

Københavns Universitet
Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning

**Seks kommuners praksis og kapacitet i arbejde
med havvandsstigning og stormflod
- en interviewundersøgelse**

Gertrud Jørgensen (red).

Oktober 2019

Forfatter

Gertrud Jørgensen (red)

Interview blev gennemført af: Kristoffer Albris, Helle Tegner Anker, Ole Fryd, Gertrud Jørgensen, Roland Löwe, Karsten Arnbjerg-Nielsen, Tom Nielsen, Jesper Sølvér Schou, Katrina Wiberg.

Interviewkommuner: Frederiksværk, Horsens, Middelfart, Slagelse, Solrød, Vordingborg.

Bedes citeret

Jørgensen, G. (2019) (red): Seks kommuners praksis og kapacitet i arbejde med havvandsstigning og stormflod - en interviewundersøgelse. Arbejdsnotat udarbejdet for Realdania-kampagnen Byerne og det stigende havvand.

Notatet er udarbejdet med støtte fra Realdania

Introduktion

Formålet med denne interviewundersøgelse har været at få et overblik over hvor danske kommuner står lige nu med hensyn til arbejde med byer, havvandsstigning og stormflod. Hvilke udfordringer oplever de? Hvilke temaer arbejder de med? Hvilke problemer oplever de? Og hvad er deres kapacitet til at løfte opgaven?

Tidligere undersøgelser

Rambøll har foretaget en spørgeskemabaseret undersøgelse¹ om danske organisationers kapacitet og vurdering af rammevilkår for arbejdet med havvandsstigninger, afrapporteret i 2015, hvor 39 organisationer (kommuner og andre) svarede på et relativt kortfattet spørgeskema (10-15 minutter). Undersøgelsen konkluderede at godt 60% af lokale eller regionale ledelser havde en lav kapacitet til at arbejde med denne problemstilling, mens 23% havde en høj eller meget høj kapacitet. Det fremgår dog ikke af rapporten hvad de konkrete spørgsmål var, eller hvad organisationerne konkret arbejdede med.

En undersøgelse fra Aarhus Universitet² undersøgte kapaciteten hos kommuner og institutionelle barrierer for klimatilpasning (både regnvand og havvand), dels gennem en spørgeundersøgelse, dels gennem casestudier af en stor, en mellemstor og en mindre kommune. De konkluderer bl.a. at klimatilpasning har relativt lille bevågenhed i kommunerne udenfor miljøforvaltningen, at det konkurrerer med andre kommunale hensyn og at den politiske opbakning i høj grad afhænger af om der har været hændelser (stormflod, regnvandsoversvømmelser) i kommunen.

Denne undersøgelse – data og metode

For at undersøge hvad der er sket siden de to nævnte studier og komme tættere på hvordan kommuner konkret arbejder med byer, havvandsstigning og stormflod, har vi gennemført en interviewrunde med seks kommuner i løbet af maj – juni 2019. Kommunerne er udvalgt så de repræsenterer forskellige kysttyper, forskellige bystørrelser, forskellige regionale positioner, forskellige problemstillinger og forskellig grad af tidligere erfaring med arbejdet med havvandsstigninger.

Der er således repræsenteret:

- Fjordbyer, næsbyer, byer ved en lige kyst og byer ved et nor.
- Byer med forskelligt risikobillede – tre er udpeget som risikoområde i 2018, tre er ikke.
- Kommune med en enkelt stor kystby, kommuner med flere kystbyer, kommuner i hovedstadsområdet, hvor det regionale perspektiv spiller en stor rolle, herunder en forstadskommune og en købstadskommune.
- Kommuner med formodet forskellig grad af kapacitet og erfaring.
- Kommuner hvor vi har haft forhåndskendskab til bestemte problemstillinger (fx havneomdannelser, parcelhuse/sommerhuse ved kysten, truede bymidter).

¹ Rambøll (2015): UDREDNING OM TILPASNING TIL HAVVANDSSTIGNINGER, delrapport 2 om rammebetingelser p. 41.

² Jensen, A., Nielsen, H.Ø. & Nielsen, M.L. 2016. Climate adaptation in local governance: Institutional barriers in Danish municipalities. Aarhus University, DCE – Danish Centre for Environment and Energy, 102 pp. Scientific Report from DCE – Danish Centre for Environment and Energy No. 104 <http://dce2.au.dk/pub/SR104.pdf>

Alle de interviewede kommuner er beliggende ved de indre danske farvande. Vestkysten er ikke repræsenteret.

