An aerial photograph of a winding stream in a lush green landscape. The stream flows through a valley, with a small wooden bridge crossing it in the middle. The surrounding area is covered in dense green vegetation and trees. The sky is overcast, and the overall scene is peaceful and natural.

Aalborg Universitet København  
Institut for Samfundsudvikling og planlægning  
Kandidatspeciale, Land management

# Implementering af vandplanindsatsen ”Ændret vedligeholdelse af vandløb”

Implementation of ‘altered maintenance of streams’

JUNI 2012

Christina Rasmussen



# SYNOPSIS

**Titel:**

**Implementering af vandplanindsatsen  
"Ændret vedligeholdelse af vandløb"**

**Implementation of 'altered maintenance of streams'**

**Tema:**

**Afgangsprojekt**

**Projektgruppe:**

**L10LM\_kbh201206**

**Deltagere:**

---

**Christina Rasmussen**

(Studienummer: 20072988 )

**Vejledere:**

**Christian Aunsborg**

**Lise Schrøder**

**Oplagstal:**

**3**

**Antal sider:**

**85 (87 normalsider)**

**Bilagstal:**

**9 (A-I)**

**Afsluttet den 6. juni 2012**

**Resumé:**

Dette speciale fokuserer på, hvordan implementeringen af virkemidlet "Ændret vedligeholdelse af vandløb" forløber. Problemstillingen lyder; "Hvilke barrierer er der ved implementeringen af virkemidlet ændret vedligeholdelse af vandløb?" gældende for vandplanernes første planperiode. Søren Winters integrerede implementeringsmodel danner den teoretiske ramme for det tredelte analysearbejde.

I specialets analysedel 1 undersøges det, om der er valgt en klar politik for, hvordan ændret vedligeholdelse skal implementeres. Det konkluderes ved at undersøge, hvorvidt der er en kausal sammenhæng mellem mål og midler i politikdesignet og ved at vurdere den valgte organisering, at den manglende afklaring af midler og organiseringen kan skabe implementeringsproblemer.

I specialets analysedel 2 bliver de forskellige aktørers rolle i forbindelse med implementeringen undersøgt og analyseret. Det konkluderes, at målgruppen i skikkelse af landbrug og haveejere tilgodeses forskelligt. 'Markarbejderne' er presset af kommunalreformens evaluering, og det administrative set-up skaber intern splid i den offentlige sektor.

I specialets analysedel 3 sker en vurdering af de identificerede latente barrieres betydning for implementeringen af politikdesignet. Det konkluderes, at samspillet mellem barriererne minimerer den samlede påvirkning på implementeringen.

**Summary:**

The rapport focuses on how the implementation of 'altered maintenance of streams' is coming along. This project questions: "What are the barriers in the implementation of 'altered maintenance of streams' " applicable to the first plan period of the River Basin Management Plan. "The Integrated Implementation Model" of Søren Winter forms the theoretical framework of the tripartite analysis.

In analysis module 1 it is examined whether there is a clear policy on how 'altered maintenance' should be implemented. By examining whether there is a causal relationship between ends and funds in the policy design and by evaluating the selected organization, it is concluded in the analysis that the funding is obscure and that the organization could generate problems in the implementation process.

In analysis module 2 the various actors in the implementation are examined. It is concluded that the target audience (farmers and garden owners) are protected differently. 'Field workers' are put under pressure by the evaluation of the "local government reform" and the administrative set-up generates internal rift in the public sector.

In analysis module 3 the importance of the identified potential barrier in the implementation of the policy design is examined. It is concluded that the interaction between barriers minimizes the overall impact on the implementation.

# FORORD

Dette speciale er udarbejdet på landinspektøruddannelsens 10. semester ved det teknisk-naturvidenskabelige fakultet på Aalborg Universitet København som det afsluttende projekt på kandidatspecialiseringen Land Management i foråret 2012. Specialets emne er nøje udvalgt på baggrund af de konklusioner, der blev et resultat af 8. semesterprojektet lavet af min projektgruppe kaldet L8LM\_KBH02 i foråret 2011 og mit 9. semesterprojekt skrevet under et praktikophold i KL's kontor for teknik og miljø i efteråret 2011. Endvidere bygger specialet på empiri indsamlet under praktikopholdet i KL, hvor min primære opgave var at lave et paradigma, der skulle hjælpe kommunerne med at lave kommunale vandhandleplaner.

Paradigmaet lavede jeg i samarbejde med KL-konsulent Gyrite Brandt og i alt fem kommunale repræsentanter fra Københavns, Tønder, Odense og Køge Kommune. Indholdet af paradigmaet blev i januar 2012 godkendt af Naturstyrelsen som grundlag for kommunernes administration af vandhandleplaner for første planperiode. Paradigmaet kan findes på KL's hjemmeside på: <http://www.kl.dk/Paradigma-for-vandhandleplaner> (se bilag A for screen dump).

8. semesterprojektet hed "LOKALISERING AF STORE HUSDYRBRUG -Ny lovændring, nye muligheder?"<sup>1</sup> og beskrev den politiske beslutningsfase for lovforslaget til Grøn Vækst Samleloven (L 165, 4. marts 2011) med fokus på ændringen af planloven, der giver kommunerne mulighed for at planlægge for større husdyrbrug. I projektet blev det konkluderet, at Grøn Vækst var blevet til under en meget lukket politisk proces, og at magtpåvirkningen fra aktørerne i beslutningsprocessen havde været meget begrænset. Projektet identificerede, at aktørerne ikke havde haft fokus på ændringen af planloven men på energiforbrug langs vandløb og søer (randzoner). Aktørerne kunne ikke forholde sig til, hvad ændringen af planloven ville betyde i fremtiden og var derfor tilbageholdende med at påvirke beslutningstagerne. Aktørerne satsede på at modvirke de økonomiske konsekvenser, der-

tydeligere - ville blive et resultat af ændringen af bl.a. vandløbsloven.

9.semestersprojektet hed "KOMMUNER OG REGNVAND -En analyse af handlemuligheder til håndtering af ekstrem regn" og blev skrevet med afsæt i KL's Skybrudskonference i efteråret 2011, hvor kommuner og interesseorganisationer var inviteret til at diskutere løsninger til at håndtere fremtidens kraftigere nedbørsmængder. I projektet blev det konkluderet, at kommunerne var nødt til at handle nu, hvis ikke den øgede nedbør, som følge af klimaforandringer, skulle blive meget dyrt for borgerne.

Specialet tager sit afsæt i den opbyggede viden om kommunale vandhandleplaner, Grøn Vækst og reguleringen af vandmiljøet i Danmark.

Specialet er udarbejdet i perioden fra den 7. januar 2012 til den 7. juni 2012, med eksamen den 28. juni 2012.

Under mit speciale har jeg været ansat som student i KL's kontor for teknik og miljø og har på den måde bibeholdt mit faglige netværk fra praktikopholdet. En af mine centrale opgaver i foråret 2012 har været at sikre et godt samarbejde mellem KL og Naturstyrelsen i kommunernes arbejde med vandhandleplaner, herunder tilrettelæggelsen af regionale kurser for kommunalt ansatte og politikere med deltagelse fra Naturstyrelsen (se bilag B for screen dump).

Under projektperioden er der løbende modtaget vejledning af professor ved Aalborg Universitet Christian Aunsborg og Lise Schrøder.

En stor tak skal lyde til de ansatte i KL's kontor for teknik og miljø og mine vejledere, der har støttet mig gennem projektperioden og været behjælpelige med informationer og kontakt til relevante fagpersoner.

1 Udarbejdet af Kreils Von Fyren Kieler Ekelund, Jon Jacobsen, Rasmus Rask Søndergaard og Christina Rasmussen i foråret 2011. Rapporten er tilgængelig via AAU's projektbibliotek.

# LÆSEVEJLEDNING

Dette problemorienterede speciale har 9 bilag, der kan findes efter litteraturlisten, og en oversigt over specialets bilag kan ses lige efter indholdsfortegnelsen (side 8). Den anvendte teori og metode præsenteres i afsnit 2.2 og 2.3, som danner baggrunden for specialets besvarelse af problemformuleringen, der kan læses side 13.

I specialet henvises der til kilder og retskilder. Kilder betegner litteratur, hjemmesider, powerpoint-præsentationer o. lign.. Retkilder betegner love, lovbekendtgørelser o. lign.. Henvisninger til kilder foregår efter APA-metoden (American Psychological Association) således:

(forfatter, årstal, evt. sidetal)

Ved citater fra kilder vil sidetal være angivet, og tilsvarende vil paragraf, stk. og nr. altid være angivet ved lovcitater. Ved henvisning til retskilder vil forfatterens navn ikke fremgå af kildehenvisningen. I stedet vil populærtitlen eller navnet på selve retskilden være angivet i kilden, som angivet i figur 1.

Lovens populærtitel	Anvendt forkortelse	Specifikation
Grøn Vækst Samleloven	Samleloven	(LOV nr 553, 2011)
Miljømålsloven	MML	(LBK nr. 932, 2009)
Planloven	PL	(LBK nr. 937, 2009)
Vandløbsloven	VL	(LBK nr 927, 2009)
Vandrammedirektivet	VRD	(Direktiv 2000/60/EF)

Figur (1): anvendte love samt populærtitler og forkortelser i specialet

Der tages udgangspunkt i lovgivningen, som den ser ud ultimo maj 2012. Detaljeret information om de anvendte kilder og retskilder kan findes i litteraturlisten kapitel 8.



# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. Indledning</b>	<b>9</b>
• 1.1 Problemformulering	13
• 1.2 Operationalisering	14
• 1.3 Projektets opbygning	15
<b>2. Projektets teori og metode</b>	<b>17</b>
• 2.1 Overvejelser om teori og metode	17
• 2.2 Valg af teori	20
• 2.3 Valg af metode	22
• 2.4 Opsummering	23
<b>3. Afgrænsning af analysen</b>	<b>25</b>
• 3.1 Vandrammedirektivets implementering i Danmark	26
• 3.2 Nationale rammer	32
• 3.3 Analysernes afgrænsning	35
<b>4. Analysedel 1</b>	<b>39</b>
• 4.1 Klar politik?	40
• 4.2 Delkonklusion på svar på klar politik	48
• 4.3 Svar på klar politik	52
<b>5. Analysedel 2</b>	<b>53</b>
• 5.1 Aktørernes rolle i implementeringsprocessen	54
• 5.2 Svar på aktørernes rolle	68
<b>6. Analysedel 3</b>	<b>71</b>
• 6.1 Lineær fremstilling af barrierer	72
• 6.2 Samspillet mellem barrierer for implementeringen	78
• 6.3 Svar på barrierens betydning	80
<b>7. Konklusion</b>	<b>81</b>
<b>8. Litteraturliste</b>	<b>83</b>

## 9. Bilag

87

• Bilag A	89
• Bilag B	91
• Bilag C	93
• Bilag D	95
• Bilag E	103
• Bilag F	107
• Bilag G	111
• Bilag H	113
• Bilag I	117



# 1. INDLEDNING

Menneskets levevilkår er stærkt afhængig af vejret, som påvirkes af klimaforandringer. Over de seneste år er Danmark i stigende grad blevet udsat for ekstrem regn, og sommeren 2011 blev den næst vådeste, siden DMI<sup>2</sup> startede dets målinger i 1874. DMI har ifølge Jens Hesselbjerg, regnet sig frem til, at klimaforandringerne vil betyde, at når det i fremtiden regner, så: "(...) regner det kraftigere, alt imens der kan gå flere dage uden regn." (DMI\_Hesselbjerg, 2011)

Vand recirkuleres på kloden under stadig forandring mellem fordampning, fortætning, nedbør og vandstrømme på og under jordens overflade. I byerne håndteres regnen i et kunstigt kredsløb, hvor regnen føres fra de befæstede arealer videre til kloaksystemet. Byernes kloaksystem sørger for at lede vandet væk hurtigt og bekvemt, og der skal typisk et stort skybrud til, før vandet fra himlen skaber problemer i byerne.

Når regnen rammer ubefæstede arealer i det åbne land, bliver vandet en del af det naturlige vandkredsløb og siver mod grundvand, dræn og vandløb. Når regnmængderne bliver ekstreme og varige, kan det resultere i, at afstrømningen i vandløbene ikke sker hurtigt nok, og vandet i stedet ender med at ophobe sig og potentielt ødelægge afgrøderne på markerne. (Geocenter København, 2006 nr. 2, s. 2-3)

## Effektivt landbrug

Ophobning af vand på markerne står i kontrast til udnyttelse af landbrugsjorden. Afvandingen af landbrugsarealer i Danmark startede derfor allerede

<sup>2</sup> I Danmark er det DMI, Danmarks Meteorologiske Institut, der varetager alle meteorologiske samfundsopgaver. Institutet hører under Klima- og Energiministeriet og ligger inde med kontinuerligt og veldokumenteret data om vejret, fra instituttet blev etableret i 1872 og frem til i dag. (DMI, 1997)

i 1800-tallet. I starten af 1900-tallet blev store arealer drænet, således at 50-60 % af Danmark i dag er drænet og udnyttet i landbrugsdriften. (L&F\_Frandsen, 2011) Til at aflede vandet fra de drænedes arealer til havet, er der etableret vandløb. Vandløb gør effektivt landbrug mulig ved at udnytte de naturlige lavbundsarealer<sup>3</sup> i landbrugsdriften.



Figur (2): landmand, der holder sine oversvømmede korn efter ekstrem regn i sommeren 2011, Maribo (Folketidende)

Store nedbørsmængder kan forårsage oversvømmelser langs åer og andre vandløb, herunder rørlagte vandløb. Oversvømmelserne optræder, når vandet trænger ud på de tilstødende arealer, hvor vandet kan forårsage skader på afgrøder og også på ejendomme, hvis de er placeret tæt på vandløbet. (Skov og Naturstyrelsen, 2004)

Vandløbenes vandføringsevne kan forringes, hvis de er tilgroet med vandplanter. Når der er reduceret vandføringsevne og forhøjet vandstand i vandløbene, påvirker det de dyrkede arealer langs vandløbet med økonomiske konsekvenser til følge. I Danmark er afstrømningen i vandløbene mindst om sommeren og størst om vinteren på trods af, at nedbøren er størst om efteråret. Dette skyldes, at nedbør opmagasineres i jorden, og afstrømningen dermed forsinkes.

<sup>3</sup> Lavbundsarealer er udpeget på grundlag af ældre kort, oplysninger fra Landbrugsministeriets Arealdatakontor (nu Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri) samt Danmarks Jordbrugsforskning.

Ved forringet vandføringsevne på en vandløbsstrækning vil der ske stuvning af vandet bagud i vandløbssystemet. Stuvningen vil være størst og påvirke længst bagud i vandløbssystemet i vandløb med ringe fald. I nogle tilfælde forøges opstuvningen, fordi vandløbet har en indsnævring af det naturlige løb, rørlægning af en del af vandløbet og anlæg af broer eller ved underløb. (Skov og Naturstyrelsen, 2004)

Når der pludselig kommer meget vand på jordoverfladen, er mange byområder stærkt påvirket af oplandsområdernes vandafstrømning og/eller af den kote byen er anlagt i. I perioder med meget regn kan der ske det, at vandet, der kommer fra landmændenes drænede marker, oversvømmer de byer, som vandløbene når inden havet. Det er byboerne selvfølgelig ikke tilfredse med. De materielle værdier, som er placeret i byområderne, er langt overstigende i forhold til dem i det åbne land, og derfor forsøger regeringen så vidt muligt at finde en løsning på regnvandsproblemerne i byerne, således at samfundets værdier i byen kan bevares (Auken, 2011).

I 2011 blev det første Grøn Vækst-vådområde<sup>4</sup> etableret, der skal sikre, at vandet bliver holdt tilbage i landområdet på tidligere dyrkede lavbundsarealer (Miljøministeriet, 2011 A). Ved denne type naturgenopretning, forsøges det at føre arealerne tilbage til deres oprindelige tilstand i stedet for at dræne eller dæmme mere op for vandet.

Regnvand er blevet et problem ikke blot i byerne, hvor store materielle værdier er placeret men også i det åbne land, hvor regnvandet potentielt kan ødelægge mange afgrøder. At tage stilling til, hvad der skal gøres med det øgede behov for at afledede vandet i vandløbene repræsenterer ikke alene en interessekonflikt mellem by- og landområder men ligeledes miljøinteresser.

### Miljøhensyn

Danmark er som medlem af EU forpligtet til at implementere EU's vandrammedirektiv, der trådte i kraft den 22. december 2000. Direktivet har som sit overordnede mål, at alt vand skal have god økologisk tilstand i 2015. Derfor skal alle EU-landene gennemføre en målrettet vandplanlægning for grundvand, vandløb, søer og den kystnære del af havet. Tanken bag vandrammedirektivet er, at alt vand skal forvaltes med en sammenhængende indsats. (Direktiv 2000/60/EF)

4 I en firårig periode fra 2011-2015 skal det jf. den politiske aftale mellem den tidligere regering og Dansk Folkeparti om en grøn vækstøkonomi i Danmark kaldet "Grøn Vækst planen", laves i alt 130 vådområdeprojekter på ca. 8.000 hektar, som tilsammen vil fjerne mere end 1.100 tons kvælstof om året fra vandmiljøet. (Regeringen, 2009)

Implementeringen af vandrammedirektivet i Danmark er sket gennem miljømålsloven (LOV nr 1150, 2003). Som en del af Danmarks implementering af direktivet har miljøminister Ida Auken den 22. december 2011 godkendt 23 vandplaner- én for hvert vandopland. Vandplanerne skulle oprindeligt have været færdige i december 2009, men blev forsinket af aftalen om Grøn Vækst fra juni 2009. Grøn Vækst, der indeholder den tidligere regerings politiske plan både for at styrke beskyttelsen af naturen og miljøet i det åbne land, men også for at styrke landbrugets muligheder og konkurrenceevne, førte til længerevarende politiske forhandlinger. (Regeringen, 2009) Forsinkelsen af implementeringen har gjort, at Danmark- for at kunne imødegå de aftaler der foreligger med EU - har været nødsaget til at sige, at vandplan-indsatsen er iværksat, når kommunerne har vedtaget de kommunale handleplaner. Kommunerne er derfor sat under pres for at nå at vedtage handleplaner inden ét år fra vandplanernes vedtagelse, som miljømålsloven foreskriver det (LBK nr. 932, 2009).

