

Roller og rammebetingelser i samarbejdet

Analyser og overvejelser om, hvad der står på spil imellem parterne i samarbejdet

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Relationer imellem kommunale forvaltninger og forsyningsselskaber
3. Relationerne imellem flere forsyningsselskaber
4. Relationer imellem flere kommunale forvaltninger
5. Beredskabets relationer til kommuner og forsyningsselskaber
6. Sammenfatning – håndtere forskelligheder

Indledning

Et frugtbart professionelt samarbejde mellem aktører som forsyningsselskaber, kommunale forvaltninger og kommunale beredskaber forudsætter både en konkret viden om hinandens faktuelle rammebetingelser og eksistensgrundlag, men også en gensidig nysgerrighed over for organiseringen, kompetencerne, den politiske virkelighed, kulturen og traditionerne hos hverandre: Hvad er de grundlæggende succeskriterier hos ens samarbejdspartner? Hvorfor handler vedkommende, som hun eller han gør?

Det er vores erfaring, at et samarbejde som Usserød Å Samarbejdet kun kan blive succesfuldt, hvis parternes roller og rammebetingelser artikuleres løbende, og alle derved opnår en forståelse af hinandens bevæggrunde, prioriteringer og adfærd.

I dette kapitel vil vi prøve at skitsere aktørernes rammebetingelser og roller i konteksten af et Usserød Å Samarbejde om klima, miljø og rekreation i og langs Usserød Å. Vi har prøvet i meget kort form at fokusere på forskellene imellem aktørerne og på, hvor der måske er samarbejds-mæssige udfordringer.

Der er mange emneområder, som ikke er belyst i det følgende, men det er vores mål, at kapitlet vil illustrere, at det er ved at fokusere på forståelsen og anerkendelsen af de forskellige betingelser for drift og udvikling hos hinanden, at man opnår en gensidig anerkendelse af forskellighederne og en lyst til at bruge dem konstruktivt i et samarbejde.

Relationer imellem kommunale forvaltninger og forsyningsselskaber

Kommunale forvaltninger og forsyningsselskaber reguleres og drives fundamentalt forskelligt, og forståelsen af denne forskellighed er central for etablering af relationer imellem de to.

Kommunerne skal som offentlig myndighed sikre almenvellet og er ansvarlig for "vand på overfladen" og vandmiljøet i åer. Alle kommunens aktiviteter er skattefinansierede.

Forsyningsselskaber er typisk aktieselskaber, ejet af en eller flere kommuner. Selskabernes formål er at sikre forsyning, og selskabernes aktiviteter er reguleret af bl.a. vandsektorlovgivningen, selskabslovgivningen og årsregnskabsloven. Selskabernes aktiviteter er brugerfinansiere-

de, og selskaberne må kun udføre opgaver, der er lovlige som konsekvens af vandsektorloven, bestemt i en evt. ejerstrategi, og som kan finansieres via opkrævning af takster.

Efter at forsyningerne blev udskilt fra kommunerne i aktieselskaber i 2010, har de to parter haft helt forskellige rammevilkår - hhv. forvaltningsmæssige og selskabsretslige. Den klassiske styringskæde imellem kommunalbestyrelse, forvaltning, de udførende og borgerne blev ændret radikalt ved udskillelsen.

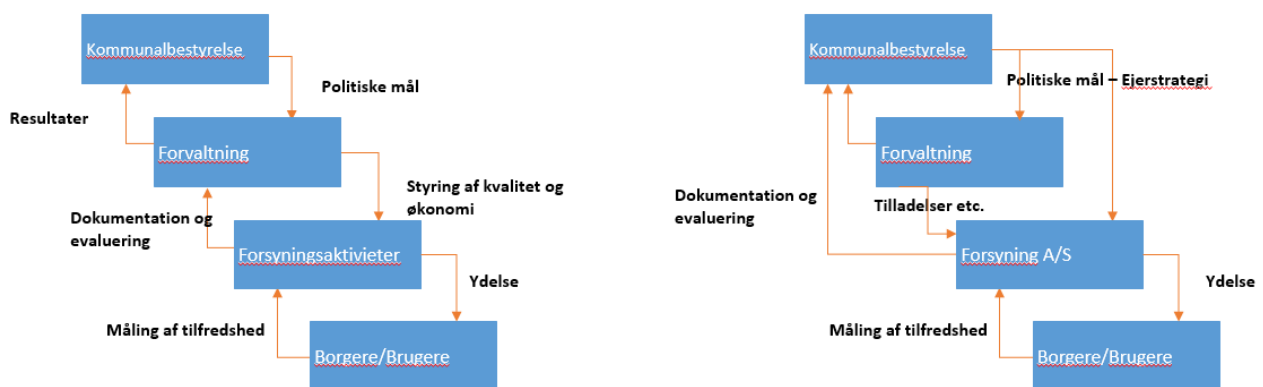


Fig. 1 Styringskæder hhv. før og efter udskillelsen af forsyningerne (inspireret af "De kommunale Styringsmodeller", www.kl.dk)

