

## Samarbejdet fra den FAGLIGE vinkel

Fokusering på OPGAVEN frem for barrierer

### Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Decentraliseringens udfordringer
3. Dilemmaer og udfordringer i praksis
4. Case studie: Forbedret vandmiljø ved indgreb i afløbssystemet
5. Afsluttende refleksioner

### Indledning

I artiklerne "[Råderum for tværkommunalt samarbejde](#)" og "[Roller og rammebetingelser i samarbejdet](#)" har vi undersøgt de rammebetingelser og generelle dilemmaer, der er på spil imellem parterne i et tværkommunalt samarbejde om Usserød Å. I disse artikler har vi vist, hvorledes lovgivning, organisering, kulturer og praksis kan lægge så snævre og komplekse rammer, at de næsten kan bremse et tværgående samarbejde på forhånd.

I denne artikel vil vi prøve at frigøre os fra de formelle rammer og mekanismer i samarbejdet, og vende tilbage til selve formålet – dvs. de vigtige samfundsmæssige opgaver, som parterne tilsammen og hver især er sat i verden for at løse.



Fig. 1: De faglige domæner, der er involveret i UÅ Samarbejdets mission

Som det beskrives i det efterfølgende, har det omgivende samfund en berettiget forventning om, at de offentlige virksomheder og forvaltninger løser de fælles opgaver uden skelen til organisatoriske barrierer og siloer.

I det følgende vil vi undersøge, hvad der ud fra et opgave-fagligt perspektiv kan være på spil af barrierer og dilemmaer, og diskutere, hvordan disse skal tænkes ind i samarbejdets organisering og praksis.

### Decentraliseringens udfordringer

I april 2015 udsendte den daværende regering oplægget Fælles velfærd. Pejlemærker for fremtidens offentlige sektor<sup>1</sup>. Heri skrives bl.a.:

*"I en decentral offentlig sektor kan det være en udfordring at sikre samarbejde og koordination på tværs af kommune- og regionsgrænser samt mellem stat, kommuner og regioner. Det er vigtigt, at udfordringerne løses, så den decentrale organisering ikke udgør en barriere for sammenhængende service, et højt og forholdsvis ensartet kvalitetsniveau og effektiv økonomisk drift".*

Omend oplægget sigter mere overordnet end specifikt på den vand- og miljøtekniske sektor, er der rigtig mange elementer i ovenstående citat og oplægget i øvrigt, som Usserød Å Samarbejdet kan nikke genkendende til.

I rapporten Klimatilpasning i de danske kommuner – et overblik<sup>2</sup> konkluderes det bl.a:

- *"Tværfaglige projektsamarbejder om konkrete problemer med processtøtte er et af de midler, der skal til for at få fremme samarbejdet og dermed implementeringen af klimatilpasningen".*
- *"Klimatilpasning berører mange fag- og sektorområder i kommunerne, og derfor er det nødvendigt at etablere tværfagligt og tværsektorielt samarbejde".*
- *"Et manglende samarbejde udgør en stor barriere for klimatilpasningen i kommunerne. Den samlede undersøgelse viser, at klimatilpasning i høj grad er et teknisk præget arbejdsfelt, dog er det rekreative perspektiv på tilpasningstiltag og flersidige løsninger på vej i mange kommuner. Men det opleves som vanskeligt at få forskellige fagligheder inden for det tekniske område til at samarbejde og udvikle fælles forståelse af klimatilpasningen og endnu vanskeligere at gå på tværs af sektorområderne."*
- *"Offentlige myndigheder har en fælles forpligtelse til at arbejde endnu tættere sammen om løsningen af offentlige opgaver, så den offentlige sektor ikke optræder som adskilte søjler".*

Usserød Å Samarbejdet er altså en pionér på et område, der anerkendes som eksisterende, og som der er politisk fokus på. Igennem arbejdet kunne vi dog konstatere, at der er formidlet relativt få beskrivelser af præcis, hvilke tværkommunale udfordringer der ligger i opgaveløsningen, og af konkrete erfaringer med **hvordan** de kan løses.