Lov om Randzoner er en del af Grøn Vækst og bevirker, at der skal etableres 10 meter randzoner langs alle vandløb og søer over 100 m<sup>2</sup>, hvor der ikke må gødes, sprøjtes eller dyrkes afgrøder (LOV nr 591, 2011). Vandplanerne udpeger ca. 5.200 km målsatte vandløb og beskriver samtidig hvilken indsats, der skal gøres for, at vandløbsstrækningen kan opnå god økologisk tilstand inden 2015 (Bilag C). Det planlagte indsatsprogram i vandplanen er resultatet af en udvælgelse af virkemidler fra et virkemiddelkatalog, hvor omkostningseffektivitet har været et bærende princip for valg af de enkelte virkemidler. (Miljøministeriet, 2010) For at kunne opfylde målsætningen i vandløbene beskriver vandplanerne en indsats i forhold til at forbedre de fysiske forhold i vandløbene. Virkemidlerne omfatter:

Indsats	Omfang
Ændret vandløbsvedligeholdelse	4154 km
Vandløbsrestaurering	803 km
Åbning af rørlagte vandløb	207 km
Fjernelse af spærringer	1524 stk.

Figur (3): Vandindsatserne i Vandplanerne for første planperiode Bilag C.

De effektive virkemidler, som oprindeligt skulle være en del af vandplanerne, blev fjernet inden planerne blev vedtaget, fordi planerne skulle gennemføres med et princip om omkostningseffektivitet.

De tilbageværende indsatser, som ses i figur 3, er de billigste og følger princippet om; "mest miljø for pengene", som er en del af den tidligere regerings strategi på miljøområdet. (Regeringen, 2009) Indsatserne ændrer både vandløbenes skikkelse og vandføringsevne, og det får kampen om vandløbene til at spidse til. Både kommuner og borgere har ytret stor utilfredshed omkring vandplanerne, hvilket antallet af høringsvar kraftigt indikerer. Frem mod at de 23 vandplaner blev offentliggjort den 22. december 2011, havde planerne været udsat for større justeringer som følge af de indkommende høringsvar. Fra den offentlige høring over udkast til vandplaner var indkommet ca. 4000 høringsvar, hvor mere end halvdelen i følge en opgørelse fra Naturstyrelsen helt eller delvist vedrørte vandløbsområdet (Naturstyrelsen, 2011).

*"Alene til virkemidlet "ændret vandløbsvedligeholdelse" er der indkommet over 250 høringsvar. Der udtrykkes udbredt bekymring i flertallet af høringsvarene for, at ændret vandløbsvedligeholdelse vil medføre vandlidende arealer med deraf følgende forringede dyrkningsmuligheder eller risiko for oversvømmelser af byområder. Desuden angives det i flere tilfælde, at ændret vedligeholdelse vil betyde en højere vandstand i vandløbene samt et hævet grundvandsspejl, og at indsatsen kan tilstoppe drænene, så de ikke så effektivt kan lede vandet væk og vedligeholdelse besværliggøres."*

(Naturstyrelsen, 2011, s. 16)

Der stilles større og større krav til miljøbeskyttelsen i det åbne land. EU har med vandrammedirektivet sikret, at medlemslandene foretager en sammenhængende indsats for vandmiljøet.

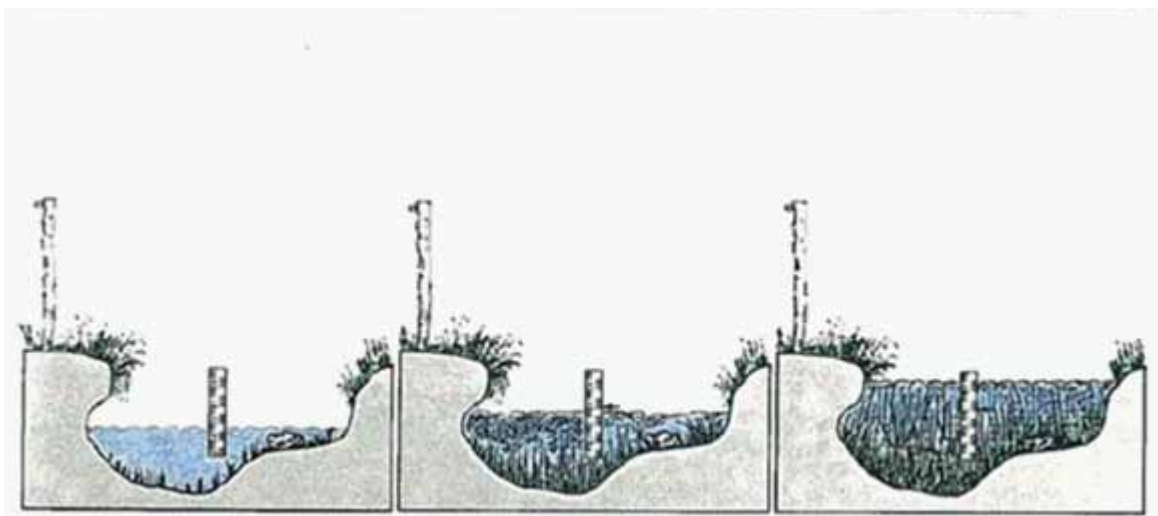
Miljømålsloven stiller krav om, at staten laver vandplaner, der beskriver de indsatser, der skal ske, for at vandrammedirektivets miljømål kan opfyldes. Vandplanerne indeholder forskellige virkemidler, som er udvalgt på baggrund om et princip om omkostningseffektivitet. Vandplanerne, der er gældende for første planperiode, har skabt stor offentlig opmærksomhed, og konkret er virkemidlet ændret vedligeholdelse af vandløb blevet mødt med modstand.

Baggrunden for den store modstand imod ændret vandløbsvedligeholdelse er, at der ikke kan være overensstemmelse mellem effektiv landbrugsdrift og miljøhensyn, der kræver oversvømmede arealer.

Ændret vedligeholdelse betyder ophør med grødeskæring eller ændret grødeskæring. Det nuværende omfang af grødeskæring er fastlagt i vandløbsregulativene og varierer fra vandløb til vandløb.

Figur 4 viser tre tværsnit af et vandløb og sammenhængen mellem udbredelsen af vandplanter og vandstanden i vandløbet. Første tværsnit viser vandløbet dagen efter, grøden er skåret. Det midterste viser, når grøden har haft ca. 14 dage til at vokse tilbage. På det sidste tværsnit er grøden fuldstændigt tilbage, og viser dermed ca. fem uger efter grødeskæring. Tegningen illustrerer den teoretiske sammenhæng, der er mellem grøde og vandløbets vandføring. Vandløbsplanter er med til at bremser og stuve vandløbets vand. Det betyder, at vandstanden stiger, når der er mange planter. Når vandstanden er høj i vandløbet, kan overskudsvand fra markerne omkring vandløbet ikke afledes så hurtigt, som når vandstanden er lav.

Før 1982 blev der grødeskåret og gravet i hele vandløbets bredde i stort set alle vandløb med planter. Denne praksis blev imidlertid ændret i 1982, da det



Figur (4): Tre tværsnit af et vandløb. På første billede er grødeskæringen netop foretaget. (KTC\_Svendsen, 2012)

blev indføjet i vandløbslovens formålsparagraf, at der skulle tages hensyn til vandløbsmiljøet. (LOV nr 302, 1982)

Mindre grødeskæring vil med sikkerhed føre til højere vandstand i vandløbet, da vandføringsevnen reduceres, hvilket figur 4 illustrerer. Den manglende eller reducerede grødeskæring vil betyde, at flere arealer oversvømmes. Det er vurderet i virkemiddelkataloget, at 30.000 hektar ud over randzonearealet kan blive oversvømmet som følge af ændret vedligeholdelse af udpegede vandløb (Miljøministeriet, 2010, s. 23). Konsekvenserne af den højere vandstand i vandløbene vil dog variere over året samt år for år.

År 2010 og 2011 blev vådere end sædvanligt, og der indtraf, hvad DMI betegner som hhv. en 100-års og en 1000 års hændelse for nedbør. De øgede nedbørsmængder gjorde landmændene frustrerede over ikke at kunne høste pga. for meget vand på markerne.

*”Der er ingen tvivl om, at vi har haft en meget våd sommer, og oversvømmelser og ødelagte afgrøder kunne næppe helt være undgået, men kommunernes manglende vedligeholdelse af vandløbene er mange steder uden tvivl hovedårsagen til, at vandet ikke kan ledes bort fra markerne.”*

*(Landbrug & Fødevarer, 2011)*

Det fik mange landmænd til at lægge ansvaret for de oversvømmede marker - der skyldes den manglende regnvandsafledning - hos vandløbsmyndigheden. Det er kommunen, der som vandløbsmyndighed jf. VL § 27 skal sørge for, at vandløbene i Danmark ikke ændrer skikkelse eller vandføringsevne (LBK nr. 932, 2009). Kommunerne skal gøre, hvad der står i vandløbsregulativerne, der er en opsamling af de bestemmelser, der gælder for vandløbet.

Kommunerne samarbejder pt. både om myndighedsarbejdet og vandløbsvedligeholdelsen. Da vandløbene er forskellige i funktion, størrelse og karakter er samarbejdet mellem kommunerne vidt forskelligt. I de mindre vandløb består samarbejdet primært i at sikre synergi og effektiv vedligeholdelse (grødeskæring og opsamling af grøde). I større tværkommunale vandløb er det helt afgørende, at vandløbsregulativerne koordineres, så der bl.a. i videst muligt omfang undgås oversvømmelser. For de største vandløb er der fora, der også sikrer gode forhold for friluftsliv og turisme. (KTC\_Svendsen, 2012)

Vandløbenes evne til at lede vandet væk fra landbrugets drænedes marker er essentielt for, at landbruget kan drive effektivt landbrug. Når der optræder

hændelser med ekstreme nedbørsmængder, er det afgørende for vandløbets afstrømningsevne hvor fri en passage, der er i vandløbet. Hvis vandløbet er tæt pakket med vandplanter, er der ikke plads til, at vandet kan blive ledt fra landbrugets drænedes marker til vandløbet. Den opstuvning af vand, der sker på markerne kan have fatale økonomiske konsekvenser for landbruget, og erhvervet er derfor ikke tilfreds med, at vandplanterne stiller krav om, at vandløbsmyndigheden i fremtiden skal ændre vedligeholdelsen af vandløbene og dermed skabe dårligere vandafledning.

Med lanceringen af vandplanerne i december 2011 markeres opfyldelsen af statens opgave i forhold til at udarbejde de overordnede planer for vandmiljøet, og samtidig blev det startskuddet for kommunernes opgave med at føre planerne ud i livet. (LBK nr. 932, 2009)

Opgaven for kommunerne med at operationalisere vandplanerne har stor bevågenhed fra mange sider, herunder landbruget. Kommunerne presses yderligere af, at der hersker tvivl om, hvorvidt arbejdsdelingen i den offentlige sektor på miljø- og naturområdet er den mest hensigtsmæssige.

Den 9. februar 2012 bebudede Økonomi- og Indenrigsministeriet, at Regeringen påbegynder et arbejde med at evaluere kommunalreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2007. (Økonomi- og Indenrigsministeriet A, 2012). Det er ikke overraskende, at den nuværende opgave- og ansvarsfordeling i den offentlige sektor ses efter i krogene netop nu. Debatten omkring kommunalreformen har nemlig været i gang siden efteråret 2011, hvor synspunkterne i den offentlige debat har spændt vidt.

Den opgavedeling, der blev en realitet efter kommunalreformen, tegner en offentlig sektor, hvor staten fastlægger de overordnede rammer, kommunerne varetager de fleste af de borgerrettede opgaver, og regionerne har hovedansvaret for sundhedsvæsenet samt enkelte yderligere opgaver. (Økonomi- og Indenrigsministeriet A, 2012)

Umiddelbart står det klart, at det er kommunerne, der skal gennemføre vandindsatserne. Men i vinteren 2011/12 er der stillet spørgsmålstegn ved, om der skal findes en ny myndighed, der skal gennemføre indsatserne. (Økonomi- og Indenrigsministeriet A, 2012) Kommunerne skal evalueres på en opgave de endnu ikke har haft mulighed for at løse. Det sætter dem under pres for at sikre, at de kommunale vandhandlingsplaner vedtages inden den 22. december 2012, så

de kan bevise, at de er den rette myndighed til at føre planerne ud i virkeligheden og derved fastholde den ansvarsfordeling, der blev et resultat af den seneste kommunalreform.

### 1.1 Problemformulering

Vandplanerne har bindende virkning overfor 5.200 km målsatte vandløb for første planperiode, og det er kommunerne, der skal sørge for, at indsatsen operationaliseres. I forbindelse med udarbejdelsen af de kommunale vandhandleplaner er kommunerne nødt til at tage stilling til, hvordan vandløbene i fremtiden skal reguleres.

Implementeringen af vandplanerne gennem handleplaner kræver ændret vedligeholdelse af mange vandløb, som kan resultere i oversvømmede marker. Ændret vedligeholdelse bygger på en konkret vurdering fra kommunen, der kan få stor betydning for lavbundsarealer beliggende i by-, sommerhus- og landzone.

KL afholdt den 3./4. februar og den 12./13.marts 2012 temadage af 2 x 1 dags varighed for kommunale projektledere, fagchefer og medarbejdere inden for vand- og kommuneplanlægning.

På temadagene stod det klart, at der er stor tvivl blandt kommunerne om, hvordan vandløbsindsatsen skal foretages og beskrives i den kommunale vandhandleplan. Ved håndsoprækning angiver langt størstedelen af de deltagende kommuner virkemidlet ændret vedligeholdelse i forbindelse med vandløbsindsatsen som et emne, de er i tvivl om, hvordan de skal behandle.

Det åbne land har historisk set været forbeholdt landbruget, men der er sket en opblødning over især de sidste 40 år, hvor andre interesser har vundet indpas i det åbne land. Disse interesser er hovedsageligt knyttet til at værne om landets natur og miljø. I mange tilfælde opstår der et naturligt modsætningsforhold mellem disse beskyttelsesinteresser og de traditionelle landbrugsmæssige benyttelsesinteresser. Når miljømæssige interesser skal passes ind i det åbne land, møder det naturligt modstand fra det erhverv, der bygger dets indtjening på jorden netop her.

Både have- og lodsejere, der frygter at få oversvømmet lavtliggende arealer og kommunerne, der skal operationalisere vandplanerne er frustrerede over virkemidlet ændret vedligeholdelse. Problemformuleringen, der er styrende for projektet samt det overordnede udgangspunkt for alle analyser lyder:

Hvilke barrierer er der ved implementeringen af virkemidlet ændret vedligeholdelse af vandløb?

Problemformuleringen søger svar på, hvad der har påvirket implementeringen (iværksættelsen) af miljøpolitiske hensyn. Begrebet implementering anvendes i denne sammenhæng alment om gennemførelse af en politisk beslutning. Svaret skal bruges til at vurdere, hvad der står i vejen for at skabe en fornuftig implementering af virkemidlet ændret vedligeholdelse.

Ved ændret vedligeholdelse forstås det virkemiddel som er udvalgt fra virkemiddelkataloget 2010 til vandplanerne, som det mest omkostningseffektive til at kunne nå god økologisk tilstand i målsatte vandløb. Ved vandplanerne forstås de 23 vandplaner, der blev vedtaget for første planperiode 22. december 2012





**Figur (5): et vandløb, der er gået over dets breder og skaber oversvømmelse af markarealet til højre i billedet. (Folketidende 2011)**

Projektet tager udgangspunkt i såvel statsmagtens som de kommunale myndigheders roller i opfyldelsen af vandrammedirektivets mål om at nå god økologisk tilstand for alle vandforekomster, men lægger i særlig grad vægt på kommunernes arbejde med vandløbsindsatser i de kommunale vandhandleplaner for første planperiode.

Baggrunden for projektets ramme er, at der som følge af vandplanernes vedtagelse den 22. december 2011 skal etableres en praksis i kommunerne for vedligeholdelsen af private, tidligere amtslige samt kommunale vandløb. Handleplanens indsatser fastsættes med udgangspunkt i den statslige vandplans indsatsprogram. Statens indsatsprogram er bindende overfor kommunerne og skal effektueres i første planperiode.

## 1.2 Operationalisering

Projektet søger at identificere barriererne i forbindelse med implementeringen af virkemidlet ændret vedligeholdelse. I indledningen var det tydeligt, at ændret vedligeholdelse af vandløb skaber frustrationer ikke blot hos dem indsatsen vil ramme herunder de landmænd, der vil opleve at deres marker oversvømmes, men også hos den myndighed, der skal iværksætte indsatsen.

Med udgangspunkt i Poul Bitsch Olsens beskrivelse af "Metode i problemorienteret projektarbejde", vil besvarelsen af problemformuleringen ske med afsæt i en række underspørgsmål. (Olsen, 2004)

I arbejdet med udarbejdelsen af kommunale vandhandleplaner for første planperiode skal

kommunerne tage stilling til prioriteringen af indsatserne i de statslige vandplaner. Virkemidlet ændret vedligeholdelse er jf. figur 3 på side 10 udpeget på 4154km vandløbsstrækning fordelt rundt i landet. Når kommunen ændrer vedligeholdelsen af et vandløb, får det konsekvenser for både by- og landområder typisk hhv. opstrøms og nedstrøms vandløbet - alt efter lokale topologiske forhold. Kommunens skøn kan og vil få vidtrækkende økonomiske konsekvenser for landbruget, og det får kommunerne til at afvente klare udmeldinger på området fra centralt niveau. Frustrationen hos kommunerne må skyldes, at de ikke føler sig sikre på det skøn, der skal foretages, når vandplanerne skal føres ud i livet. Det giver anledning til underspørgsmålet:

1) Er der valgt en klar politik for, hvordan udmøntningen af vandplanerne i forhold til ændret vedligeholdelse af vandløb, skal ske?

Konflikten mellem effektivt landbrug og miljøhensyn ses tydeligt i forbindelse med virkemidlet ændret vedligeholdelse af vandløb. Landbruget varetager dets økonomiske interesser, og kommunerne skal som del af den offentlige forvaltning i Danmark sikre, at EU's krav gennem vandrammedirektivet om bedre vandmiljø føres ud i livet. Konflikten om ændret vedligeholdelse synes at lede til en række implementeringsproblemer. Landbruget, som indsatsen vil ramme økonomisk, optræder som en hindring for implementeringen. Kommunerne, der skal udføre et skøn i forbindelse med iværksættelsen af indsatsen, er under tidspres og skal vise deres værd pga. evalueringen af kommunalreformen.

