afsnittet viser, hvordan der er en direkte sammenhæng mellem NPM og rammerne omkring spildevandsselskaberne.

NPM kan ikke siges at være én samlet teoriretning, og der findes derfor også mange forskellige varianter, som stadig har og har haft forskelligt udtryk og resultat i forskellige lande. Der er mere tale om en række styringsværktøjer eller reformer, der kendetegnede den offentlige sektor i den vestlige verden i 80'erne og 90'erne. Reformerne startede i New Zealand og bredte sig til andre angelsaksiske lande og herefter også til de nordiske (Peters 2010:328). Begrebet blev første gang specificeret af Christopher Hood i artiklen "A Public Management for All Seasons?" fra tidsskriftet "Public Administration" fra 1991 (Greve 2012; Hood 1991). Her lister Hood syv punkter op, som kendetegner NPM. Disse er blandt andet privatisering af offentlige organisationer, mere konkurrence i den offentlige sektor, brug af ledelsesstil kendt fra det private erhvervsliv og større disciplin blandt medarbejdere (Hood 1991).

Grundtanken i NPM er, at det kan lykkes at effektivisere det offentlige bureaukrati, hvis det reformeres og bliver udsat for konkurrencelignende forhold, som man ser det i den private sektor (Lerborg 2011:72). NPM opstod på baggrund af krisen i 70'erne, og kan ses som et opgør med den keynesianske krisehåndtering, der handlede om at skrue på skatterne og det offentlige budget og derigennem regulere beskæftigelsen. Samtidig er NPM også et modsvar til den gængse opfattelse af den offentlige sektor som et stort bureaukrati med hierarkisk styring, som er meget lidt fleksibelt (Greve 2002:2). NPM handler om at regulere gennem mindre stat og mere marked. Tilhængerne af NPM ønsker mindre regulering, mindre bureaukrati, mere frit valg, større incitament i form af resultataflønning og mere konkurrence (Lerborg 2011:72; Hood 1991). Denne opskrift skal kurere en række fejl, som tilhængerne af NPM mener den offentlige sektor lider af. Heriblandt at den er ineffektiv, bureaukratisk, at der er ikke nok fokus på brugeren, og at den er for detailstyret. Her kan man se, at den private sektor ikke lider af de samme fejl (Lerborg 2011:72). Derfor er midlet at prøve at efterligne det gode eksempel fra den private sektor så meget som muligt. Der er især to karaktertræk fra det

private, som det offentlige mangler. Det ene er at have en effektiv produktion. Det andet handler om at kunne forandre sig. Dette var ikke muligt med den hierarkiske styring som prægede den offentlige sektor i 1970'erne (Lerborg 2011:72). Udover at prøve at efterligne det private marked, begyndte man også i 1980'erne og 1990'erne helt konkret at privatisere dele af den offentlige sektor og direkte udskille den i private selskaber eller at udlicitere ydelser (Lerborg 2011:76). Dette var blandt andet tilfældet i hjemmeplejen, hvor private firmaer nu også kom ind på markedet af hjemmehjælpsydelser, og i forsyningsbranchen, hvor ikke kun vandforsyninger men også varme- og elforsyninger, var/blev privatiserede.

Det store fokus på resultater kom sig især af, at politikerne i mange år havde haft fokus på at fordele de offentlige midler, men at man faktisk ikke vidste hvilke resultater, der kom ud af det. Det ville man vide nu, og resultaterne skulle gerne gøres op i noget, der kunne måles og vejes (Lerborg 2011:73). Hertil brugte man, og bruger stadig blandt andet benchmarkingværktøjer hvor den enkelte institution hele tiden bliver målt på sin effektivitet og sammenlignet med sig selv og andre lignende institutioner (Forsyningssekretariatet 2013:9). Dette for at kunne presse institutionen til hele tiden at yde sit optimale.

3.4.1 Principal-agent teorien og styring via incitamenter

En af grundpillerne i NPM handler om, hvordan politikere og ledere i offentlige institutioner og virksomheder, kan styre medarbejderne til at agere på bestemte måder. NPM handler blandt andet om at styre via resultatmålinger. Det er lederen ude i de offentlige instanser, der så at sige skal lede sin afdeling/institution/virksomhed via at få sine medarbejdere til at opnå visse resultater. I denne tankegang er det især principal agent teorien, der er herskende. Kort sagt går denne teori ud på en forestilling om, at principalen (politikeren) og agenten (embedsmanden) altid har egne interesser og styrer efter dette mellemrum. Det antages således at agentens interesser ikke altid, om end nogensinde, vil ligge i tråd med principalens interesser. Da det er principalen, der styrer agenten, må denne give agenten en række incitamenter for at ville arbejde for principalens interesser. For at sikre dette må principalen føre en vis kontrol og tilsyn med agentens arbejde (Pedersen 2011:209). Denne teori er hele grundstenen til den måde forholdet mellem politiker og embedsmand har udviklet sig på i blandt andet USA og England, men også i Danmark (Pedersen 2011:209). Ifølge Ove K. Pedersen må der nødvendigvis opbygges en form for bureaukrati for at opretholde disse kontroller. Det drejer sig blandt andet om særlige informationssystemer, som bruges til at føre tilsyn og kontrol med, hvad medarbejderne bruger deres tid på, men det drejer sig også om kvalitetssystemer, der skal fastsætte kvalitetsmål og måle på, hvilke kvalitetsstandarder der skal forefindes. Derefter indføres et

evalueringsystem, der skal vise forholdet mellem udgifter (input), resultater (output) og effektivitet (outcome) (Pedersen 2011:209).

3.4.2 Fire idealer om den offentlige sektor

Ifølge Pedersen (2011), er der fire forskellige idealer omkring statens organisering, som relaterer sig til NPM. Med idealer menes kun idealer. Det er således kun målsætninger som politikere og andre med indflydelse på organiseringen af den offentlige sektor har (Pedersen 2011:220). Dog mener jeg, det er vigtigt at lægge dem frem her, da de tegner et billede af ønsket om en bestemt form for offentlig sektor, som også er at finde inden for vandsektoren. Første ideal handler om den offentlige sektor. Denne går ud på at stat, regioner og kommuner udgør én samlet sektor med én økonomi. Derfor skal den også styres som en sådan. Dette betyder, at det er politisk besluttede mål- og resultatkrav, der styrer den offentlige sektor (Pedersen 2011:211).

Andet ideal omhandler rendyrkning. Dette går ud på, at hver offentlig institution skal trimmes til kun at varetage dens specifikke opgave. Dette har blandet andet betydet, at mange institutioner er gjort selvejende eller selvforvaltende eller direkte er udskilt. Derved er institutionerne sat fri og kan lede sig selv indenfor en bestemt politisk fastsat ramme, som også indebærer en vis kontrol og resultatstyring (Pedersen 2011:213-14). Kombinationen af idéen om én stor sektor og rendyrkning, som i bund og grund handler om fritstilling, gør at man forbinder stat, kommune og driftsinstitution (Pedersen 2011:214).

Tredje ideal lægger sig i forlængelse af ideal to og omhandler ledelsesansvar. Ledelsen eller lederen af organisationen er ansvarlig for, at regler og love følges, og der arbejdes indenfor de politisk fastsatte rammer. Ledelsen skal sørge for, at medarbejderne arbejder effektivt og opfylder de krav, der er stillet fra politisk hold (Pedersen 2011:216). Dette hænger især sammen med principal-agentteorien, som blev beskrevet ovenfor.

Fjerde ideal ligger i tråd med de tre foregående, og beskriver, hvordan en institution, ikke kun er fri og selvstændig selvom den er privatiseret, men snarere er omringet af en række styrings- incitament- og kontrolsystemer (Pedersen 2011:218). Dette skal ses som en konsekvens af kombinationen af selvstændighed og styring. Ifølge Pedersen er det især driftsorganisationer, der er blevet omringede. Der ligger således en ring rundt om organisationen, der dels består af mål, ramme og resultat, men også af konkurrence og love og regler, som der skal arbejdes indenfor (Pedersen 2011:218).

Pedersens fire idealer er som sagt kun idealer, men de siger noget om, hvilken form for styring der efterstræbes via NPM. I litteraturen diskuteres det,

ligesom det blev fremlagt med netværksstyring, om andre styreformers end NPM er ved at tage over, eftersom logikken kom frem i 1980'erne og måske nu har nået sit mæthedspunkt. Ligeledes er det spørgsmålet om den mål- og rammestyring og kontrol, der er set i styring via NPM, har taget overhånd? (Greve 2012:38). I en kronik i Politiken fra 2007 erkender hovedmændene bag indføringen af NPM i Danmark, at kontrollen ifølge dem er gået for vidt (Gjørup et al. 2007). Femten år tidligere, var de med til at gøre NPM til den nye styringsform i danske ministerier og kommuner, men resultaterne er udeblevet, og styringen har ifølge dem været for stram (Gjørup et al. 2007). NPM kan kritiseres for at fokusere for meget på det, der kan måles end på processen, eller på de blødere værdier, som ikke kan gøres op i tal og skemaer. Dette hænger også sammen med en tredje kritik af NPM som går på, at den har gjort systemet mere bureaukratisk, end det var førhen. Dette fordi der produceres store mængder information i form af de mange kontrolsystemer, der skal bearbejdes, og det kræver ressourcer at bearbejde al denne information (Greve, 2002:6).

3.5 Vandsektorens organisering og rammevilkår

Dette afsnit har til formål at argumentere for, hvorledes vandsektorens rammer lægger sig inden for NPM-logikken. Der redegøres for vandsektorreformen og hvilke rationaler, der lå bag den. De lovgivningsmæssige rammer for klimatilpasning forklares samt hvilke muligheder, der her er for, at kommuner og forsyninger kan lave rekreative klimatilpasningsanlæg sammen.

Vandsektorreformen trådte i kraft i 2009. Reformens hovedformål var at privatisere og udskille den kommunale forsyning, så den blev et selvejende selskab i aktie- eller anpartsform. Dette mente Konkurrencestyrelsen ville bringe effektiviseringer med sig i henhold til Konkurrenceredegørelsen fra 2003. Her estimeres det, at der kan effektiviseres for 1,3 mia. kr. årligt, hvis alle forsyningsselskaber kunne blive lige så effektive som de bedste i branchen (Spenner & Wacker 2003:101). Drivkraften til dette var konkurrence. I tråd med NPM-logikken skulle effektiviseringerne blandt andet ske gennem privatiseringer, hvor myndighed og drift blev klart adskilt (Miljøministeriet 2009:6). De nye virksomheder er dog ikke helt private, da de fleste stadig er ejet af kommunen (Sørensen 2010:10).

Tidligere var opgaven med håndtering af drikkevand og spildevand indeholdt i kommunernes opgaveportefølje. Som det er i dag, er forsyningen en ekstern samarbejdspartner. Denne tanke om at en udskillelse, hvor der skabes et marked for vandforsyning og spildevandshåndtering, hænger kraftigt sammen med troen på, at øget konkurrence og rendyrkning skaber større incitamenter til at effektivisere, som det ses i tankerne om NPM og Pedersens idealer om

den offentlige sektor. Derudover sikres det også, at de penge, som forbrugerne betaler for drikkevand og spildevandshåndtering gennem taksterne, rent faktisk også kun bliver brugt til netop dette. Vandsektorreformen kan på baggrund af ovenstående ses som en form for rendyrkning af sektoren i tråd med Pedersens andet ideal om den offentlige sektor.

3.5.1 Naturligt monopol, regulerende myndighed og prislofter

Netop konkurrenceaspektet er interessant, når der tales om vandforsyning og spildevand. Vandforsyning er et såkaldt naturligt monopol (Forsyningssekretariatet 2013:4). Naturligt monopol er et monopol, hvor det af økonomiske og praktiske årsager giver bedst mening at have monopol på markedet. Eksempler er vand, varme og jernbanetrafik. Vand er en fysisk størrelse, som er geografisk afgrænset. Det vil derfor umiddelbart være uhensigtsmæssigt at have flere vandforsyninger, som konkurrerer om de samme kunder. Konkurrencestyrelsen mener dog alligevel, at der godt kan skabes konkurrence på vandmarkedet. De påpeger i deres redegørelse fra 2003, at der omkring de større byer allerede er flere forsyninger, der er koblet på det samme ledningsnet. De vurderer, at der ikke er noget, der hindrer at kunderne frit kan vælge mellem leverandørerne. Her vil de dyreste forsyninger blive valgt fra af kunderne, og dette vil dermed skabe incitament for at effektivisere (Spenner & Wacker 2003:121). Og samtidig vil der ske en udvikling hen mod færre men større selskaber. Denne konkurrence er ikke tilfældet over hele landet, og der behøves derfor en regulerende myndighed. I dette tilfælde Forsyningssekretariatet, som blev oprettet da vandsektorloven trådte i kraft. Hvert år skal alle vandselskaber, der er omfattet af loven, indsende dokumentation til Forsyningssekretariatet på miljø-, service-, drifts-, og økonomiske forhold (Miljøministeriet 2009:§4 stk 2). Disse informationer bruges derved til at lave benchmarkinganalyser og fastsætte et prisloft, som er det beløb et vandselskab maksimalt må opkræve i takster hos forbrugerne. Prisloftet er således beregnet ud fra en individuel vurdering hos hvert vandselskab. Det er Forsyningssekretariatets prisloftafgørelser, der skal sikre incitamenterne til at effektivisere i de enkelte selskaber. Derudover har prisloftet til hensigt at sørge for, at forbrugerne kun betaler til ydelser, der har med spildevandshåndtering at gøre, og på den måde undgå at forbrugerne kommer til at betale til kommunale anlægs- og driftsopgaver (Naturstyrelsen 2012).

En risiko ved en regulerende myndighed er, at hvis de udelukkende modtager informationer og tal fra den sektor de skal regulere, kan informationen blive asymmetrisk. Det kan risikeres, at sektoren begynder at spekulere i at udforme informationen til deres egen fordel, hvis den regulerende myndighed ikke har kompetencer eller ressourcer til at stille spørgsmålstejn ved den (Sørensen

2010:21). I forhold til Forsyningssekretariatet kan det ses som et problem især i forhold til de store forsyningsselskaber, som selv har eksperter ansat, og som er langt bedre fagligt uddannet indenfor sektoren end medarbejderne i Forsyningssekretariatet, der hovedsageligt er jurister og økonomer.

3.5.2 Medfinansiering

Forsyningssekretariatet skal som sagt regulere prislofter, men de har også en anden opgave, som har stor relevans for dette speciale. I henhold til "Bekendtgørelse om spildevandsforsyningsselskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand" (medfinansieringsbekendtgørelsen) skal Forsyningssekretariatet træffe afgørelse om, hvorvidt et spildevandsselskab kan få godkendt et tillæg til prisloftet, så de kan medfinansiere klimatilpasningsanlæg sammen med ejerkommunen over spildevandstaksterne (Miljøministeriet 2013).

Klimaproblematikken er en relativ ny problematik, som ikke som sådan var en opgave mellem forsyning og kommune, da vandsektorloven blev udfærdiget. Derfor har det hidtil været svært for forsyningsselskaberne blandt andet at finansiere rekreative klimatilpasningsanlæg i samarbejde med kommunen. Efter kommuneaftalen 2012 blev medfinansieringsbekendtgørelsen vedtaget. Denne lovændring åbner op for, at forsyningerne kan hente penge til klimatilpasning direkte hos forbrugerne over en årrække i stedet for at skulle betale pengene her og nu. Dette giver nye muligheder for at medfinansiere klimatilpasningsanlæg i samarbejde med kommuner og andre private aktører. Baggrunden for at lave loven var, at en udvidelse af takstfinansieringsområdet både bør sikre, at der gives mulighed for bedre incitament til at udnytte alternative klimatilpasningsindsatser, der er samfundsøkonomisk fordelagtige, samt fortsat opretholde en klar afgrænsning af spildevandsselskabernes og kommunernes anlægsaktiviteter. Spildevandsselskabernes kunder bør således ikke i urimelig grad belastes af udgifter, der retteligt burde være finansieret af andre kilder (Naturstyrelsen 2012).

Medfinansieringsbekendtgørelsen gør det muligt for spildevandselskaber at gå ind i projekter om klimatilpasningsanlæg sammen med kommunen, som vedrører vandløb, veje og rekreative områder, og i den sammenhæng få et tillæg til deres prislofter og på den måde hæve taksterne (Miljøministeriet 2013a§2; Naturstyrelsen 2012). For at få godkendt projektet skal spildevandsselskabet sandsynliggøre, at projektet er omkostningseffektivt. Dette bevirker, at selskabet skal indsende et overslag over, hvad et sædvanligt/traditionelt projekt, der ville kunne håndtere samme mængde vand som det alternative projekt ville have kostet. Det alternative projekt, som er det projekt selskabet laver sammen med kommunen, må således ikke samlet set være dyrere end det

projekt spildevandsselskabet selv skulle have finansieret på traditionel vis. Det gælder derfor om, for kommune og forsyning, at finde på et projekt/anlæg, som de kan lave i fællesskab, der samlet set er billigere end vanligt. Dette kan for eksempel være tilfældet hvis et selskab sædvanligvis ville have gravet større kloakrør ned for at afhjælpe en oversvømmelsesrisiko, men nu i stedet kan anlægge et bassin eller vandløb over jorden på kommunens arealer, som er billigere at etablere. Idet at det samlede alternative projekt skal være billigere end det traditionelle, ligger derved også at den synergieffekt, anlægget har, bliver set som et ekstra gode ved projektet og ikke er noget, som der tages særskilt hensyn til i selve bedømmelsen af ansøgningen.

Ud over at projektet skal være billigere samlet set, kræves det også i ansøgningen til medfinansiering, at der skal udarbejdes et budget for projektet, som specificerer, hvem der skal betale for hvad. Her er det vigtigt at huske på, at kommunens økonomiske andel kommer fra skattemidler, mens forsyningens andel kommer fra en forhøjelse af selskabets spildevandstakster og dermed er penge, der er hentet direkte hos forbrugerne. Det er derfor yderst vigtigt, at kommunens skattepenge ikke går til aktiviteter, som forsyningen skal afholde, såsom den tekniske spildevandsløsning, mens forsyningen og dermed forbrugernes penge, ikke bruges til at betale for kommunale aktiviteter, såsom anlæggelse af en legeplads. Til slut er det et krav, at det er kommunen der skal være projektejer og dermed også stå for den efterfølgende vedligeholdelse og drift af anlægget (Miljøministeriet 2013). Det vil dog i nogle tilfælde være forsyningen, der har kompetencerne til at udføre dette, og kommunen kan derfor vælge at udlicitere ydelsen til forsyningen. Det ses her, hvordan medfinansieringsbekendtgørelsen er udfærdiget på en måde, så forsyningerne skal indsende store mængder information til Forsyningssekretariatet. Der opbygges dermed et bureaukрати omkring det rekreative klimatilpasningsprojekt, hvilket lægger fint i tråd med NPM-logikken.