<sup>1</sup> "Fælles velfærd – Pejlemærker for fremtidens offentlige sektor": Regeringen/Finansministeriet, April 2015

<sup>2</sup> Thomas Helleesen, Dorthe Hedensted Lund, Vibeke Nellemann og Karina Sehested: "Klimatilpasning i de danske kommuner – et overblik" Arbejdsrapport, Skov & Landskab 121/2010

## Dilemmaer og udfordringer i praksis

I baggrundsmaterialet findes bl.a. tre beskrivelser ("cases") for typiske opgaver, der skal løses inden for samarbejdets mission (se også fig. 1) - af medarbejdere hentet fra de seks partners egen organisation.

Som det illustreres i de tre cases, vil arbejdet undervejs ofte møde dilemmaer og overvejelser som f.eks.:

- Hvad er vigtigst: Klimatilpasningen eller opfyldelse af vandmiljøkrav?
- Hvad er vigtigst: Principielt hensyn til vandmiljøet eller realiserbare tekniske løsninger på akutte oversvømmelsesproblemer
- Hvad prioriteres højest: Vandmiljøet og den biologiske diversitet eller udbygning af bolig og erhvervsområder?
- Hvilke borgere prioriteres højest: Borgere langs åen i Fredensborg eller i Hørsholm?
- Hvad skal de faglige medarbejdere prioritere: Nye klimatilpasningsprojekter som kommer relativt få borgere til gode eller generel sagsbehandling og tilsyn?
- Skal samarbejdet arbejde efter lovens bogstav eller lovens intension?
- Skal samarbejdet indrette sig ukritisk efter lovgivningen eller udfordre den? – og hvor?
- Hvad er vigtigst: Pragmatiske kompromisser eller principielt korrekte afgørelser?

En del af disse dilemmaer er almengyldige for miljøforvaltningsarbejde, uanset om arbejdet foregår tværkommunalt eller ej, og ligger nok indbygget i forvaltningens rammebetingelser og i fagmedarbejdernes egen personlige faglige etik og holdninger.

Men nogle kommer særligt i spil i et tværkommunalt samarbejde, og andre er særlige dilemmaer, der opstår i snitfladerne imellem flere aktører. Det er især de sidstnævnte vi har undersøgt i Usserød Å Projektet, ved hjælp af casestudier af tre forskellige opgavetyper:

- **Klimatilpasning:** Indgreb over for regnvandstilledning til et vandløb beliggende på en kommunegrænse, se "[Case om Brønsholmdalgrøften](#)".

Denne case er interessant, dels fordi den er meget konkret og virkelighedsnær, dels fordi den illustrerer, hvordan uhensigtsmæssige organisatoriske og formelle barrierer sammen med fagligt/principielle standpunkter og historiske kontroverser kan skabe en fastlåst situation, som kun kan løses, hvis der er vilje til at sætte opgaveløsningen over principper og kommunegrænser.

- **Naturbenyttelse:** Sammenhængende stiforløb for adgang langs Usserød Å, se "[Case om fælles rekreativ sti](#)".

Denne case er interessant, fordi den illustrerer de interne barrierer og prioriteringer i de enkelte kommuner, som i praksis vanskeliggør en helt indlysende værdifuld fælles opgaveløsning. Det er her interessant at se, hvor mange ideer og muligheder, som relativt let kommer på bordet og ned på papir i en sådan proces blandt fagprofessionelle på tværs af kommunegrænser. Det er ligeledes interessant at notere sig, at der allerede lå et brugbart

forarbejde til en sådan sammenhængende sti, udført og efterladt som arvegods fra det tidligere amt.

Men der peges også på, at den faglige opgaveløsning på dette felt ikke er så grænseoverskridende kompleks, at der nødvendigvis kræves et tværkommunalt fagligt forum med fælles værktøjskasse, som det er tilfældet inden for klimatilpasning og vandmiljøbeskyttelse.

Værdiskabelsen ved en fælles tværkommunal opgaveløsning fås primært, hvis det medfører, at der tilvejebringes den politiske prioritering og ressourcetildeling, der skal til for at drive indsatsen frem.

- Vandmiljø – beskyttelse: Indgreb over for spildevandstilledning. Se "[Case om vandmiljø](#)".