2) Hvilken rolle spiller de forskellige aktører i forbindelse med implementeringen af ændret vedligeholdelse?

Aktørernes forskelligartede rolle i processen skaber påvirkninger på implementeringen af forskellig betydning for den samlede implementering. Barrierer måles oftest ud fra deres effekt. Ved at vurdere effekten af de barrierer, der påføres processen af de forskellige aktører, er det muligt at give en vurdering af, hvordan implementeringen af ændret vedligeholdelse forløber.

3) Hvilken betydning har barriererne for implementeringen af ændret vedligeholdelse?

Tilsammen udgør de tre underspørgsmål besvarelsen af problemformuleringen.

### 1.3 Projektets opbygning

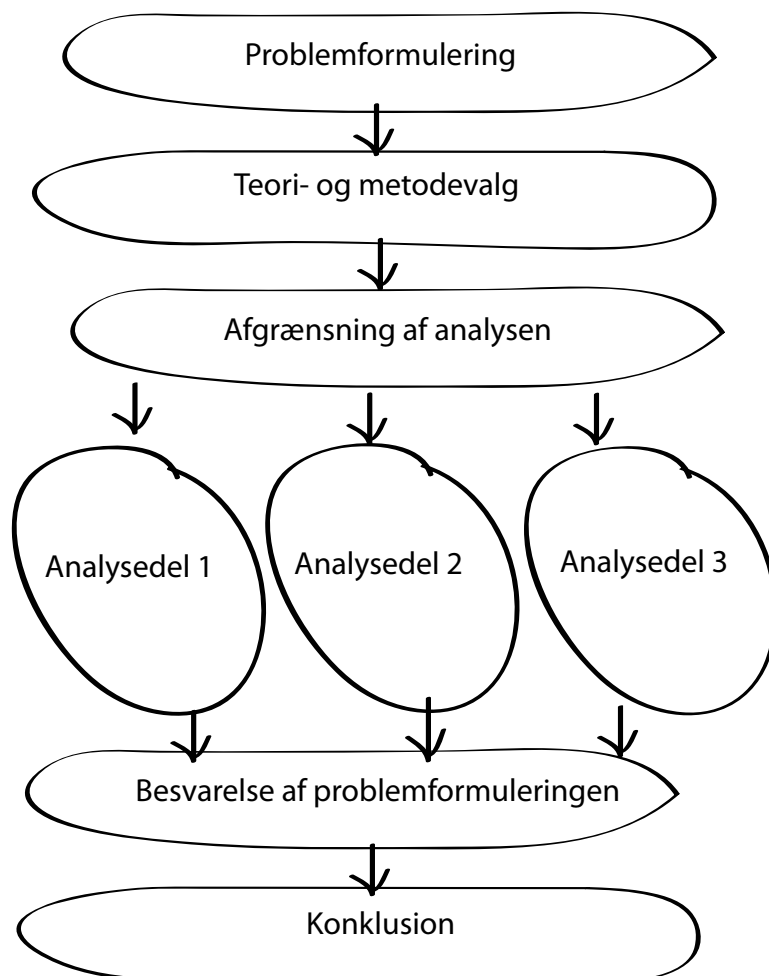
For at kunne besvare problemformuleringen fyldestgørende er det valgt at dele specialet op i tre analysedele, som det er illustreret i figur 6.

Først undersøges det hvilket teoretisk udgangspunkt, det vil være det bedste til at besvare projektets problemformulering.

Dernæst sker en afgrænsning af analysen ved først at undersøge, hvad det er, der implementeres ved ændret vedligeholdelse og dernæst sammenholde ændret vedligeholdelse med de eksisterende nationale rammer.

Analysedel 1, 2, 3 vil søge at besvare problemformuleringen gennem et dybdegående analysearbejde. Resultaterne fra de tre analysedele sammenfattes til sidst i en besvarelse af projektets problemformulering. En konklusion vil til sidst opsummere pointer og afrunde specialet.

Som figur 6 antyder, vil det i det herpå følgende afsnit blive undersøgt, hvilken analyseteori, der understøtter besvarelsen af problemformuleringens tre underspørgsmål bedst.



Figur (6): strukturdiagram for projektets opbygning





# 2. PROJEK- TETS TEORI OG METODE

For at kunne vælge det bedste teorigrundlag og metode til at besvare problemformuleringen vil dette kapitel indeholde overvejelser om valget samt en beskrivelse af den valgte teori og metode.

Konflikten om ændret vedligeholdelse af vandløb, mellem på den ene side landmændenes ønske om at aflede vand fra markerne og vandplanernes virkemiddel til at nå god økologisk tilstand i vandløbene, giver anledning til undren. Problemstillingens første underspørgsmål lægger op til en identifikation af baggrunden for og årsagerne til, at der er u hensigtsmæssige og uafklarede forhold ved den nuværende administration af vandløb og disses vedligeholdelse. Problemstillingens andet underspørgsmål handler om, hvilke barrierer der kan identificeres i forbindelse med implementeringen af ændret vedligeholdelse. Og slutteligt søger tredje underspørgsmål at give

en samlet vurdering af barrierernes betydning for implementeringen.

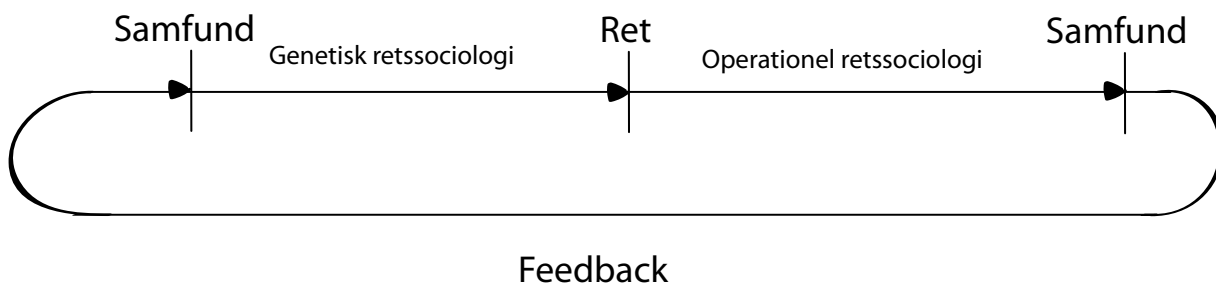
## 2.1 Overvejelser om teori og metode

Til at besvare de tre underspørgsmål, der har sit udspring i projektets problemformulering, er det nærliggende at anvende politologien, retsvidenskaben og/eller regulerings- og styringstankegang. Projektets problemstilling omkring identifikation af barrierer kan både anskues gennem en teoretisk ramme, der bygger på politologi, retsvidenskab eller regulerings- og styringstankegangen. De forskellige teoretiske måder at gribe problemstillingen an vil kunne bidrage hver for sig og/eller tilsammen. Outputtet vil blive forskelligt alt efter, hvilken teori, der anvendes, selvom både politologisk, teorien om regulerings- og styringstankegangen samt retsvidenskabelige teorier vil kunne hjælpe til en problemidentifikation. I det følgende vil derfor fremgå en kort beskrivelse af, hvilke resultater de forskellige teoretiske rammer vil forventes at kunne bibringe.

Retsvidenskaben – særligt retssociologien og retsdogmatik – giver et bud på, hvad der betinger, at retsregler virker på de forhold, som reglerne tilsigter samt retspolitiske forslag til nye retsregler.

Politologien – og særligt implementeringsteorien – giver et bud på, hvordan forskellige aktører er med til at påvirke lovgivningen og andre politiske beslutninger, når de føres ud i livet.

Regulerings- og styringstankegang kan både anvendes til at identificere barrierer for implementeringen samt til at undersøge perspektivet i reguleringsystemets muligheder.



Figur (7): Genetisk og operationel retssociologi samt det retlige kredsløb (Dalberg-Larsen, 2005, s. 49)

### 2.1.1 Retsvidenskaben

Problemet kan siges at bunde i retten, der er blevet til på baggrund af et parallelt lovgivningsarbejde med implementeringen af EU's vandrammedirektiv og Kommunalreformen i 2007. Ved kommunalreformen blev kommunerne de nye vandløbsmyndigheder for de offentlige såvel som for de private vandløb. Implementeringen af EU-direktivet har gjort det nødvendigt med ny regulering på området, og retten har skulle bringe nogle virkninger på samfundet, som enten kan være succesfuld eller ikke.

Retssociologiens tre arbejdsfelter kan jf. Jørgen Dalberg-Larsen illustreres som figur 7.

Generisk retssociologi identificerer de faktorer i samfundet, der fører til fremkomsten af nye retsregler eller opretholdelse af de gamle. Operationel retssociologi undersøger rettens virkninger, og hvorfor retten har de virkninger, som man kan nå frem til. Feed Back belyser om rettens virkninger afstedkommer senere ændringer i retssystemet. (Dalberg-Larsen, 2005, s. 47-48)

I kraft af at projektets problemstilling ønsker at finde barriererne i implementeringen, er det den operationelle retssociologi, der har interesse. Den operationelle retssociologi vil kunne bruges til at identificere kommunernes muligheder og begrænsninger i forhold til brugen af ændret vedligeholdelse som virkemiddel givet gennem vandplanerne. Endvidere vil effekten af ændret vedligeholdelse blive vurderet i forhold til de parter, som virkemidlet påvirker herunder landbruget.

I den operationelle retssociologi søger man at identificere de faktorer, der bestemmer rettens (evt. manglende) virkninger ved at kigge på retten i sammenhæng med anden lovgivning og hver for sig. En sådan analyse forudsætter naturligt, at det på baggrund af en

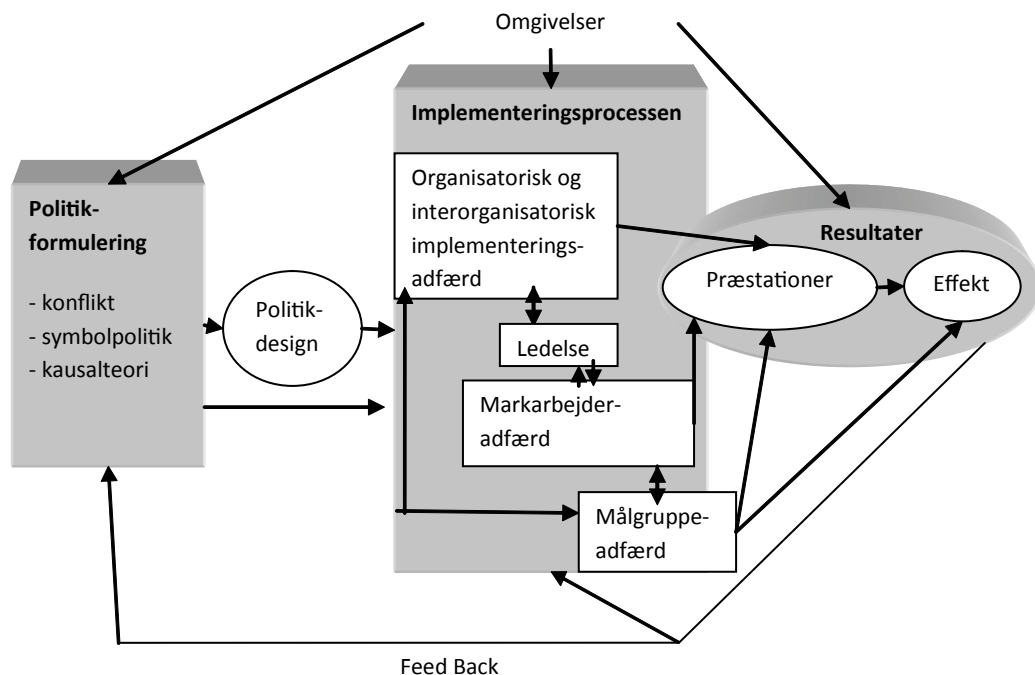
undersøgelse er dokumenteret, at retten ikke har fået de tilsigtede virkninger. (Dalberg-Larsen, 2005, s. 247)

Indenfor den retsvidenskabelige teori er det muligt at anvende den operationelle retssociologi til at belyse hvilke faktorer, der har betydning for implementeringen af en politik. Ved at fokusere på rettens manglende virkninger er det muligt at finde frem til, hvorfor retten ikke virker efter hensigten.

### 2.1.2 Politologien

Søren Winters integrerede implementeringsmodel (figur 8) identificerer de barrierer, der optræder i forbindelse med iværksættelsen af et politisk initiativ mellem offentlige organisationer og borgere. Søren Winters integrerede implementeringsmodel integrerer de væsentligste teoretiske bidrag i implementeringsforskningen i én model. Modellen beskriver det samspil, der er mellem forskellige aktører med forskellige interesser, og hvordan politikken afleveres af medarbejderne til målgruppen. Modellen sætter fokus på, at lovgivningen ikke altid bliver ført loyalt ud af implementeringsaktørerne, og at de forventede resultater og mål dermed ikke altid nås. (Winter & Nielsen, 2008, s. 11-22)

Søren Winters model søger at belyse hvilken forskel, der er på beslutning og iværksættelse. Modellen sætter fokus på faktorer, der er relevante på alle politikområder. Modellen anvendes med et processuelt udgangspunkt til at beskrive den proces, der fører en politik ud i livet (Winter & Nielsen, 2008, s. 14). Søren Winter tager i sin politologiske teori udgangspunkt i, at problemer med implementeringen typisk vil opstå, hvis aktørerne har et incitament til at hæmme processen, eller der er begrænsninger i kapaciteten dvs. implementeringen afhænger af aktørens evne og vilje (Winter & Nielsen, 2008, s. 21).



Figur (8): Den integrerede implementeringsmodel indeholdende politikformulering, politikdesign, implementeringsprocessen og implementeringsresultaterne (Winter & Nielsen, 2008, s. 18)

Tilsvarende den operationelle retssociologi kan implementeringsmodellen bruges til at udpege latente/mulige årsager til en fejlagtig implementering af ny eller eksisterende lovgivning. Implementeringen bliver derved splittet i delprocesser, så det er muligt at finde en forklaring på konstaterede fejl i implementeringen.

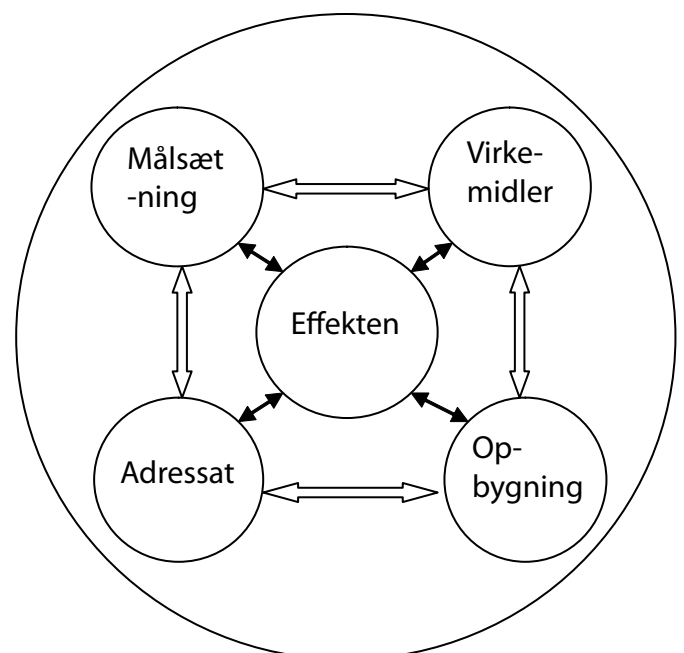
### 2.1.3 Regulerings- og styringstankegang

For at kunne erkende og beskrive reguleringssystemets komplicerede og konfliktfyldte karakter opstiller Ellen M. Basse en model, hvor hvert af de fem elementer skal ses hver for sig og sammen (figur 9).

Modellen beskriver beslutningsprocessers kompleksitet og lægger op til en identifikation af barrierer, der skal give beslutningstagerne en juridisk indsigt i disse barrierer, så der kan tilvejebringes et velfungerende styringssystem. Regulerings- og styringstankegang fokuserer på samspillet mellem de overordnede faktorer i en beslutningsproces. Styringstanken går ud på at regulere og styre ud fra en juridisk synsvinkel [Styringsjuss].

Figur (9): Beslutningsprocessens kompleksitet (Basse & Jensen, 1992, s. 130)

Modellen skal bringe til en erkendelse af, hvordan mere eller mindre klare og præcise målsætninger, virkemidlers udformning og beslutningssystemers opbygning kan have betydning for den faktiske varetægtelse, prioritering og afvejning af forskellige modstående interesser. Endvidere fokuserer modellen på adressaten. Det gælder såvel i relation til, hvordan adressaten tilgodeses og beskyttes som i relation til, hvordan og i hvilket omfang reguleringen vil virke adfærsændrende. Alle fire elementer – herunder samspillet imellem dem – er det sigtet at graden af opfyldelsen af målsætningen måles som en effekt. (Basse & Jensen, 1992, s. 123-139)



Modellen kan bruges til at finde relevante implementeringsbarrierer og identificere, hvad der betinger effektivitet og gennemslagskraft i en given lovramme. Modellen har til formål at besvare, hvordan retsvidenskabelige metoder/værktøjer kan benyttes, til at bistå beslutningstagere, så den mest korrekte beslutning kan tages på det bedste beslutningsgrundlag. Modellen gør således op med den traditionelle juridiske forskning eller den traditionelle retsdogmatik i den offentlige forvaltning. Modellen kigger på den konkrete lov og vurderer herud fra, hvordan det har været, og hvordan det virker nu. Det traditionelle juridiske bidrag har primært været "bagudrettet", hvilket vil sige, at den juridiske forskning har fokuseret på lovmotiver og grundlaget for de juridiske beslutninger og værktøjer, og på den baggrund vurdere de retslige værktøjer i forvaltningen.

Således ligger regulerings- og styringstankegangen på linje med både den operationelle retssociologi og den integrerede implementeringsmodel. Modellen adskiller sig dog væsentligt ved at være designet til at kigge fremad mod implementeringsarbejdet. Redskabet kan derfor umiddelbart ikke anvendes til at evaluere en igangsat implementering men mere til at tilpasse fremtidig lovgivning og sikre, at en ønsket effekt opnås.