3.5.3 "De gamle regler"

Disse nye regler om medfinansiering skal ses som en ekstra mulighed for forsyningerne til at kunne lave klimatilpasningsanlæg sammen med kommunen. Før denne bekendtgørelse blev vedtaget, var der også omend begrænset mulighed for at indgå samarbejder. Ifølge Naturstyrelsen havde selskaberne kun mulighed for at takstfinansiere anlæg, der lå inden for deres primære aktiviteter, som er at transportere, behandle og aflede spildevand på de anlæg, som spildevandsselskabet selv ejede. Forskellen på de nye og de gamle regler er, at med de nye regler kan der også godkendes takstfinansiering til anlæg, som ikke opfattes som traditionelle spildevandstekniske anlæg og som ejes af enten kommunen eller en privat aktør. Det er især i forhold til vandløb, at det tidligere har været svært at få godkendelse til en takststigning

på klimatilpasningsanlæg (Naturstyrelsen 2012). Med de gamle regler fordeles udgifterne efter en såkaldt fordelingsnøgle, hvor spildevandsselskabet udelukkende betaler for den spildevandstekniske løsning, og kommunen betaler for den rekreative.

3.5.4 Opsamling

Rationalerne for vandsektorreformen lægger sig i tråd med NPM-logikkens tanker om konkurrence og markeds kræfter som drivkraft for effektivisering. Det ses at konkurrenceelementer er det bærende argument for at mene, at vandselskaberne kan effektivisere sig gennem udskillelse. I modsætning til netværks-logikken, er det altså ikke samarbejdet, der er i fokus. Det ses også, at der fra statslig side er lagt en række regler og love rundt om selskaberne, for at sørge for at de agerer ud fra nogle bestemte parametre. Selskaberne er dermed omringede, og i tråd med principal-agentteorien, er det tanken fra statens side, at selskaberne ud fra disse rammer, vil arbejde hen imod de ønskede mål. Derudover er der i lovgivningen fokus på økonomi og omkostningseffektivitet. Dette bevirker, at selskaberne altid skal arbejde hen imod, hvad der er for selskabets bedste, og hvad der styrker dem i konkurrencen. Heri ligger også en beskyttelse af forbrugeren og gennemsigtigheden, som også er nævnt i forbindelse med NPM, og at man rendyrker den offentlige sektor, sådan at offentlige selskaber udelukkende arbejder for at yde den ydelse, de er sat i verden for. Dette bevirker dermed, at der er en meget streng regulering af, hvilke aktiviteter selskaberne må deltage i, og at der nødvendigvis også må være strenge regler for medfinansiering af projekter, der har andre formål end de rent spildevandstekniske, som det ses med rekreative klimatilpasningsprojekter.

3.6 Delkonklusion

Der arbejdes under to vidt forskellige sæt rammer hos henholdsvis kommune og forsyning.

I kommunerne arbejdes der projektorienteret i arbejdsgrupper og styregrupper. Det er vigtigt at der, i forhold til et klimatilpasningsprojekt, skal ske et samarbejde mellem mange forskellige parter, for at projektet kan lykkes, som det også er tilfældet i Kokkedal. Dette hænger sammen med, at et sådant projekt er yderst komplekst og kræver, at mange forskellige kompetencer og fagligheder kommer i spil.

I rammerne om forsyningerne er der ikke fokus på samarbejde, der er nærmere fokus på adskillelse. Hver gør sit på bedst mulig måde, og er i konstant konkurrence med sig selv. Opgaverne der varetages er strengt definerede, og må under ingen omstændigheder strække sig ud over, hvad der er forsyningernes hovedopgave. På baggrund af denne stramme opdeling mellem økonomierne

og de vandtætte skodder mellem forsyning og kommune, strider dette mod netværkslogikken, der i modsætning til NPM, er fortalende for at mikse forskellige fagligheder og kompetencer.

Hos vandselskaberne er konkurrencen og markedsvilkår den primære drivkraft, hvor der er fokus på økonomi, mens det hos kommunerne er det konstruktive samarbejde og netværksdannelse, der er i fokus.

Netværksstyring / governance	NPM
Samarbejde, konsensus, sammenhængskraft	Konkurrence, effektivitet
Bottom-up, gensidig afhængighed	Top-down, den omringede institution, uafhængig
Sammenblanding af kompetencer	Rendyrkning
Proces	Resultat
Borgere	Kunder
Samfundsøkonomi, helhed	Stram økonomistyring

Figur 4: Oversigt over forskelle på Netværksstyring og NPM

I figur 4 ses en tabel over de to logikker, som viser forskellene. Tabellen er lavet med inspiration fra en lignende tabel af Aagaard 2011:304.

Som det er ridset op i nærværende speciale, er NPM sat op imod Netværksstyring. Min argumentation er, at de to logikker sameksisterer i forskellige organisationer, og at modsætningerne i de to styringslogikker, kan give udfordringer for samarbejdet om de rekreative klimatilpasningsprojekter. Dette især fordi Netværksstyring er en mere løs form for styring end NPM, og de stramme regler og love, vandsektoren er underlagt, teoretisk set kan spænde ben for de mange gode idéer til løsning af klimaproblematikken, der opstår i netværkssamarbejdet.

4. Samarbejde – potentialer og udfordringer

Igennem specialet er der opstillet en række teoretiske og empiriske argumenter for, hvorfor det er vigtigt at lave rekreative klimatilpasningsprojekter, samt hvilke former for styringslogikker henholdsvis kommune og forsyning arbejder under. I dette kapitel vil disse teoretiske og empiriske påstande blive holdt op imod kommuner og forsyningers oplevelse af samarbejdet. Kapitlet skal svare på arbejdsspørgsmål 3-7. De enkelte arbejdsspørgsmål vil blive præsenteret i de respektive afsnit, de knytter sig til.

Analysen tager udgangspunkt i den udarbejdede spørgeskemaundersøgelse blandt kommuner og forsyningselskaber. Omdrejningspunktet for analysen er samarbejdet om rekreative klimatilpasningsprojekter mellem kommuner og forsyninger, og hvilke udfordringer og potentialer de to parter ser i dette samarbejde. Hver respondent er blevet spurgt til de tre største potentialer, og de tre største udfordringer i prioriteret rækkefølge. Analysens data tager udgangspunkt i respondenternes førsteprioritet i begge spørgsmål. Dog er der inddraget kommentarer/svar fra alle tre prioriteringer, for at give et mere fyldestgørende og nuanceret billede af kommuner og forsyningers oplevelser af potentialer og udfordringer.

Potentialer og udfordringer vil igennem analysen blive diskuteret og holdt op imod specialets teoretiske fundament og spændingsfeltet mellem de to parallelle styringslogikker; netværksstyring og New Public Management. Analysens formål er således at belyse og søge en forklaring på de oplevede udfordringer, både ud fra spørgeskemarespondenternes svar, men også via uddybende betragtninger og udtalelser fra henholdsvis Fredensborg Forsyning og Kommune, som i øjeblikket har et samarbejde om et konkret projekt, samt udtalelser fra KL, Naturstyrelsen og Forsyningssekretariatet. Via disse forskellige empiriske resultater søges det at afdække de underliggende strukturer, som bevirker, at kommuner og forsyninger oplever visse udfordringer eller forhindringer ved et samarbejde.

4.1 Er det vigtigt at samarbejde?

Dette afsnit har til formål at svare på arbejdsspørgsmål 3: *Hvordan ser kommuner og forsyninger på samarbejdet om klimatilpasning?*

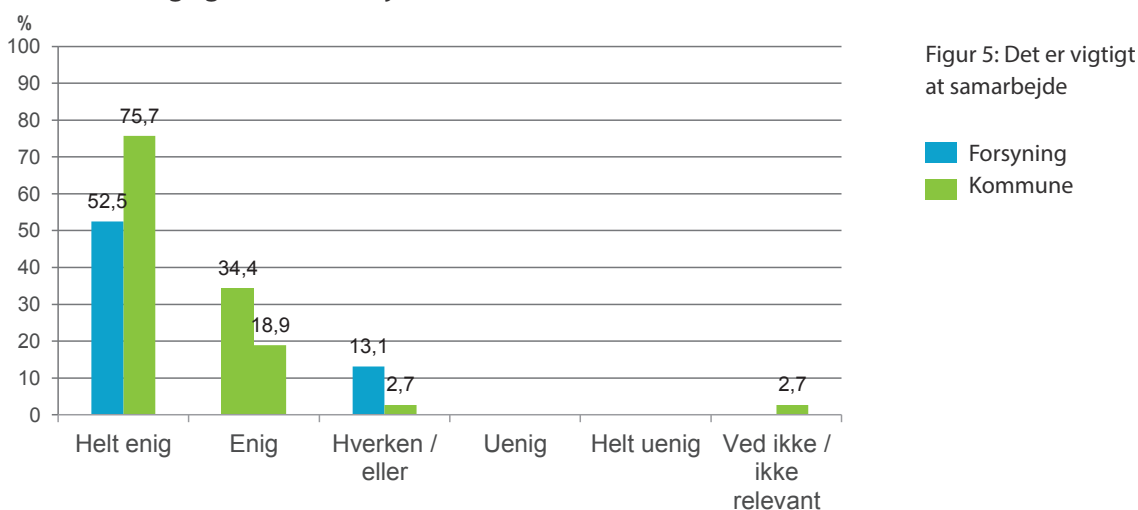
For at svare på dette afdækkes det ud fra spørgeskemaundersøgelsen, om kommuner og forsyninger mener, det er vigtigt at samarbejde.

Kommuner og forsyninger blev i spørgeskemaundersøgelsen spurgt: *“Hvor enig er du i følgende udsagn? Det er vigtigt, at vi som forsyning/kommune samarbejder med vores ejerkommune/forsyning om at lave klimatilpasningsprojekter, herunder anlæg der har et rekreativt formål”* (Appendiks 8.4, spørgsmål 11). Spørgsmålet

er udført som "single choice", og der har efterfølgende været mulighed for at uddybe svaret i fritekst, hvilket en del af respondenterne har valgt at gøre. Nogle af disse uddybende kommentarer indgår således også i denne del af analysen.

Som det fremgår af figur 5, er hele 75,7% af de adspurgte kommuner, helt enige i, at det er vigtigt at samarbejde. Ikke helt så enige er forsyningerne med 52,5%. Dog føler ingen af parterne sig "ueneige" eller "helt ueneige" i udsagnet om, at det er vigtigt at samarbejde.

Det er vigtigt at samarbejde



Figur 5: Det er vigtigt at samarbejde

Forsyning
Kommune

Når der skal udvikles nye løsninger på komplekse problemstillinger såsom klimaudfordringen, er samarbejde helt essentielt. Flere fagligheder skal mødes på tværs, derfor er det opløftende at se, at begge parter også gerne vil samarbejde og kan se vigtigheden i det. Dog er det interessant, at man på forsyningernes side ikke er helt lige så enige som kommunerne. Dette kan der være mange grunde til. En grund kan være, at man i forsyningerne i højere grad betragter rekreative klimatilpasningsanlæg som en ekstra bonus frem for en nødvendighed.

I forsyningernes begrundelser for deres svar, skinner forsyningernes rammebetingelser som et selskab, der skal levere en service og sælge en vare igennem hos cirka en håndfuld af respondenterne. Ord som "levere en vare", "overholde serviceniveau", "forbrugere", "funktionskrav" og "prisbillige løsninger", er ord, der indgår i disse forsyningers argumentationer. En medarbejder i en forsyning skriver for eksempel: "Hvis man i forbindelse med projektet kan lave et Win-Win og projektet sammenlagt ikke bliver dyrere, og stadig opfylder funktionskravet er det også i vores interesse, at de udføres til gavn for borgerne. Det medfører færre klager" (medarbejder i forsyning). En anden forsyningsmedarbejder i en chefstilling udtaler sig lidt mere skarpt, men har

dog samtidig svaret “helt enig”, i forhold til udsagnet om, at samarbejdet er vigtigt. Respondenten skriver således:

“Vores opgave er at levere en vare til konkurrencedygtige priser. Vi har i kommunen mange borgere som ikke er kunder i vores forsyning. Det skal ikke være en brøkdæl som betaler for kommunens forpligtigelser” (Chef i forsyning).

Det er dog ikke alle respondenterne fra forsyningerne, der ser på klimaudfordringerne i forretningsøjemed. Nogle stykker nævner også, at de ser det som en samfundsopgave at løse klimaudfordringerne i fællesskab: *“Vi arbejder med fælles samfundsmæssige opgaver, som tjener fælles samfundsmæssige funktioner og kan ikke ses, som løsrevne opgaver, der skal varetages i separate selskaber, fungerende på linje med profit orienterede private selskaber”* (medarbejder i forsyning).

En anden forsyningsmedarbejder uddyber ligeledes, at vedkommende ikke mener, man skal opdele klimaudfordringerne i dit og mit bord. *“Rent samfundsmæssigt er det vigtigt at tænke i helheder og ikke i kasse-tænkning. Så må de økonomiske aspekter falde på plads efterfølgende. Klimaforandringer er en samfundsudfordring, hvor alle må bidrage”* (Medarbejder i forsyning).

Disse to medarbejdere ser klart et samfundsmæssigt perspektiv i klimatilpasning, og mener, at de som forsyning har et samfundsmæssigt ansvar.

Rundt omkring i kommunerne uddybes den store vilje til samarbejdet også på forskellig vis. En medarbejder i en kommune mener, det er vigtigt at have forsyningerne med, fordi anlæggene ofte hænger sammen med spildevandssystemerne. En anden kommunal medarbejder skriver kort og godt *“Tverfaglighed, finansiering, multifunktionalitet”* (Medarbejder i kommune).

En tredje kommunal medarbejder kommenterer på den positive effekt, det kan have at få flere kompetencer i spil.

“Jeg oplever at forsyningen og myndigheden har forskellige interesser. Forsyningen har fokus på at undgå oversvømmelser, hvor myndigheden har et større fokus på at udnytte arealerne rekreativt. Ved samarbejdet mellem parterne, kan der være god videndeling og synergieffekter, ved at forskellige interesser tilgodeses” (Medarbejder i kommune).

I dette citat kommer gevinsterne ved tværfagligt netværkssamarbejde for alvor i spil. Det ses hvordan medarbejderen fremhæver fordele som synergi, videndeling og mulighed for at tilgodesse flere interesser i samme projekt.

Samarbejde er vigtigt for de fleste af respondenterne, men ikke for enhver pris. En medarbejder fra en kommune kommer ind på en betragtning, der drejer sig om ikke at blive forblændet af de nye løsningsmuligheder. *“Det er vigtigt (at samarbejde red.), hvis der er behov for at lave klimatilpasningsprojekter. Det er dog også vigtigt ikke at skabe et kunstigt behov for projekter blot fordi kombinationen af klimatilpasning og rekreative arealer er ”hot”*” (medarbejder i kommune).

For kommuner og forsyninger drejer det sig om at tænke i smarte løsninger, når der er behov for det, men ikke at tænke smart, fordi det er ”hot”. Overordnet set begrundes de fleste kommuner og forsyninger deres vilje til samarbejdet med, at det handler om at få skabt de eftertragtede synergieffekter. Ved at man er to fagligheder, der mødes om et fælles mål, kan der skabes nye og bedre løsninger i samspil, hvilket giver rigtig god mening for mange af respondenterne, og som også er en af de positive fordele ved at arbejde i netværk jf. figur 4 på side 52.

Selvom størstedelen af kommunerne og forsyningerne i undersøgelsen er enige om, at de skal samarbejde, er der tilsyneladende lidt uenighed om hvorfor. Især spørgsmålet om, om der er tale om en vare, der skal sælges og en forretning, der skal køres eller om der er tale om samfundsmæssige opgaver, er der, som det fremgår, ikke fuldstændig enighed om.

I Naturstyrelsen, KL, Fredensborg Kommune og Fredensborg Forsyning er der også enighed om, at et samarbejde er vigtigt. I KL udtaler tidligere vicekontorchef Maria Cathrine Nielsen, at samarbejdet er en direkte nødvendighed for at kunne lave rekreative klimatilpasningsanlæg. *“Hvis det her skal kobles, så er det de to parter, der skal spille sammen”* (Nielsen 2013:2). Også i Naturstyrelsen, som sidder med det statslige ansvar, og som også er med til at udarbejde lovgivningen på området, ser man god fornuft i samarbejdet. *“(…) vi mener, at hvis man kan lave noget sammen, så er det den bedste løsning, hvis det bliver billigere af det”* (Matzon 2013:6).

I Fredensborg kommune, hvor de lige nu er i gang med et større klimatilpasningsprojekt, er projektleder Bjarne Steen Larsen slet ikke i tvivl om, at det er vigtigt at have forsyningen med i projektet. *“Det er enormt vigtigt at samarbejde med Fredensborg Forsyning. Både for forsyningen og for os. Vi skal jo trække på samme hammel. Hvis vi kan få den der dobbelteffekt, så er det helt utroligt”* (Larsen 2013:4). Larsen lægger her vægt på synergieffekten ved samarbejdet.

Stort set alle informanter og respondenter er således enige i vigtigheden af samarbejdet, og deres argumenter for et godt samarbejde lægger godt i tråd med netværkslogikkens pointer om, at ved inddragelse af forskellige fagligheder, kan der opnås en bedre løsning. Det ses i mange af citaterne her, at kommuner, forsyninger, Naturstyrelsen og KL ser den gensidige afhængighed som en vigtig faktor for samarbejdet. Således kommer første punkt i Sørensen og Torfings definition af netværksstyring til udtryk i retorikken om samarbejdet, hvor netværksstyring skal ses som: *“...en relativ stabil horisontal sammenknytning af interdependente, men operationelt set autonome aktører.”* (Sørensen & Torfing 2006:15). Forsyninger og kommuner besidder hver deres ekspertiser, og arbejder som ligeværdige parter, og hvis klimaudfordringerne skal imødekommes, er de også afhængige af at kunne arbejde sammen.

Som det fremgår af ovenstående, ser kommuner og forsyninger god mening i at samarbejde. Men i virkeligheden kan man stille spørgsmålstegn ved, hvilken interesse forsyningen egentlig har i at lave klimatilpasningsløsninger, der er rekreative. Dorte Teinholt fra Fredensborg Forsyning siger kort og godt *”ingen”* (Teinholt 2013:4). Teinholt påpeger, at problemerne omhandler, at alt indenfor forsyningen bliver talt op i kroner og ører, og at forsyningen ikke får flere kunder og ikke sælger mere vand ved at have en grøn profil, så længe forsyningen er eneleverandør i kommunen. Medmindre det rekreative aspekt giver mening i form af lavere omkostninger her og nu, så er det i princippet ikke i forsyningens interesse at deltage. På den måde lægger hele tankegangen bag det rekreative klimatilpasningsprojekt slet ikke i tråd med forsyningernes hovedformål. De skal effektivisere sig selv, ikke koncentrere sig om, hvad der er bedst for samfundet som helhed.

Det ses dog igennem afsnittet her, at flere forsyningsmedarbejdere lægger vægt på det samfundsøkonomiske aspekt i anlæggene, uagtet, at rekreative anlæg umiddelbart ikke burde være et forsyningsanliggende. Teinholt så alligevel gerne, at forsyningen var forpligtet til at overholde kommunens spildevandsplan⁴, og dermed have en form for tvunget samarbejde, også om rekreative anlæg (Teinholt 2013:4). Dette er ikke tilfældet i dag, hvor kommunen skal lave en spildevandsplan, men forsyningen ikke er forpligtet til at arbejde ud fra den, og udføre de tiltag, der står i planen. I KL ser man også gerne, at forsyningerne er forpligtede til at overholde kommunernes planer for spildevand, for på den måde at kunne være sikre på at kunne implementere de tiltag, der skal til for at imødekomme klimaudfordringerne (Thomsen 2011). Samme budskab kom frem på KL's Klimatilpasningscamp i 2012, hvor en række kommuner var samlet, for at lave klimatilpasningsplaner.