Denne case er særligt interessant, fordi den går ned i en opgaveløsning, som forventes at blive et vigtigt fremtidigt virkefelt for Usserød Å Samarbejdet. Casestudiet er samtidig en slags test af, om samarbejdsmodellen er meningsfuld set fra opgaveløsnings perspektiv. Af denne grund har vi valgt at diskutere netop denne case mere indgående i det følgende.

#### **Case studie: Forbedret vandmiljø ved indgreb i afløbssystemet**

Som det også er beskrevet i artiklen "[Om Usserød Å](#)", er oplandet til Usserød Å stærkt urbaniseret, og både vandføring og vandkvalitet er kraftigt påvirket af regnvandsudløb fra separatsystemer og regnbetingede overløb fra fælles kloaksystemer. Desuden består ca. halvdelen af den normale sommervandføring af rensset spildevand.

Når missionen samtidig er at sikre, at "*åen (for)bliver en værdifuld naturressource*", er det derfor naturligt, at en indsats for at reducere eller helt fjerne de regnbetingede overløb fra fælleskloak kommer i spil.

I udviklingsfasen forud for UÅ Samarbejdet har medarbejderne gennemarbejdet en case for en sådan indsats, se "[Case om vandmiljø](#)". Dette casestudie skal ikke gengives i detaljer her, men det fremgår tydeligt, at selv ud fra et helt lokalt perspektiv uden tværkommunalt samspil er det ganske tungt at drive en indsats igennem på konkret, kort sigt.

I fig. 2 nedenfor vises den "slagne gang" for et typisk sagsforløb, hvor tiltag for det aktuelle overløb ikke allerede er indeholdt specifikt i forsyningens godkendte anlægsplaner og gældende forpligtelser.

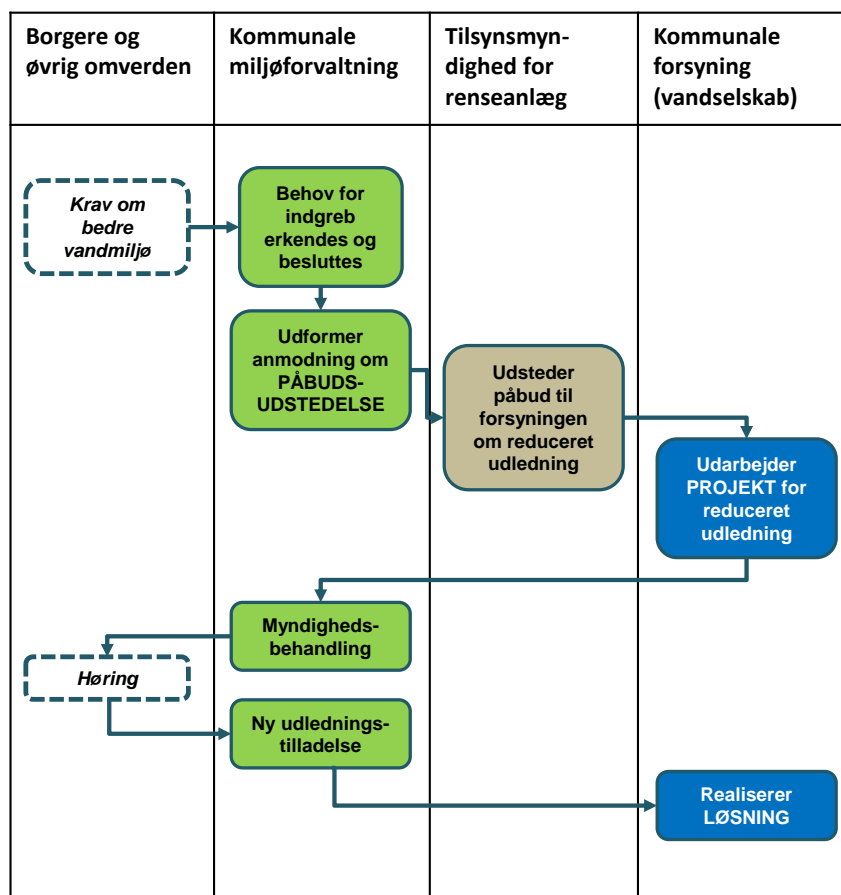


Fig. 2: Diagram for et formelt sagsforløb ved indgreb imod kloakoverløb – Uden tværkommunalt samspil