Kommunernes indsats på områderne klima, miljø og rekreation reguleres af en omfattende natur- og miljølovgivning. Kommunen udarbejder spildevandsplaner, hvor kommunens ambitioner på området beskrives. Kommunen kan - og udarbejder typisk - en ejerstrategi, som beskriver, hvordan forsyningsselskabet skal drives. I ejerstrategien fastlægges også serviceniveau og miljø- og servicemål for den aktuelle periode. Ejerstrategien vedtages på forsyningsselskabets generalforsamling.

Forsyningsselskaberne skal levere teknisk baggrundsmateriale med forudsætninger og redegørelser til brug ved udarbejdelsen af de kommunale spildevandsplaner, men de er ikke formelt forpligtet til at følge disse forudsætninger. Selskaberne gør det oftest, fordi opfølgning på planen typisk indgår i den ejerstrategi, som kommunen kan udarbejde for selskabets aktiviteter jf. ovenfor.

Kommuner kan igangsætte udviklingsprojekter på vand- og klimaområdet, som de kan ønske medfinansieret af forsyningsselskaberne. Forsyningsselskaberne kan dog kun igangsætte aktiviteter, som er en konsekvens af vedtagne miljø- og servicemål, når målene og deres konsekvens for taksterne er godkendt af Forsyningssekretariatet. Forsyningerne kan, men er ikke forpligtet til, at medfinansiere projekter igangsat af kommunen/ejerne og må under alle omstændigheder kun medfinansiere den teknisk "nødvendige" løsning.

Forvaltningerne udarbejder udledningstilladelser for forsyningsselskabernes spildevandstekniske anlæg, mens evt. påbud til forsyningsselskaberne gives af Naturstyrelsen.

Som det fremgår, er der begrænset planmæssig og driftsorienteret kontakt imellem forvaltningerne og forsyningsselskaberne. Forvaltningerne har typisk en tilsynsrolle i forhold til forsyningernes drift og aktiviteter.

Samarbejdet imellem kommune og forsyningsselskab foregår via ejerstrategien, miljø- og servicemålene og generalforsamlingen. De kommunale repræsentanter i selskabets bestyrelse repræsenterer ikke kommunens interesser, men skal alene varetage selskabets ditto.

Forsyningssekretariatet er central for forsyningsselskabets virke, fordi sekretariatet fastsætter selskabets prisloft en gang årligt. Godkendelsesprocessen er langvarig (typisk to år), og resultatet er afgørende for selskabets fortsatte lovlige drift. De kommunale forvaltninger har som sådan ingen direkte relationer til Forsyningssekretariatet.

Som det fremgår, har Vandsektorloven og etableringen af forsyningsselskaberne 1. januar 2010 brudt den styringskæde, som var realiteten før adskillelsen af forvaltning og forsyning. Forvaltningerne og forsyningerne har efterhånden etableret sig i deres "nye virkelighed", men faktum er også, at der stadig på mange områder er en slags samhørighed mellem de forvaltninger og forsyninger, som før 2010 hørte sammen.

Samhørigheden viser sig som dyb viden om, hvad der "foregår" hos hinanden, men også til tider som en utålmodighed og irritation, når de respektive parter fastholder deres nye rolle og insisterer på, at rammer og vilkår nu er anderledes, selv om "Vi plejer at kunne finde pragmatiske løsninger og tale om det". Dialogen er nu nødvendigvis mere formel. Der skal laves indstillinger, budgetterne skal være skarpere og have ophæng i spildevandsplanlægning osv. Det er her, den helt grundlæggende forskel på at være et aktieselskab, som skal drive og eje anlæg finansieret af en på forhånd fastsat indtægt (taksterne), og på at være en kommunal forvaltning, som har ønsker og krav til spildevandshåndtering og klimaarbejde, viser sig.