#### 2.1.4 Sammenfatning

Teorien om politologien, retsvidenskaben og/eller regulerings- og styringstankegang overlapper hinanden i høj grad, men supplerer hinanden ved med et forskelligt detaljeringniveau at identificere faktorer til, hvorfor lovgivningen ikke virker efter hensigten. Alle tre teorier vil kunne bruges til at identificere de barrierer problemformuleringen lægger op til at identificere i projektet. Den operationelle retssociologi og regulerings- og styringstankegangen lægger vægt på retten som den væsentlige årsagsfaktor for en fejlagtig implementering, mens den integrerede implementeringsmodel særlig lægger vægt på aktørerne i implementeringsprocessen og disses interessevaretagelse.

For di Søren Winters (SW) integrerede implementeringsmodel lægger vægt på aktørerne, vil modellen kunne hjælpe til at identificere de barrierer, der er i forbindelse med politikken for ændret vedligeholdelses formulering, implementering og resultater. SW's teori kan bruges til at identificere barrierer ved nye reguleringstiltag, hvilket passer godt i forhold til besvarelsen af projektets problemformulering. SW's teori adresserer ydre mere interesseaspektet på en måde, der understøtter analysearbejdet med interessekonflikten mellem aktørerne godt. Analyserne

skal identificere barriererne ved implementeringen af ændret vedligeholdelse. Dette skal ske gennem en analyse af politikdesignet og af de forskellige aktørers rolle(underspørgsmål 1 og 2). Endvidere vil SW's model kunne bruges til at give et bud på barrierens betydning i den samlede implementering, og om det er muligt med det nuværende politikdesign at gennemføre implementeringen(underspørgsmål 3).

I det følgende vil Søren Winters integrerede implementeringsmodel derfor blive beskrevet mere indgående.

## 2.2 Valg af teori

Specialets teoretiske udgangspunkt vil blive taget i Søren Winter og Vibeke Lehmann Niensens bog "*Implementering af politik*" fra 2008, der beskriver, hvordan den integrerede implementeringsmodel kan bruges til at identificere barrierer i implementeringen af et politikdesign.

Når man vil se på, hvordan en lov eller et politisk initiativ bliver ført ud i livet, er implementerings/iværksættelsesprocessen, ifølge SW, central. Ved at analysere denne proces, kan man se, om loven eller initiativet reelt bliver implementeret på den måde, det var tiltænkt.

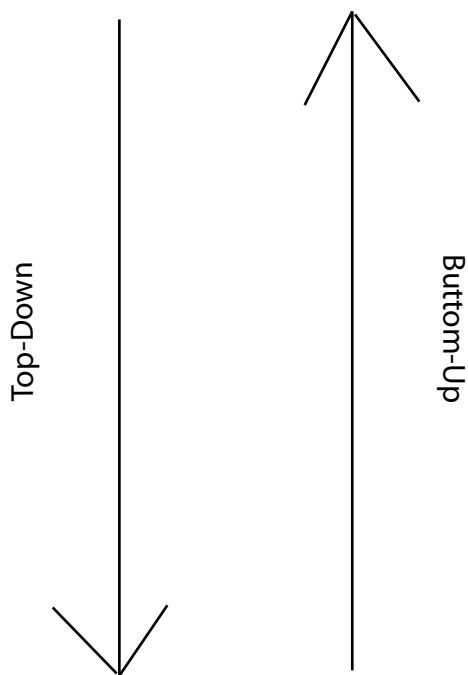
Modellen bygger på den opfattelse, at realiseringen af politiske beslutninger afhænger af:

1. Karakteren af den forudgående beslutningsproces
2. Karakteren af de interorganisatoriske netværk, som deltager i implementeringen
3. Den enkelte medarbejders adfærd
4. Målgruppeadfærd
5. De sociale omgivelser

(Winter & Nielsen, 2008, s. 18-20)

Ved at anvende disse parametre som analyseredskaber, er det muligt at kunne sige noget om udfaldet af en eventuel konflikt i implementeringen. Modellen bruges til at identificere væsentlige punkter eller steder i implementeringen, hvor der eventuelt kan være interessant at lede, når barriererne for implementeringen skal identificeres (Winter & Nielsen, 2008, s. 22).

Figur 10 viser to overordnede måder at analysere implementeringsprocessen på; top-down og bottom-up.



Figur (10): Top-Down og Bottom-up perspektiverne.

**Top-down.** Ved denne anskuelse fokuseres der på de officielle mål og krav. Implementeringsprocessen ses oppe fra og ned, og tager således udgangspunkt i målene for en politisk beslutning eller lovændring. Ved denne anskuelse har man særligt fokus på regelstyring og de forskellige konflikter, der kan opstå mellem de forskellige aktører og organisationer, som har ansvaret for at føre en politisk beslutning eller lovændring ud i livet. (Winter & Nielsen, 2008, s. 22)

I **Bottom-up** lægges der stor vægt på medarbejdernes adfærd som værende udslagsgivende for, hvorvidt implementeringen kan anses som vellykket eller mislykket, idet medarbejderen ofte har et relativt stort råderum og i mange tilfælde foretager en række skøn i forbindelse med den direkte anvendelse af loven. Dermed påvirkes lovens effekt naturligvis af medarbejderens skøn, hvilket dermed kan anses som at medarbejderne bliver en slags politisk beslutningstagere. (Winter & Nielsen, 2008, s. 22)

SWs integrerede implementeringsmodel repræsenterer en metode til at analysere implementering af lovgivning eller andre politiske beslutninger gennem en tilnærmet forening mellem en bottom-up og top-down anskuelse.

Modellen for iværksættelse ser på elementer fra både bottom-up og top-down perspektiverne i implementeringsteorien. Dette sker gennem hensyntagen til både lovgiveren og forvaltningen i top-down og til medarbejderens rolle i bottom-up.

Modellen har et særligt fokus på, hvornår implementeringen vil gå godt, og hvornår den ikke vil. Derudfra kan der gives nogle bud på hvilke barrierer, der er afgørende for en succesfuld implementering, hvilket afhænger meget af om de enkelte led i modellen er i stand til at samarbejde og støtte op omkring politiken eller loven.

SWs integrerede implementeringsmodel indeholder en række forskellige parametre, der gør sig gældende for graden af succes ved implementeringen af lovgivning. Modellen har karakter af, hvad SW kalder "*et analyseskema*" (Winter & Nielsen, 2008, s. 22), hvor han har søgt at integrere forskellige teorier og tilgange til implementering som proces. SW fremhæver, at en af de væsentligste årsager til implementeringsproblemer er, at en af de involverede aktører har "*(...) et incitament til at handle på en måde som hæmmer realiseringen af politiske mål eller krav*" (Winter & Nielsen, 2008, s. 21) En anden væsentlig faktor er myndighedernes behandling, medarbejdernes rolle og kapaciteten hos de involverede implementeringsaktører. Aktørerne har forskellige måder at påvirke implementeringsprocessen idet, der enten er tale om vilje til at påvirke eller evne til at medvirke til gennemførelsen. Ved at bruge SW's model undersøges hver af aktørernes mulige og aktuelle påvirkninger på processen.

Modellen kan anvendes på de fleste politikområder, herunder miljøområdet, men alt efter hvilken politik, der er tale om, vil modellens nøglefaktorer blive vægtet forskelligt. (Winter & Nielsen, 2008, s. 21)

SW skriver, at implementeringsteori vil "*være velegnet til analyser af gennemførelsen af beslutninger i internationale organisationer, fx i EU*" og at udstedelsen af udfyldende regler, som typisk vil være nødvendigt i forbindelse med rammelovgivning, også vil kunne gøre brug af teorien (Winter & Nielsen, 2008, s. 29).

Valget af teori er tilpasset projektet ved ikke at fokusere på "*Den vanskelige ledelsesrolle i forhold til frontmedarbejderne*", som Søren Winters bog bl.a. beskriver. SW skriver, at ledelse har "*(...) en selvstændig betydning, når mål på organisationsniveau skal omsættes til handling blandt frontpersonalet*" (Winter & Nielsen, 2008, s. 19).

Hele implementeringsprocessen ender, som det ses figur 8 side 19, ud i en nogle præstationer fra den offentlige sektor og nogle effekter. Igennem evaluering kan effekterne påvirke den fortsatte implementeringsproces og måske en ny politikformulering, hvis de ønskede effekter ikke er opnået.

### 2.3 Valg af metode

Ifølge SW skal den integrerede implementeringsmodel bruges som inspiration til, hvilke parametre man bør være særligt opmærksom på, der relaterer sig til implementeringsprocessen. Analysen tager udgangspunkt i et kvalificeret bud på de mulige barrierer og undersøger derpå, om de er til stede og i hvor høj grad, de spiller en rolle for implementeringen. SW beskriver, at der kan anvendes forskellige metoder til at indsamle den nødvendige empiri til analysen. (Winter & Nielsen, 2008, s. 14)

I forhold til første og andet underspørgsmål skal analysen bl.a. bringe til en forståelse for de frustrationer implementeringsaktøren og målgruppen har. For at tilgå den nyeste data i forbindelse med kommunernes udarbejdelse af vandhandleplaner, har det været oplagt at indsamle data via konferencer.

Den centrale del af empirien til analyserne kommer derfor fra oplæg holdt på:

- KL's Skybrudskonference den 14-15. november 2011 i Kolding. Program findes Bilag D side 96-98.

- KL's Vand- og Naturnetværk og Åbenlandnetværkets fællesarrangement om Vand- og naturplanerne den 7. december 2011 i København. Program findes Bilag D side 99.

- KL's to temadage om kommunale vandhandleplaner den 7./8. februar og den 12./13. marts i hhv. Vejle og Slagelse. Program findes Bilag D side 100-101.

- KL's temadag om den politiske styring af de kommunale vandhandleplaner i Vejle. Program findes Bilag D side 102.

Den primære empiri til analyserne vil være indsamlet i forbindelse med KL's to temadage om kommunale vandhandleplaner (i specialet kaldet; "Regionale kurser"). Som med-kursusarrangør har min rolle bl.a. været at finde et relevant fagligt indhold til temadagene herunder oplægsholdere. Dialogen med oplægsholderne og med deltagerne på de to kursusdage i både Øst- og Vestdanmark, har givet en bred indsigt i kommunernes arbejde med handleplaner og Naturstyrelsens videre arbejde med vandplanerne efter disses offentliggørelse.

På kursusdagene den 7./8. februar 2012 blev de deltagende kommunale medarbejdere bedt om at notere uafklarede forhold og tvivlsspørgsmål i forhold til udarbejdelsen af vandhandleplaner på post it's. Disse post it's dannede baggrund for den anden kursusdag den 12./13. marts, der havde til formål at give kommunerne svar på deres stillede spørgsmål og derved hjælpe dem i arbejdet med de kommunale vandhandleplaner.

For at det var muligt at besvare de stillede spørgsmål (som kan findes i noteform bilag E), har jeg ført en dialog med Naturstyrelsen, medlemmer af KTC (kommunalteknisk chefforening) og kommunale eksperter på området.

Kurserne udgør blot en lille del af den organisatoriske viden mit arbejde i KL's kontor for teknik og miljø i efteråret 2011 og foråret 2012 har givet mig.

**Organisatorisk viden** er en overordnet fællesbetegnelse for organisationens håndtering af den viden og kunnen, som den besidder eller rummer.

Virksomheden ligger inde med en ufattelig mængde viden (*tavs viden*), fordelt på forskellige fagligpersoner med stor ekspertise indenfor forskellige emner. Tavs viden er ifølge Michael Polanyi ikke i-tale-sat viden, som derfor er svær at overføre fra én person til en anden. (Per Christensen, 2004)

*"Ifølge Polanyi kan den tavse viden i et vist omfang vises, men det er op til modtageren at skabe mening ud af præsentationen"*

(Per Christensen, 2004, s. 12)

Den tavse viden opbygges igennem erfaring, hvorved to individer ikke nødvendigvis opnår samme udbytte. (Per Christensen, 2004)

De informationer, der bliver formidlet via netværk eller faglige oplæg, bliver modtageren nødvendigvis nødt til at fortolke. Derfor er det vigtigt enten at optage eller nedskrive de inputs, der bliver givet i det øjeblik, de bliver givet. Det kan være nødvendigt at søge opklarende spørgsmål senere hen, hvilket kan blive gjort som et kvalitativt interview.

Min tid i KL's kontor for teknik og miljø i efteråret 2011 og foråret 2012 har givet en unik mulighed for at tilgå ikke publicerede informationer. Det har været muligt at indfange tavs viden gennem personer og arkiver i virksomheden. Organisationens tavse viden spiller derfor en central rolle for projektet.



Jeg har både haft en forudgående og bagudrettet dialog med oplægsholderne ved de oplæg, der danner rammen om specialets empirigrundlag. Dialogen har gjort det muligt at afklare eventuelle tvivlsspørgsmål i forhold til oplægsholderens indlæg. På den måde, har jeg forsøgt at afklare, hvorvidt mine indtryk og nedskrevne noter var i overensstemmelse med det indhold, oplægsholderen ønskede at formidle.

I forhold til de oplæg, der blev holdt af Naturstyrelsens repræsentanter ved den anden temadag om kommunale vandhandleplaner, blev udvalgte dele af de nedskrevne oplysninger til en spørgsmål-svarguide, der er offentligt tilgængelig på KL's hjemmeside (findes som bilag F). Spørgsmål-svarguiden blev ultimo marts sendt til Naturstyrelsen for at få godkendt indholdet. Indholdet blev godkendt med få rettelser primo maj, hvor dog et spørgsmål ikke var muligt at få godkendt et svar på. Spørgsmålet om ikrafttrædelse af planerne, har Naturstyrelsen ved specialets aflevering endnu ikke afgivet en tilbagemelding på jf. Bilag F.

Min dialog med bl.a. Naturstyrelsen er sket som ansat i KL, og det har været mit indtryk, at jeg som specialstuderende med største sandsynlighed ikke havde haft mulighed for at få de samme inputs og besvarelser fra Styrelsen. Jeg har gennem min løbende dialog med Naturstyrelsen fået et unikt indblik i Styrelsens arbejdsgang, ledelsesstil og om samarbejdet med kommunernes interesseorganisation. Dele af specialets empiri vil bygge på de erfaringer mit arbejde for

KL med Naturstyrelsen i efteråret 2011 og foråret 2012 har bragt mig i forbindelse med.

## 2.4 Opsummering

Projektets problemformulering vil blive forsøgt besvaret ved tre forskellige analysedele, der er forankret i projektets teoretiske grundlag, som SW's integrerede implementeringsmodel udgør. Den teoretiske viden indsamles hovedsageligt via litteraturstudier og består af en afklaring af den viden og de definitioner, som er nødvendige for at danne en grundlæggende forståelse for emnet. SW's model opdeler implementeringen i delprocesser, der gør det muligt at identificere, hvor i processen barriererne opstår og hvorfor. De empiriske undersøgelser er en afklaring af teorien i praksis og vil ske via forskellige metoder men primært gennem tilegningen af organisatorisk viden. Det primære input til analysens empiri er skabt gennem de to regionale kurser afholdt af KL i foråret 2012. Empiriindholdet af de regionale kurser består ikke blot i faglige oplæg, hvor udbyttet er blevet afklaret efterfølgende med oplægsholderne men også af løbende dialog med kommunale medarbejdere. Kurserne er blevet tilrettelagt på baggrund af de kommunalt ansattes egne spørgsmål, og Naturstyrelsen har været repræsenteret på den anden temadag, for at åbne dialogen mellem stat og kommune.

Det er nødvendigt at foretage en afgrænsning af analyserne for at sikre en besvarelse, som var tidsmæssigt mulig. Afgrænsningen af analyserne vil ske i det herpå følgende kapitel.





# 3. AF-GRÆNSNING AF ANALYSEN

I det følgende kapitel vil der ske en afgrænsning af analysen ved først at indkredse, hvad det er, der bliver implementeret og dernæst de nationale rammer, der er for reguleringen.

Afgrænsningen skal ske, fordi analyserne med afsæt i SW's model søger at belyse hvilken forskel, der er på beslutning og iværksættelse, og det er derfor centralt at identificere, hvad det er, der bliver implementeret (politikdesignet), og hvad politikdesignet sigter mod (outcome). Afgrænsningen af analysen sker på baggrund af afsnit 3.1 og 3.2 for at kunne vurdere, om implementeringen er sket succesfuldt, eller om det har været en hel eller delvis fiasko. Afgrænsningen er nødvendig, fordi der i implementerings- og evalueringforskningen er forskellige standarder for, hvornår processen starter og slutter. (Winter & Nielsen, 2008, s. 25)

Afsnit 3.1 vil undersøge om ændret vedligeholdelse er en særskilt politik, og hvorfra kravet stammer og hvilket outcome, der forventes (hhv. politikdesignet og effekt jf. figur 8 side 19). Politikformulering henviser til formuleringen af en politik eller udmøntningen af en politisk beslutning, hvor der er en politisk eller administrativ beslutning om at implementere noget.

Afsnit 3.2 vil undersøge, hvilken lovgivning virkemidlets implementering skal ses i sammenhæng med, og dermed hvordan de nationale rammer er.

Det er givet, at der for alle nye processer optræder opstatsproblemer og variation i implementeringen fra sted til sted. Implementeringen forløber ofte bedre, efterhånden som tiden går. Faktisk skriver SW, at implementeringsanalyser af f.eks. beskæftigelsespolitiske initiativer over "(...)de sidste 25 år har vist, at der har været implementeringsproblemer i starten af dem alle." (Winter & Nielsen, 2008, s. 26) Endvidere er det ikke givet, at de samme udfordringer vil blive tolket som problemer alle steder i landet. Der eksisterer nemlig mellemkommunale variationer i implementeringen og mellem to myndighedstyper. (Winter & Nielsen, 2008, s. 30) Det er derfor nødvendigt at være opmærksom på, at projektet har en kommunal indgangsvinkel<sup>5</sup>.

---

5 Ved de regionale kurser var 63 ud af de 98 danske kommuner repræsenteret fordelt jævnt over landet. Bilag G viser en oversigt over de deltagende kommuner.

### 3.1 Vandrammedirektivets implementering i Danmark

Til at afgrænse implementeringsprocessen er det nødvendigt at finde ud af, hvad det er, der implementeres, og hvilket outcome der kan forventes, når der fokuseres på ændret vedligeholdelse af vandløb. Det følgende afsnit vil derfor undersøge implementeringen af VRD i Danmark med det formål at finde frem til, hvornår implementeringsprocessen starter, og hvornår den slutter. Resultatet skal bruges til at afgrænse specialets analyse og afdække, hvilke forpligtelser VRD stiller til virkemidlerne herunder ændret vedligeholdelse.