Uanset om både problemstilling og løsning i en sådan case måtte være anerkendt og accepteret af både kommunal forvaltning og vandselskabet, er det oftest ikke muligt at iværksætte løsningen uden igen at støde på de centrale dilemmaer, der ligger gemt i de formelle rammebetingelser og den mangelfulde styringskæde imellem kommune og forsyning:

- Kommunen har ingen adgang til at iværksætte den fysiske indsats, det kan kun forsyningen.
- Forsyningen kan kun iværksætte tiltaget over for kloakoverløbet, såfremt det lovligt kan takstfinansieres.
- Og dette kræver et tydeligt grundlag i form af vedtaget miljømål og/eller forpligtende spildevandsplan.

Hvis ikke de formelle betingelser for takstfinansiering af det spildevandstekniske arbejde er opfyldt, kan det kun iværksættes igennem påbud som vist på diagrammet.

"Påbud" er altså, teoretisk set, et element, som forvaltning og forsyning kunne anvende i enighed som en slags styringsværktøj. Men i praksis er dette ikke nogen konstruktiv vej at gå, og

det er næppe heller tanken med selve påbudsinstrumentet i Miljøloven, at det skal bruges af det offentlige selv til at tvinge egen indsats igennem.

Det formelle sagsforløb har endvidere som grundprincip, at udformningen af funktions- eller udløbskrav (kommunen) er adskilt fra udformning af løsningsforslag (forsyningen). Dette er ikke hensigtsmæssigt, vi taler om en fælles, samfundsmæssig opgave.

Ud fra et opgaveløsnings-perspektiv mangler der et veldefineret forum, hvor problemstillinger kan belyses ud fra hele vandsystemets perspektiv, og hvor løsninger kan modnes i fællesskab blandt fagmedarbejdere fra både forsyninger og kommuner.

Usserød Å Samarbejdet er udtænkt til netop at være et sådant forum, lad os se på hvordan denne organisationsform kan komme i spil i samme case som ovenfor.