⁴ Ifølge Miljøbeskyttelsesloven §32 er kommunerne forpligtede til at udarbejde en spildevandsplan. I planen kan kommunen træffe beslutning om, hvilke tiltag der skal gøres for at bortskafe spildevandet i kommunen. Herunder hvilke klimatilpasningsløsninger, man vil benytte sig af (Naturstyrelsen 2013:37).

Her var et af hovedbudskaberne, at spildevandsplanerne skal være bindende. Kommuner og kommunalpolitikere vil gerne skabe gode løsninger i forhold til at klimasikre, men hvis der er uenighed med spildevandsselskabet, kan det blive svært at udføre de gode intentioner og visioner i praksis (Thomsen 2012). I Naturstyrelsen er man ikke enig i dette. Her udtaler Anne Christine Matzon, at forsyningerne skal have et frit valg i forhold til, hvilke projekter de ønsker at udføre, og hvilke projekter de vil lave i samarbejde med kommunen. Hun lægger her vægt på, at samarbejdet mellem forsyning og kommune skal ske igennem en gensidig aftale mellem ligeværdige parter (Matzon 2013:10). Matzon benytter her en argumentation, som kan ledes tilbage til NPM-styringslogikken, som handler om det frie marked og markedskræfterne. Da det er dette vandsektorloven er bygget på, vil bindende spildevandsplaner være i direkte modstrid med denne logik. Det samme gør sig gældende for netværksstyringslogikken. Netværksstyring handler, som det fremgår af Sørensen og Torfings definition, om et samarbejde mellem autonome aktører. Der er således ikke tale om et tvungent samarbejde. Derfor skal en aktør (forsyningen) ikke tvinges til at udføre bestemte ydelser for en anden aktør (kommunen). Det kan dog også tænkes at spildevandsplanen udføres i et gensidigt samarbejde mellem kommune og forsyning, og at forsyningen derefter har pligt til at overholde planen. Denne form for binding vil lægge i god tråd med netværksstyringslogikken, da der skal opnås enighed om planen inden den vedtages. Denne form for samarbejde ses også allerede i nogle kommuner og forsyninger.

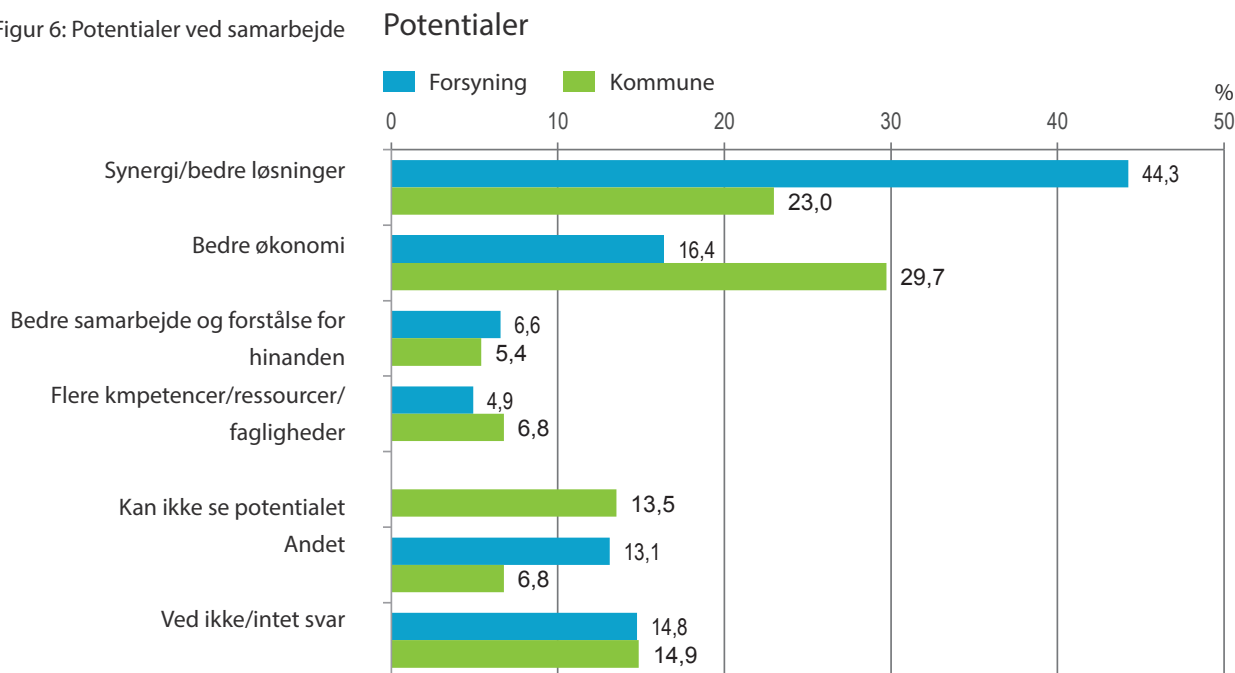
4.2 Potentialer i samarbejdet

Denne del af analysen har til formål at svare på arbejdsspørgsmål 3: *Hvilke potentialer ser kommuner og forsyninger i at samarbejde?* I det følgende vil jeg derfor kigge lidt mere uddybende på, hvilke potentialer respondenterne mener samarbejdet kan føre med sig. Argumenterne kan være udtryk for oplevede potentialer ved konkrete projekter, eller kan være antagelser, der forventes at opleves ved et kommende samarbejde.

Figur 6 viser, hvilke potentialer ved samarbejde henholdsvis forsyninger og kommuner påpeger som de største. Hver respondent har fået til opgave at liste de tre største potentialer, vedkommende ser ved at samarbejde med kommunen/forsyningen. Grafen viser, hvilke potentialer respondenterne har angivet som de største.

Hele 44.3% af forsyningerne har angivet synergier som det største potentiale. I denne sammenhæng nævnes blandt andet helhedsorienterede løsninger, der er bedre end traditionelle løsninger, og som er mere rentable rent samfundsøkonomisk.

Figur 6: Potentialer ved samarbejde



En medarbejder fra en forsyning henviser i denne forbindelse til den positive merværdi, det har at klimatilpasningsanlæg kan anvendes hele året: *”Der kan opnås brede projekter, der opfylder mere end 1 formål. Heltidsløsninger, der ikke kun er i funktion når det regner, men også kan bruges i tørvejr”* (medarbejder i forsyning). Og en anden forsyningsmedarbejder nævner konkret den synergi, der opstår, når flere løsninger kombineres: *”At få projekter som er værdiskabende for samfundet. Det er mange steder forsyningens ansvar at klimatilpasse og kommunens ansvar at få noget rekreativt ud af projekterne”*.

Hos kommunerne er der også fokus på synergier, hvor 23% har angivet dette som største potentiale.

En medarbejder skriver: *”Flere hensyn kan varetages med et projekt = synergieffekter”* (medarbejder i kommune) og en anden skriver: *”at det åbner mulighed for at de investeringer der SKAL foretages kan bibringe nye elementer (grønne områder, skater-baner osv.) i byområder og nye elementer i det åbne land (moser, nye vådområder)”* (medarbejder i kommune).

Det ses således her, at de potentialer kommuner og forsyninger forventer at opnå, ligger fint i tråd med de tidligere nævnte argumenter for at samarbejde, idet fokus er på det værdiskabende i at arbejde sammen, som skaber bedre løsninger, end hvis kommune og forsyninger lavede hver deres anlæg.

Som det også fremgår af grafen, peger kommunerne på, at det er de økonomiske muligheder i samarbejdet, der skaber de største potentialer. I denne kategori ligger fokus primært på økonomiske potentialer ved de enkelte projekter, og

altså ikke samfundsøkonomi, som indgår i kategorien om synergier. Her har hele 29.7% angivet dette som største potentiale, hvor de på forsyningsiden er noget lavere med 16,4%. Argumenterne fra kommunernes side deler sig groft sagt i tre dele: Ca. 50% af de kommuner, der peger på økonomi, skriver at økonomien generelt er et potentiale. En medarbejder skriver for eksempel: *"Bedre mulighed for finansiering af klimaprojekter"* (medarbejder i kommune).

Ca. 25% skriver, at potentialet ligger i, at forsyningen bedre kan skaffe penge til projekterne blandt andet via takstfinansiering, som denne chef skriver: *"Forsyningerne kan hurtigere skaffe midler til projekter"* (chef i kommune), og de restende ca. 25% skriver, at det er opdelingen mellem økonomierne og takst- og skattefinansiering, de ser som potentiale, som der ses et eksempel på i denne argumentation: *"Det er muligt at adskille det skattefinansierede og det takstfinansierede"* (medarbejder i kommune).

Det er interessant at se, at det primært er kommunerne, der har fokus på økonomi, og forsyningerne, der har fokus på synergier. Denne forskel kan skyldes, at man i forsyningerne ser de nye muligheder for medfinansiering som en måde at videreudvikle de anlæg man i forvejen laver, til anlæg der skaber større synergi og helhedsværdi, og det ser forsyningerne en fordel i. Kommunerne derimod arbejder allerede med synergier og helhedstænkning i planlægningsarbejdet, så de ser måske samarbejdet som en bedre mulighed for at kunne finansiere de rekreative anlæg, de i forvejen gerne ville lave.

En anden tolkning er, at kommunerne har forstået spørgsmålet på en anden måde, end det var tiltænkt. At kommunerne ser et potentiale i, at økonomien er opdelt i takst- og skatte finansiering, kan knytte sig til den tvetydighed, der ligger i formuleringen af spørgsmålet i spørgeskemaet, som jeg også kom ind på i metodeafsnit 2.3.5. Nogle kommuner kan således have forstået spørgsmålet på den måde, at der spørges til, hvilket potentiale de ser i, at forsyningerne er udskilt fra kommunen. Og her mener en del kommuner muligvis, at et potentiale er den opdelte økonomi. En medarbejder udtrykker blandt andet: *"Forsyningen skal ikke konkurrere med ældreplejen/skoler osv. om penge"* (Medarbejder i forsyning). Dette vil sige, at når forsyningen ikke længere er en del af det kommunale budget og er udskilt, giver det den fordel, at det er lettere at finde penge til projekterne, da de ikke er i konkurrence med kommunens andre serviceydelser.

Udover tvetydigheden i spørgsmålet omkring økonomi, kommer tvetydigheden også frem i kategorien "kan ikke se potentialet". Denne kategori dækker over de kommuner (13,5%), der har angivet, at de ikke ser nogle potentialer ved at kommunen er udskilt. Nogle skriver, at de generelt set mener, at der ikke er

noget potentiale, mens andre begrænser denne udtalelse til kun at gælde selve samarbejdet om de rekreative projekter. Ingen af forsyningerne har svaret, at de ikke ser nogen potentialer.

Hvis blikket rettes tilbage mod de potentialer, der opleves ved at kunne samarbejde med forsyningen/kommunen, nævner nogle respondenter (5,4% og 6,6%), at rekreative projekter kan give et bedre samarbejde og forståelse for hinanden. Her nævnes blandt andet at samarbejdet skaber en: *“øget fælles forståelse af sammenhængen mellem regnvandstransport og separering af afledningen”* (Direktør i forsyning).

Både kommuner og forsyninger ser derudover også et potentiale i, at man ved et samarbejde nu får flere og forskellige kompetencer ind i de konkrete projekter. 4.9% af forsyningerne og 6.8% af kommunerne sætter dette argument højest på listen over potentialer. En kommunal medarbejder skriver blandt andet: *“Forsyningen og kommunen har forskellige syn på projekterne og deres formål”* (medarbejder i kommune). Og en medarbejder i en forsyning uddyber: *“Ved at der inddrages en række forskellige kompetencer (vej/park/miljø/byplan) allerede på projektstadiet så er sandsynligheden for at optimere projektet stor”* (Medarbejder i forsyning).

Dette argument om at projekterne kan optimeres, ved at bringe flere fagligheder i spil, hænger tæt sammen med argumentationen for at arbejde netværksorienteret, hvor det er de forskellige kompetencer, netværksdeltagerne har, der skaber nye idéer og bedre løsninger. Det ses her, at kommuner og forsyninger på lige fod med teorierne om Netværksstyring, har en opfattelse af, at det giver god mening at arbejde sammen på tværs.

Hos KL, ser Maria Cathrine Nielsen, at potentialerne ved at samarbejde om rekreative projekter både handler om økonomi og om at koble løsningerne, så de får mest mulig værdi.

“Et eller andet sted, er det jo også noget med at bruge pengene bedre (...) der er jo ikke nogen, der har gavn af de der rør, der ligger nede i jorden, andet end at de leder spildevand væk (... hvis du kan bortlede noget spildevand lige så effektivt over jord, og så få en merværdi ud af det (...). Jamen så er det selvfølgelig det mest fornuftige at gøre” (Nielsen 2013:2).

Nielsen udtaler dermed på linje med mange af forsyningerne og kommunerne, at hvis løsningerne giver en bedre økonomi end traditionelle løsninger og samtidig giver merværdi, så er det den løsning, der bør prioriteres hos kommuner og forsyninger.

De potentialer der opleves hos kommuner og forsyninger fører generelt set tilbage til argumenterne for at arbejde i netværk. Med samarbejdet som drivkraft menes der fra begge sider, at man kan opnå en vis effektivisering og bedre udnyttelse af ressourcerne. Ord som merværdi, synergi, bedre løsninger, bedre økonomiske muligheder og flere kompetencer er nævnt som positive gevinster ved samarbejdet. Alt i alt, er der dermed mange gode grunde til at samarbejde om de rekreative projekter.

4.3 Har kommune og forsyning samarbejdet?

I dette afsnit svares på arbejdsspørgsmål 5: *“Hvorfor har kommuner og forsyninger samarbejdet / hvorfor har kommuner og forsyninger ikke samarbejdet om rekreative klimatilpasningsprojekter?”*

For at svare på dette spørgsmål kigges der nærmere på, om kommune og forsyning har samarbejdet om rekreative klimatilpasningsanlæg. Og hvis de har, hvorfor de valgte at lave anlægget rekreativt, og hvis ikke, hvorfor de ikke har samarbejdet. Dette for at klargøre, om de gode intentioner, der fremkom i foregående afsnit, også er fulgt op med konkrete projekter. Resultatet ses i nedenstående figur.

Har kommune og forsyning samarbejdet om rekreative klimatilpasningsprojekter? (Antal)		
	Ja	Nej
Kommune	38 (51%)	36 (48%)
Forsyning	29 (47,5%)	32 (52,5%)

Figur 7: Oversigt over samarbejde

I Figur 7 viser, at 51 % af kommunerne har indgået samarbejde med forsyningen, og at 47,5% af forsyningerne siger, at de har indgået samarbejde med kommunen. Forsyninger og kommuner ser umiddelbart ud til at være meget enige i dette spørgsmål. Som beskrevet tidligere, er der i 49 tilfælde kommet svar ind fra både kommunen og dens forsyning. Derfor er det interessant og se, om disse nu også er enige med hinanden i, at de har arbejdet sammen om rekreative klimatilpasningsanlæg. 15 kommuner og forsyninger erklærer sig begge enige i dette.

Fire kommuner har svaret ja til, at de har samarbejdet med forsyningen om rekreative anlæg, hvor den kommunale forsyning har svaret nej til samme spørgsmål. Samtidig har hele ni forsyninger svaret, at de har indgået samarbejde, hvor ejerkommunen tilsvarende har svaret nej. Der ligger dermed et potentiale på tretten mulige samarbejdsrelationer mere i disse tal. Det er næsten en fordobling i forhold til dem, som allerede er enige i spørgsmålet.

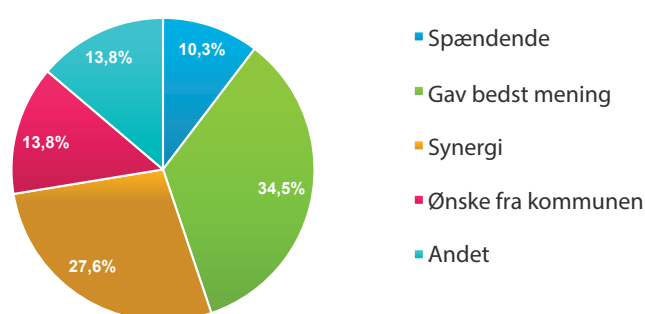
Uoverensstemmelserne kan skyldes flere ting. For det første er der en risiko for, at respondenterne slet og ret har forstået spørgsmålet forskelligt, eller ikke har forstået definitionen af et rekreativt anlæg eller samarbejde på samme måde. For det andet kan det skyldes, at den enkelte respondent ikke kan huske, eller har kendskab til om kommunen/forsyningen har indgået samarbejde eller ej. Dog er det interessant at se, at forsyningerne i højere grad end kommunerne, mener at have lavet rekreative projekter og således er mere optimistiske omkring spørgsmålet, end kommunerne er.

4.3.1 Hvorfor valgte kommuner og forsyninger at lave projektet rekreativt?

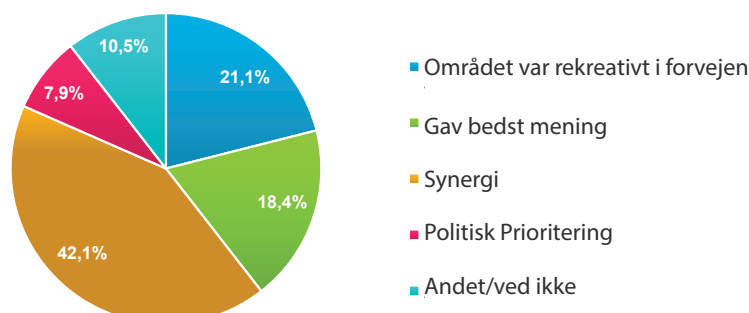
Dette afsnit har til formål at kigge nærmere på de kommuner og forsyninger, som rent faktisk har lavet et samarbejde, og begrundelserne for hvorfor man valgte at prioritere det rekreative aspekt i klimatilpasningsanlægget. Disse begrundelser bygger dermed på konkrete projekter, der enten er på tegnebrættet eller anlæg, der allerede er anlagt. Respondenterne i denne del af analysen er dermed de 38 kommuner og 29 forsyninger, der har angivet, at de har lavet rekreative klimatilpasningsprojekter i samarbejde med ejerkommunen/forsyningen. I figur 8 og 9 fremgår respondenternes svar. Bemærk, at der er forskel i kategorierne i de to figurer.

Besvarelserne viser, at det igen er synergieffekterne, der vægter højest hos forsyninger og kommuner med henholdsvis 27,6% hos forsyningerne og 42% hos kommunerne.

Figur 8: **Forsyning** - hvorfor blev det rekreative aspekt prioriteret?



Figur 9: **Kommune** - hvorfor blev det rekreative aspekt prioriteret?



En chef i en kommune skriver, at man har lavet anlægget rekreativt: *”for at opnå en synergieffekt imellem de traditionelle løsninger og de rekreative behov i området - og for at få mest muligt ud af den økonomiske investering”* (chef i kommune). Og en medarbejder i en forsyningsvirksomhed skriver *”Synergi imellem pladsudnyttelse i byrummet, byfornyelsesarbejder og anlægsbesparelser”* (medarbejder i forsyning). Begrundelserne her er, som det ses meget lig dem, der er fremkommet i tidligere afsnit om begrundelserne for samarbejde.