Ændret vedligeholdelse er et virkemiddel givet i vandplanerne, som kommunerne skal forholde sig til i forbindelse med operationaliseringen af vandplanerne gennem handleplaner. Vandplanerne er skabt på baggrund af krav fra EU's VRD, og sammenhængen mellem direktiv, MML, vandplaner og handleplaner vil blive givet i det følgende afsnit, så det bliver muligt at fokusere analyserne på den rette del af den samlede implementering.

I dag er den danske miljøpolitik i høj grad et resultat af regler, der er vedtaget i EF/EU. Danmark har været medlem af EF/EU siden 1. januar 1973 og forpligter sig som medlemsland bl.a. til at omsætte EU-direktiver til national lovgivning gennem love og bekendtgørelser. Typiske EU-regler kan deles i to typer; forordninger og direktiver. Når EU vedtager en forordning, gælder den direkte i medlemslandene, mens direktiverne først får retsvirkning, når de er implementeret i medlemslandenes lovgivning. Direktiver er en slags rammelove, der fastlægger et fælles mål, der skal nås i alle EU's medlemslande. Med direktiver får medlemslandene en vis frihed til at gennemføre direktivernes mål på den måde, som passer bedst ind i deres retssystem. (Bogason, 2009, s. 52)

Et forskerhold på KU har påvist, at op mod 70 %<sup>6</sup> af alle regler og love i Danmark stammer fra EU, hvilket er en markant andel af den samlede nationale lovgivning. EU-ret står over nationalret, hvilket har stor betydning, også selvom Danmark selv har været med til at lave reglerne. Ved oprettelsen af en fælles europæisk union var der et ønske om at undgå, at fællesskabet skulle hvile på den meget svage folkeret, som det f.eks. er tilfældet ved sammenslutninger som Nato og FN. I stedet for at alle lande skal nå til enighed, bygger

EU på, at medlemslandene stemmer om forslagene, hvilket gør det mere effektivt. Ved folkeret, er det op til den enkelte stat at bestemme, hvordan konventionen skal følges. For EU var det vigtigt, at der skulle være en domstol, der skulle tolke, hvilke regler der gjaldt. Derved blev EU-retten ens for både store og små lande, ved at EU-domstolen bestemte, hvordan reglerne skulle tolkes. En sådan konstellation findes ikke andre steder i international politik. (Andersen, 2008)

EU har, ved at EU-retten ligger over den nationale ret, mulighed for at tilsidesætte national lovgivning, for at sikre at det bliver gennemført rigtigt, hvis medlemslandene har implementeret miljøpolitik forkert. (Andersen, 2008)

#### Vandrammedirektivet

Som led i EU's indsats for at forbedre kvaliteten af vandet og naturen i de europæiske lande blev vandrammedirektiv vedtaget den 22. december 2000. Direktivet skal forebygge yderligere forringelse samt beskytte og forbedre tilstanden i vandmiljøet. Direktivet fastsætter i art. 4 en række miljømål og opstiller overordnede rammer for den administrative struktur for planlægning og gennemførelse af tiltag og for overvågning af vandmiljøet. (Direktiv 2000/60/EF)

Vandrammedirektivet forpligter medlemslandene til at vedtage rammer for beskyttelse og planlægning af deres vandområder for såvel overfladevande (vandløb, søer, kystvande, vådområder m.m.) som grundvand. VRD ser på vandkredsløbet som en samlet helhed og tanken bag direktivet er, at alt vand skal forvaltes med en sammenhængende indsats. Direktivet er et minimumsdirektiv, forstået på den måde, at EU-landene i deres nationale lovgivning frit kan fastsætte strengere krav til vandmiljøet, end direktivet kræver. (Direktiv 2000/60/EF)

VRD's ultimative frist for opfyldelse af miljømål er jf. art 4 stk. 4 sat til år 2027. På dette tidspunkt forventes det, at vandforekomsterne i medlemslandene har opnået god økologisk tilstand. VRD's øvrige tidsfrister fremgår af figur 12 side 28. Indsatsprogrammerne skal jf. direktivets art. 11 revurderes hvert 6. år for at sikre, at der altid er sammenhæng mellem mål og midler. (Direktiv 2000/60/EF)

#### Miljømålsloven

De rammer, som VRD forpligter medlemslandene til at lave, er i Danmark blevet til miljømålsloven. I overensstemmelse med vandrammedirektivets målsætninger er miljømålslovens overordnede formål jf. § 1 "(...) at fastlægge rammerne for beskyttelsen af overfladevand og grundvand samt for planlægning inden for de internationale naturbeskyttelsesområder." (LOV nr 1150, 2003)

<sup>6</sup> Der er ikke enighed om dette tal. Justitsministeriet har lavet en opgørelse i april 2011, der viser at 11,25 % af den danske lovgivning stammer direkte eller indirekte fra EU-regulering. (Udenrigsministeriet, 2011, s. 3) Nogle forskere siger, at helt op til 80 procent af alle love stammer i en eller anden form fra EU-lovgivning. Andre mener kun det er 60-70 procent. (Andreasen, 2011) Her refereres til en opgørelse lavet af Marlene Wind, leder af Center for Europæisk Politik ved Københavns Universitet, der er medforfatter til bogen "Europa i Forandring".

MML tager udgangspunkt i en inddeling af landet i vanddistrikter og en udpegning af vanddistriktsmyndigheder (loven kap. 2). Endvidere indføres regler om en vandplan (kap. 3 og 10), en basisanalyse (kap. 4 og 10) fastsættelse af miljømål (kap. 6), overvågning (kap. 7), indsatsprogrammer (kap. 8 og 10), statusrapporter (kap. 9) og kommunale handleplaner (kap. 11). (LOV nr 1150, 2003)

Miljømålsloven er fra 2003 og udmønter EU's vandrammedirektiv og dele af habitatdirektivet i den danske lovgivning. Loven indeholder bl.a. en fordeling af myndighedsansvar og tidsfrister for opfyldelsen af en række delmål. Dele af loven er blevet ændret siden dens vedtagelse, herunder ansvarsdelingen, men selve lovens formål og tidsfristerne er givet gennem VRD og derfor ufravigelige. Loven er senest blevet ændret i 2009 som følge af den ansvarsdeling i den offentlige sektor, der blev et resultat af kommunalreformen i 2007. (LBK nr. 932, 2009)

Før den kommunale reform i 2007 var mål for vandforekomster fastlagt som retningslinjer i de daværende amters regionplaner (regionplanens vandressourceplanlægning og recipientkvalitetsplanlægning). I forbindelse med kommunalreformen fik disse målsætninger, jf. PL § 3 stk. 1, retsvirkning som

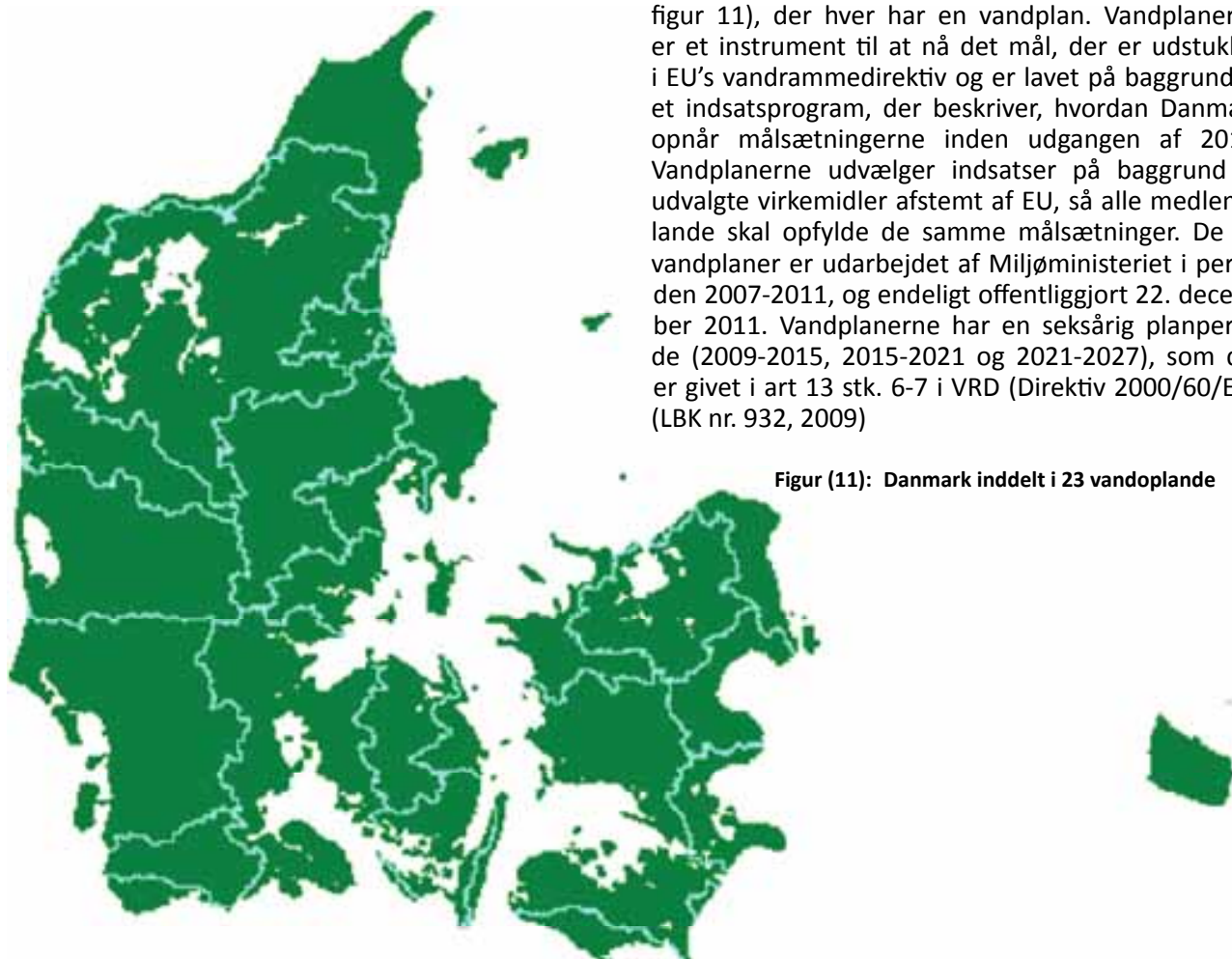
et landsplandirektiv, der var gældende, indtil der den 22. december 2011 blev vedtaget nye miljømål med vandplanerne efter miljømålsloven. (LBK nr. 937, 2009)

De administrative rammer for den praktiske gennemførelse af VRD er de såkaldte vandområdedistrikter. Den geografiske afgrænsning af vandområdedistrikterne skal jf. art. 3 i VRD baseres på de naturlige grænser mellem vandløbsoplandene. For hvert vandområdedistrikt udpeges en myndighed, der får det overordnede ansvar for vandområdeplanlægning og opfyldelse af miljømålene. (Direktiv 2000/60/EF) Amterne blev i miljømålsloven fra 2003 udpeget som vanddistriktsmyndigheder, der både skulle udarbejde basisanalyserne og efterfølgende også vandplanerne (LOV nr 1150, 2003). Med kommunalreformen og amternes nedlæggelse blev miljøministeren pr. 1. januar 2007, vanddistriktsmyndighed, og antallet af vanddistrikter blev reduceret fra 13 til 4. (Miljøministeriet og Amterne, 2007)

### Vandplaner

Jf. art. 13 i VRD skal hver vanddistriktsmyndighed udarbejde en vandplan, der sikrer sammenhæng i planlægningen inden for hele distriktet (Direktiv 2000/60/EF). I Danmark, har man valgt at inddele de fire vanddistrikter i 23 vandoplande (som fremgår af figur 11), der hver har en vandplan. Vandplanerne er et instrument til at nå det mål, der er udstukket i EU's vandrammedirektiv og er lavet på baggrund af et indsatsprogram, der beskriver, hvordan Danmark opnår målsætningerne inden udgangen af 2015. Vandplanerne udvælger indsatser på baggrund af udvalgte virkemidler afstemt af EU, så alle medlemslande skal opfylde de samme målsætninger. De 23 vandplaner er udarbejdet af Miljøministeriet i perioden 2007-2011, og endeligt offentliggjort 22. december 2011. Vandplanerne har en seksårig planperiode (2009-2015, 2015-2021 og 2021-2027), som det er givet i art 13 stk. 6-7 i VRD (Direktiv 2000/60/EF). (LBK nr. 932, 2009)

Figur (11): Danmark inddelt i 23 vandoplande



Figur (12): oversigt over de tidsfrister, som skal overholdes i medlemsstaternes implementering af VRD sammenholdt med, hvordan Danmarks implementering reelt er endt med at blive. (Direktiv 2000/60/EF)

Tidsfrist	Del af direktivet	Reel implementering
<b>December 03</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementering af direktivets første fase primært om administrative rammer i national lovgivning</li> <li>• Afgrænsning af vandområdedistrikter</li> <li>• Udpegning af vandområdedistrikternes ansvarlige myndigheder</li> </ul>	Implementeret ved ikrafttrædelsen af Lov om Miljømål 18. dec. 2003
<b>December 04</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse af vandområdedistrikternes karakteristika</li> <li>• Vurdering af menneskelige aktiviteter indflydelse på overfladevandets og grundvandets tilstand</li> <li>• Økonomisk analyse af vandanvendelsen</li> </ul>	De tre analyser kaldes i Danmark "Basisanalysen". Den blev delt i to, hvoraf den første del er rapporteret til EU-kommissionen i 2005, mens den anden del blev rapporteret juli 2006
<b>December 06</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overvågningsprogrammer for overfladevand, grundvand og beskyttede områder gøres operationelle</li> </ul>	Offentliggørelse af tidsplan og arbejdsprogram for udarbejdelse af vandplan
<b>December 07</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offentliggørelse af foreløbig oversigt over væsentlige vandforvaltningsmæssige problemstillinger, der berører vandløbsoplandet</li> </ul>	
<b>December 08</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offentlig høring over udkast til vandplaner</li> </ul>	
<b>December 09</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Færdiggørelse af indsatsprogrammer</li> </ul>	
<b>Januar 10</b>		Statens planer i 8 ugers forhøring
<b>Oktober 10</b>		Statens planer i 6 måneders høring
<b>December 11</b>		Statens planer i supplerende høring
		Statens planer vedtaget
<b>December 12</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indsatsprogrammer operationelle</li> <li>• Statusrapport om gennemførelse af indsatsprogram</li> </ul>	Kommunale handleplaner vedtaget
<b>December 15</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opfyldelse af miljømål for overfladevand og grundvand</li> <li>• Opfyldelse af miljømål for beskyttede områder</li> <li>• Offentliggørelse af anden generation af vandplaner</li> </ul>	
<b>December 27</b>	Ultimativ frist for opfyldelse af miljømål efter evt. 2 x 6 års fristforlængelse	

Som det fremgår af figur 12 blev vandplanerne to år forsinket, idet de først blev vedtaget den 22. december 2011 (forsinkelsen er vist med pile i figuren).

Danmark overholder dog (ifølge Naturstyrelsen<sup>7</sup>) den næste tidsfrist, nemlig at indsatsprogrammerne skal være operationelle inden december 2012.

7 KL afventer fortsat en afgørelse fra Naturstyrelsen om, hvornår en indsats er iværksat jf. bilag F.

MML's § 25 stk. 2, der skriver: "Foranstaltninger, som er indeholdt i et indsatsprogram, skal første gang være iværksat senest den 22. december 2012. Enhver ny eller ændret foranstaltning skal være iværksat senest tre år efter vedtagelsen af den reviderede vandplan" (LBK nr. 932, 2009). Operationaliseringen sker i Danmark derfor gennem de kommunale handleplaner, som skal være endeligt vedtaget senest den 22. december 2012.

## Handleplaner

Vandhandleplanerne for første planperiode udstikker mål for den kommunale vandmiljøindsats frem til 2015, og peger på virkemidler til at nå dem. De kommunale vandhandleplaner skal målrette og prioritere den kommunale indsats, der skal ske. Som konsekvens af at de statslige vandplaner først blev vedtaget i december 2011, er kommunernes implementeringsperiode reduceret fra fem til tre år.

Målet for arbejdet med vandhandleplaner er at indfri EU's Vandrammedirektivs krav om god økologisk tilstand på baggrund af de statslige bindende vandplaner. Handleplanerne skal derfor sikre gennemførelsen af indsatsprogrammet fra vandplanen og beskrive, hvordan kommunerne vil implementere vandplanen.

Store dele af vandhandleplanerne er den konkrete kommunes sammenfatning af de indsatser i statens vandplan, der dækker kommunens areal. En del indsatser beskrevet i handleplanerne, vil dog være nogle kommunerne allerede var berammet, eller som er ved at blive sat i gang. Dermed er handleplanernes indhold ikke udelukkende nyt.

Samtidig med, at retningslinjerne vedtages i vandhandleplanerne skifter de karakter og bliver bindende.

Kommunerne har i forbindelse med udarbejdelsen af handleplanerne ikke mulighed for at fravige indsatsprogrammet. Det er ifølge juraprofessor Helle Tegner

Anker givet i VRD, at handleplanerne ikke må gøre noget andet end det, der står i indsatsprogrammet. Den "danske opfindelse" som de kommunale handleplaner er, er ikke en del af EU-modellen, og kommunernes råderum er derfor begrænset voldsomt. (Anker, 2006, s. 464)

Indsatserne skal gennemføres i det vandløb, der er udpeget i den statslige vandplan – uanset om der er lodsejermodstand eller ej. Kommunerne kan ikke bare vælge at ophøre med vedligehold i et andet vandløb og på den måde indfri et miljømål. Selvom kommunerne har et lokalkendskab, der kunne gøre, at de med en anden indsats, end den der er beskrevet i vandplanerne, ville kunne nå en god økologisk tilstand i f.eks. et vandløb, er det ikke muligt. Det er ikke muligt, fordi kommunerne kun får penge til indsatsen, hvis de følger vandplanens indsatser. Det binder kommunerne til at følge vandplanerne uden fravigelsesmuligheder, og kommunernes handlefrihed er derfor reduceret til kun at kunne bestemme rækkefølgen af de indsatser, vandplanerne beskriver. Kommunerne kan dog frit indskrive yderligere retningslinjer i handleplanerne, blot de ikke går imod vandplanens indhold. (Bilag F)

Kommunernes indsatser skal som minimum bringe vandløb til at opnå god økologisk tilstand eller godt økologisk potentiale, svarende til nedenstående faunaklasser (Dansk Vandløbs-faunaindeks) jf. figur 13.