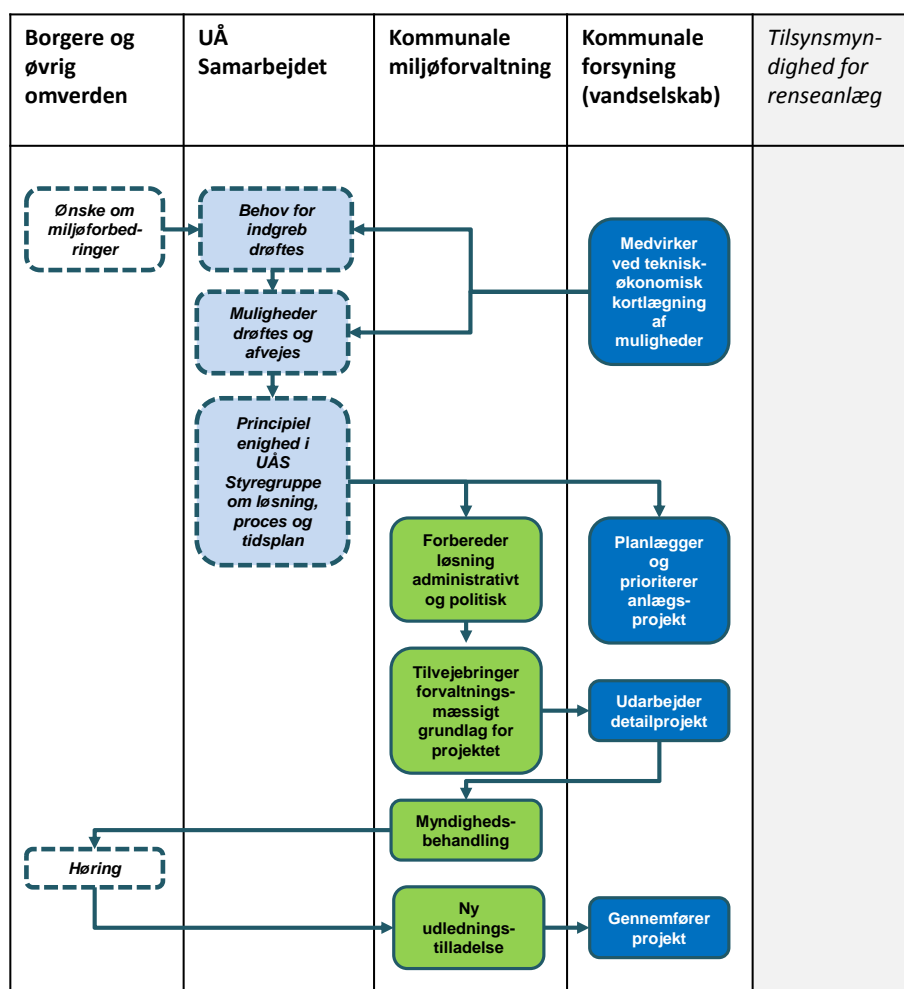


Fig 3: Diagram for sagsforløb håndteret i et tværkommunalt samarbejde.

De afgørende forskelle imellem dette scenarie og det foregående er:

- At problemstillingen bliver fagligt belyst til bunds og i fællesskab, ved udnyttelse af alle kompetencer og fælles værktøjer, og med ressourcedeling fra samarbejdets parter.
- At der skabes faglig konsensus hele vejen rundt, før sagen bringes videre.
- At der sikres en åben og gennemsigtig drøftelse og afvejning af løsningen og dens økonomi, holdt op imod de øvrige opgaver der ligger hos de involverede parter.
- At alle parter, både opstrøms og nedstrøms det konkrete anlæg, deltager direkte i afklaring og løsningsforslag. Erfaringerne fra Usserød Å Samarbejdet viser, det er muligt at afbalancere deltagelsen og indflydelsen efter den konkrete problemstilling uden at kompromittere samarbejdets ånd.

Til forskel fra enkelt-kommune modellen i figur 2 kan den tværkommunale model sikre helhedsbetragtning og konsensus og vil rent opgavefagligt være en langt mere tilfredsstillende fremgangsmåde.

Idegrundlaget/rationalet bag den viste tværkommunale model er, at så snart der er skabt konsensus om beslutning og proces på både fagmedarbejder- og ledelsesniveau hos alle parterne – både forsyninger og kommuner – så kan der findes en vej igennem de politiske og formelle processer frem til handling og løsning. Denne "vej" vil være situationsbestemt, derfor er metoden vist på generelt niveau i fig. 3.

Et "påbud" vil sjældent være førstevalg blandt metoderne. Det vil også være politisk ulogisk at ty til dette instrument, hvis der faktisk er enighed imellem parterne.

Erfaringer fra Usserød Å Samarbejdet viser, at det eksempelvis er muligt at gennemarbejde en fælles miljømåls-beskrivelse og få den bragt igennem alle de politiske vedtagelser som fælles gods, med reference til den vedtagne fælles politiske vision.

Der er dog et par kritiske processer, som skal helt på plads, hvis den tværkommunale model skal fungere optimalt, se også fig. 3.

- √ Det kan ikke tages for givet, at forsyningens tekniske eksperter er til rådighed for udvikling af løsningsforslag på projekter, som vist på modellen. Der er her nogle formelle barrierer og betingelser i Vandsektorlovens regelsæt og principper, som skal håndteres (evt. pragmatisk), før et stabilt samarbejde kan etableres.
- √ Det er afgørende, at der etableres fælles faglige rammer og metoder for opgaveløsningen. I Usserød Å Samarbejdet har den fælles hydrauliske model været et uundværligt værktøj, med den har vi undgået uproduktive kontroverser om datagrundlag og forudsætninger.
- √ En "fælles forståelse" og "enighed" i samarbejdet er ikke tilstrækkelige styringsinstrumenter til at iværksætte konkrete handlinger. Der skal tilvejebringes et politisk og formelt beslutningsgrundlag, der kan bære helt igennem de demokratiske og ledelsesmæssige processer.