De følgende begrundelser for valget af det rekreative aspekt er lidt mere praktisk orienterede end argumenterne for samarbejde og potentialer ved samarbejde, som fremgik af de forrige afsnit. På kommunesiden er næststørste begrundelse, at området var rekreativt i forvejen (21%), og at det rekreative aspekt derfor var en naturlig del af anlægget. En kommunal medarbejder skriver for eksempel, at anlægget var en del af en i forvejen planlagt forskønnelse af området, og at klimatilpasningsdelen ikke var hovedformålet med projektet. Derfor var der her ikke tale om et klimatilpasningsprojekt med et tilvalg om en rekreativ værdi, men snarere det omvendte. Andre begrundelser for at lave projekterne rekreative var, at det gav mest mening rent praktisk (18%). Hertil skriver en kommunal medarbejder, at det var: *”oplagt (da) det ligger lige ved siden af en hal og ligger i separatblokeret område”* (medarbejder i forsyning). De restende respondenter har angivet, at der var tale om en politisk prioritering (8%), eller at der var tale om andre begrundelser, som ikke falder ind under ovenstående kategorier (11%).

På forsyningsiden er der ligeledes praktiske begrundelser for prioritering af det rekreative. Næststørste begrundelse efter synergi er, at det på lige fod med kommunernes argumentation gav mest mening at lave anlægget rekreativt (31%). Dernæst angives, at det rekreative var en ny og interessant mulighed, som man ville afprøve (13,8%). Hertil skriver en forsyningsmedarbejder: *”Faglig ambition og nysgerrighed for at afprøve nye metoder som evt. kunne give økonomiske fordele”* (medarbejder i forsyning). Her ses det, at muligheder for at samarbejde om nye løsninger, ses som en måde at afprøve, om løsningerne kunne give pote rent økonomisk, og kan så at sige være en ny form for effektivisering.

De resterende respondenter angiver, at der var tale om et ønske fra kommunen (13,8%) eller, at der var tale om andre prioriteringer end de førnævnte (13,8%).

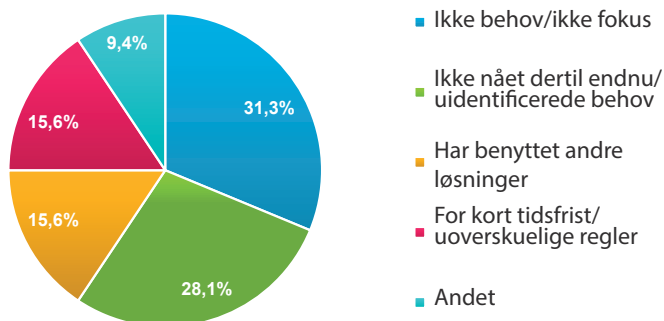
Det ses i ovenstående analyse, at både kommuner og forsyninger i mange tilfælde har valgt at lave rekreative klimatilpasningsprojekter, fordi de netop

så, at der lå en synergi-gevinst. Men det ses også, at der i høj grad har været tale om mere praktiske grunde til at lave anlæggene rekreative, som for eksempel, at det simpelthen var den mest oplagte løsning at vælge i det givne tilfælde. Disse argumenter viser dermed, at det i mange tilfælde vil være den bedste løsning at lave et projekt i samarbejde, da man på den måde kan forvalte ressourcerne bedst muligt og skabe mest mulig værdi. Disse argumenter knytter sig dermed til de positive gevinster, der kan høstes ved at arbejde netværksorienteret og kombinere flere løsninger i et samlet projekt.

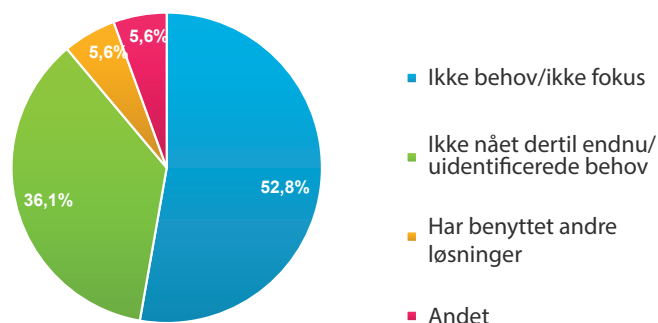
4.3.2 Hvorfor har kommuner og forsyninger ikke lavet rekreative projekter sammen?

I dette afsnit kigges der nærmere på de 36 kommuner og 32 forsyninger, der har angivet, at de IKKE har lavet nogle rekreative anlæg sammen. Afsnittet kigger nærmere på, hvad begrundelserne for dette er. I figur 10 og 11 fremgår respondenternes svar. Bemærk, at der er forskel på kategorierne i de to figurer. Langt størstedelen af forsyninger og kommuner (henholdsvis 31,3 % og 52,8 %) svarer, at de ikke har haft behov eller fokus på at lave rekreativ klimatilpasning som den væsentligste grund for det manglende samarbejde.

Figur 10: Hvorfor har **forsyningen** ikke lavet rekreative klimatilpasningsprojekter?



Figur 11: Hvorfor har **kommunen** ikke lavet rekreative klimatilpasningsprojekter?



En forsyningsmedarbejder skriver om dette: ”kommunen og forsyningen har ikke umiddelbart set, hvor det kunne være aktuelt i kommunen, men er opmærksomme på denne mulighed, hvis der viser sig et relevant anlæg” (medarbejder i forsyning). Et par kommuner nævner i denne forbindelse, at de manglende behov også er kombineret med, at man synes reglerne er for komplicerede og man

derfor ikke har sat sig ind i dem endnu. En kommunal medarbejder skriver for eksempel: *"Behovet og mulighederne har ikke været tilstrækkeligt afklarede. Reglerne for finansiering og projekterforhold er for uoverskuelige"* (medarbejder i kommune).

Næststørste grund er, at de simpelthen ikke er nået dertil endnu. Med dette menes at kortlægningen endnu ikke er på plads, eller klimatilpasningsplanen endnu ikke er færdiggjort. Dette uddyber en kommunal medarbejder således. *"Klimatilpasningsplanen er ikke færdig endnu, og vi har ikke haft de store problemer med oversvømmelser, så der har ikke været et behov. Forsyningen er i gang med mange af de traditionelle løsninger, hvor separering af regn- og spildevand udgør en stor del af arbejdet"* (Medarbejder i kommune).

Ifølge kommuneaftale 2012 mellem KL og Regeringen, er kommunerne først forpligtede til at lave deres klimatilpasningsplaner færdige med udgangen af 2013 (Regeringen 2012,7). På den baggrund kan det skønnes, at en del kommuner og forsyninger venter med at etablere projekter, til man har overblik over, hvad og hvor man gerne vil lave et anlæg. Om dette skriver en kommunal medarbejder: *"Kommunen ønsker at skabe sig et solidt overblik over evt. kommende klimaudfordringer inden evt. projekter sættes i søen"* (Medarbejder i kommune).

At kommuner og forsyninger gerne vil vente med at lave anlæggene, ligger godt i tråd med helhedstænkningen, som også var et argument for at samarbejde. Det hele skal gå op i en højere enhed, og derfor er det givtigt at vente til det fulde overblik er på plads, i stedet for at lave enkelte løsninger rundt omkring, som ikke er forankret i en større plan. Det kan på denne baggrund kritiseres, at KL og Regeringen med Kommuneaftale 2012, lovede at kommunerne ville højne investeringerne til klimatilpasning med 2,5 mia. i 2013 (jf. kapitel 1), når det her ses, at kommunerne ikke er klar med klimatilpasningsplanerne endnu.

Nogle kommuner/forsyninger angiver, at de har løst klimaudfordringerne ved hjælp af andre anlæg, som ikke er rekreative (5,6% og 15,6%). Et andet problem kan være, at tidsfristerne for at søge Forsyningssekretariat om takstmidler, har været meget stramme. 15,6% af forsyningerne bruger denne argumentation, som væsentligste grund til, at de ikke har lavet rekreative anlæg sammen. Medfinansieringsbekendtgørelsen, som gør det muligt for forsyningsselskaberne at finansiere en del af klimatilpasningsanlæggene over taksterne, kom i januar, og derefter var der ca. fjorten dages frist til at få indsendt en ansøgning om prisloftsforhøjelse hos Forsyningssekretariatet. Her lader det til, at nogle kommuner/forsyninger simpelthen ikke har nået

at sende en ansøgning ind i tide, og der kan derfor være flere gode projekter, som kunne være igangsat, men som er blevet bremset af den korte tidsfrist og omfattende dokumentationskrav til ansøgningen. Denne problemstilling vil jeg endvidere vende tilbage til i afsnit 4.5.3, da den også nævnes som en udfordring generelt i forhold til at lave rekreative klimatilpasningsprojekter. Som det fremgår af afsnittet, er det primært ikke manglende vilje eller andre forhindringer, der har bevirket, at kommuner og forsyninger ikke har lavet nogen rekreative anlæg. For manges vedkommende drejer det sig om, at der ikke er behov for klimatilpasning i kommunen, eller at der ikke har været så meget fokus på, at anlæggene kunne laves rekreative. Andre nævner, at de venter på et ordentligt kortgrundlag, før de vil gå i gang. Således ser det ud til, at når først mulighederne byder sig rundt omkring i landet, og planlægningen er på plads, vil flere forsyninger og kommuner gå i gang med at lave rekreative anlæg.

4.4 Delkonklusion

For kommuner og forsyninger er det vigtigt at samarbejde om klimaudfordringerne, det viser nærværende spørgeskemaundersøgelse med al tydelighed. Derudover tegner der sig et billede af, at begge parter ser store potentialer ved samarbejdet. Den altoverskyggende grund til at ville lave rekreative klimatilpasningsprojekter i fællesskab, bygger på en opfattelse af, at sådanne anlæg skaber synergi mellem flere anvendelsesmuligheder og kan give god mening og nye muligheder rent økonomisk. Disse positive argumenter lægger sig i direkte forlængelse af argumenterne for, hvorfor det er givtigt at arbejde i netværk, og gennemføre projekter i partnerskaber, hvor private og kommunale kræfter søger at udvikle nye og bedre løsninger på klimaudfordringerne. I KL og Naturstyrelsen er man ligeledes enige i, at anlæg der har synergi og god økonomi, er at foretrække, når der skal klimasikres. De kommuner der ikke har lavet rekreative anlæg begrundet dette med, at der ikke har været fokus eller behov for den slags anlæg endnu, eller at de ikke er nået så langt i planlægningen af klimatilpasningen, at de nye muligheder har været på tegnebrættet. Den umiddelbare konklusion på baggrund af denne del af analysen er dermed, at der er masser af gode argumenter og vilje til at ville samarbejde, og nogle steder er man allerede begyndt, mens man andre steder afventer situationen eller har fundet alternative måder at håndtere klimaudfordringerne på.

4.5 Udfordringer i samarbejdet

Dette afsnit har til formål at besvare arbejdsspørgsmål 6 og 7: *"Hvilke udfordringer ser kommuner og forsyninger som de største i forhold til at kunne samarbejde om rekreative klimatilpasningsprojekter?"* og *"Hvordan kan disse udfordringer forklares?"*

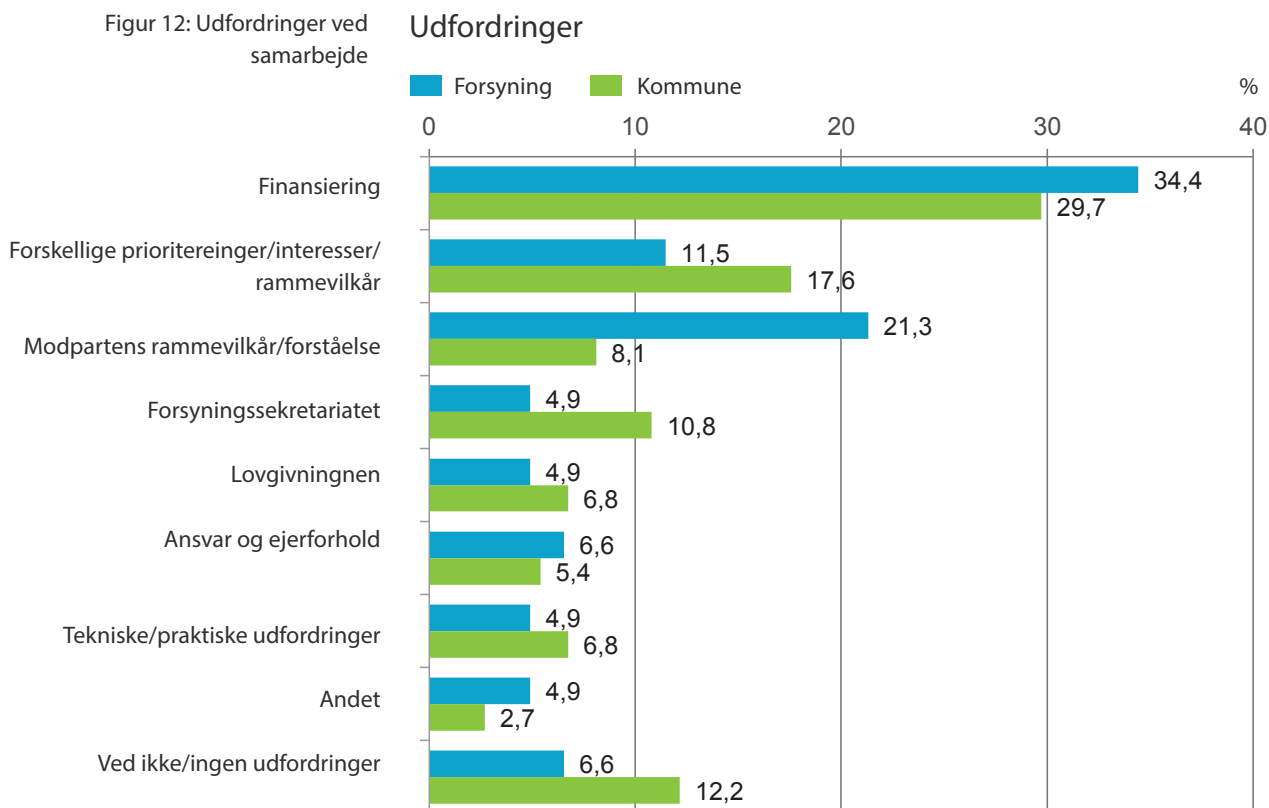
For at svare på spørgsmålene afdækkes de udfordringer, kommuner og forsyninger har angivet i spørgeskemaundersøgelsen. Denne del af analysen vil sætte fokus på udfordringerne ved de samme projekter, som den foregående del af analysen beskæftigede sig med, og således afdække, på hvilke punkter kommuner og forsyninger ser, at det kan være svært at samarbejde. Igennem analysen diskuteres det endvidere hvorfor udfordringerne opstår/er opstået. Alle respondenter i undersøgelsen, hvad enten kommunen/forsyningen har samarbejdet om rekreative klimatilpasningsanlæg eller ej, er blevet stillet spørgsmålet om hvilke tre udfordringer, de ser som de største i forhold til et samarbejde om rekreative klimatilpasningsprojekter. I Figur 12 ses en graf over den udfordring som henholdsvis kommuner og forsyninger har valgt at skrive først, og som de betegner som den største af alle. Derfor er alle udfordringer også af lige stor vigtighed omend, der er større konsensus om nogle udfordringer end om andre.

Udfordringerne er specialets hovedfokus, da det er her spændingsfeltet mellem Netværksstyring og NPM for alvor kommer til udtryk. I de næste afsnit gennemgås de enkelte udfordringer i prioriteret rækkefølge efter de største udfordringer. Jeg har valgt at gruppere flere af kategorierne i analysen, da flere udfordringer hænger uløseligt sammen. Da respondenterne har angivet deres svar i fritekst, er der mange nuancer af svar indenfor hver kategori, og det har derfor ikke været muligt at kategorisere svarene ud fra fuldstændig samme begrundelser. Derimod har jeg søgt at gruppere efter større kategorier for at påpege tendenser indenfor de afgrænsede kategorier. I figur 12 ses hvilke udfordringer kommuner og forsyninger har angivet.

Som det fremgår af figur 12, er langt de største udfordringer der er angivet af organisatorisk eller institutionel art. Alle respondenter har kunnet skrive det, de havde mest på sinde, og udfordringer har ikke været specificeret i spørgeskemaet som værende af praktisk, organisatorisk, lovgivningsmæssig eller lignende karakter.

Både forsyninger og kommuner er enige om, at den langt største udfordring er finansieringen. Herefter følger en række udfordringer angående forskel i prioriteringer og fagligheder, Forsyningssekretariatet og lovgivningsmæssige udfordringer, samt udfordringer i forhold til forståelsen for hinanden og hinandens rammevilkår. At blive enige om ejerskab og ejerforhold ser også ud til at være noget, der giver anledning til uenighed og diskussioner blandt kommuner og forsyninger. Få kommuner og forsyninger nævner praktiske eller tekniske problemstillinger som en udfordring, og da jeg desuden har afgrænset mig fra at kigge nærmere på disse slags udfordringer i dette speciale, vil jeg ikke gå dybere ind i dette punkt i analysen.

Figur 12: Udfordringer ved samarbejde



Umiddelbart er der ikke den store en sammenhæng at spore mellem bevæggrunde for ikke at lave rekreative klimatilpasningsprojekter og de største udfordringer. For eksempel nævnes udfordringer omkring økonomi eller manglende forståelse eller enighed om projekter ikke som en grund til ikke at have lavet projekter. Der er derfor tale om, at udfordringerne ikke direkte skal ses som barriere eller noget, der umuliggør et samarbejde, men snarere tegn på, at der er visse ting, der besværliggør samarbejdet.

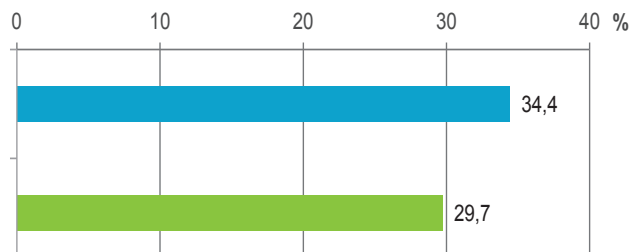
Nedenfor følger analyser af udfordringerne i prioriteret rækkefølge:

4.5.1 Finansiering

Dette afsnit omhandler finansiering som udfordring. Afsnittet har til formål at kigge nærmere på, hvilke former for finansieringsudfordringer kommuner og forsyninger oplever i forbindelse med samarbejdsprojekter, og søge en forklaring på, hvorfor disse udfordringer er præsent.

Respondenter, der har brugt ord som finansiering, økonomi, penge, udgift og betaling i begrundelserne for største udfordringer, er talt med i denne kategori. Som det fremgår af figur 12 og figur 13, er finansieringsproblemer klart den største udfordring for henholdsvis kommuner (29,7%) og forsyninger (34,4%).

Finansiering



Figur 13: Finansiering

Forsyning
Kommune

Henholdsvis 32% af de kommuner og 36% af de forsyninger, der har svaret finansiering som største udfordring skriver helt kort: *Økonomi* eller *finansiering* i spørgeskemaet. Hvilken form for udfordring inden for finansiering eller økonomi, der er tale om, er det selvsagt svært at gisne om. Men ved en nærlæsning af de resterende kommentarer, bliver det klart, at en mere specifik udfordring inden for finansiering, er at finde snitfladerne mellem, hvem der skal betale hvad i projektet.