Vandløb	Miljømål Økologisk tilstand	Mål for faunaklasse
Normale	Høj tilstand	7
	God tilstand	6
'Blødbund'	God tilstand	4
Stærkt modificerede	Godt potentiale	5
Kunstige	Godt potentiale	6
		5
		4

Figur (13): Inddeling i økologiske kvalitetsklasser på baggrund af DVFI (KL, 2012)

Ét af de i vandplanernes første planperiode udvalgte virkemidler til at nå bedre kvalitet i vandløbene er ændret vedligeholdelse (øvrige fremgår af figur 3 side 10). Ændret vedligeholdelse er et virkemiddel, der er valgt, fordi det på baggrund af basisanalysen er blevet vurderet, at det kan bringe vandløb til minimum faunaklassen DVFI 5. Kommunerne må ikke overimplementere, og de skal derfor i deres indsats gå efter maksimalt at opnå en DVFI 5. Dette skyldes regeringens politik for implementeringen af VRD, der skal ske omkostningseffektivt jf. Grøn Vækst (mere herom side 34). Der er ikke afsat midler til, at kommunerne gør en mere omfattende indsats, end den VRD forpligter Danmark til.

MML skriver i forholdt til inddragelse af offentligheden, at *"Kommunalbestyrelsen fastsætter en frist på mindst otte uger for fremsættelse af indsigelser mod (...) (red: forslag til handleplanen)"* jf. § 31b stk. 5 (LBK nr. 932, 2009). Figur 14 viser tidsrækkefølgen for de kommunale vandhandleplaner.

Forslaget til den kommunale vandhandleplan skal senest 6 måneder efter vandplanens offentliggørelse sendes i offentlig høring med en høringsperiode på mindst 8 uger. Kommunen tager derefter stilling til de indkommende høringssvar og vurderer, om handleplanen skal ændres inden den vedtages senest et år efter vandplanernes vedtagelse.

Det forventes derved, at kommunerne først foretager borger- og lodsejerinddragelse i forbindelse med forslaget til handleplanen. Det forventes, at særligt lodsejere omkring berørte vandløb vil have kommentarer til vandhandleplanen i høringsperioden, men for størstepartens vedkommende vil der ikke være

juridisk og politisk mulighed for at ændre ved det, som er fastlagt i de statslige vandplaner, og som er omsat i de kommunale vandhandleplaner.

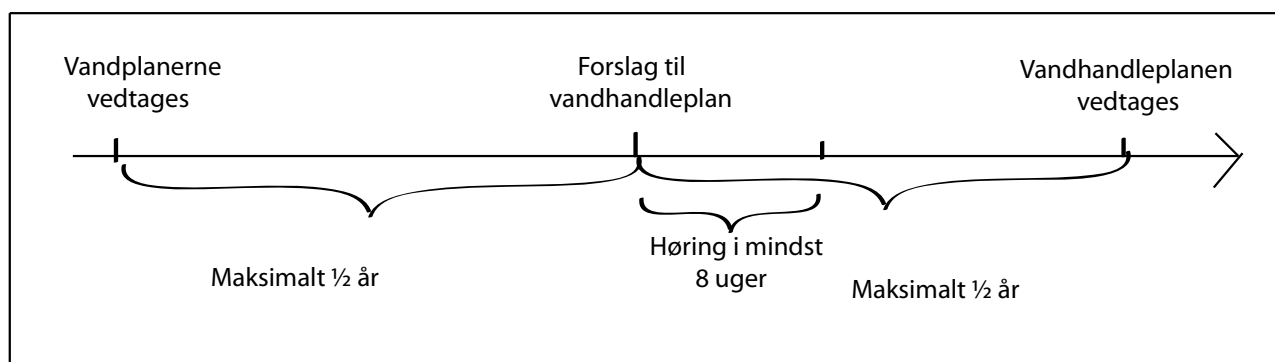
Den reelle lodsejerinddragelse vil derfor først ske i de konkrete projekter, der fører vandhandleplanerne ud i livet, og her vil høringsbestemmelserne fra f.eks. vandløbsloven være gældende. (KL\_Pedersen, 2012)

Det statslige krav om ændret vandløbsvedligeholdelse vil mange steder stille store krav til kommunernes håndtering af borgeroplysningen. Kommunen bliver udfordret, når de skal afveje opfyldelsen af de statslige vandplaner og hensynet til egne borgere. Ændret vedligeholdelse af vandløb vil ikke blot betyde oversvømmelser af landbrugsjord men også, at havejerne langs de bynære åer vil opleve flere oversvømmelser.

Vand- og naturindsatser får betydning for alle planer i kommunen fremadrettet, og vandplanerne er en overligger for kommuneplanen. Derfor er det nødvendigt politisk at acceptere indholdet af vandplanerne. Handleplanens indhold kan derfor med fordel behandles politisk, det er dog helt op til den enkelte kommune, om behandlingen skal finde sted og i så fald på hvilket niveau.

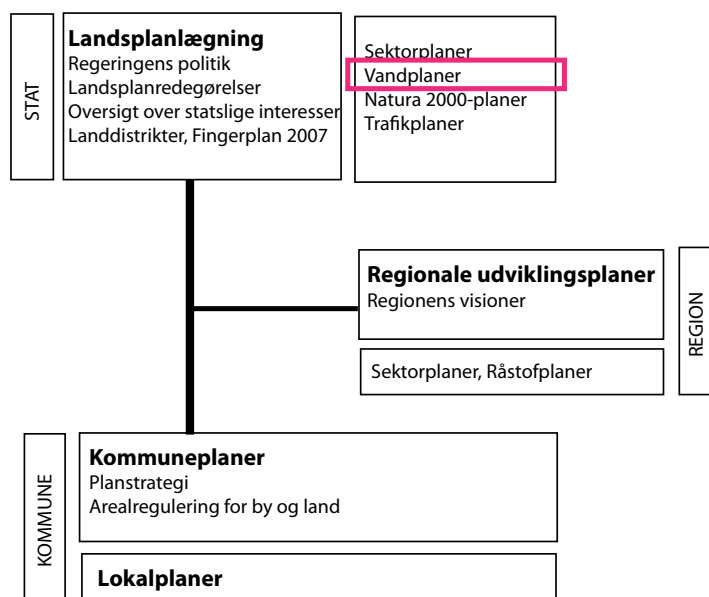
### Forholdet til anden relevant planlægning

Implementeringen af VRD er nødvendigvis også tænkt ind i forhold til den øvrige planlægning i Danmark. Planloven bygger på et princip om rammestyring, der betyder, at planer ikke må stride mod den overordnede planlægning. (LBK nr. 937, 2009)



Figur (14): Tidslinje fra vandplanernes vedtagelse til den kommunale vandhandleplans vedtagelse





**Figur (15):** Plansystemet efter strukturreformen anno 2007, hvor vandplanernes placering er markeret med en pink kasse. (Miljøministeriet, 2007, s. 7)

Figur 15 viser, at vandplanerne og vandhandleplanerne ligger som parallel til landsplanlægningen over kommune- og lokalplanerne, som det er givet ifølge PL § 11, stk. 4, nr. 4 (LBK nr. 937, 2009). Denne placering i planhierarkiet bevirker, at den øvrige planlægning i kommunerne må rettes til i forhold til indholdet af vandplanerne og vandhandleplanerne. (Miljøministeriet, 2007, s. 6)

Når virkemidlet ændret vedligeholdelse skal implementeres, er det nødvendigt - ikke blot, at kommunerne sikrer en overensstemmelse mellem de eksisterende planprodukter og vandplanerne - at tilpasse den eksisterende lovgivning.

Der kan opstå situationer, hvor kommunerne kan blive nødsaget til at ændre i kommuneplanens indhold, for at få planen til at stemme overens med vandplanerne. Mange kommuner har dog i forbindelse med planrevisionen i 2009 skrevet de tidligere regionplaners retningslinjer direkte ind i kommuneplanen, og der vil derfor sandsynligvis kun være behov for at lave kommuneplantillæg i begrænset omfang. Kommunerne, der de fleste steder allerede er begyndt arbejdet med nye kommuneplaner, der skal være vedtaget inden udgangen af 2012, må forvente, at vandplanerne kan få stor indflydelse på kommunens landdistriktspolitik og på prioriteringen i landdistrikterne generelt.

### 3.1.1 Sammenfatning og konklusion

Miljøspørgsmål skrider over grænser, og det er derfor centralt, at det er et emne EU står for. Den 22. december 2000 trådte EU's vandrammedirektiv i kraft, og direktivet har som sit overordnede mål, at alt vand skal have god tilstand i 2015. Derfor skal alle EU-landene gennemføre en målrettet vandplanlægning (vandplaner) for grundvand, vandløb, søer og den kystnære del af havet. Implementeringen af vandrammedirektivet i dansk lov er sket i december 2003 med miljømålsloven. MML fordeler ansvaret ved at, EU sætter målene, statens miljøcentre laver planerne, og kommunerne gennemfører indsatsen.

Implementeringen af virkemidlet ændret vedligeholdelse er en del af en større implementering af VRD og dermed del af en samlet indsats for vandmiljøet i Danmark. Virkemidlet er udvalgt i Danmark til at sikre målopfyldelse, som er statens ansvar overfor EU. Det er for kommunerne ikke muligt at vælge andre virkemidler, end de der er fastlagt i vandplanerne og udvalgt til den enkelte indsats. Efter procesplanerne i miljømålsloven bliver der kort tid (ét år) for kommunerne til at omsætte handleplanerne til konkrete projekter i første planperiode, så de virker ved periodens udgang i 2015.

EU-retten ligger over national lovgivning, og derfor kræver implementeringen af virkemidlet ændret vedligeholdelse, at dele af sektorlovgivningen passes til. Kommunerne har begrænset handlefrihed, og de skal følge vandplanernes indsatser ufravigeligt og sikre, at der ikke sker en overimplementering. Ændret vedligeholdelse er et virkemiddel fra virkemiddelkataloget, der skal bringe vandløbene til en DVFI på 5-hverken mere eller mindre. Målet, om at alle vandløb

i Danmark har en DVFI på minimum 5, er dermed det outcome implementeringen tilsigter.

Politikdesignet er den ændring, der sker i den øvrige danske lovgivning, så det er muligt for kommunerne at gennemfører ændret vedligeholdelse af en række vandløbsstrækninger, som følge af vandplanernes bindende virkemiddel til at opnå god økologisk tilstand i de danske vandløb.

Den implementering specialets analyser vil fokusere på er den videre implementering af ændret vedligeholdelse i den nationale lovgivning.

Det endelige resultat af implementeringen i forhold til vandhandleplaner er først muligt at se tilbage på, efter planerne er endeligt vedtaget i december 2012. Projektperioden løber parallelt med processen med kommunernes udarbejdelse af vandhandleplaner, idet kommunerne skal have et forslag til kommunal vandhandleplan klar til politisk behandling omkring den 22. marts 2012. Processen vil dermed blive vurderet, mens den forløber, men vil dog stoppe medio maj 2012 ca. en måned ind projektet afleveres.

### 3.2 Nationale rammer

Det følgende afsnit vil fungere som en udredning af, hvordan der reguleres nationalt for emner, der er centrale for ændret vedligeholdelse af vandløb. Afsnit 3.1 har redegjort for, at ændret vedligeholdelse ikke er en særskilt politik. Virkemidlets implementering skal ses i sammenhæng med vandrammedirektivets implementering i dansk politik gennem miljømålsloven. Afsnit 3.2 skal bringe til en forståelse af, hvilke lovmæssige rammer vedligeholdelsen af vandløb skal ses i sammenhæng med både i forhold til national- og EU-lovgivning.

Til at skabe en forståelse af, hvordan der grundlæggende reguleres for ændret vedligeholdelse af vandløb, er anvendt juridisk metode med afsæt i Jens Evalds bog "At tænke juridisk" fra 2005. Udgangspunktet for den juridiske analyse er de enkelte ord i lovteksten i sammenhæng med hele ytringen set fra en almindelig juridisk forståelse. Såfremt ordlyden ikke giver et entydigt billede, er en objektiv formålsfortolkning nødvendig, hvor hele lovens tekst samles til ét samlet udtryk for at identificere, hvad formålet med loven egentlig tjener. Sammen med den objektive fortolkning anvendes den subjektive fortolkning, hvor lovenes forarbejder og efterarbejder, bliver undersøgt for at finde bemærkninger og kommentarer til lovforslaget, som kan støtte fortolkningen. Disse fortolkninger og principper giver grundlaget for, hvordan retsfor skrifterne analyseres for at finde gældende ret (Evald, 2005).

Historisk er der blevet givet tilskud til landbrugets gravning af vandløb, så flere arealer kunne udnyttes til landbrugsdrift. Der var et økonomisk incitament til at udrette og udgrave vandløbene, der derved kunne bruges som vandaflødningskanaler for landbruget. (KTC\_Svendensen, 2012)

Fra slutningen af 1970'erne og op gennem 80'erne begyndte samfundet og således også politikkerne at have fokus på miljøpolitik, bevaring af naturen og varetagelse af de rekreative og beskyttelsesmæssige interesser (Agger, 1998). I Danmark blev der derfor sat fokus på miljøet og på landbrugets påvirkning herpå hurtigere end i det øvrige EU. Landbruget blev dog i første omgang undtaget fra miljøbeskyttelsesloven i 1973, men det ændrede sig i midten af 1980'erne, da landbruget blev udpeget som miljøsynder på grund af anklager om overgødskning og overdreven brug af plantebeskyttelsesmidler. Schlüter-regeringen fremsatte i 1987 en vandmiljøplan, der også omfattede en begrænsning af landbrugets forurening af vandmiljøet. Vandmiljøplan I byggede i vid udstrækning på, at landbruget igennem godt landmandskab skulle nedbringe gødningsanvendelsen. (Grant, 2005)

EU var dog ikke langt efter med at indføre regulering af vandmiljøet. I 1991 vedtog EU nitratdirektivet, der foreskriver, at hvert medlemsland skal udpege nitrat-følsomme områder, indføre kodeks for godt landmandskab, iværksætte handlingsplaner samt etablere overvågningsprogrammer til at følge effekten af planerne. (91/676/EØF, 1991) I 2000 blev vandrammedirektivet vedtaget, der udstikker bindende krav for medlemslandene frem til 2027.

#### Planlægning

Beskyttelsen af miljøet har været tænkt ind i den danske planlovgivning siden dens vedtagelse i 1970. Formålet med den danske planlov er jf. PL § 1:

*"Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet."*

(LBK nr. 937, 2009)

De gamle regionplaner tog hånd om bl.a. vandløbene ved at have en række virke-for-bestemmelser. Hver regionplan skulle ifølge planloven §6 stk 3 nr. 13 indeholde retningslinjer for kvaliteten og anvendelsen af vandløb. (LBK nr. 763, 2002) I regionplanerne blev vandløbene derved klassificeret i tre tilstandsklasser;



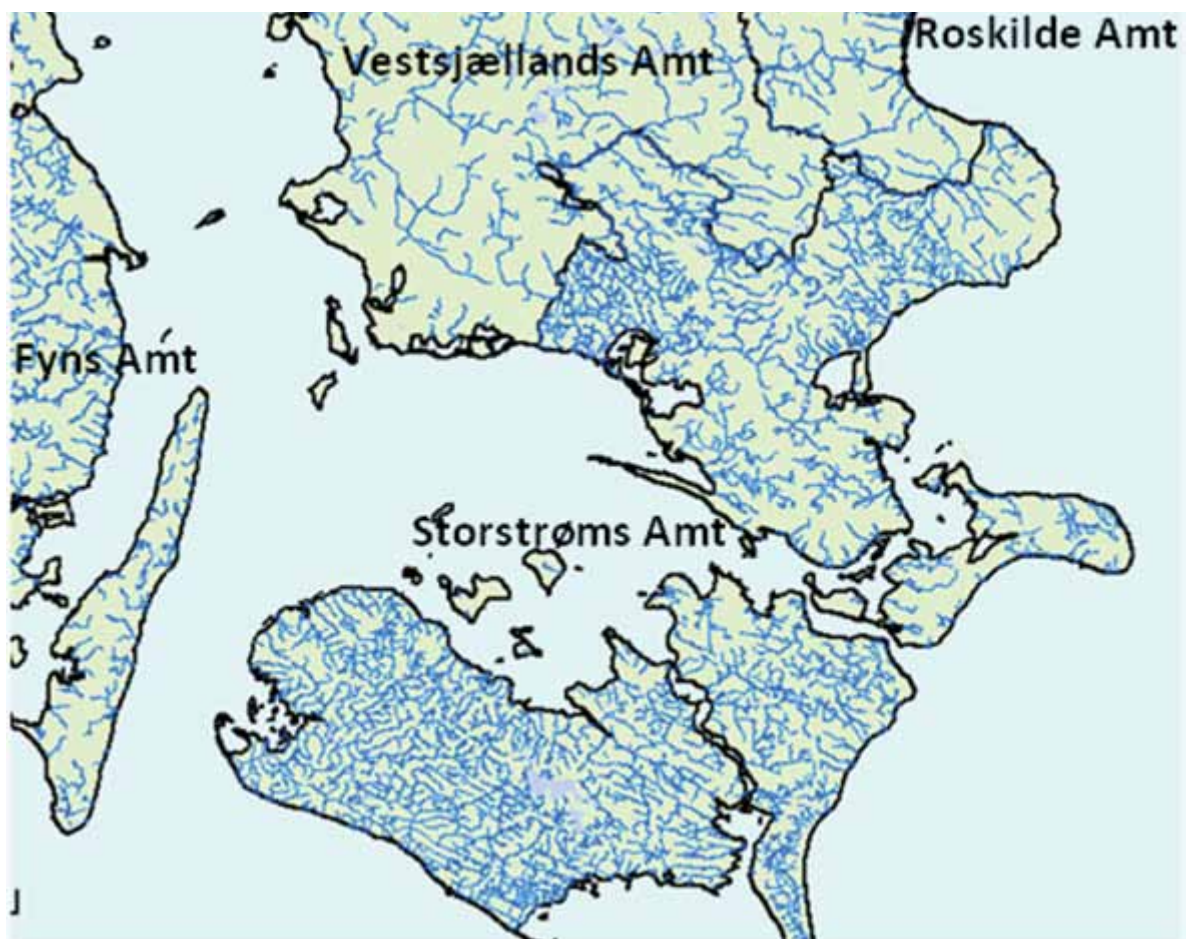
A:skræpet målsætning B: Fiskevandmålsætning og C: Lempet målsætning. For A- og B-målsatte vandløb, der omfattede de fleste naturlige vandløb, gjaldt, at vandkvaliteten skulle være god. Vedligeholdelsen skulle være miljøvenlig, dvs. at grøden skulle skæres skånsomt, så der var efterladt skjul til fisk og smådyr, som fisken lever af. (Michelsen, Christensen, & Ferdinandsen, 2004)

I regionplanernes tid var det derfor vandløbenes målsætning, der bestemte graden af vedligeholdelse, indenfor de dimensioner (skikkelse eller vandførings-evne), der var fastlagt i regulativet. (Skov og Naturstyrelsen, 2004)

I forbindelse med kommunalreformen i 2007 blev regionerne nedlagt, og det stod hurtigt klart, at regionernes registrering af vandløb var sket meget uensartet, som det tydeligt fremgår af Figur 16.