Konsekvensen af de brudte styringskæder er, at forsyningsselskabernes fokuserer på en smidig og økonomisk rentabel drift, der lever op til målene sat af generalforsamlingen og ikke i så høj grad på udvikling og innovation. Forsyningssekretariatets sagsbehandlingstider og ofte snævre fokus på drift fratager i realiteten også forsyningerne deres agilitet og fleksibilitet i forhold til at reagere på konkrete hændelser, trends i tiden, ønsker fra brugere/borgere eller ideer fra forvaltningen. Forvaltningerne derimod mødes stadig med krav fra borgere og politikere om at være innovative, hurtige, forandringsparate og kreative i forhold til at løse deres opgave mere effektivt og ofte med færre ressourcer.

Dr. Jur. Ellen Magrethe Basse skriver i artiklen "Evaluerings af vandselskabernes rammebetingelser"¹: "...og Forsyningssekretariatets styring, som har resulteret i barrierer for vandselskabernes udnyttelse af et innovativt potentiale som miljø- og ressourceforvaltere".

¹ Tidsskrift for Miljø, Januar 2015

Det er altså en udfordring at få forsyningsselskabernes og forvaltningernes verdener til at mødes, og det må konstateres, at et samarbejde som Usserød Å Samarbejdet må udfordre rammerne hos parterne og prøve at "skubbe" til rollerne og måske også til lovgivningen. Parterne skal være indstillet på at tage udfordringen op og både udfordre og lade sig udfordre for at opnå synergi og via samarbejdet øge innovation og udvikling til gavn for åen og brugerne.

Relationerne imellem flere forsyningsselskaber

Forsyningsselskaber kan drive og eje anlæg i fællesskab og det er almindeligt med den type samarbejde om rensningsanlæg, bygværker af forskellig slags mv.

En barriere for samarbejde imellem flere forsyningsselskaber kan være deres forskellige størrelse, selskabsstruktur, organisering og økonomisk råderum. Alle opgaver er som nævnt brugerfinansierede, og taksterne fastsættes særskilt for hvert selskab. Selskaberne i et samarbejde kan have forskellig opbakning fra deres generalforsamling/ejerstrategi, og de kan have forskellig økonomisk udgangspunkt. Udfordringen, når der etableres samarbejder på tværs af forsyninger, bliver derfor at undgå, at det forsyningsselskab, som har det relativt mindste råderum i forhold til en fælles opgave/indsats/projekt, sætter niveauet for de øvrige selskabers medvirken, selv om sidstnævnte faktisk har større muligheder.

Et effektivt samarbejde om en given opgave/område imellem forsyninger kræver også, at de involverede kommuner (to eller måske flere) koordinerer dele af deres respektive spildevandsplaner, og det fordrer derudover, at der vedtages fælles miljø- og servicemål for det opgældende område/projekt/indsats. Hvis dette ikke er tilfældet, skal forsyningsselskaber langs f.eks. en å skulle agere i forskellige politiske og økonomiske virkeligheder afhængig af, hvilken del af åen der er tale om. Det samme gælder, når flere forsyninger vil samarbejde om at leve op til krav i udledningstilladelser fra deres fælles anlæg. Hvis ikke de involverede kommuner koordinerer kravene i deres udledningstilladelser, kan det være svært for samarbejdende forsyninger at få noget reelt ud af samarbejdet.

Relationer imellem flere kommunale forvaltninger

Mange kommuner samarbejder allerede i både formelle og uformelle strukturer om at løse opgaver, der involverer anlæg, projekter, borgere og virksomheder, som har aktiviteter på tværs af kommunegrænserne. Samarbejderne strækker sig fra driftsopgaver på vej- og park-området til ældrepleje osv.

I relation til et vandløb er det muligt for kommuner at koordinere og på den måde standardisere udledningstilladelser givet af de respektive forvaltninger, således at aktørerne langs vandløbet (forsyningsselskaberne, borgerne etc.) oplever sammenhængende krav.

Kommuner kan også udarbejde fælles regulativer for et fælles vandløb. Hørsholm, Fredensborg og Rudersdal Kommuner har således i fællesskab udarbejdet og samtidigt fremlagt og fået vedtaget et fælles regulativ for Usserød Å i respektive politiske udvalg. Kommunerne har også indgået aftale om fælles vandløbsvedligeholdelse (grødeskæring) og udarbejdet en fælles beredskabsplan for åen, som er fremlagt og vedtaget i alle kommuner.

Ovenstående er eksempler på samarbejder, der ikke udfordrer forvaltningernes integritet, identitet og autoritet som de, der udmønter lovgivning og træffer afgørelser for den pågældende kommunes borgere og virksomheder. I de nævnte eksempler samarbejdes om en given problemstilling, og selv om én forvaltning måske står for f.eks. at indgå aftale med en rådgiver, bidrager alle proportionalt og praktisk til finansiering og praktik. Forvaltningens medarbejdere bringer så resultatet af samarbejdet (et produkt etc.) tilbage i egen forvaltning og udarbejder selv relevante indstillinger til egne udvalg etc. efterfølgende.