Således har 32% af kommunerne og 33% af forsyningerne, der har skrevet et mere uddybende svar i forhold til finansiering, skrevet dette som begrundelse. En direktør for et forsyningsselskab skriver, at den største udfordring efter vedkommendes mening handler om, *“(at) blive enige om den økonomiske fordeling af udgifterne”*. En anden direktør skriver: *“Snitfladen mellem forsyning og kommune i forhold til finansiering”*. Den snitflade direktøren taler om, kan meget vel handle om, at det er svært at vide, hvordan man finder frem til, hvad der er rekreativt ved projektet (som kommunen skal betale), og hvad der er spildevandsteknisk (som forsyningen skal betale). Dette er der en medarbejder fra en tredje forsyning, der kommer ind på. *“Fordeling af udgifter. Hvad er rent rekreative (anlæg af stier og blomsterbede) - og hvad er forsyningsbetonet”* (medarbejder i forsyning). Problemstillingen relaterer sig til det faktum, at rekreative projekter både er skattefinansierede og takstfinansierede. Og her er det vigtigt at vide præcis hvilke dele af det rekreative anlæg, der skal finansieres for hvilke penge. Dels fordi der er en del vedligeholdelses- og driftsudgifter mange år frem ved et sådant anlæg og dels fordi projektet ellers ikke kan blive godkendt i Forsyningssekretariatet. Dette ser ud til at volde en del problemer ude i kommuner og forsyninger. Denne problemstilling fremgik på den anden side som et stort potentiale for en del kommuner i afsnit 4.2, hvor netop opdeling af takst- og skattekrone, blev angivet som et potentiale. Her ser det imidlertid ud til, at dette også kan ses som et problem, når den endelige snitflade skal defineres.

De resterende respondenter, har angivet en række forskellige begrundelser for, hvorfor finansiering er en udfordring, og disse kan ikke direkte kategoriseres

under ét. Dette drejers sig om prisloft, koordinering af budgetprocesser, at skaffe penge til projekterne, at få overblik over finansieringsmuligheder i lovgivningen, at få kommunen til at bidrage økonomisk, beslutningsprocessen i forhold til økonomi og så videre.

At finansieringsproblemer opleves som den største udfordring, kommer måske ikke som en overraskelse, da der behøves økonomiske midler for overhovedet at igangsætte et samarbejde om et konkret projekt. Men at problematikken måske i højere grad omhandler snitflader og fordeling af udgifter og andre problemer end om at skaffe penge er her en interessant observation, da den belyser, at det er selve rammerne for samarbejdsprojekterne, der er problematiske. De konkrete udfordringer kan enten gå på, at man i kommune og forsyning ikke kan blive enige om en finansieringsmodel, eller at lovgivningen ikke er specifik nok i forhold til at angive, hvem der skal betale hvad, og man derfor er i tvivl om, hvor snitfladen skal ligge.

Hvis problemstillingen handler om, at man ikke kan blive enige, er dette en af de udfordringer, der kan være ved at arbejde i netværk og arbejde samarbejdsorienteret. Her skal der gensidige forhandlinger til for at opnå det fælles mål, og det er ikke altid let at opnå denne enighed, især ikke på et så vigtigt punkt som økonomi. Den anden mulighed, som omhandler lovgivning, kan henvise til det faktum, at medfinansieringsbekendtgørelsen er relativ ny, og at der derfor ikke er fuldstændig klarhed over hvordan udgifterne skal deles, og der fra lovgivernes side har været tvivl om der kan benyttes andre finansieringsmuligheder end dem angivet i medfinansieringsbekendtgørelsen. Dette uddybes i afsnit 4.5.3.

Finansieringsproblematikken leder tilbage til rationale bag udskillelsen af forsyningerne i selvstændige selskaber, som blandt andet var, at selskabernes økonomi ikke skulle blandes sammen med borgernes skattepenge. Her ses det nu, at denne skarpe adskillelse af økonomien får konsekvenser for samarbejdet, idet reglerne er meget strikse og svære at finde rundt i. Medfinansieringsbekendtgørelsen kom i januar 2013, og er derfor et forholdsvist nyt regelsæt parterne skal sætte sig ind i. Derfor kan der gå lidt tid, før alle parter finder ud af, hvad der egentlig er tilladt, og hvad der ikke er. Maria Cathrine Nielsen fra KL påpeger, at det i dette tilfælde vil være Forsyningssekretariatet, der skal ind og vurdere hver enkelt ansøgning, og så må man ud fra deres afgørelser finde frem til, hvilke regler der gælder (Nielsen 2013:2). I Naturstyrelsen ærgrer man sig over, at kommuner og forsyninger synes, at der stadig er så store problemer med finansieringen. Hensigten med medfinansieringsbekendtgørelsen, var netop at det skulle blive nemmere at samarbejde om finansieringen. Her så Anne Christine Matzon gerne, at

parterne prøvede sig lidt frem og bare gik i gang, men hun vedkender samtidig også, at det kommer til at være svært for kommuner og forsyninger at sætte sig ind i det nye regelsæt og få lavet nye projekter de første par år (Matzon 2013:12).

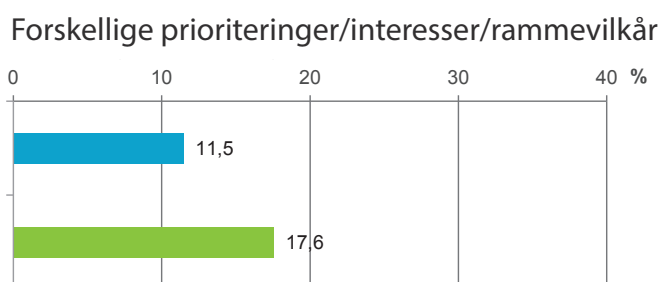
Finansieringsproblematikkerne relaterer sig i høj grad til det faktum at forsyningerne er omringede institutioner, jf. Pedersens fjerde ideal om den offentlige sektor. De er i princippet frie og kan på frivillig basis yde finansiering til de projekter, de vil, men er samtidig utrolig stramt reguleret i forhold til hvilke typer af projekter, de må indgå i. Dette giver derfor problemer for kommuner og forsyninger, da en vigtig faktor for at kunne indgå et frivilligt samarbejde på lige fod som lige parter bliver besværliggjort af, at lovgivningen på området ikke levner særlig stor frihed eller overblik over finansieringsmulighederne.

4.5.2 Forskellige interesser og modpartens rammevilkår/forståelse

Afsnittet har til formål at belyse, hvilke udfordringer kommuner og forsyninger ser i forhold til, at de arbejder under forskellige rammer og har et forskelligt udgangspunkt for samarbejdet, som gør, at de ikke nødvendigvis altid har fælles prioriteringer og mål med de rekreative anlæg.

Som det fremgår af overskriften, er to kategorier sat sammen i denne del af analysen. Forskellige prioriteringer/interesser/rammevilkår handler om, at man i kommune og forsyning mener, at hinandens forskellighed er en udfordring. Her ser respondenterne, at det er begge parter forskel i interesse, faglighed og rammevilkår, der bevirker, at samarbejdet bliver udfordret. I kategorien modpartens rammevilkår/forståelse, handler det derimod om, at respondenterne kun ser den anden parts rammevilkår og forståelse som en udfordring. Med forståelse menes at det er modparten, der mangler forståelse for den anden part.

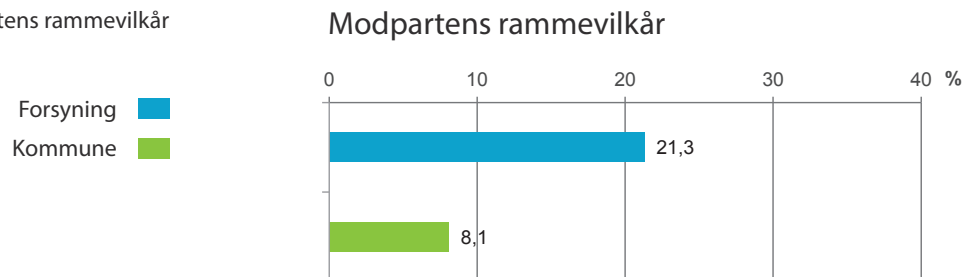
Som det fremgår af Figur 14, så mener 17,6% af kommunerne, at forskellige prioriteringer/interesser/fagligheder er den største udfordring for samarbejdet, mens 11,5% af forsyningerne har samme opfattelse.



Figur 14: Forskellige prioriteringer/interesser/rammevilkår

■ Forsyning
■ Kommune

Figur 15: Modpartens rammevilkår



En kommunal medarbejder udtrykker det således:

”Forskellige målsætninger og baglande, herunder mulige modsætninger mellem private og offentlige interesser” (medarbejder i kommune). En anden uddyber dette: *”At skulle kombinere det kommunale vedtagelsessystem (spildevandsplaner, politisk vedtagelse) med forsyningens vedtagelsessystem (bestyrelse og årlig deadline til forsyningssekretariatet), uden at det indbygger flere års forsinkelse i processen fra ide til udførelse”* (medarbejder i forsyning).

I disse to citater fremgår det, at de to medarbejdere ser en udfordring i, at forsyning og kommune er blevet skilt ad, og at forsyningen er blevet privatiseret og nu er et privat selskab. De to parter arbejder ikke længere på samme vilkår og har derfor vidt forskellige interesser og arbejder samtidig under to forskellige vedtagelsessystemer, som den ene medarbejder skriver. Dette er også tilfældet, når det kommer til med hvilket formål, projektet laves. Som en medarbejder i en kommune udtrykker det, har en kommune mange formål den skal tilgodese, mens dette ikke gør sig gældende for en forsyning. Dette leder igen tilbage til spændingsfeltet mellem kommunernes drivkraft og forsyningernes drivkraft i et projekt. Kommunen vil gerne have glade borgere og gøre byerne gode at bo i, samtidig med, at de skal løse en praktisk problemstilling. Forsyningen derimod, har primært de praktiske udfordringer med klimatilpasning for øje, og skal i princippet ikke bidrage til attraktive byrum eller borgernes velvære i form af rekreative områder.

Hos forsyningerne ser man også forskellene i interesserne, som en udfordring. En medarbejder udtrykker, at der kan være forskel i, hvilke interesser, der skal tilgodeses. *”Naturinteresser kontra rekreative og miljømæssige interesser”* (medarbejder i forsyning). Hertil skriver en medarbejder i en anden forsyning, at vedkommende også ser en udfordring i forskellen på prioriteringer af områder.

21,3% af forsyningerne ser i højere grad, at kommunen i sig selv, er en udfordring (figur 15). Argumenterne her er af forskellig karakter, og er derfor

svære at kategorisere. Dog nævner hele 30 % af de forsyninger, der er inkluderet i denne kategori, at det kommunale politiske system og lang sagsbehandlingstid er en udfordring. Som denne medarbejder i en forsyning udtrykker det: *”Den kommunale beslutningsproces er meget langsom”* (medarbejder i forsyning), og en chef skriver kort og godt *”Sagsbehandlingstiden”* (chef i forsyning).

I disse citater bliver det tydeligt, at beslutningsprocesserne er meget forskellige i kommune og forsyning. Forsyningen er en privat virksomhed med en bestyrelse, der kan træffe beslutninger relativt hurtigt. Sådan er det ikke i kommunen. Her skal sagen behandles politisk på flere niveauer, og desuden har kommunen et myndighedsansvar, den skal leve op til. Hvis kommune og forsyning derudover beslutter sig for at søge Forsyningssekretariatet om tilladelse til at bruge takstmidler, skal ansøgningen indeholde en kommunal beslutning. Denne kan i princippet uddelegeres til en chef eller medarbejder, hvis kommunalbestyrelsen har givet tilladelse til det, og på den måde kan det gå lidt hurtigere, men i Forsyningssekretariatet oplever man, at det ikke er tilfældet i alle kommuner, og derfor kan sagen trække ud (Forchhammer 2013:15). I denne problemstilling, opleves det, hvordan hierarkiet til stadighed spiller en rolle som styringslogik i kommunen.

Et andet problem er, at kommunen ifølge et par forsyninger, mangler faglighed og forståelse for forsyningens rammevilkår, og den lovgivning den er underlagt. En forsyningsmedarbejder skriver, at vedkommende mener, at kommunens vandmyndigheder mangler faglig viden. En anden skriver, at udfordringen handler om: *”Den kommunale indsigt i vandsektorloven og forståelse for prisloftsreguleringen”* (Chef i forsyning).

Den manglende faglige viden hos kommunerne, er tilsyneladende noget der frustrerer nogle forsyninger. Dette problem kan ledes tilbage til udskillelsen af vandselskaberne. Mange af de faglige medarbejdere i kommunernes forsyningsafdelinger, blev flyttet med over i de nye selskaber, og kommunerne blev dermed tømt for denne slags faglige kompetencer.

Udover dette angriber et par af respondenterne fra forsyningerne, at kommunen tilsyneladende tror, at de kan finansiere deres projekter med forsyningens penge. En direktør fra et forsyningsselskab går direkte til sagen og skriver, at kommunen mangler forståelse for, at *”Forsyningen (..) ikke (er) en pengetank - det tror mange - er ikke opmærksom på, at vi kun må medfinansiere et kommunalt projekt under givne og dokumenterede forudsætninger”* (Direktør i forsyning). En anden respondent skriver ligeledes, at udfordringen går på: *”Kommunalpolitikeres misforståede opfattelse af, at de kan få mange ting lavet nu for forsyningens penge”* (Chef i forsyning).

At nogle forsyninger har den opfattelse, at nogle kommuner forsøger at lokke penge ud af dem, kan være et levn fra dengang forsyningen var en del af kommunen. Her var et problem, at nogle kommuner spekulerede i at få forsyningsafdelingen og dermed forbrugerne til at betale for visse ting, som kommunens andre instanser rettelig skulle finansiere. Dette var blandt andet en af grundene til, at staten i sin tid valgte at udskille selskaberne (Matzon 2013:14). Denne problemstilling uddybes endvidere i afsnit 4.5.4.

Ikke nær så mange kommuner som forsyninger har skrevet, at forsyningen i sig selv er et problem (8,1%). I kommunernes svar drejer det sig i højere grad om mere institutionelle problemer i forhold til forsyningen som blandt andet, at forsyningen er underlagt prisloft og skal tænke i omkostningseffektive løsninger (medarbejder fra kommune), hvor de rekreative aspekter ikke indgår (medarbejder i forsyning). Dette problem kommer især til udtryk i nedenstående citat:

”Kommunens rekreative interesser kan være i modstrid med forsyningernes økonomiske rammer” (medarbejder i kommune). Her bliver det klart, at denne medarbejder mener, at de forskellige rammebetingelser gør, at parternes interesser kan være i direkte modstrid med hinanden. Forsyningerne er underlagt en markedslogik, hvilket kan være i modstrid med kommunernes interesser. Forsyningerne må ikke som udgangspunkt finansiere rekreative anlæg, og derfor kan det, som det også er kommet frem tidligere i dette speciale, være svært for forsyningerne at medfinansiere anlæggene qua de stramme finansieringsregler, og derfor også svært at indgå i samarbejdet med kommunen.

I afsnit 4.2 om potentialer ved samarbejde, talte en del kommuner og forsyninger om, at det var et potentiale, at man fik flere kompetencer med i projekterne. Og at det, at man har forskellige baggrunde kunne hjælpe til at skabe bedre løsninger. Når kommuner og forsyninger her bliver spurgt til udfordringer, er det interessant at se, at de argumenter der var fremme i forhold til potentialer, nu kommer frem igen, blot med omvendt fortegn, og at samarbejde tilsyneladende ikke er helt så nemt, som det først kunne lyde. Bjarne Steen Larsen fra Fredensborg Kommune erkender også, at det selvfølgelig ikke er nemt at arbejde sammen med mange aktører om en kompliceret opgave som rekreativ klimatilpasning. *”Det er jo noget med, alle skal jo tænke anderledes ikke? Og det kan grundlæggende... det er lige meget om det er boligselskaber eller det er kommuner eller det er forsyningselskaber. Ingen kan lide at skulle tænke anderledes. Det er jo altid lettere at tage og dreje på standardhåndtaget ik?”* (Larsen 2013:2).

Det kræver lidt ekstra, at skulle lave et stort klimatilpasningsprojekt som også er rekreativt. Det kræver, at mange partnere skal samarbejde på nye måder. Og som Bjarne Steen Larsen siger, er en kommune et mangelhovedet uhyre, så det kan godt give sine komplikationer. For det er altid nemmere, at gøre som man altid har gjort, det er det man helst vil (Larsen 2013:1) Men han siger samtidig også, at denne form for samarbejde er det nye. Det er sådan man skal til at vænne sig til at arbejde i fremtiden (Larsen 2013:12). Larsens argumentation lægger dermed fint i tråds med Sehesteds argumentation om den udvikling, der er sket i planlægningsarbejdet de sidste 20-30 år. Denne udvikling ser derfor ud til at fortsætte.

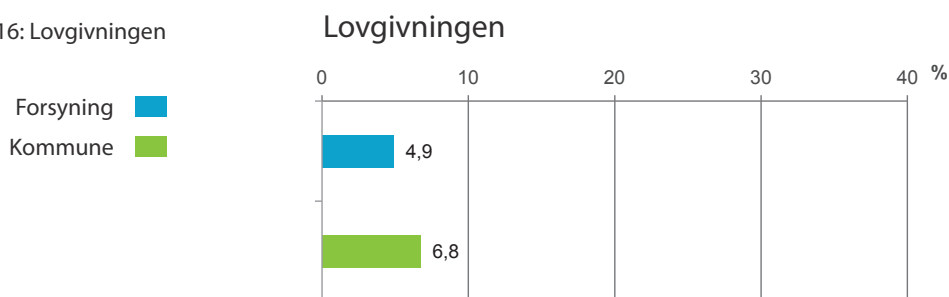
I denne del af analysen, bliver det for alvor klart, at de to styringslogikker NPM og Netværksstyring clasher, når det kommer til samarbejdet. Problemerne om at man vil forskellige ting, har forskelligt fokus, men også at kommuner og forsyninger ikke ved nok om hinandens rammer, er problemer, der kommer frem i ovenstående citater. Det er derfor klart, at de fordele, der kan drages af netværkssamarbejde, også kan vendes til ulemper eller udfordringer om man vil, hvis samarbejdet og netværket ikke fungerer optimalt. Som det er beskrevet tidligere i teorien om Netværksstyring, er det essentielt, at der er en god balance i netværket, og at det er selvregulerende indenfor de institutionelle rammer, som Sørensen og Torfing nævner i punkt fire af deres definition på Netværksstyring (se afsnit 3.3.1). Det kunne på baggrund af denne analyse og de viste citater tyde på, at der mangler denne fælles forståelse for parternes indbyrdes rammer, og at den stramme lovgivning, som følger med NPM-logikken, i visse tilfælde kan være med til at spænde ben for mulighederne for at kunne arbejde frit og opnå enighed.