For at lave vandplanerne tog staten udgangspunkt i det datagrundlag regionerne havde indsamlet. Det betød, at der i første omgang blev lavet bindende mål for samtlige af de ca. 65.000 km vandløb, der er omfattet af vandløbsloven. Men efter noget tid, stod det klart, at regionernes registreringer måtte ensrettes, hvilket betød, at der i de endelige vandplaner for første planperiode kun er sat bindende mål for 5.300 km vandløb. (Naturstyrelsen, 2012 A)

I forbindelse med kommunalreformen og amternes nedlæggelse den 1. januar 2007 fik regionplanretningslinjerne i de gældende regionplaner (fra revision 2005 samt tillæg hertil) retsvirkning som landsplandirektiv. Ved ikrafttræden af vandplanerne bortfaldt dog de regionplanretningslinjer, der omhandlede vand herunder grundvand, spildevand, vandløb, søer, kystvande, badevande, havbrug m.v..



Figur (16): Registrerede vandløb (blå linjer) i henholdsvis Storstrøms Amt, Vestsjællands Amt, Roskilde Amt og Fyns Amt. (Arealinfo)

Staten har udarbejdet vandplanerne på baggrund af EU's vandrammedirektiv og på nationalt niveau baseret på aftaler om Grøn Vækst fra juni 2009 og april 2010. Grøn Vækst blev en erstatning og supplement til Vandmiljøplan III fra 2004<sup>8</sup>.

Den tidligere regering og Grøn Vækst forligsparter besluttede, at indsatsen for vandmiljøet skulle gennemføres efter et princip om omkostningseffektivitet, og at mulighederne for at opnå medfinansiering fra EU's Landdistriktsprogram skulle udnyttes i videst muligt omfang. I 2005 blev der nedsat et tværministerielt udvalg bestående af medlemmer fra Miljøministeriet, Fødevarerministeriet, Skatteministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Finansministeriet (formand). Det overordnede formål med udvalgets arbejde var at bidrage til, at Danmark på en omkostningseffektiv måde kan gennemføre vandrammedirektivet. (Miljøministeriet, 2011 B)

I aftalen om Grøn Vækst af 16. juni 2009 besluttes det, at implementeringen af VRD skal ske mest omkostningseffektivt (Regeringen, 2009). For at sikre at vandplanerne blev gennemført mest omkostningseffektivt, blev det besluttet at beregne omkostningerne for hvert enkelt virkemiddel, så det var muligt at udvælge de, der ville koste færrest penge, for at sikre opfyldelsen af VRD's miljømål.

Grøn Vækst-aftalen fastlægger en Grøn Vækstøkonomi, hvor beskyttelsesinteresser af miljø, natur og klima går hånd i hånd med benyttelsesinteresser i det åbne land for at skabe et bæredygtigt og konkurrence-dygtigt landbrugserhverv (Regeringen, 2009). Derfor indeholder den politiske plan en række initiativer både for at styrke beskyttelsen af naturen og miljøet i det åbne land, men også for at styrke landbrugets muligheder og konkurrenceevne.

Grøn Vækst blev landbrugets redningspakke frem for de miljøplaner, der havde været arbejdet på siden implementeringen af vandrammedirektivet startede. Det sker fordi vedtagelsen af vandplanerne ramler sammen med "den økonomiske krise"<sup>9</sup>, der for alvor bliver en realitet i sommeren 2008. Arbejdet med Grøn Vækst-udspillet blev påbegyndt i august 2008, og det var oprindeligt planen, at udvalget skulle offentliggøre udspillet ved årsskiftet 2008/09. Med samfundets fokus på, hvordan Danmark skal komme gennem den foranliggende økonomiske krise, bliver staten

8 Vandmiljøplan III fra 2004 blev ikke den sidste vandmiljøplan. Den 14. januar 2010 blev den fjerde vandmiljøplan i rækken præsenteret, og den blev blandt andet lavet, fordi Danmark ikke levede op til EU's krav til lovgivning på vandmiljøområdet.

9 De økonomiske problemer på verdensplan blev til en økonomisk krise i 2008 som udspringer af Finanskrisen, der startede i 2007

opmærksom på, hvor dyrt det bliver, hvis vandplanerne skal blive en realitet på den baggrund, som der er lagt op til.

Da de første planer om Grøn Vækst blev præsenteret i 2009 for offentligheden, havde landmændene belånt "til op over skorstenene", og landbrugserhvervet var allerede mærket af krisen som følge af faldende priser på landbrugsjord og en stigende kurs på Schweizer-Franc m.v.. Det får landbruget til at stille sig på hælene overfor Grøn Vækst-forslaget, og landbruget samles om, at det er synd for de landmænd, der har marker ud til de vandløb, som bliver omfattet af vandplanerne og kan forvente oversvømmede marker. Oversvømmede marker betyder nemlig tabte afgrøder, vanskeligere pløjning og uforudsigelige økonomiske konsekvenser for den enkelte overbelånte landmand.

Efteråret 2011 fik Danmark ny regering, der skulle sørge for at få vandplanerne offentliggjort inden den administrative frist i forhold til EU blev overskrevet med mere end to år. Ifølge vandrammedirektivet skal iværksættelsen af planen nemlig ske med udgangen af 2012. (Direktiv 2000/60/EF) Vandplanerne kom på gaden primo december 2011 og blev endeligt vedtaget ultimo december. Vandplanerne blev vedtaget med en direkte udmøntning af den tidligere regerings Grøn Vækst-aftale dog med den eneste forskel, at mange indsatser blev udsat til senere planperioder.

For at Grøn Vækst-aftalen kunne blive udmøntet i lovgivningen, blev der lavet en Grøn Vækst Samlelov, der indeholder de nødvendige lovændringer. (LOV nr 553, 2011) Det fremgår af miljøministerens pressemeddelelse om lovens vedtagelse at:

*"Samleloven sikrer samtidig det nødvendige grundlag for, at vand- og naturplanerne kan gennemføres. Loven giver eksempelvis nye redskaber til kommunerne, så de kan forbedre miljøtilstanden i vandløb og oprette specielle ådale, der kan fungere som naturens eget rensningsanlæg. I alt er 52 millioner kroner årligt afsat til at kompensere lodsejere, hvis arealer kan blive oversvømmede på grund af en mere skånsom vedligeholdelse af danske vandløb."*

(Miljøministeriet, 2011 B)

Miljømålsloven og Grøn Vækst, som staten har udarbejdet vandplanerne på baggrund af, skal ses i sammenhæng med lov om vandløb.

### Vandløbsadministrationen

Vandløbsloven danner den lovgivningsmæssige ramme for vandløbsindsatsen i Danmark. Herunder er vandløbsvedligeholdelsen beskrevet i vandløbslovens §27: "Alle vandløb skal vedligeholdes således, at det

enkelte vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres.” (LBK nr. 932, 2009).

Kommunerne er vandløbsmyndigheder med ansvaret for vedligeholdelsen af de offentlige vandløb. Kommunerne har været myndighed for vandløb siden kommunalreformen og har udført opgaver i relation vedligeholdelse, regulering og drift (udarbejdelsen af vandløbsregulativer, gennemførelse af vandløbsregulerings-sager, meddelelse af tilladelser osv.). Forskellen på offentlige vandløb og private vandløb og grøfter er, at der ligger klare regelsæt (regulativer) for de offentlige vandløbs form, dimensioner, fald og vedligeholdelse, men også for en hensyntagen til vandløbsmiljøet. I de private vandløb kan der fastsættes vedligeholdelsesbestemmelser jf. VL §§ 15 og 36, også uden at kommunen behøver at optage dem som offentlige. Bestemmelser for vedligeholdelsen beskrives i vandløbslovens kapitel 7 og uddybes for det enkelte vandløb i vandløbsregulativerne. Regulativerne kan betragtes som en slags kontrakter mellem vandløbsmyndigheden og bredejerne. Vandløbsmyndigheden (og private) er pligtig til at udføre vedligeholdelsen af vandløb i overensstemmelse med vandløbsloven og regulativerne. Hvis vandføringsevnen i vandløbene skal ændres i forhold til den, der er fastlagt i de nuværende regulativer, kræver det en reguleringssag. Lovgivningen fastlægger, at regulativernes vandføringsevne kun kan ændres, hvis der forud er gennemført et konkret projekt, der beskriver konsekvenserne af de påtænkte ændringer. Det gælder uanset om vandføringsevnen skal være større eller mindre. (LBK nr 927, 2009)

Vandløbslovens § 27 beskriver vedligeholdelse som opretholdelse af vandløbets skikkelse eller vandføringsevne gennem:

- Skæring og fjernelse af grøde
- Opgravning af løse aflejringer
- Etablering af beplantning langs vandløb

(LBK nr 927, 2009)

### 3.3 Analysernes afgrænsning

På baggrund af afsnit 3.1 og 3.2 er der givet en indføring i projektets problemkerne. Kapitel 3 har bragt til en erkendelse af, hvad det er, der bliver implementeret, og hvilken betydning det har for den eksisterende regulering.

Politikdesignet, der skal ses på i projektet, er den ændring, der sker i den øvrige danske lovgivning, så det er muligt for kommunerne at gennemfører ændret vedligeholdelse af en række vandløbsstrækninger, som følge af

vandplanernes bindende virkemiddel til at opnå god økologisk tilstand i de danske vandløb.

Det forventede outcome er god økologisk tilstand i vandløbene som en del af en sammenhængende europæisk indsats for at bringe vandmiljøet til en bedre tilstand.

Implementeringen af virkemidlet ændret vedligeholdelse er en del af en større implementering af VRD og dermed del af en samlet indsats for vandmiljøet i Danmark. Virkemidlet er udvalgt i Danmark til at sikre målopfyldelse, som er statens ansvar overfor EU. Kommunerne er bundet af de indsatser der er fastlagt i vandplanerne, og kommunerne skal omsætte handleplanerne til konkrete projekter i første planperiode, så de virker ved periodens udgang i 2015.

Implementeringen af ændret vedligeholdelse har sin baggrund i det politiske forarbejde, der har været med Grøn Vækst. Vandplanerne blev forsinket, fordi de skulle samstemmes med den tidligere regerings strategi for en grøn vækst økonomi i landbrugserhvervet. Vandplanerne for første planperiode blev vedtaget som en direkte udmøntning af den tidligere regerings Grøn Vækst-aftale. For at Grøn Vækst-aftalen kunne blive udmøntet i lovgivningen blev der lavet en Grøn Vækst Samlelov, der indeholder de nødvendige lovændringer.

Det er besluttet gennem vandplanernes indsatser, at der skal ændres i vandløbsregulativerne for at hæve miljøtilstanden. En regulativændring, der er nødvendig for at kunne ændre vedligeholdelsen af vandløbene, laves af vandløbsmyndigheden. Tidligere blev ansvaret for vandløbene delt mellem amterne og kommunerne, men som følge af kommunalreformen blev kommunerne myndighed.

Med en afgrænsning af implementeringsprocessen er det muligt at påbegynde analyserne for at nå frem til et svar på projektets problemformulering.



# ANALYSER

I de følgende 3 kapitler vil analyser samt disses resultater til løsning af projektets problemformulering blive præsenteret. Analyserne skal bringe til en samlet forståelse/afklaring af sammenhænge, hvilket i problemorienteret projektarbejde kan ses som svaret på problemformuleringen. Der anvendes den samme skrukurerede metode i alle tre analysedele til besvarelse af projektets tre underspørgsmål. Kapitel 3 er blevet brugt til at foretage en afgrænsning af analysen.

Projektets problemformulering vil blive forsøgt besvaret gennem tre delanalyser.

Analyserne vil ske på baggrund af det indsamlede empirigrundlag sammenholdt med videnskabelige artikler, videnskabelige rapporter og andet skriftligt materiale. Analysen vil være forankret i projektets teoretiske grundlag dvs. Søren Winters integrerede implementeringsmodel. Resultatet af de empiriske undersøgelser sammenholdes med den teoretiske afklaring, og disse supplerer hinanden i metoden til at besvare hvert af de tre underspørgsmål fyldestgørende.



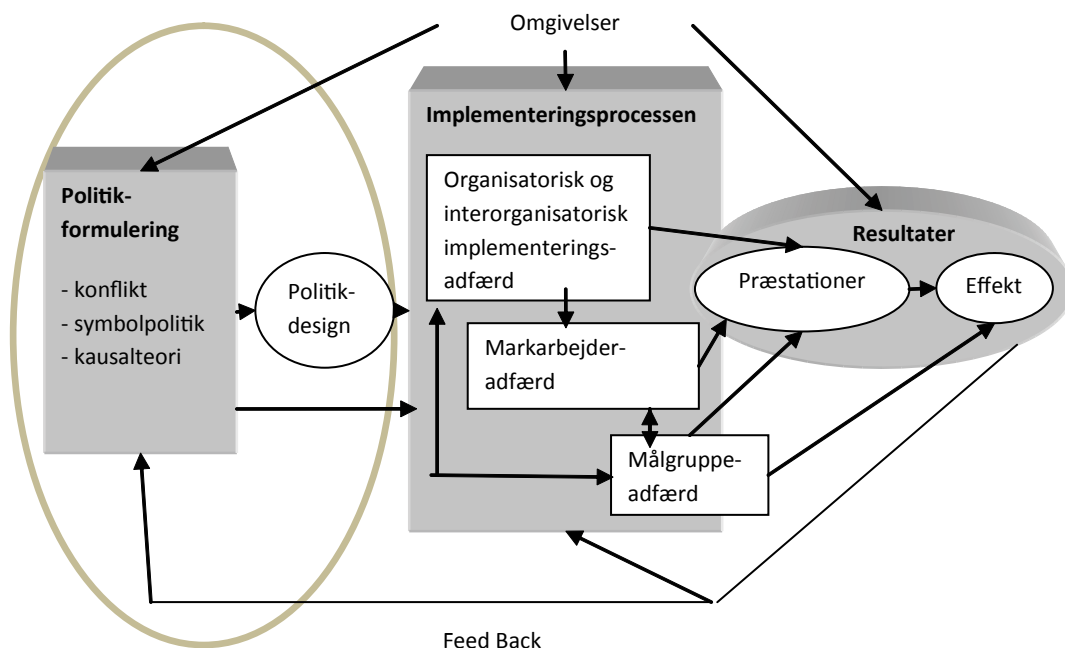
# 4. ANALYSE- DEL 1

I denne del undersøges det, hvorvidt frustrationen hos kommunerne i forhold til ændret vedligeholdelse af vandløb skyldes den valgte politik.

Til at besvare spørgsmålet søges hjælp i Søren Winters teori, hvor der fokuseres på de to første parametre til, at implementeringen af en politik ikke går efter hensigten.

Problemformuleringens første underspørgsmål lød:

- 1) Er der valgt en klar politik for, hvordan udmøntningen af vandplanerne i forholdt ændret vedligeholdelse af vandløb, skal ske?



Figur (17): SW's integrerede implementeringsmodel (tilpasset projektet) med fokus på Politikformuleringen og Policydesignet (Winter & Nielsen, 2008, s. 18)

Som figur 17 viser, er de to første parametre i SW's model; politikformulering og politikdesign. SW skriver, at man kan undgå eller reducere implementeringsproblemer, hvis der skabes et politikdesign, der kan tydeliggøre politikens målsætning og rationale og samtidig skabe commitment (ejerskab, engagement) og kapacitet hos både målgruppen og implementeringsaktørerne. (Winter & Nielsen, 2008, s. 71)

I politikformuleringsprocessen bliver selve designet af politikken til. I forbindelse med en lovs tilblivelse, kan magthaverne undervejs påvirkes af forskellige aktører. Det kan være politikere, interesseorganisationer, ministerier, kommuner enkeltpersoner m.fl. Aktørerne har forskelligartede interesser og mulighed for at påvirke forskellige steder i processen. Forskellige påvirkninger kan have enorm indflydelse på lovgivningsprocessen. (Togeby, 2005, s. 47) SW's model tager ikke højde herfor, men fokuserer i stedet på det faktiske resultat og dets betydning for den videre proces.

Designet af politikken beskriver de mål, der ønskes opnået, og midlerne som skal anvendes til at nå disse mål. For at de politiske mål skal kunne nås, er det nødvendigt, at der er den fornødne sammenhæng mellem mål og midler. Det udpeger endvidere de myndigheder eller organisationer, som skal foretage implementeringen sammen med en vurdering af de ressourcer, der er mulighed for at bruge på implementeringen. (Winter & Nielsen, 2008, s. 41ff)

Manglende målopfyldelse i politikdesignet kan skyldes manglende viden hos politikmagerne om sammenhængen mellem mål og midler. En anden grund kan være, at der laves politik med et ineffektivt politikdesign. Der kan under tiden være politiske incitamenter til at vælge redskaber og organisering, der ikke eller i begrænset omfang indfrier de opstillede mål. Det ses ifølge SW ofte, når der vedtages symbolpolitik.

Ifølge SW's teori kan første underspørgsmål sandsynligvis blive besvaret ved at have fokus på, om der er den fornødne sammenhæng mellem mål og midler, og om den rette organisering er valgt. Del 1 giver således svar på spørgsmålet:

**Er der valgt et klart politikdesign, hvor der er sammenhæng mellem mål og midler og en valid organisering?**

Analysen vil tage udgangspunkt i analysernes afgrænsning kapitel 3, hvor det skrives: "Politikdesignet, der skal ses på i projektet, er den ændring, der sker i den øvrige danske lovgivning, så det er muligt for kommunerne at gennemfører ændret vedligeholdelse af en række vandløbsstrækninger, som følge af vandplanernes bindende virkemiddel til at opnå god økologisk tilstand i de danske vandløb."