I disse processer bliver vandsektorloven og dens administration i Forsyningssekretariatet en unødigt komplicerende og forsinkende faktor i en samfundsmæssigt vigtig fælles opgaveløsning.

### Afsluttende refleksioner

De tre casestudier har bekræftet, at "den faglige" tilgang til de fælles samfundsmæssige opgaver ikke kan løsrives fra de politiske, organisatoriske og juridiske rammebetingelser, der diskuteres i andre artikler i denne serie.

Der er især to forhold, som regelmæssigt dukker op blandt praktikerne i relation til fælles opgaveløsning:

- "Forsyningen" er nu en selvstændig virksomhed. Betydningen af dette skal forstås og respekteres – Ellers er et samarbejde umuligt.

Kommuner og forsyningsselskaber reguleres af to meget forskellige regelsæt. Hvor kommunen skal have almenvellet for øje, skal forsyningen til syvende og sidst have selskabets ve og vel for øje og er samtidig underlagt en statslig ramme for selskabets økonomi. Det betyder, at selv om begge har fokus på håndteringen af spildevand, kan foretrukne løsningsmodeller og handlemuligheder falde forskelligt ud.

Den beslutnings- og arbejdsgang, der er skitseret i case studiet om vandmiljøindgreb, kunne være et bud på gentænkning af kommunernes "styringskæde" i forhold til forsyningsselskaberne.

- Begrebet "serviceniveau" og dets praktiske anvendelse

I artiklen "[Råderum for tværkommunalt samarbejde](#)" har vi beskrevet anvendelsen og rækkevidden af dette begreb lidt nærmere.

Der er ingen tvivl om, at det i et praktisk samarbejde om opgaveløsningen er nødvendigt med en fælles ramme og målestok for de tekniske og praktiske udfaldskrav for indsatsen, eksempelvis for acceptable "vandstandskoter" langs en klimatilpasset Usserød Å.

Men som det også beskrives i artiklen "[Roller og rammebetingelser i samarbejdet](#)" samt baggrundsrapporten "[Aktører og rammebetingelser](#)", er det måske ikke hensigtsmæssigt eller nødvendigt at udvikle og definere et formaliseret fælles serviceniveau med de juridiske komplikationer, der kan ligge her. I stedet kan der arbejdes med målsætninger og dimensioneringskriterier på fagligt teknisk niveau, som blot uformelt verificeres i en styregruppe for samarbejdet.

Igennem udviklingsprojektet for Usserød Å Samarbejdet har vi været omkring forskellige typer opgaveløsning og overvejet, hvilken af disse som med fordel kan løses i en fremtidig fælles organisering. Et par eksempler kommer her:



- Vandløbsvedligehold: Der er indlysende praktiske, rationelle fordele ved at drive vedligeholdsarbejdet i fællesskab, og det sker også allerede i Usserød Å Samarbejdet. Denne opgaveløsning er desuden et eksempel på, hvordan flere hensyn skal afbalanceres: Hensynet til vandløbets økologiske tilstand over for vandføringsevnen ved kraftig regn. Afbalanceringen af disse hensyn skal dels ske i forhold til hinanden og dels indbyrdes imellem kommunerne, og denne afbalancering sker bedst i en tværkommunal faglig konsensusorganisation som Usserød Å Samarbejdet.
- Fælles metodik og normer for udledningstilladelser: Det vil være logisk at koordinere og afstemme normer og vilkår for udledningstilladelser til samme vandløb på tværs af kommunerne. I kraft af den rammesætning, der allerede ligger i vandplanerne, vil en sådan koordinering langt hen ad vejen være en faglig afstemning, som understøtter sagsbehandlingen uden at kompromittere de formelle myndighedskompetencer.

En fælles metodik vil naturligt kunne baseres på den fælles vandløbsmodel, der er udviklet i Usserød Å Samarbejdet.

Der er ikke langt fra de ovenstående ideer om fælles opgaveløsning til tanken om at dele medarbejderes specialkompetencer på tværs af kommuner. Noget sådant er i skrivende stund under udvikling i Usserød Å Samarbejdet, men det er pt. for tidligt at uddrage erfaringer og overvejelser herfra.