4.5.3 Forsyningssekretariatet og lovgivning

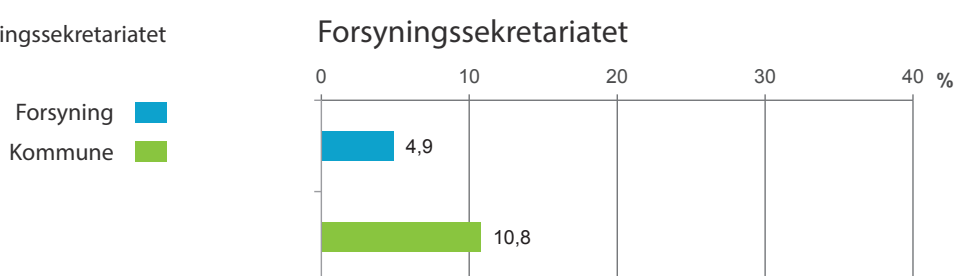
Formålet med denne del af analysen, er at belyse udfordringer omkring de mere statslige rammer i forhold til arbejdet med klimatilpasningsanlæg, og især de rammer, der ligger omkring spildevandsselskaberne. Her er der tale om dels Forsyningssekretariatet, som den regulerende myndighed og dels lovgivningen, som omhandler vandsektorloven og medfinansieringsbekendtgørelsen.

Afsnittet omhandler statslige rammer og 6,8% af kommunerne og 4,9% af forsyningerne har angivet lovgivningen generelt som den største udfordring (figur 16). De ord, der bliver brugt fra kommuner og forsyningers side er blandt andet at lovgivningen er: *"Kompliceret"*, *"restriktiv"*, *"mangelfuld"* og *"byge af miljøkrav"*.

Figur 16: Lovgivningen



Figur 17: Forsyningssekretariatet



Udover at respondenterne ikke er så tilfredse med lovgivningen, så er Forsyningssekretariatet (figur 17) udpeget som en udfordring af kommuner og forsyninger (6,8% og 4,9%). Forsyningssekretariatet er som sagt dem, der godkender ansøgninger om takstfinansiering ud fra medfinansieringsbekendtgørelsen, derfor handler problemerne med Forsyningssekretariatet også i høj grad om lovgivningsmæssige problemstillinger.

For at få et overblik over om respondenterne bygger deres svar på konkrete erfaringer, er kommuner og forsyninger blevet spurgt til, om de har søgt Forsyningssekretariatet om takstfinansiering til rekreative klimatilpasningsprojekter. Af de 29 forsyninger, der oplyser, at de har lavet rekreative anlæg sammen med ejerkommunen, svarer 46%, at de har søgt om godkendelse i Forsyningssekretariatet. Tilsvarende for kommunerne ser tallene således ud: Af de 38 kommuner, som siger, de har lavet rekreative anlæg sammen med forsyningen, oplyser 42%, at de også har søgt Forsyningssekretariatet om godkendelse af rekreative projekter. Det vil sige, at lidt under halvdelen, af dem, der har lavet konkrete projekter/anlæg i samarbejde, samtidig også har søgt om medfinansiering gennem spildevandstaksterne. Resten har således lavet anlæggene uden takstfinansiering.

Som det ses af ovenstående graf har godt 5%, svarende til tre forsyninger, angivet Forsyningssekretariatet som største udfordring. Ingen af disse forsyninger har selv erfaring med ansøgninger om rekreative anlæg hos

Forsyningssekretariatet. Dette udelukker dog ikke muligheden for, at de kan have erfaringer med ansøgninger, som siden er blevet opgivet eller ansøgninger som vedrører andre slags anlæg. Ud af de 10,8% af kommunerne, der har angivet Forsyningssekretariatet som største udfordring, har 75% af disse søgt om takstfinansiering.

Hos forsyningerne er det dokumentationskrav og det store arbejde med at søge om taksforhøjelse, der er udfordringen. Forsyningerne skriver: *“Dokumentation af, at det medfinansierede projekt er omkostningseffektivt sammenlignet med det traditionelle projekt som forsyningen ellers skulle udføre for at overholde serviceniveauet”* (Chef i forsyning). En anden forsyningschef skriver ligeledes: *“Reglerne fra Forsyningssekretariatet Dokumentationskrav, anmeldelse og krav om samarbejdsaftaler”* (Chef i forsyning).

I kommunerne er det også bureaukratiet og tidsfristerne, der volder problemer. Således ligger alle begrundelserne fra kommunerne inden for disse rammer. En kommunal medarbejder kritiserer bureaukratiet i ansøgningsproceduren således: *“Stort arbejde for forsyningen at få godkendt projektet som klimaprojekt ved Forsyningssekretariatet”* (Medarbejder i kommune). En anden medarbejder skriver kort: *“Den bureaukratiske ansøgningsprocedure nærmer sig betænkeligt EU-systemets”* (medarbejder i kommune).

At bureaukrati nævnes som en udfordring kan ses som et resultat af NPM-logikken. Som det står beskrevet i teorien om NPM i afsnit 3.4.1 og 3.4.2, kræver idealet om den omringede institution og styring via principal-agent princippet en stor mængde information og dokumentation fra forsyningsvirksomhederne. Ellers kan statsmagten ikke føre kontrol med dem. Dette er omkostningsfuldt og ressourcekrævende for både forsyningerne og for Forsyningssekretariatet, som fører kontrollen.

Udover det store bureaukrati, er tidsfristen som sagt også et problem. En medarbejder fra en kommune, der har søgt om godkendelse af ét projekt udtrykker det således: *“En meget væsentlig udfordring har været tidspresset for at søge Forsyningssekretariatet for både 2013 og 2014 - udfordringen ligger i den manglende tidsmæssige sammenhæng mellem forsyningssekretariatets frister og den kommunale budgetproces og godkendelsesprocedure”* (Medarbejder i kommune). Medarbejderen mener således ikke, at lovgiverne har taget tilstrækkeligt hensyn til det hierarkiske system, man også er underlagt i en kommune.

I Kokkedal oplevede man i arbejdet med Klimatilpasning Kokkedal helt konkret, at kravene til ansøgningen i medfinansieringsbekendtgørelsen var svære at opfylde. Fredensborg Kommune blev inddraget i lovgivningsprocessen,

så man vidste at lovgivningen var på vej, og i projektgruppen så man det som en gylden mulighed for, at Fredensborg Forsyning kunne bidrage økonomisk til projektet via spildevandstaksterne. Projektleder Bjarne Steen Larsen fortæller, at man igennem en uges tid regnede dag og nat på tallene, men måtte til sidst indse at projekterne i Kokkedal ikke egnede sig til at søge om takstfinansiering, og man droppede derfor at sende en ansøgning ind til Forsyningssekretariatet. Anlæggene var ikke samlet set billigere end en tilsvarende traditionel løsning (Larsen 2013:4). Ifølge Larsen er dette et af de største problemer ved bekendtgørelsen. Samtidig påpeger han et andet problem som går på, at beregningerne for det alternative projekt, skal være meget detaljerede (Larsen 2013:4), og det er et problem, når man ikke har prøvet at lave sådan et anlæg før, og derfor ikke kender tallene. Problemerne med det detaljerede budget, kan også ses hos kommuner og forsyninger, der ligeledes skriver om den bureaukratiske ansøgningsprocedure, og at projektet skal være omkostningseffektivt sammenlignet med det traditionelle projekt, som blev citeret tidligere i dette afsnit.

Dorte Teinholt fra Fredensborg Forsyning er enig i Bjarne Steen Larsens kritik og forklarer Fredensborgs problemer ved at søge om takstmidler med, at man i området hvor "Klimatilpasnings Kokkedal" udføres, ville have lavet regnvandsbassin-løsninger under alle omstændigheder. Derfor er Forsynings forslag til et traditionelt projekt et overjordisk projekt. Det alternative projekt vil derved være en udbygning af dette med rekreative elementer, der bliver tilføjet projektet, og som kræver en del vedligeholdelse, som kommunen skal stå for og finde driftsfinansiering til. Dette bevirker, at det samlede alternative projekt bliver dyrere at lave og efterfølgende drifte end det traditionelle, og derfor kan der ikke søges om takstmidler. Havde forsyningen angivet, at det traditionelle projekt, ville have været et underjordisk rør-anlæg, som er forholdsvist dyrt at anlægge, ville det alternative projekt have været billigere i sammenligning med dette og ville højst sandsynligt, have blevet godkendt i Forsyningssekretariatet (Teinholt 2013:1ff).

Dorte fortæller endvidere, at hun senere talte med en unavngiven medarbejder i Forsyningssekretariatet, som oplyste, at Fredensborg Forsyning bare kunne have angivet et rør-anlæg som det traditionelle projekt, da Forsyningssekretariatet ikke går ind og vurderer om det projekt forsyningen har angivet som det traditionelle projekt, nu også er et sådant de i givet fald ville have lavet, hvis ikke de skulle lave projektet sammen med kommunen (Teinholt 2013:5). Jeg har efterfølgende forelagt Dorte Teinholt's udlægning af forløbet for Helena Forchhammer fra Forsyningssekretariatet, som oplyser, at Forsyningssekretariatet rigtig nok ikke har mulighed for at tjekke om de angivne projekter er reelle traditionelle projekter, men at hun samtidig

mener, at forsyningerne har forpligtigelse til kun at oplyse projekter, som de reelt ville have lavet, hvis ikke det var for kommunens deltagelse i projektet (Forchhammer 2013:9).

Denne problematik i medfinansieringsbekendtgørelsen viser, at reglerne bygger på hypotetiske antagelser om hvordan man ville have gjort "hvis...". Dette levner risiko for asymmetrisk information (jf. afsnit 3.3.4), da det er op til forsyningerne selv at vurdere, hvad der skal angives som det traditionelle projekt. Og forsyningen har herved mulighed for at påvirke afgørelsen til deres fordel. Desuden viser problematikken også, at reglerne spænder ben for de gode intentioner, og muligheden for at kommuner og forsyninger kan lave projekter sammen. En forsyningsmedarbejder lufter sin frustration over lovgivningen således: *"Lovgivningen har først nu åbnet mulighed for samarbejde. Myndighederne (Naturstyrelsen) er dog så besværlige mht. dokumentation, at det let tager pusten fra de gode intentioner"* (medarbejder i forsyning).

Samlet set er det tydeligt at dokumentationskravene og den omstændelige ansøgningsprocedure ses som et problem blandt landets kommuner og forsyninger.

Medfinansieringsbekendtgørelsen og dens dokumentationskrav og krav til, at det samlede projekt skal være billigere end et traditionelt projekt kan ses som et udtryk for, at man fra lovgivernes side tænker i kassetænkning. I princippet åbnes der op for et samarbejde mellem kommune og forsyning, men kun hvis det stadig kan lade sig gøre inden for forsyningens markedsvilkår, som relaterer sig til NPM-logikken. Bekendtgørelsen kan derfor ikke ses som et udtryk for, at man arbejder tættere hen imod en styringslogik som Netværksstyring, tværtimod.

Et problem ved lovgivningen er, at synergieffekterne ved projektet ikke beregnes i den samlede beregning. I afsnit 4.1 i analysen, angiver kommuner og forsyninger, at det er vigtigt at samarbejde, fordi der opnås en synergieffekt. Det samme mener Miljøminister Ida Auken, og når kommuner og forsyninger bliver spurgt til, hvorfor de har lavet rekreative anlæg sammen, er det ligeledes synergieffekten, der bliver fremhævet. På trods af dette er lovgivningen ikke skruet sammen på en måde, så den tilgodeser synergierne i projekterne. Rent samfundsøkonomisk er der som tidligere beskrevet i indledningen en række fordele ved at lave rekreative projekter, som gør, at der kan opnås en stor værdi på den lange bane. Lovgivningen derimod fokuserer udelukkende på økonomien her og nu og kun på selskabernes økonomi. Når der søges om takstmidler, skal det alternative projekt som sagt være billigere end det traditionelle, også selv om det traditionelle ingen synergieffekt har. Der

fokuseres dermed ikke på synergier eller samfundsøkonomiske fordele og heller ej på sammenhænge til andre projekter, når selskaberne søger om takstfinansiering hos Forsyningssekretariatet.

I Københavns Kommune ser man det som et stort problem, at de enkelte projekter ikke bliver bedømt i en større sammenhæng. I et brev til Finansminister Bjarne Corydon d. 13. september 2012, som er sendt under forhandlingerne til medfinansieringsbekendtgørelsen, udtrykker Overborgmester Frank Jensen og Teknik- og miljøborgmester Ayfer Baykal bekymring over, hvis lovgivningen udformes på en måde, så Forsyningssekretariatet vil bedømme de indsendte projekter udelukkende ud fra enkeltstående økonomiske beregninger, og ikke se projekterne som en del af en samlet plan (Jensen & Baykal 2012). De begrundet dette med at: *“Man risikerer (...), at løsninger, som enkeltvis ikke har en positiv økonomisk bundlinje, bliver diskvalificeret, selvom de samlet set giver god økonomisk mening”* (Jensen & Baykal 2012). Det ses her, at bekymringen fra Københavns Kommune går på, at helhedstænkning bliver kraftigt udfordret, og dermed også strider imod rationalet bag, at kommunerne skal lave en samlet klimatilpasningsplan.

Denne bekymring er nu blevet en realitet, da loven netop er udformet, så der kun kigges på det enkelte projekt og økonomien deri. Bekymringen går også igen hos en chef fra en forsyningsvirksomhed, der mener, at reglerne er skruet sammen på en måde så: *“...anlæggets rekreative funktion nærmest skal være en gratis sidegevinst, hvis selskaberne skal kunne opnå godkendelse af medfinansieringen hos de statslige myndigheder”* (Chef i forsyning).

I Naturstyrelsen og i Forsyningssekretariat mener både Matzon og Forchhammer, at synergieffekterne skal ses som indeholdt i loven, idet de projekter forsyninger og kommuner laver sammen, automatisk vil have en synergieffekt. Men de tilkendegiver også, at der ikke kigges på en større samfundsøkonomisk helhed eller på merværdi, når projekterne skal godkendes (Forchhammer 2013:7; Matzon 2013:7).

At den rekreative funktion skal ses som en sidegevinst, har Maria Cathrine Nielsen fra KL en forklaring på. KL sad med ved forhandlingsbordet, da medfinansieringsbekendtgørelsen skulle forhandles på plads. Her sad også Finansministeriet med, og i følge Nielsen er: *“...finansien (Finansministeriet red.) (...) skide ligeglade med synergier. Altså det er overhovedet ikke deres dagsorden det der. Deres dagsorden er, at skille økonomien mellem kommunerne og forsyningerne, så de kan styre den danske økonomi. De er virkelig ligeglade med synergier”* (Nielsen 2013:4).

Nielsen uddyber ydermere og forklarer, at Finansministeriet er bange for, *„at de der mere vandtætte skodder, som loven ligesom har lavet mellem kommune og forsyning, at de bliver blødt op igen”* (Nielsen 2013:4) Da det er Finansministeriet, der styrer den danske økonomi, og de arbejder ud fra en tankegang om virksomhedsøkonomi, forklarer dette ifølge Nielsen, at der ikke kan indgå en samfundsøkonomisk beregning i ansøgningerne om medfinansiering, samt at reglerne er blevet meget strikse i forhold til, hvad forsyningen må finansiere sammen med kommunen (Nielsen 2013:4). Dette kan dermed også være med til at forklare de mange udfordringer, der ses i afsnit 4.5.1 om udfordringer med hensyn til finansiering, hvor kommuner og forsyninger nævner snitfalder og fordeling af økonomi, som problemstillinger. En anden grund til at nogle kommuner har haft svært ved at benytte de nye regler om medfinansiering til rekreative projekter er, at rekreative projekter slet ikke skulle have været en del af bekendtgørelsen.

Anne Christine Matzon fra Naturstyrelsen udtaler, at der var tale om en politisk prioritering, da de rekreative anlæg blev skrevet ind i bekendtgørelsen. Ifølge hende vil det være mere fordelagtigt, hvis kommuner og forsyninger, der ønsker at lave rekreative anlæg sammen, i stedet benytter sig af de gamle regler på området, hvor omkostningerne deles ud fra fordelingsnøgleprincippet, men så kan der ikke benyttes takstforhøjelser og pengene skal derfor findes i det sædvanlige budget (Matzon 2013:2).

Maria Cathrine Nielsen fra KL deler denne betragtning og fortæller at grunden til, at den rekreative funktion kom med i bekendtgørelsen skyldtes, at man i Naturstyrelsen på tidspunktet for lovgivningens tilblivelse ikke var klar på, om der kunne etableres rekreative anlæg ud fra de regler, der allerede var på området. Derfor indskrev man det rekreative i lovgivningen som en slags ekstra sikkerhed (Nielsen 2013:1).

Lovgivningsprocessen omkring medfinansieringsbekendtgørelsen gik meget stærkt, måske for stærkt, for det fremgår her, at en del af den, har givet anledning til frustrationer for forsyninger og kommuner.

NPM-logikken, som forsyningerne arbejder under, kan her ses som en af hovedårsagerne til, at lovgivningen er skruet sammen på en måde, der gør medfinansiering af klimatilpasningsanlæg bureaukratisk tungt for forsyningerne, da det er denne logik, der dikterer, hvordan økonomien skal styres. Der fokuseres på omkostningseffektivitet her og nu, så forsyningerne kan leve op til effektiviseringskravene, og at forsyningen og kommune arbejder med vandtætte skodder mellem økonomierne. På den måde er der kun lagt op til samarbejde, hvis det kan retfærdiggøres på et solidt økonomisk

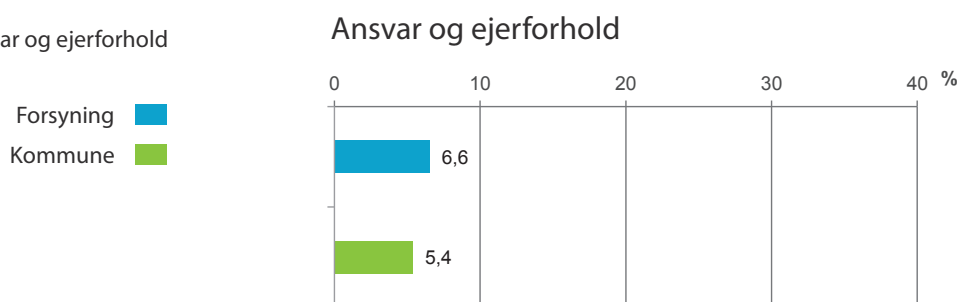
grundlag med valide argumenter for, at forsyningen ikke poster penge i noget, som bliver dyrere for dem end vanligt, eller noget som kommunen skulle have betalt. Disse krav har den pris, at medfinansiering og samarbejde kræver omstændeligt papirarbejde, nøje beregninger og udarbejdelse af detaljerede budgetter, der skal indsendes indenfor bestemte tidsfrister, og derefter gås efter og godkendes af medarbejdere i Forsyningssekretariatet. Det opleves altså af nogle kommuner og forsyninger som unødigt bureaukratisk.

4.5.4 Ansvar og ejerforhold

Sidste del af analysen omhandler ansvar og ejerforhold. Formålet med denne del af analysen, er at belyse de udfordringer, der ligger i det faktum, at kommunerne, hvis der søges om medfinansiering hos Forsyningssekretariatet, skal eje og drifte klimatilpasningsanlæggene. Desuden handler det også om udfordringer angående at blive enige om, hvem der gør hvad i processen, og hvem der skal tage ansvar for projektet.

I figur 18 ses det, at 6,6 % af forsyningerne har skrevet ansvar og ejerforhold som største udfordring, mens 5,4% af kommunernes ser dette som største udfordring.