Kommunerne blev kontaktet og spurgt om de ville deltage i et møde/interview med forskergruppen. Kommunen besluttede selv hvilke(n) medarbejder(e) de stillede op med. Det er vores vurdering at alle kommuner stillede op til interviewet med de mest relevante medarbejdere: typisk deltog 3 medarbejdere i mødet – mindst en erfaren medarbejder og nogle der var nyere på feltet. I nogle tilfælde var det vores indtryk at nye medarbejdere deltog for at få indblik i sagsområdet.

Hver kommune blev besøgt af forskere fra den deltagende forskergruppe, typisk 3-5 interviewere per møde. Én forsker deltog i alle seks interviews. Alle interviews blev optaget, og der blev taget noter. Møderne tog 2 – 2 ½ timer. Mødet startede med at de kommunale medarbejdere præsenterede kommunens arbejde med tilpasning til havvandsstigninger. Interviewet havde karakter af spørgsmål og dialog undervejs, bl.a. med fokus på konkrete indsatsområder, brug af viden, oplevelse af politisk fokus på opgaven, oplevelse af rammebetingelser udenfor kommunens egen indflydelse, og samarbejde med borgerne.

Her skal rettes en varm tak til hver og en af de mange medarbejdere der tog sig tid til at tale med os, engageret og indsigtsfuldt. Tak.

De enkelte kommuners indsats – kort fortalt

Frederiksværk kommune har udfordringer med hensyn til stormflod i midtbyen. Ældre, forstærkede digeløsninger og en ny sluse med pumpfunktion skal sikre byen.

Horsens kommune har udfordringer i relation til byudvikling langs havnen og i midtbyen. De søges løst gennem en kombineret stormflodssikring/vejløsning. Der er endvidere udfordringer med regnvand i midtbyen.

Middelfart kommune har fokus på havnefronten der strækker sig langs midtbyen, som kan oversvømmes ved stormflod. Æstetik og samspil med regnvand er i fokus. Der er desuden problemer i forskellige sommerhusområder.

Slagelse kommune har udfordringer i Korsør by, der er udpeget af staten som risikoområde og i sommerhusområder langs kysten. I Korsør by er det særligt spørgsmål om at sikre rekreativ merværdi af stormflodssikring (mur/diger), som er i fokus; dels med hensyn til finansiering, dels med hensyn til inddragelse af borgerne og byrdefordeling i en tæt og kompleks bystruktur.

Solrød kommune har en lang kyststrækning med boligområde i lav kote. Ikke alle områder ønsker kystsikring. Køge Bugt er udpeget som risikoområde.

Vordingborg kommune har udfordringer i flere mindre kystbyer, og det var dem der var emne for interviewet. Selve Vordingborg er udpeget som riskoområde., men ikke de mindre byer.

Der er stærkt fokus på beredskab. Der er i forvejen mange diger og der er fokus på tilstandsvurdering og reovering af dem.

Interviewresultater

1. Danske byer har vidt forskellige udfordringer med havvand, prioriterer vidt forskelligt, og griber udfordringerne forskelligt an

Selvom Danmark er et lille land med ganske ensartede naturgivne, lovgivningsmæssige, sociale og økonomiske rammebetingelser, gjorde interviewene det tydeligt at kommunerne er vidt forskellige. De naturgivne udfordringer er til en vis grad forskellige, men kommunerne prioriterer også forskellige temaer, lige fra beskyttelse af bymidter og de byrdefordelmæssige aspekter heraf, til sommerhusområder eller villakvarterer langs kysten, forskellige grad af inddragelse af borgerne, og forskellig grad af koordinering med

beredskabet. Denne forskellighed kan ses som en styrke, idet indsatsen afspejler de lokale forudsætninger og den lokale kultur, men betyder på den anden side også at hver enkelt kommune står alene med udfordringer, og selv må udvikle svar på dem. Det understøttes af de lovgivningsmæssige rammer, der giver kommunerne vide beføjelser til at vælge deres metode og forudsætninger i arbejdet med kortlægning og udpegninger.

De fleste kommuner tænker konkret i (nutidige) højvandshændelser men med fremtidige havvandsstigninger som et langsigtet perspektiv. Der er alt overvejende tale om beskyttelse af konkrete kyststrækninger med hård beskyttelse (diger, højvandmure). Mange af de kyststrækninger hvor bebyggelse kan blive berørt af højvandshændelser er allerede beskyttede af diger (private digelaug), og en del af arbejdet består i vurdering og evt renovering af digerne samt samarbejde med lodsejerne om organisering og byrdefordeling.