"[Usserød Å Samarbejdet](#)" er et eksempel på et aftalt samarbejde imellem forvaltninger og forsyningselskaber om at sikre åens tilstand. Aktiviteter og finansiering aftales løbende i samarbejdet efter ovenstående princip. Måske er det udfordringen for Usserød Å Samarbejdet at bringe samarbejdet imellem kommuner op på et andet niveau, hvor forvaltningerne – inden for rammerne af kommunalfuldmagten – i langt højere grad udvirker, at der sikres fælles og identisk politisk opbakning – fx i form af fastlæggelse af ens serviceniveauer i de respektive kommuner. Derudover bør samarbejdet udarbejde fælles materiale, køre parallelle processer i forvaltningerne, dele vurderinger som ligger til grund for afgørelser etc.

På samme måde som ved et øget samarbejde imellem forsyningselskaber vil det være en udfordring, at forvaltninger – selv om den lokale politiske opbakning er til stede - ikke nødvendigvis og til enhver tid har samme ressourcemæssige råderum til projekter/indsatser/opgaver. Forvaltningerne har forskellige størrelser, organisering, bemandings- og kompetenceprofil, og prioriteringerne varierer over tid. Skal der etableres tværkommunalt samarbejde, er opgaven derfor at afbalancere ambitioner og ressourcer loyalt inden for samarbejdskredsen og samtidig sikre, at de parter, som faktisk har ressourcerne på et givet felt, kan sætte dem i spil til gavn for fællesskabet.

Beredskabets relationer til kommuner og forsyningselskaber

En forudsætning for at sikre miljø og vandkvalitet i åen og undgå oversvømmelser er, at selskabernes og forvaltningernes relationer til beredskabet er gode, at roller og ansvar er klart defineret, og der eksisterer et fælles grundlag (beredskabsplaner) at arbejde ud fra.

Det er essentielt at afstemme omgivelsernes forventning til beredskabets indsats før, under og efter en hændelse, og det er her, det er vigtigt at kommunikere klart og tydeligt, fordi forventningerne til kommunernes indsats i forbindelse med oversvømmelser typisk er høje og ukonkrete. Borgerne forventer, at kommunerne "ordner alt", men faktum er, at der ikke eksisterer normer eller standarder for, hvilken indsats kommuner skal yde. Indsatsen er altid en konsekvens af den konkrete situation, og der foretages altid en prioritering.

Normalt ser borgerne kun den del af det kommunale redningsberedskab, som har de "blå blink", men kommunens samlede beredskab omfatter mange andre enheder og forvaltninger, som kan aktiveres. Der skelnes imellem det statslige redningsberedskab (Beredskabsstyrelsen, en række ekspertberedskaber og de statslige centre) og det kommunale redningsberedskab. Det kommunale redningsberedskab er det kommunale brandvæsen, og al indsats baserer sig på Beredskabsloven², hvoraf det fremgår, at det kommunale brandvæsens opgave er at forebygge,

² Kapitel 3, § 12, Lovbekendtgørelse nr. 660 af 10/06/2009.

begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger eller overhængende fare herfor, og det er lovens prioritering (menneskeliv, værdier og miljø), som følges.

Udgangspunktet for kommunens beredskab er det såkaldte sektoransvar, som også er beskrevet i Beredskabsloven³. Sektoransvaret betyder, at den myndighed, virksomhed eller institution, der til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret ved ekstraordinære hændelser, større ulykker og katastrofer.

Ved f.eks. større oversvømmelser inden for kommunegrænsen, der kræver en indsats ud over indsatsen fra det kommunale redningsberedskab, vil den kommunale beredskabsstab - typisk med borgmester og kommunaldirektør i spidsen - prioritere kommunens samlede indsats, midler og udstyr. Ved større hændelser, som involverer flere kommuner, vil politiet påtage sig den koordinerende ledelse og indkalde den lokale beredskabsstab i politikredsen (LBS). Ved meget store landsdækkende hændelser vil den nationale operative stab (NOST) træde sammen under politiets ledelse og ligeledes skabe overblik og prioritere indsatsen/indsatserne.