Figur 18: Ansvar og ejerforhold



En direktør i et forsyningsselskab skriver for eksempel, at han ser den største udfordring som: *“At få kommunen til at være projektejer og dermed drivkraften i projekterne”* (Direktør i forsyning).

En anden forsyningsmedarbejder supplerer, og skriver her om ansøgningsproceduren hos Forsyningssekretariatet, hvor forsyningen har søgt om to projekter: *“Proceduren virker unødigt besværlig, og da der kræves, at Kommunen er projektejer, falder en del til jorden, fordi de nødvendige ressourcer ikke findes i Kommunen”* (Medarbejder i forsyning). Denne medarbejder mener tilsyneladende ikke, at kommunen besidder de rigtige kompetencer til at løfte opgaven, og det er et problem, når det er kommunen, der skal eje anlæggene.

I forhold til ansvaret for projektet, skriver en kommunal medarbejder, at kommunikation og koordinering er en stor opgave, som kan være en udfordring

i forhold til at finde ud af, hvem der har hvilket ansvar: ”Manglende koordinering mellem de forskellige kommunale interessenter (vej-, park-, miljø- planafdelinger) og forsyningselskabet og evt. 3. parter (Naturstyrelsen, fredningsmyndigheder og private lodsejere) Hvem gør hvad i forhold til hvem og hvornår?” (Medarbejder i kommune). Dette kan ydermere ses som et generelt problem i forhold til at samarbejde. Hvis ikke kommunikationen og ansvarsfordelingen er på plads, giver det selvsagt udfordringer.

En kommunal medarbejder skriver ydermere, at udfordringerne drejer sig om ejerskabet: ”Ejerforhold til projekter og afgrænsning af ansvar og omkostfordeling” (Medarbejder i kommune). Igen ses det, at ejerforholdet er en udfordring. Forsyningsmedarbejderne og de kommunale medarbejdere er ikke de eneste, der ser denne problematik. I Forsyningssekretariatet kender man også til problematikken. Helena Forchhammer fornemmer, at der er stor utilfredshed blandt spildevandsselskaber over, at kommunen SKAL være projektejer. Ifølge Forchhammer ville mange forsyninger gerne eje og drifte anlæggene selv. Hun hører fra forsyningerne, at nogle mener, at de har fået taget en opgave fra dem i og med, at kommunen skal eje anlæg, som forsyningerne betragter som spildevandstekniske anlæg, som er en af deres spidskompetencer (Forchhammer 2013:2f). Dette bakkes endvidere op af forsyningernes interesseorganisation DANVA, som i et høringssvar til medfinansieringsbekendtgørelsen d. 19. november 2012 skriver, at de gerne ser, at anlæggene: “...i højere grad end lovforslaget lægger op til, skal kunne planlægges, designes og driftes af spildevandsforsyningerne” (DANVA 2012). Dette da man mener, at der skal være en klar ansvarsfordeling mellem kommune og forsyning i tilfælde af skybrudslignende tilfælde. Denne opgave har naturligt ligget hos forsyningerne, da de fleste regnmængder håndteres i kloaknettet, men med de nye muligheder for at kombinere anlæggene i flere funktioner, mener man at ansvarsfordelingen er for utydelig, og ser derfor gerne at forsyningerne fortsætter med at håndtere denne opgave (DANVA 2012).

En forsyningsmedarbejder udtrykker i denne forbindelse også bekymring over, hvem der i virkeligheden sidder med ansvaret i sidste ende: ”Forsyningen betaler for et anlæg som kommunen ejer - dette kan meget nemt give udfordring i forhold til hvem, der i virkeligheden bestemmer når anlægget bygges” (Medarbejder i forsyning).

Bekendtgørelsen er som sagt relativ ny, så det er svært at spå om, hvad der kommer til at ske, når de ansøgte anlæg er færdigbyggede, og hvordan det kommer til at gå med ejerskabet af dem. Det ses dog her, at der allerede nu, er en del bekymringer i denne retning.

I KL er man på lige fod med DANVA, kommuner og forsyninger, ikke begejstrede for, at kommunernes skal eje anlæggene. Maria Cathrine Nielsen er ikke bleg for at udtrykke KL's utilfredshed meget klart, som det fremgår af følgende citat: *“Det er noget værre skidt. Altså det bør være forsyningen, der ejer spildevandsforsyningsanlæg. Og det er noget rod. Altså det er virkelig noget rod, at man begynder sådan at blande det sammen”* (Nielsen 2013:5). I citatet ses det, at KL på linje med Forsyningssekretariatet, kommuner og forsyninger, primært anser klimatilpasningsanlæggene som spildevandstekniske anlæg. Lige præcis denne opfattelse er grundpillen i en uoverensstemmelse mellem KL og Finansministeriet, da medfinansieringsbekendtgørelsen skulle forhandles på plads. I KL ser man som sagt anlæggene som et spildevandsteknisk anlæg, hvor der er tilføjet en rekreativ del. Nielsen fortæller, at det forholder sig omvendt i Finansministeriet. Her mener man, at der er tale om rekreative anlæg, der får tilføjet en klimatilpasningsløsning, og derfor vil Finansministeriet ikke have, at forsyningerne skal eje anlæggene. De skal ikke eje og drifte anlæg, som kommunerne bør have ansvaret for (Nielsen 2013:4). Dette gælder især for klimatilpasningsanlæg i forbindelse med veje. Her ser Finansministeriet og Naturstyrelsen meget nødtigt, at forsyningerne skal ind og drifte veje og regulere trafik (Matzon 2013:14). I følge Nielsen er dette syn på, hvad der er hovedelementet i anlægget; det rekreative eller det spildevandstekniske, et af de afgørende punkter i forhold til fordeling af ejerskab (Nielsen 2013:4).

Hvad der er den primære funktion ved anlægget, er også noget der giver udfordringer og anledning til forvirring hos en kommunal medarbejder, der skriver: *“Hvad skal styre projekterne? Det rekreative eller det tilpasningsmæssige”* (medarbejder i kommune).

Ud over at Finansministeriet i følge Nielsen ser anlæggene som primært rekreative, er der også en anden begrundelse for, at det er kommunen, der skal eje anlæggene. Både i KL, Naturstyrelsen og i Forsyningssekretariatet fortæller man, at en af hovedårsagerne til, at medfinansieringsbekendtgørelsen endte ud på denne måde i forhold til ejerskab og fordeling af finansiering var, at man i Finansministeriet var bange for, at kommunerne ville bruge klimaproblematikken til at få renoveret veje. Et tidligere problem i kommunerne, og som også var et af argumenterne for at udskille selskaberne til at starte med var, at nogle kommuner spekulerede i at få renoveret veje og få betalt disse af forsyningerne, som alligevel skulle grave ledninger ned. Og da man i Danmark, har et gæsteprincip, der betyder, at den der har gravet vejen op, også skal reetablere den, kunne kommunerne få ny belægning på uden at betale for det (Nielsen 2013:8,10; Forchhammer 2013:2; Matzon 2013:6,14). Og det ville Finansministeriet meget gerne undgå skulle gentage

sig med klimatilpasningsanlæggene.

Dorte Teinholt fra Fredensborg Forsyning sætter i denne sammenhæng også spørgsmålstegn ved, hvorfor kommuner og forsyninger ikke selv kan få lov til at finde ud af de bedste løsninger i forhold til ejerskab og drift. Teinholt argumenterer for, at der sidder gode bestyrelser i både kommune og forsyning med kloge folk, der kan træffe kloge beslutninger og hun undrer sig over, hvorfor disse mennesker ikke kan få lov til selv at bestemme, hvad de mener, der er den bedste løsning for kommune og forsyning (Teinholt 2013:3). Grunden til at der ikke er givet mulighed for denne løsning kan forklares ved hjælp af principal-agentteorien (jf. afsnit 3.4.1), hvor det for principalen gælder om at sørge for at agenten gør, som principalen ønsker. Maria Cathrine Nielsen fra KL forklarer her, at det er meget muligt, at kommuner og forsyninger selv kunne blive enige om, hvordan de vil fordele opgaverne og finansieringen og dermed også hvem, der skal lave hvad, men at det ikke er sikkert at den måde de finder frem til, er den måde man inde i Finansministeriet vil have, man skal gøre (Nielsen 2013:9). Finansministeriets vigtigste opgave, er at styre den danske økonomi, og her har de en bestemt måde at gøre dette på. Derfor må de nødvendigvis sikre sig, at denne fremgangsmåde bliver overholdt og det gør det nødvendigt med stramme rammer.

Problemstillingen omkring ejerskab relaterer sig til det faktum, at det er bestemt på forhånd, hvem der skal eje anlægget, og dette syn er kommuner og forsyninger tilsyneladende ikke enige i. Hverken dem der har angivet det som et problem i nærværende spørgeskemaundersøgelse eller de respektive interesseorganisationer DANVA og KL. Nielsen kan derfor meget vel have ret i, at det forholder sig som hun siger, og at det er statsmagten, der ikke vil slippe kontrollen, og har en bestemt måde at styre på, der gør, at de vil have ejerskabet lagt fast i loven. Det ses således, at NPM-logikken med den stramme økonomistyring og frygt for misbrug af forbrugernes midler fører, til at reglerne er udført på en måde, som parterne selv mener er uhensigtsmæssig. Samtidig ses det også, at et par respondenter er forvirrede over, hvem der så skal stå med ansvaret i sidste ende. Det er netop denne problematik DANVA påpeger i deres høringsvar, hvor de lægger op til endnu mere definerede rammer. Hvis problematikken til gengæld anskues med netværksstyringsbriller, vil den optimale situation være, at parterne selv finder frem til, hvem der skal eje, drifte og vedligeholde i forhold til, hvem der har de rette kompetencer og midler til dette. Men i en situation med skybrud og oversvømmelse, kan der argumenteres for, at det er fornuftigst, at det på forhånd er defineret, hvem der sidder med ansvaret for at få håndteret hændelsen så hurtigt og effektivt som muligt, og der kan DANVA's argument om, at det skal være spildevandsforsyningen, der skal have det ansvar, være fornuftigt. Problemet

her er, at Finansministeriet ikke tænker i denne sammenhæng og har mere fokus på, hvordan de undgår, at kommunerne udnytter forsyningernes penge, eller at de ikke ser klimatilpasningsanlæg, som spildevandstekniske anlæg og som en del af et større beredskab, og derfor ikke vil lade forsyningen eje noget, som burde finansieres af skattekrone. Igen ses det, hvordan en styringslogik som NPM går ind og definerer lovgivningen på afgørende punkter, der set med andre briller end NPM, ville give mest mening at gøre på en anden måde, og som også ville være mere tilfredsstillende for kommuner og forsyninger, da det er den måde de selv ønsker.

4.6 Delkonklusion

Der tegner sig et billede af, at der er mange institutionelle faktorer, der besværliggør samarbejdet. Således handler udfordringerne om at få styr på økonomien og dele udgifterne i forhold til, hvad lovgivningen foreskriver. Friheden til at parterne selv kan blive enige om fordelingen er ikke tilstede, da lovgivningen stramt dikterer, hvad forsyningerne må deltage i. Udfordringerne handler også om, at parterne hver især har egne interesser og mål med projekterne, og det kan konflikte idet, samarbejdet gerne skulle have til formål at arbejde efter et fælles mål. At parterne tilsyneladende mangler forståelse for hinandens rammebetingelser er også et problem. Desuden ses det at lovgivningen generelt og Forsyningssekretariatet opleves som en udfordring. Her er det bureaukrati og kompliceret lovgivning med stramme ansøgningsprocedurer, der bliver fremhævet som de primære problemer. Ansvar og ejerforhold er også på dagsordenen i forhold til, at kommuner og forsyninger enten ikke er tilfredse med den nuværende fordeling af ejerskab, eller ikke synes, at ansvaret er tydeligt nok placeret. Alle disse problemstillinger og udfordringer relaterer sig til institutionelle faktorer og rammer, der er opsat af staten og som ikke fordrer et konstruktivt samarbejde.

Igennem hele analysen ses det, at der tales om mange fordele ved at lave klimaprojekter. Og mange af begrundelserne lægger sig op ad netværksstyringslogikken. Parterne skal samarbejde, arbejde på tværs, bringe fagligheder i spil, skabe synergi og så videre. Men når det kommer til praksis, ser det ud til, at argumenterne er svære at udføre. Alle de positive begrundelser bliver pludselig til udfordringer. Det er svært at arbejde sammen. Det er svært at blive enige om tingene. Ikke mindst fordi der er en masse lovgivning, der dikterer samarbejdet. Forsyningerne vil gerne arbejde med synergier og samarbejde, men de har også en anden dagsorden, der hedder, at de er en virksomhed, der har nogle kunder, de skal servicere. Samtidig med dette er det fra lovgiveres side meget stramt defineret, hvordan denne virksomhed skal køres og på hvilke præmisser, og det er her de to styringslogikker støder sammen. Forsyningerne er omringede institutioner, og især Finansministeriets

syn på dem som virksomhed, har indflydelse på, hvordan de kan samarbejde med kommunerne. Derudover tegner der sig også et billede af, at man fra Regeringens side, gerne har villet få kommunernes hurtigt i gang med at lave klimatilpasningsanlæg sammen med forsyningerne og derfor har hastet en ny lovgivning igennem, som ikke ser ud til at være gennemarbejdet tilstrækkeligt. Det viser sig dermed, at medfinansieringsbekendtgørelsen, har givet anledning til mange frustrationer rundt omkring i landet, og har medvirket til, at samarbejdet mellem kommuner og forsyninger stadig opleves som en stor udfordring.

5. Konklusion

Formålet med specialet var at svare på følgende problemformulering:

Hvilke institutionelle potentialer og udfordringer kan identificeres i forhold til, at kommuner og forsyningselskaber kan etablere konkrete klimatilpasningsprojekter, der har et rekreativt formål, og hvordan kan udfordringerne forklares?

Ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse blandt 74 kommuner og 61 forsyninger, har jeg fundet frem til, at kommuner og forsyninger er enige om, at det er vigtigt at samarbejde om klimaudfordringen, og herunder også lave klimatilpasningsprojekter, der har et rekreativt formål. Ved samarbejde om rekreative klimatilpasningsprojekter, er der ifølge kommuner og forsyninger en række potentialer, men også en lang række udfordringer.

Potentialerne er først og fremmest synergieffekter og det, at rekreativ klimatilpasning kan gavne samfundet som helhed. Derudover nævnes bedre økonomi, både i forhold til selve projekterne men også på et større samfundsøkonomisk plan, samt bedre forståelse for hinanden og muligheden for at kunne inddrage flere kompetencer i projekterne. Disse potentialer relaterer sig i høj grad til de fordele, der kan høstes ved at arbejde indenfor Netværksstyring. Derudover lægger de også fint i tråd med Regeringen og Ida Aukens argumenter for, hvorfor der skal samarbejdes om klimatilpasning i kommuner og forsyninger.

Overfor dette ses udfordringerne. Den største udfordring er finansieringen, som er svær at få styr på og blive enige om. Især udgiftsfordelingen volder problemer. Derudover peger parterne på, at der er væsentlige forskelle i interesser/fagligheder og mål med projekterne, som gør, at samarbejdet besværliggøres, og at det kan være problematisk at opnå enighed. Kommuner og forsyninger blev delt med vandsektorreformen i 2009, og derfor blev alle fagmedarbejderne, der arbejdede i kommunernes forsyningsenheder også udskilt fra forvaltningen. Det ses nu, at den faglighed disse medarbejdere besad, mangler i kommunerne og giver udfordringer i samarbejdet med forsyningerne, da der mangler forståelse for hinandens rammebetingelser. Ydermere er lovgivningen og herunder Forsyningssekretariatet noget som nogle kommuner og forsyninger mener, spænder ben for samarbejdet og giver unødigt bureaukrati. Dette ses især i forbindelse med ansøgning om takstfinansiering, der opleves som unødigt bureaukratisk, og som ikke tager højde for helheder og synergi i klimatilpasning. Til slut nævnes ansvarsfordeling og ejerforhold som en udfordring. I et samarbejde er det ikke altid givet på forhånd, hvem der skal gøre hvad, og det er tilsyneladende heller ikke tilfældet her. Dog er det bestemt ved lov, at kommunerne skal eje klimatilpasningsanlæggene, hvis de laves i samarbejde med forsyningen og medfinansieres af takstmidler. Det

har vist sig igennem analysen, at Finansministeriet ser anderledes på rekreative klimatilpasningsanlæg, end kommuner og forsyninger. Finansministeriet mener, at anlæggene primært er rekreative, og derfor skal kommunerne eje dem. Dette er der bred utilfredshed med fra både forsyninger og kommuner, som ser klimatilpasningsanlæg som spildevandstekniske anlæg, forsyningerne bør eje og drifte.

For at svare på sidste del af problemformuleringen og dermed forklare udfordringerne, har jeg gennem dette speciale argumenteret for, hvordan Netværksstyring og New Public Management, er to styringslogikker, der arbejdes under i henholdsvis kommune og forsyning. De to logikker er modstridende, da de har to forskellige drivkræfter. Netværksstyring er en styringsform, der har eksisteret i den danske plantradition igennem de seneste 20-30 år. Denne bygger på samarbejde og netværksdannelse mellem flere aktører. NPM opstod i 1980'erne og fokuserer primært på konkurrence og markedsgørelse som drivkraft til effektivisering. Dette skaber et spændingsfelt i samarbejdet mellem kommune og forsyning, som resulterer i mange af de udfordringer, der opleves i forbindelse med at arbejde sammen om klimaproblematikken.

I udfordringer ses det derfor, at problemerne opstår på grund af de rammer, der er rundt om forsyningernes arbejde med klimatilpasning. Hele retorikken omkring klimatilpasning og den måde, der arbejdes på i kommunerne, hænger i virkeligheden ikke sammen med de rammer, der er skabt omkring spildevandforsyningerne. Rationalet med NPM som styringslogik og vigtigheden af den adskilte økonomi besværliggør samarbejdet. Således ses det, at især Finansministeriets idéer om, hvordan økonomien skal køres i forsyningerne ikke levner nævneværdig plads til, at de kan gå ind i et rekreativt klimatilpasningsprojekt i samarbejde med kommunen.

Den egentlige udfordring i forhold til rekreative klimatilpasningsløsninger er, at kommunerne har et andet mål med projekterne end forsyninger har. Kommunerne arbejder for at skabe attraktive byer og områder, der er gode at leve i samtidig med, at de løser nogle konkrete praktiske udfordringer med hensyn til oversvømmelse. Disse anlæg skal tænkes sammen i en helhed og i et større perspektiv, for at de kan få den optimale effekt. Succesen ved den rekreative del af projektet kan ikke gøres op i penge eller måles eller vejes. Det kan forsyningens formål med projektet til gengæld. Formålet fra forsyningens side (i hvert fald ifølge lovgivningen) er at løse et konkret tilpasningsproblem med hensyn til oversvømmelse så billigt som muligt. Ifølge lovgivningens rammer er dette forsyningens hovedformål med projektet. At projektet også er rekreativt er kun en bonus. Synergi, helhedsløsninger og samfundsøkonomiske

fordele bliver derfor ikke prioriteret eller tilgodeset i ansøgningerne til takstfinansiering, da fokus er på selskabernes økonomi.