Tilbagetrækningsstrategier er ikke på tegnebrættet i nogen kommune, heller ikke på den lange bane, og end ikke når der tales sommerhuse. Langsigtet planlægning for byudvikling tager i store træk ikke hensyn til havvandsstigninger. Udvikling i havneområder sker med sikring op til 2,5 meter.

I én kommune nævnes det at man er nødt til at fastholde et oversvømmelsestruet byudviklingsområde, fordi det er det eneste mulige område, som ikke er omfattet af andre beskyttelseshensyn. Og så må der laves afværgeforanstaltninger fra starten.

Alle kommuner melder om en høj grad af politisk opbakning til arbejdet med havvand og klima lige nu, men i nogle tilfælde antydes det at opbakningen kan være svingende, afhængig af om der nyligt har været stormflodshændelser i kommunen. Den politiske opmærksomhed kan også afhænge af borgernes opmærksomhed. I en kommune presser sommerhusejere stærkt på for løsninger, og det er en del af det pres på politikerne, der afføder opmærksomhed på stormflod og havvandsstigninger.

2. Tilpasning til havvandsstigninger er et område i vækst – men med lille erfaringsbase

I flere af kommunerne blev vi mødt af én relativt erfaren medarbejder, som typisk har arbejdet med ”kystbeskyttelse” men som nu bevæger sig ind på ”klimatilpasning”, suppleret med en eller et par unge, nyansatte medarbejdere, der arbejder med klimatilpasning/havvand fra et byplanperspektiv eller med data.

På den måde ser det ud til at være et område der indenfor de seneste par år er i vækst, men hvor erfaringsbaseret viden endnu er relativt lille. Området er placeret i teknisk forvaltning, men opgaverne løses ofte tværdisciplinært i et team og/eller med deltagelse fra forskellige dele af forvaltningen, herunder vej, byplan, byfornyelse, beredskab. Det var ofte tværfaglige teams, der deltog i interviewene.

En enkelt kommune har allokeret flere erfarne planlægningsmedarbejdere og engagerer ledelsestid og -energi i området, hvilket også giver sig udslag i et højt fagligt niveau samt en høj grad af handlingsparathed.

3. Samarbejde med borgerne kræver mange ressourcer, men anses for nødvendigt og ønskeligt

Næsten alle kommuner bruger megen tid og energi på samarbejde – eller forhandling – med borgere i kommunen som er eller kan blive berørt af havvandsstigninger og øget risiko for stormflod.

I et par kommuner lægger ressourcestærke borger eller sommerhusejere stort pres på kommunens politikere, og forvaltningen bruger mange ressourcer på støtte til organisering af digelaug og udrede byrdefordeling eller på forhandling med beboere der er bekymrede for deres fremtidige havudsigt med et dige foran huset. De tekniske løsninger er simple, men processen er svær, siger de i en af disse kommuner.

Tre kommuner har taget fat på planlægning af beskyttelse for bymidter i gamle købstæder sammen med borgerne. Det er en anden problemstilling end parcel- eller sommerhusområder, hvor der er tale om enkelthuse med relativt tydeligt forskellige risici. I bymidteren er der etageboliger, der er erhverv, og der er samfundsmæssig infrastruktur i et meget større omfang. Der er altså dels større samfundsmæssige værdier, dels en mere kompliceret funktionel struktur og ejerstruktur. Derfor er en privat byrdefordeling vanskelig at beregne, og kommunerne prioriterer at finansiere beskyttelsen helt eller delvist efter forskellige finansieringsmodeller. Endelig er koncentrationen af mennesker og byens kulturelle rolle også en legitim grund til at have større fokus på at beskyttelse skal have en merværdi i form af at den bidrager til gode byrum eller rekreative arealer, hvilket i højere grad ses som en opgave for det kommunale budget.

I en kommune har der været afholdt borgermøder og der er udarbejdet to forskellige projekter for beskyttelse af bymidten: et "rent" teknisk projekt, og et projekt der desuden skaber merværdi gennem rekreative funktioner og attraktive bymiljøer (fx adgang til vandet, grønne områder). Der har været stor opbakning til inddragelsesprocessen og i det hele taget til nødvendigheden af at sikre bymidten, også med økonomisk bidrag fra borgerne. Desværre har det vist sig at der er endog meget stor prisforskel mellem de to projektforslag, og projektet som helhed lå på interviewtidspunktet stille mens det udredtes om det var en realistisk prisforskel. Her har man besluttet at beboerne i byen skal bidrage økonomisk til projektet, mens kommunen bidrager svarende til deres interesse og ejerskab i bymidten (veje, skole, anden offentlig infrastruktur og institutioner).