Kommunen er forpligtet til at udarbejde en samlet overordnet plan for kommunens beredskab (Niveau I). Niveau I-planen fokuserer på store, ekstraordinære og tværgående hændelser. Niveau I-planen understøttes af Niveau II-planer (delberedskabsplaner for de enkelte forvaltningsområder) og Niveau III-planer (beredskabsplaner for konkrete objekter eller hændelser, som håndteres decentralt). Den særlige beredskabsplan for Usserød Å er en fælles objektplan. Der skal være en entydig sammenhæng mellem de kommunale beredskabsplaner og objektplanen.

Beredskabsplanerne beskriver, hvordan og hvornår de enkelte aktører i beredskabet skal samarbejde før, under og efter en hændelse. Den kan også beskrive, hvilke ressourcer af alle slags (udstyr, mandskab etc.) parterne har til rådighed.

Hvis der opstår nødsituationer i form af oversvømmelser eller tilsvarende som følge af ekstremregn etc., skal forsyningerne samarbejde med det samlede beredskab i det/den pågældende område/kommune.

Nordsjællands Brandvæsen vil – uanset at der foreligger en særlig beredskabsplan for Usserød Å – således ikke kunne "favorisere" området omkring Usserød Å i en situation, hvor det f.eks. regner kraftigt i hele Nordsjælland. En akut indsats i en sådan situation vil altid basere sig på redningsberedskabets samlede vurdering af situationen. Dertil kommer at, hvis den lokale beredskabsstab under politiets ledelse etableres, vil den skulle foretage en helhedsorienteret vurdering af situationen i hele politikredsen og dermed prioritere mandskab og materiel på tværs af kommunerne.

Udfordringen for Usserød Å Samarbejdet er således at inddrage alle interessenter så meget som muligt i både udarbejdelsen og implementeringen af de kommunale beredskabsplaner og beredskabsplanen for Usserød Å. Beredskabsplanen og øvelserne er helt centrale, fordi det er

³ Kapitel 5, § 24-28, Lovbekendtgørelse nr. 660 af 10/06/2009.

her, Usserød Å Samarbejdets parter overfor hinanden og omverdenen tilkendegiver, hvad der skal foretages og af hvem før, under og efter en hændelse og med hvilke ressourcer. Man kan tale om en slags "musketer-ed", som således laves "i fredstid" og beskriver, hvad hver aktør bidrager med.

I praksis har ovenstående den konsekvens, at hvis Usserød Å Samarbejdet oplever en hændelse, som er "begrænset" til Usserød Å og opland, vil Usserød Å Beredskabsplanen træde i kraft. Hvis Usserød Å derimod blot er et af de steder, hvor en hændelse rammer inden for kommunegrænsen, så "afgiver" samarbejdet kompetence til den lokale kommunale beredskabsstab, og staben foretager så prioriteringerne. Når alle aktører rammes af oversvømmelser, indgår objektplanen altså som et væsentligt element i den samlede indsats, som andre aktører end Usserød Å Samarbejdet så har kommandoen over.

Det er vigtigt at "træne" samarbejdet mellem de enkelte aktører i Usserød Å Beredskabsplanen ved øvelser, sådan at planen jævnligt bliver "trykprøvet", evalueret og revideret, samtidig med at aktørernes kendskab til hinanden sikres. Hvis beredskabsplanen har været i brug i en aktuel hændelse, skal der ligeledes sikres en erfaringsopsamling med henblik på optimering af planen.

Sammenfatning – håndtere forskelligheder

Det står klart, at der er både principielle og lokale forskelle imellem de enkelte parter forudsætninger og rammebetingelser for at indgå i tværkommunalt samarbejde. En del af disse er givne af lovgivning og forvaltningsmæssige principper og vil formentlig bestå et stykke tid fremover, uanset hvor uhensigtsmæssige de måtte forekomme i et samarbejde.

Men der er også tale om forskelle og forskelligheder, som i praktisk samarbejde kan håndteres eller om nødvendigt elegant omgås. Ud fra de overvejelser vi har været igennem i Usserød Å Samarbejdet vil vi pege på især tre forudsætninger for at kunne lykkes med dette:

- Forskellighederne skal både erkendes og forstås af den enkelte aktør i samarbejdet
- Der skal være gælde vis grad af "én for alle – alle for én" princip i udmålingen af indsats og ressourcer. Millimeterretfærdighed vil bremse ethvert praktisk samarbejde
- Der skal være vedvarende politisk fokus og opbakning, som giver den nødvendige tid til udvikling og tillidsopbygning på alle niveauer.

I bl.a. artiklerne "[Design af et tværkommunalt samarbejde](#)" og "[Samarbejdet i praksis](#)" diskuterer vi, hvordan disse forudsætninger kan opfyldes igennem forberedelsen og udøvelsen af et tværkommunalt samarbejde.