Dermed er det også klart, at alle de gode intentioner om at arbejde sammen for samfundets bedste og samarbejde for at opnå positive synergieffekter som kommuner og forsyninger gerne vil arbejde for, bliver tilsidesat i selve rammerne for samarbejdet, der ikke lægger op til denne tankegang og samarbejdsform.

Som det fremgår af teorien om netværksstyring, er denne en del af en udvikling inden for planlægningsarbejdet i Danmark. Sehesteds bog er fra 2003, altså ti år gammel, men udviklingen ser ud til kun at have fortsat siden. De rammer som netværksstyring har brug for, for at fungere optimalt, er tilsyneladende ikke til stede, og derfor kan det frygtes, at fordelene ved denne styreform ikke kan høstes i sidste ende. Det er ikke givtigt for samarbejdet om klimatilpasning, at en central aktør som forsyningerne er underlagt en helt anden styringslogik og drivkraft for arbejdet, end det er tilfældet i kommunen.

6. Anbefalinger

Det ser ikke ud til at klimaudfordringerne bliver mindre i fremtiden og måden at løse disse udfordringer på er gennem samarbejde. Det er den vej udviklingen er gået i kommunerne, og det tyder på, at det er den vej den forstsat vil gå. Derfor er det essentielt, at der skabes bedre muligheder for at samarbejde mellem kommuner og forsyninger.

At kombinere det klimatilpasningsmæssige med det rekreative giver i mange tilfælde rigtig god mening. I disse tilfælde er der så mange fordele ved projektet, både i forhold til samfundsøkonomi og generel velvære for borgerne, at man fra Regeringens side bliver nødt til at se tingene i et større perspektiv end blot den enkelte forsynings økonomiske bundlinje efter et enkelt projekt, ellers vil de gode intentioner i nogle tilfælde gå tabt.

Som udgangspunkt mener jeg, at forsyningerne ikke burde være blevet udskilt fra kommunerne til at starte med, da problemerne omkring forsyningerne kunne være løst på mindre drastisk vis. Det ses i gennem nærværende speciale, at denne udskillelse og rammerne for forsyningerne ikke er givtig i forhold til samarbejde om rekreative klimatilpasningsanlæg. Det er nu engang sådan, at forsyningerne blev udskilt, og dette vil være svært at rulle tilbage. Derfor tager mine anbefalinger udgangspunkt i den nuværende situation og den nuværende lovgivning på området.

Jeg har på baggrund af min undersøgelse fem konkrete anbefalinger til videre arbejde med rammerne for kommuner og forsyninger:

1. Klimatilpasningsanlæg bør ikke ses som en isoleret størrelse. I og med kommunerne har forpligtet sig til at lave klimatilpasningsplaner, hvor de konkrete anlæg kan indgå, bør fremtidige anlæg ses som en del af den samlede planlægning. Økonomien i dem bør derfor også vurderes derudfra. Dette indebærer muligheden for, at et anlæg, der i sig selv ikke er billigere for forsyningen at lave end et traditionelt anlæg, godt kan blive godkendt til takstfinansiering, hvis det i kombination med andre anlæg, er billigere.
2. Takstfinansiering af klimatilpasningsanlæg bør bero på forsyningernes udgifter og ikke på det samlede budget for hele anlægget. Kommunen skal kunne betale meromkostningen til anlæggets rekreative del, selvom det gør det samlede projekt dyrere end et traditionelt projekt. Dette vil sikre, at forsyningerne ikke betaler mere end de ellers ville have gjort, samtidig med at det åbner op for, at der kan laves rekreative løsninger over jorden, der er dyrere at drifte end traditionelle projekter, men indeholder en synergieffekt.
3. Det bør som hovedregel være forsyningerne, der ejer og driver

klimatilpasningsanlæggene. Både kommuner og forsyninger mener, at denne konstruktion er mest hensigtsmæssig. Der bør kunne findes en løsning, hvor forsyningen tager sig af den spildevandstekniske del, mens kommunerne tager sig af det rekreative aspekt, når anlægget skal driftes. Der tegner sig et billede af, at den nuværende ansvarsfordeling, kan give grund til forvirring. Dette er ikke hensigtsmæssigt. Derfor er det vigtigt at denne fordeling er klar inden anlægget bygges.

4. Kommunernes spildevandsplaner bør være bindende, men udarbejdes i fælleskab mellem kommune og forsyning. På den måde kan begge parter lægge en fælles strategi for, hvordan klimaudfordringen skal løses i kommunen. Endvidere vil de enkelte anlæg indgå i en større helhed med både forsyningens øvrige opgaver og kommunens byplanlægningsopgaver og visioner.

5. Det skal sikres at lovgivningen i forhold til klimatilpasning i fremtiden er gennearbejdet og ikke hastes igennem som det er sket med medfinansieringsbekendtgørelsen. Denne bekendtgørelse har skabt forvirring og frustration rundt omkring hos kommuner og forsyninger. Dette kunne måske være undgået, hvis forarbejdet til lovgivningen havde været grundigere og kommuner og forsyninger havde fået en ordenligt frist til at indsende ansøgninger, som tager hensyn til de to institutioners forskelle i budgetlægning og vedtagelsessystemer.

7. Litteraturliste

- Aagaard, P., 2011. Drivkræfter og barrierer for samarbejdsdrevet projektstyringsinnovation. I E. Sørensen & J. Torfing, eds. *Samarbejdsdrevet innovation - i den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, pp. 299–320
- Auken, I., 2013. Forord. I *Klimatilpasningsplaner og klimalokalplaner vejledning*. Miljøministeriet, Naturstyrelsen, p. 3
- Bolund, P. & Hunhammar, S., 1999. Ecosystem services in urban areas. *Ecological Economics*, 29, pp.293–301.
- Bryman, A., 2004. *Social Research Methods*, 2nd ed., Oxford University Press
- Buch-Hansen, H. & Nielsen, P., 2007. *Kritisk realisme*, 1st ed., Roskilde Universitetsforlag
- Chef i forsyning, *Datasæt forsyning*
- Chef i kommune, *Datasæt kommune*
- Christensen, T., 2013. *Fjerde Hovedrapport fra IPCC*. Klimatilpasning.dk. Available at: <http://www.klimatilpasning.dk/viden-om/klima/fjerdehovedrapport.aspx>
- DANVA, 2012. *Bilag 3 til DANVA høringsvar til "Forslag til lov om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber mv.* - J.nr. NST-4400-00015
- Det Danske Sprog- og Litteraturselskab, 2013. *Synergi*. ordnet.dk. Available at: <http://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=synergi>
- Direktør i forsyning, *Datasæt forsyning*
- Forchhammer, H., 2013. Interview. Forsyningssekretariatet.
- Forsyningssekretariatet, 2013. *Resultatorienteret benchmarking af vand- og spildevandsforsyningerne Fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav for prisloftet 2013*, Forsyningssekretariatet
- Fredensborg Kommune, 2013. *Klimatilpasning i Kokkedal*. Fredensborg.dk. Available at: <http://www.fredensborg.dk/forside/om+kommunen/spar+paa+energien/klimatilpasning/klimatilpasning+i+kokkedal>
- Fredensborg Kommune et al., 2012. *Klimatilpasning Kokkedal - Hvordan udvikler man en hel bydel gennem klimatilpasning?*, Available at: http://realdania.dk/filantropiske-programmer/samlet-projektliste/kokkedal/nyheder/klima_kokkedal060112
- Gehl, J., 2010. *Byer for mennesker* 1st ed., Bogværket.
- Gjelstrup, G. & Sørensen, E., 2007. Introduction. I Gjelstrup Gunnar & E. Sørensen, eds. *Public Administration in Transition*. DJØF Publishing Copenhagen, pp. 21–32

-
- Gjørup, J. et al., 2007. Tilgiv os - vi vidste ikke, hvad vi gjorde. Politiken. Available at: <http://politiken.dk/debat/kroniken/ECE274053/tilgiv-os---vi-vidste-ikke-hvad-vi-gjorde/>
- Greve, C., 2002. New Public Management. Nordisk Kultur Institut
- Greve, C., 2012. *Reformanalyse - Hvordan den offentlige sektor grundlæggende er blevet forandret i 00'erne*, 1st ed., Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
- Gyldendal, 2009. *Institutionalisme*. Den store danske Gyldendals åbne encyklopædi. Available at: http://www.denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Økonomi/Økonomisk_teorii/institutionalisme
- Hansen, F. & Simonsen, K., 2007. *Geografiens videnskabsteori -en introducerende diskussion*, 1st ed., Roskilde Universitetsforlag
- Hansen, K.B. & Nielsen, T.S., 2005. *Natur og grønne områder forebygger stress*, Skov & Landskab
- Holm, R., 2013. *Klimatilpasning skal være sjovere*. Danske Kommuner, 14.
- Hood, C., 1991. *A Public Management for all seasons?* Public Administration, 69(1), pp.3–19
- Jensen, F. & Baykal, A., 2012. Lovgivning om klimatilpasning - risiko for fravalg af alternative løsninger
- KL, 2012. *Et robust Danmark*, KL
- Kvale, S., 2000. *Interview - en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, Hans Reitzels Forlag
- Larsen, B.S., 2013. *Interview*. Fredensborg Kommune
- Lerborg, L., 2011. *Stryingsparadigmer i den offentlige sektor*, 2nd ed., Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
- Lokale og Anlægsfonden, Realdania & Naturstyrelsen, 2012. *Invitation og inspiration til kommuner og forsyningsselskaber VANDPLUS Rum til regn og aktivitet*
- Matzon, A.C., 2013. *Interview*. Naturstyrelsen
- Medarbejder i forsyning, *Datasæt forsyning*
- Medarbejder i kommune, *Datasæt kommune*
- Miljøministeriet, 2013. *Bekendtgørelse om spildevandsforsyningsselskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand*, BEK nr 89 af 30/01/2013
- Miljøministeriet, 2009. *Lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold*, LOV nr 469 af 12/06/2009

-
- Naturstyrelsen, 2013. *Klimatilpasningsplaner og klimalokalplaner vejledning*, Naturstyrelsen
- Naturstyrelsen, 2012. *Notat: Takstfinansiering i spildevandssektoren*.
- Nielsen, M.C., 2013. *Interview*. KL.
- Osborne, S.P., 2010. Introduction - The New Public Governance: a suitable case for treatment? I *The New Public Governance? Emerging perspective on the theory and practice of public governance*. Routledge, pp. 1–16
- Panduro, T.E., 2013. The value of space For Spaces on the challenges and opportunities of the hedonic house price method. Københavns Universitet.
- Pedersen, O.K., 2011. *Konkurrencestaten*, 1st ed., Hans Reitzels Forlag
- Peters, G.B., 2010. *The Politics of Bureaucracy*, 6th ed., Routledge
- Regeringen, 2012. *Sådan håndterer vi skybrud og regnvand - handlingsplan for klimasikring af Danmark*, Regeringen
- Regeringen & KL, 2012. *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*
- Sehested, K., 2003a. Bypolitik mellem hierarki og netværk. I *Bypolitik - mellem hierarki og netværk*. Akademisk Forlag A/S, pp. 9–35
- Sehested, K., 2003b. Nye planlæggerroller i byens netværksstyring. I K. Sehested, ed. *Bypolitik - mellem hierarki og netværk*. Akademisk Forlag A/S, pp. 165–197
- Sehested, K., 2002. *Netværksstyring i byer*, 1st ed., Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
- Sørensen, E. & Torfing, J., 2006. *Netværksstyring - fra government til governance*, 1st ed., Roskilde Universitetsforlag
- Sørensen, E.M., 2010. *The Danish Water Sector Reform - Economic Efficiency and Central-Local Relations*, AKF - Danish Institute of Government Research
- Spenner, L. & Wacker, H., 2003. *Konkurrenceredegørelse 2003*, Konkurrencestyrelsen
- Sveistrup, N., 2013. *KL's Skybrudskonference*. kl.dk. Available at: <http://www.kl.dk/Fagomrader/Teknik-og-miljo/Klima/Klimatilpasning/Skybrud/>
- Teinholt, D., 2013. *Interview*. Fredensborg Forsyning
- Thomsen, L.O., 2012. *Kommuner og forsyningsselskaber skal arbejde sammen*. www.kl.dk. Available at: <http://kl.dk/Teknik-og-miljo/Kommuner-og-forsyningsselskaber-skal-arbejde-sammen-id105360/>
- Thomsen, L.O., 2011. *Vandselskaber skal være med til at klimasikre byerne*. www.kl.dk. Available at: <http://www.kl.dk/Teknik-og-miljo/Vandselskaber-skal-vare-med-til-at-klimasikre-byerne-id92771/>.

8. Appendiks

8.1 Samlet datasæt

Datasættet indeholder et Excelark med fem faner.

Datasættet er vedlagt på usb-stik i kopi til vejleder og censor.

1. Datasæt forsyning - alle data fra spørgeskema til forsyningerne
2. Grafer forsyning – analyse af data fra forsyningerne
3. Datasæt kommune – alle data fra spørgeskema til kommunerne
4. Grafer kommune – analyse af data fra kommunerne
5. Fælles grafer – Analyse af data, der går på tværs af kommune og forsyning

8.2 Oversigt over interviewpersoner

Nedenfor præsenteres interviewpersonerne til semi-strukturerede og informative interview:

Anne Christine Matzon

Udannet jurist. Anne Christine Matzon er ansat i Naturstyrelsen, og har skrevet selve medfinansieringsbekendtgørelsen, og har således et indgående kendskab til arbejdet med denne bekendtgørelse.

Bjarne Steen Larsen

Uddannet arkitekt. Bjarne Steen Larsen var på interviewtidspunktet projektleder på Klimatilpasning Kokkedal og chefkonsulent i Fredensborg Kommune, men er siden gået på pension.

Dorte Teinholt

Uddannet ingeniør og ansat i Fredensborg Forsyning. Dorte Teinholt er den primære medarbejder på ”Klimatilpasning Kokkedal” fra Fredensborg Forsyning.

Gyrite Brandt

Uddannet geolog. Gyrite Brand er ansat i Naturstyrelsens rejsehold for klimatilpasning. Gyrite Brandt har tidligere været ansat i kontoret for Teknik- og Miljø i KL i en årrække. Gyrite har en lang karriere bag sig med arbejde indenfor vand og klimatilpasning.

Helena Forchhammer

Uddannet jurist og fuldmægtigt i Forsyningssekretariatet. Helena Forchhammer er projektleder på Forsyningssekretariatets klimatilpasningsgruppe, der tager

sig af sagsbehandling i forhold til medfinansieringsbekendtgørelsen.

Maria Cathrine Nielsen

Uddannet cand.techn.soc fra RUC. Maria Cathrine Nielsen var på interviewtidspunktet vicekontorchef i kontoret for Teknik og Miljø KL, hun er siden blevet ansat som chef for Natur og Miljø i Rudersdal Kommune. Hun har beskæftiget sig en del med klimatilpasning igennem sin ansættelse i KL, og sad med i arbejdsgruppen, da medfinansieringsbekendtgørelsen skulle forhandles.

8.3 Transskriberinger og lydfiler

Transskriberinger af interview med informanter til semistrukturerede interview

Alle transskriberinger og lydfiler er vedlagt på usb-stik i kopi til vejleder og censor.

- Interview med Anne Christine Matzon, Naturstyrelsen
- Interview med Bjarne Steen Larsen, Fredensborg Kommune
- Interview med Dorte Teinholt, Fredensborg Forsyning
- Interview med Helena Forchhammer, Forsyningssekretariatet
- Interview med Maria Cathrine Nielsen, KL

8.4 Oversigt over spørgeskema

Tak fordi du vil tage dig tid til at besvare denne undersøgelse.

Vær venligst opmærksom på, at undersøgelsen omhandler klimatilpasningsprojekter med et rekreativt formål.

Har du spørgsmål til undersøgelsen, er du velkommen til at kontakte Charlotte Malling på charlotte.m.andersen@gmail.com eller 60155261

På forhånd tak for hjælpen!

Med venlig hilsen
Charlotte

1. Hvad er din stillingsbetegnelse i forsyningen/kommunen?

2. Har forsyningen/kommunen projekteret klimatilpasningsanlæg med et rekreativt formål i samarbejde med ejerkommunen/forsyning i årene 2009-2013?

Med "klimatilpasningsprojekter med et rekreativt formål", menes projekter, der har til formål at løse en klimaproblematik samtidig med at anlægget også

har en rekreativ funktion.

Med projekteret menes projekter, der er i idé/planlægningsfasen OG/ELLER projekter, der er afsluttet og udført.

Ja (gå til spørgsmål 4)

Nej

3. Beskriv venligst, hvad den/de væsentligste årsager er til, at I ikke har projekteret klimatilpasningsanlæg med et rekreativt formål: (Fx., der har ikke været behov for sådanne anlæg, der er ikke opbakning i bestyrelsen til sådanne anlæg, reglerne for finansiering er for uoverskuelige, kommunen ville ikke være med i finansieringen eller andet)

(Gå til spørgsmål 10)

4. Hvor mange projekter har i projekteret i årene 2009-2013? Skriv venligst antal.

5. Beskriv venligst kort projektets/ernes hovedformål. (Fx. regnvandsbassin, som indgår som en del af nyt parkområde).

6. Beskriv venligst den væsentligste årsag til, at det rekreative aspekt blev prioriteret, fremfor at lave et traditionelt anlæg?

7. Af de klimatilpasningsanlæg I har udført eller planlagt at udføre med et rekreativt formål, har I så ansøgt Forsyningssekretariatet om godkendelse til at benytte takstmidler i finansieringen i henhold til lov om betalingsregler for spildevandsselskaber (den nye takstlov fra 2013)?

Ja

Ja, vi overvejer at indsende ansøgning

Nej (Gå til spørgsmål 10)

8. Skriv venligst hvor mange projekter, i har indsendt og/ eller overvejer at indsende.

9. Hvis du har nogle kommentarer til ansøgningen/ansøgningsproceduren hos Forsyningssekretariatet, må du meget gerne skrive dem her.

(Gå til spørgsmål 11)

10. Skriv venligst den/de væsentligste begrundelser for, at I IKKE har ansøgt om takstmidler hos Forsyningssekretariatet? (Fx, projekterne er vedtaget før den nye lov trådte i kraft, tidsfristen var for kort, reglerne var for

uigennemskuelige osv.).

11. Hvor enig er du i følgende udsagn?

Det er vigtigt, at vi som forsyning/kommune samarbejder med vores ejerkommune/forsyning om at lave klimatilpasningsprojekter, herunder anlæg der har et rekreativt formål.

Helt enig

Enig

Hverken eller

Uenig

Helt uenig

Ved ikke/ikke relevant

12. Uddyb gerne hvorfor du mener det er vigtigt / ikke vigtigt.

13. Hvad vil du betegne som de tre største udfordringer ved at samarbejde med ejerkommunen/forsyningen om klimatilpasningsprojekter med et rekreativt formål?

14. Hvad vil du betegne som de tre største fordele eller potentialer ved at forsyningen som selvstændig virksomhed kan samarbejde med ejerkommunen/forsyningen om klimatilpasningsprojekter med et rekreativt formål?

Undersøgelsen er færdig. Husk at trykke AFSLUT.

TAK for din tid!

Med venlig hilsen

Charlotte Malling

Hvis du har yderligere kommentarer, er du velkommen til at skrive dem nedenfor.

Du kan printe dine svar ved at trykke på printerikonet her.