I en anden kommune skal man i gang med samme proces med borgermøder og igangsættelse af en konsulent til at arbejde med borgernes adgang til vandet i relevante byer. Her ser det dog ud til at egentlig beskyttelse mod stigende havvand spiller en mindre rolle, men at klimatilpasning er blevet udgangspunkt for at arbejde med byens relation til kysten. Der er indtil videre ikke talt om evt. byrdefordeling ved beskyttelse.

I en kommune er der endnu ikke taget fat på borgerinddragelse i planlægning for havvandsstigninger, men det forventes når planerne bliver mere konkrete. Klimatilpasning kommer til at indgå i byomdannelsesprojekter (hvor der jo også allerede er et set-up der kræver bredt og dybt samarbejde med borgere). Store beslutninger om kombineret vej- og stormflodsløsning ser ud til at være truffet uden specifik drøftelse med borgere. Her er udgifter til sikring mod havvandsstigninger i høj grad bundet op til andre infrastrukturinvesteringer, og man forventer derfor ikke at borgerne så at sige skal til lommerne.

4. Viden hentes fra Kystdirektoratet og gennem faglige netværk

Kommunerne læner sig i høj grad op ad Kystdirektoratet når det angår viden. Det er den primære kilde. Desuden er de medlemmer af diverse netværk (faciliteret af KTC, KL, Kystdirektoratet) og flere nævner at "vi ser jo meget efter x kommune, når vi arbejder med disse ting" – altså at foregangskommuner har en afsmittende virkning, måske mere som inspiration end som egentlig kopiering af indsatser jf. den store forskellighed i udfordringer og prioriteringer.

Flere kommuner bruger konsulenter, nogle er tilfredse, andre mindre tilfredse. De mindst tilfredse peger bl.a. på manglende dyb viden, fx om samspillet mellem regnvand og havvand) og manglende kendskab til de sidste lovningsmæssige udviklinger, og manglende kontekstforståelse hos konsulenterne, som er sat til at arbejde med en bestemt opgave. Flere peger på værdien af gode visualiseringer som et grundlag for dialog med borgerne. Fx at visninger af digeforløb er retvisende.

Der er ingen der nævner forskning som videnbase.

Som nævnt er en del medarbejdere nyansatte og nyuddannede ("det er mit første job") eller har arbejdet indenfor andre byplan- eller miljørelaterede emner. Den erfaringsbaserede kompetence findes således i flere tilfælde kun hos én relativt erfaren person, som dog ofte har arbejdet mere specifikt med kystbeskyttelse, ikke nødvendigvis i urban sammenhæng og ikke med fremtidens klima for øje.

5. Beredskabet har en stor rolle og her samarbejdes også med borgerne

Naturligt nok spiller beredskabet en ganske stor rolle i kommunernes arbejde med havvand og stormflod. Flere af de interviewede kommuner arbejder meget aktivt med beredskab og integrerer det med tænkning omkring fremtidens planlægning. Beredskab fylder således meget hos de medarbejdere der arbejder med kystsikring eller planlægning for stormflod og stigende havvand. Her er der kontakt til borgerne på en anden måde end i planlægning.

Der er også stor opmærksomhed på at inddrage borgerne i beredskabet og lægge en del af ansvaret over på den enkelte boligejer eller borger. Herunder at sikre at folk ved hvad de skal gøre under en stormflod, hvor sandsække kan hentes, og hvor tidligt det er klogt at handle på stormflodsvarsler.

Også information og videndeling er vigtige emner: hvordan man sikrer information i rette tid og til rette personer. En kommune er i gang med at udvikle en telefonbaseret app til at dele information i realtid og opsamle dem til mere langsigtet planlægning.

6. Arbejde med regnvandshåndtering er inspiration

Regnvandshåndtering har i flere kommuner været den vigtigste klimatilpasningsindsats hidtil, og kommunerne har erfaringer herfra som anvendes, især i tænkningen omkring samarbejde med borgere og i en helhedstænkning hvor merværdi i form af arkitektur, oplevelsesrigdom og rekreativt brug samtænkes med de tekniske løsninger.

Alle kommuner peger på at arbejde med stormflod absolut må integreres med sikring mod oversvømmelse fra 'bagvand', altså (regn)vand fra indlandet. Dermed ses de to former for klimasikring i noget omfang som en del af den samme opgave. En kommune har arbejdet specifikt med regnvandshåndtering, hvor tekniske løsninger integreres med designkvalitet og æstetik, og med et omfattende samarbejde med borgerne om udformningen.

Interviewpersonerne henviser specifikt til at dette arbejde er forbillede i forhold til arbejdet med kystsikring af byen, hvor der også er fokus på høj arkitektonisk kvalitet.

7. Der er fokus på arkitektonisk kvalitet og merværdi, særligt i midtbyområder

Alle de kommuner der arbejder med kystsikring i bymæssige omgivelser tager designkvalitet og merværdi i form af æstetiske og rekreative funktioner ind i planlægning og implementering. Klimatilpasning ses som løftestang for byudvikling, og så er merværdi er i fokus. De interviewede kommuner var i høj grad villige til at bruge ekstraøkonomiske og arbejdsmæssige ressourcer for at sikre en høj bymæssig kvalitet.

Omvendt kan man sige at netop synet på klimatilpasning som løftestang – eller måske bagtæppe – for kvalitetsudvikling udvikling i by- og havneområder, betyder at der kommer øget pres på udvikling af lavtliggende områder og havneområder, og dermed bidrager til at cementere de planer som måske på langt sigt ikke er hensigtsmæssige. Når borgere inddrages i dette arbejde, og det gør de i flere af de interviewede kommuner, skabes der forventninger om en udvikling som ikke bare er reversibel.

Ofte er adgang til vandet og/eller udsigt over vandet et vigtigt 'ekstra'. Der er altså fokus på at vandet stadig skal være en æstetisk og rekreativ ressource i dagligdagen, selv om det også er en trussel under stormflod. Næsten alle bruger eksterne konsulenter (arkitekter/landskabsarkitekter), enten som konsulenter i projektudviklingsprocesser sammen med borgerne eller som direkte tekniske og arkitektoniske konsulenter for kommunen.

I sommerhusområder, der som nævnt fylder en stor del af arbejdet omkring kystsikring, er der mindre fokus på merværdi. Her ligger den store indsats på tekniske funktioner samt, ikke mindst, på byrdefordeling.

8. Behov for statslig og regional koordinering og fælles retningslinjer – 'Er der en voksen til stede?'

Flere kommuner efterspørger koordinering og støtte fra statsligt hold eller regional koordinering. Med overdragelsen af kystbelyttelsesopgaver fra Kystdirektoratet til kommunerne, føler flere af de interviewede at de står ret alene med udfordringerne. Selve risikoanalysen synes at være godt kørende, men beslutninger om sikringsniveauer og indsatser er en blandet politisk og teknisk opgave, og nogle nævner at fx et pålæg om et bestemt sikringsniveau kunne gøre beslutninger lettere for forvaltning og politikere, og understrege at det er en teknisk beslutning fremfor en politisk.

Flere nævner også at der ikke er fulgt midler med overflytningen af myndighedsopgaver til kommunerne og at 'der sidder en medarbejder og laver sager uden egentlig at have tid til det'.

Der efterspørges en statslig fond til fx at kunne bistå med digebygning hvor der er tydelige offentlige interesser, eller til erstatning til boligejere/opkøb af arealer, der vil komme i særlig fare ved stigende havvand for at muliggøre tilbagetrækning hvor det er, eller kan blive, hensigtsmæssigt eller nødvendigt.

Der foregår ikke en egentlig regional koordinering, men flere kommuner nævner at de samarbejder med nabokommunerne.

Sammenfatning

Trods forskellige forudsætninger, udfordringer og konkrete løsninger er det fælles, at kommunerne stort set kun ser løsningsmodeller indenfor hård kystsikring (mure eller diger). Andre typer af løsninger er ikke på dagsordenen, heller ikke som langsigtet perspektiv. Der er heller ingen af de interviewede der nævner muligheden for at tænke i alternativer til den udvikling i havne- og lavtliggende områder, der er på dagsordenen i alle kommunerne. Egentlige tilbagetrækningsstrategier, fx i meget lavtliggende sommerhusområder, er heller ikke under overvejelse. Der er altså lille åbenhed og nysgerrighed overfor alternativer til eksisterende planer, strategier og løsninger.

Der gøres til gengæld et stort, dygtigt og engageret arbejde for at gøre de hårde kystsikringsløsninger af så høj arkitektonisk kvalitet at de kan bidrage til at løfte byerne og deres kyststrækninger. Her er erfaringer fra klimasikring ift. regnvandshåndtering af stor

værdi. Samarbejde med borgere har høj prioritet, både i planlægning, projektudvikling og ikke mindst i beredskabet.

Fordi området er relativt nyt er den faglige kapacitet relativt skrøbelig, med få erfarne medarbejdere og mange nye. Når det kombineres med overflytning af opgaver fra staten, er det værd at overveje om der behov for yderligere statslig hjælp med videns- og kompetenceopbygning eller for formel regional eller mellemkommunal koordinering.