#### 4.1 Klar politik?

Afsnit 4.1 vil undersøge politikformuleringen og selve politikdesignet på baggrund af de indikatorer SW i sin teori fremhæver som væsentlige for at skabe den bedste implementering. Det er ifølge SW ikke nok at kigge på politikdesignet for at belyse sammenhængen mellem mål og midler, men det er også nødvendigt at undersøge politikformuleringsfasen. Afsnit 4.1.1 vil beskrive omgivelsernes påvirkning på politikformuleringen, og 4.1.2 vil undersøge sammenhængen mellem mål og midler. Afsnit 4.1.3 vil undersøge den valgte organisering, og 4.2 vil samle op på resultaterne af 4.1.2 og 4.1.3 i en delkonklusion. Afsnit 4.2.1 vil undersøge de uklarheder afsnit 4.2 identificerer som problematiske i forhold til politikdesignet. Afsnit 4.3 vil være en sammenfatning og konklusion, der konkluderer, om der er valgt et klart politikdesign og nærmere begrundet resultatet med afsæt i analyserne fra afsnit 4.2 som et svar på første underspørgsmål.



#### 4.1.1 Omgivelser

SW beskriver, hvordan omgivelserne kan få indvirkning på politikdesignet, som det også ses af figur 17 side 39. Omgivelsernes påvirkning er allerede indirekte blevet beskrevet i specialet frem til nu, men vil blive beskrevet supplerende i det følgende afsnit.

#### Klimaforandringer

Som beskrevet i indledningen side 12 har oversvømmede marker været en realitet pga. ekstraordinært våde somre i 2010 og 2011. Regnfaldene, som dele af landet oplevede i 2010 og 2011, betegnes af DMI som hhv. en 100års og 1000års regnhændelse.

I Danmark er der meget store variationer over hvor meget regn, der falder fra år til år, men klimaforandringer har gjort, at der over en årrække er sket en stigning i tilfælde med ekstrem regn. Danmark er globalt set et meget lille land, og forudsigelser om fremtidens klima skal nødvendigvis bygge på internationale observationer. Derfor har DMI bygget dets beregninger for danske klimascenarier på FN's klimapanel, IPCC, scenarie for klimaændringer over de kommende 50 år. Beregningerne viser, at der Danmark må forvente flere perioder uden regn og flere med voldsommere regn. (DMI\_Hesselbjerg, 2011)

Menneskets levevilkår er stærkt afhængig af vejret, og flere borgere både i byen og på landet oplevede at miste værdier pga. regnvejrets hærgen i særligt 2010 og 2011. Derfor har der i de seneste år været øget fokus på den megen regn, som Danmark har oplevet. De regnfulde somre i 2010 og 2011 har skabt modstand i befolkningen pga. oversvømmede marker og byområder.

#### Økonomisk krise

Som beskrevet i afsnit 3.2 side 34 har den økonomiske krise været med til at ændre indholdet af Grøn Vækst fra 1.0 til 2.0.

Det økonomisk trængte landbrugserhverv var ikke klar til den miljøregulering, implementeringen en VRD ville skabe, og landbrugets organisationer satte derfor alt ind på, at landbruget ikke skulle rammes økonomisk af Grøn Vækstinitiativerne.

Fordi arbejdet med og vedtagelsen af Grøn Vækst-udspillet ramler sammen med den økonomiske krise, har samfundet alene fokus på, hvordan Danmark skal komme gennem den foranliggende økonomiske krise. Derfor bliver staten opmærksom på, hvor dyrt det bliver, hvis vandplanerne skal blive en realitet, hvilket skaber det omkostningseffektive fokus for vandplanerne og sikrer landbruget kompensation for vandplannels indsats.

##### 4.1.1.1 Omgivelsernes betydning for politikformuleringen

Klimaforandringer og heraf følgende hændelser med ekstrem regn, påvirker store dele af befolkningen. I det åbne land oversvømmes landmændenes marker, og i byerne er der store værdier, der går tabt, fordi infrastrukturen ikke er bygget til den megen regn. Den megen regn skaber et øget behov for afvanding af bl.a. landbrugets marker, der går imod VRD's målsætning for god økologisk tilstand i vandløbene.

Den økonomiske krise har bevirket, at Danmarks vandplaner er omkostningseffektive vandplaner. Omkostningseffektivitet er en nøglefaktor for planernes gennemførelse, der skal sikre, at VRD ikke overimplementeres.

#### 4.1.2 Sammenhæng mellem mål og midler

Sammenhængen mellem mål og midler kaldes virknings- eller kausalteori og bygger på en hypotese om, at valget af politiske instrumenter er bestemmede for, hvordan lovgivningen kan og skal implementeres (Winter & Nielsen, 2008, s. 41). Sammenhængen mellem mål og midler i politikdesignet kan påvirke implementeringsprocessen, dens præstationer og dens effekt. Et politikdesign, der kan signalere politikens målsætning og rationale til implementeringsaktører og målgrupper, vil ifølge SW sikre *”at implementeringsproblemer undgås eller reduceres”* (Winter & Nielsen, 2008, s. 42)

Lovens mål må identificeres gennem de officielle mål og krav, der er formuleret for den pågældende politiske beslutning om, at der skal ændres vedligeholdelse af vandløb. Ændret vedligeholdelse er et virkemiddel givet i vandplanerne, der er reguleret gennem miljømålsloven, vandløbsloven og Grøn Vækst.

#### Miljømålsloven

Miljømålslovens formål og anvendelsesområde er beskrevet i MML § 1, stk. 1:

*”Loven har til formål at fastlægge rammerne for beskyttelsen af overfladevand og grundvand samt for planlægning inden for de internationale naturbeskyttelsesområder.”*

(LBK nr. 932, 2009)

Ifølge MML skal staten vedtage en vandplan for hver af de 23 vandoplande, Danmark er inddelt i. Kommunerne skal jf. MML § 31a lave handleplaner der *”(...) nærmere redegøre for, hvorledes vandplanen og dens indsatsprogram vil blive realiseret inden for kommunens geografiske område på land og for den kystnære del af vanddistriktet.”* (LBK nr. 932, 2009)

De statslige vandplaner og de kommunale vandhandlingsplaner skal dermed tilsammen trække retningslinjerne for, hvordan Danmark i fremtiden opfylder miljømålene for de enkelte vandløb.

Målene for vandmiljøets forvaltning frem til 2027 er umiddelbart klart, entydigt og konsistent formuleret i miljømålsloven. MML stiller ambitiøse og præcise krav til implementeringsaktørernes adfærd, og derved burde lovens formål nemt kunne operationaliseres.

#### Vandløbsloven

Vandløbslovens formål og anvendelsesområde er beskrevet i VL § 1, stk. 1 og stk. 2:

*”Ved denne lov tilstræbes at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand.”*

*Stk. 2. Fastsættelse og gennemførelse af foranstaltninger efter loven skal ske under hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som fastsættes i henhold til anden lovgivning.”*

(LBK nr 927, 2009)

Formålet med vandløbsloven er dermed at sikre afvanding og at tage hensyn til miljøet. VL kræver, at der foretages en afvejning mellem miljø- og afvandingsinteresser. Loven har dermed en modstridende formålsparagraf, der understreger konflikten mellem miljø- og landbrugsinteresser, som projektets problemformulering bygger på i kapitel 1.

*”Reguleringen i vandløbsloven er rettet mod både benyttelse og beskyttelse af overfladevand og skal ses i sammenhæng med reguleringen i bl.a.(...) miljømålsloven. Eksempelvis skal administrationen af vandløbsloven ske i overensstemmelse med den vandplanlægning, der fastlægges i medfør af miljømålsloven”*

(Puggaard & Revsbech, 2008, s. 504)

Når vedligeholdelsen af vandløbene skal ændres som en konsekvens af politikdesignet, skal der foretages en regulativændring i form af en regulativsag jf. side 35. Der har ikke tidligere været hjemmel i vandløbsloven til, at vandløb lovligt kunne henligge i naturtilstand uden vedligeholdelse. Dette skyldes VL's formålsparagraf, der gør, at afgørelser efter VL skal ske i en afvejning mellem miljø- og afvandingsinteresser.

Ved ikrafttrædelsen af Samleloven om Grøn Vækst skete der en række tilføjelser til VL (LOV nr 553, 2011). I § 12 efter stk. 2 blev som et nyt stykke indsat:

*”Stk. 3. Der kan i regulativet for offentlige vandløb, for hvilke det af vandplaner efter miljømålsloven fremgår, at der skal foretages en indsats, fastsættes bestemmelse om ændret vedligeholdelse således, at vandløbet eller dele heraf ikke eller kun i særlige tilfælde må vedligeholdes.”*

(LOV nr 553, 2011)

Med vandløbslovens § 12, stk. 3 kan der i vandløbsregulativet fastsættes bestemmelse om, at vedligeholdelsen ændres/ophører i hele vandløbet eller dele heraf.

Endvidere ændredes VL § 27, stk. 1, i overensstemmelse hermed, således at vandløb skal vedligeholdes på en måde, så det enkelte vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres, medmindre andet er fastsat i regulativet efter VL § 12, stk. 3. (LOV nr 553, 2011) Dermed tilvejebringes hjemmel til, at vandløb lovligt kan henligge i naturtilstand uden vedligeholdelse.

Til at finde reglerne for erstatning i forhold til afgrødetab tages afsæt i to domme hhv. MAD.2005.1185V og U.1968.204H (se boksen til højre). Første dom er af nyere dato og tager stilling til vandløbslovens bestemmelser om erstatning ved en flerårig intensiveret vedligeholdelse i forhold til regulativet fra myndighedens side, mens den anden dom tager stilling til vedligeholdelse, der ikke overholder regulativet.

Som følge af retspraksis er det givet, at en landmand ikke- med hjemmel i VL- kan få erstatning for oversvømmede marker, hvis kommunen overholder regulativerne jf. MAD.2005.1185V. I tilfælde hvor regulativet ikke overholdes, kan der i sådanne tilfælde gives erstatning for høstskader jf. U.1968.204H.

### Grøn Vækst

Jf. retspraksis, at der tale om erstatningsfri regulering, når der ændres vedligeholdelse af et vandløb. Men som det også blev skrevet side 34, så vedtog Regeringen sammen med Dansk Folkeparti i 2009 Grøn Vækst, der skulle sikre landbruget mod økonomisk tab som følge af indsatser vandplanerne ville iværksætte. Grøn Vækst garanterer landbruget kompensation for det tab, vandplanerne måtte medføre. (Regeringen, 2009)

Den kompensationsmodel, der bliver fremlagt i Grøn Vækst 1.0, var ikke udtænkt, da programmet offentliggøres i juni 2009. Det beskrives bl.a. i programmet at; *"Endelig afsættes en Grøn Vækst reserve til kompensation af erhvervets omkostninger ved at tilpasse sig den nye kvælstofregulering samt til at dække uforudsete udgifter i forbindelse med Grøn Vækst"* (Regeringen, 2009, s. 8)

Med Grøn Vækst-programmet er der afsat 52 mio. til kompensation gennem EU's Landdistriktsprogram til lodsejere for det forventede nettotab (udbyttetab) pr. ha. som følge af indsatsen i vandplanerne om ændret vandløbsvedligeholdelse. Der er dog ikke beskrevet, hvordan kompensationen nærmere skal beregnes til de enkelte landmænd, der berøres af vandplanernes indsats om ændret vedligeholdelse. (Regeringen, 2009)

I den miljøretlige dom, MAD.2005.1185V, havde anklager lidt afgrødetab som følge af oversvømmelse af marker. Der forelå en vedligeholdelsesnorm, der var vedtaget i regulativ fra 1948, og som var videreført i tillægsregulativ fra 1988 og nyt regulativ fra 2000. Der var sket en mere intensiv vedligeholdelse i perioden 1967-1988, og anklager bad om en afgørelse i forholdt til, om han var berettiget forventning som følge af kommunens adfærd i perioden 1967-1988. Veste Landsretten konstaterede, at amtet havde overholdt regulativet, og amtet var derfor ikke erstatningspligtig.

U.1968.204H er en højesteretsdom, der tager stilling til erstatning i tilfælde, hvor der er sket en tilsidesættelse af regulativet. Dommen bygger på en sag, hvor regulativet fastsatte frist for oprensning af vandløb til 15. september. Sognerådet havde på landmandens foranledning ved selvsyn konstateret oversvømmelser den 22. august. Der var herefter givet tilsagn om oprensning, men den blev ikke gennemført før den 10. oktober. Ved ikke at drage omsorg for rettidig gennemførelse af oprensningen havde sognerådet udvist en forsømmelse, som medførte erstatningspligt. Resultatet blev erstatning for høstskader.

Fra Grøn Vækst 1.0 den 16. juni 2009 til Grøn Vækst 2.0 den 9. april 2010 er en af de centrale ændringer, at vandløbskompensationen præciseres. Grøn Vækst 2.0 gør det klart, at den enkelte lodsejer kan kompenseres indenfor rammerne af landdistriktsprogrammet, hvorved der kan udbetales kompensation årligt. (Regeringen, 2010) *"Satserne fastsættes på grundlag af beregninger af det forventede gennemsnitlige indkomsttab og/eller ekstraomkostninger."* (Ellemann, 2010)

§ 3 pkt. 8. i Samleloven omhandler VL § 37, der med ændringen bliver affattet således:

*”For at forbedre de fysiske forhold i og omkring vandløb kan vandløbsmyndigheden beslutte, at der gennemføres restaureringsforanstaltninger, herunder genopretning af vandløbs naturlige løb og fjernelse af fysiske spærringer for vandgennemstrømningen.*

*Stk. 2. Vandløbsmyndigheden afholder udgifterne ved restaureringer. Miljøministeren kan inden for rammerne af de bevillinger, der afsættes på de årlige finanslove, yde tilskud til gennemførelse af restaureringsprojekter.*

*Stk. 3. Foranstaltninger efter stk. 1 kan ikke gennemføres, hvis der derved tilsidesættes væsentlige kulturhistoriske interesser.*

*Stk. 4. Enhver, der lider tab ved en foranstaltning som nævnt i stk. 1, har ret til erstatning.*

*Stk. 5. Miljøministeren fastsætter nærmere regler om foranstaltninger som nævnt i stk. 1, herunder om samarbejdet mellem vandløbsmyndighederne, om deres samarbejde med andre myndigheder, om offentlighedens medvirken og om tilskudsordningen efter stk. 2.”*

(LOV nr 553, 2011)

Samleloven for Grøn Vækst beskriver, at det er en statslig opgave at sikre, at det sker. VL § 37 stk. 2 indeholder en fakultativ bestemmelse, nemlig at staten kan give penge, men at kommunerne skal.

I Ministerens betænkning over Forslaget til Samleloven behandles punktet ”Kompensation til lodsejere”, her skrives:

*”Grøn Vækst-aftalen forudsætter, at der for vandløbsindsatsen »ændret vandløbsvedligeholdelse« kan ydes kompensation til den enkelte lodsejer for ejerens indkomstab inden for rammerne af landdistriktsprogrammet.*

*Jeg skal i denne sammenhæng præcisere, at der skal foreligge en godkendelse fra både Miljøministeriet og Fødevareministeriet, før kommunerne kan gå i gang med det videre arbejde med at gennemføre indsatsen »ændret vandløbsvedligeholdelse«. (...) Således kan der ikke igangsættes en indsats, uden at der er penge til at kompensere den enkelte lodsejer for ejerens indkomstab inden for rammerne af Landdistriktsprogrammet.*

*For hver enkelt udpeget vandløbsstrækning, hvor der skal gennemføres en indsats, skal der udarbejdes konkrete konsekvensvurderinger og konsekvenskort. På baggrund af konsekvenskortet vil den enkelte lodsejer kunne se, hvilke arealer der forventes at blive påvirket af indsatsen og dermed vil være berettiget til kompensation.*

*I de tilfælde, hvor den ændrede vedligeholdelse får uforudsete konsekvenser, f.eks. hvis en indsats påvirker væsentligt mere end forudsat i konsekvensvurderingerne, vil der skulle ske en opjustering af de udpegede arealer, som fremadrettet udløser kompensation.”*

(2010/1 BTL 165, 2011)

Ministeren skriver i sin betænkning, at hvis (når) pengene slipper op, stopper indsatsen, hvilket er en garanti for, at landbruget vil blive kompenseret for alle gennemførte indsatser. Endvidere skrives det, at indsatserne skal gennemføres på baggrund af et kortgrundlag til at vurdere de konsekvenser, indsatsen får.

Det er Miljøministeriet og Fødevareministeriet, der i samarbejde med KL skal nå til enighed om kommunernes administrative grundlag for indsats med ændret vandløbsvedligeholdelse. Parterne skal også finde grundlaget for udbetaling af kompensation via Landdistriktsprogrammet. (Ellemann, 2010)

Arbejdsgruppen der blev nedsat af staten, var ikke den eneste, der blev nedsat til at kvalificere grundlaget for den endelige vedtagelse af vandplanerne. Sideløbende med den offentlige høring af vandplanforslagene blev der nedsat i alt 10 arbejdsgrupper, der hver skulle afrapportere inden udgangen af 2011. Ni af arbejdsgrupperne har afrapporteret deres arbejde rettidigt, mens arbejdsgruppen om ændret vedligeholdelse af vandløb ikke har kunne nå til enighed om en administrationsmodel. Kommissoriet for arbejdsgruppen for vandløb ml. staten og KL beskrev, at gruppen skulle

- Konkretisere en tilskudsmodel
- Beskrive faser og delelementer i vandløbsindsatsen
- Beskrive muligheder for EU-finansiering (statslig del)

De præmisser gruppen arbejdede under var, at det skulle være omkostningseffektivt, og at der skulle være garanti for kompensation til lodsejere, samt at gruppen skulle sikre sammenhæng med eksisterende vandløbsadministration/-vedligeholdelse. (KL\_Pedersen, 2012)

Ifølge to medlemmer fra arbejdsgruppen, stoppede gruppen med at arbejde for ca. et år siden, og de to medlemmer undrer sig over, at resultatet af gruppens arbejde ikke er blevet offentliggjort rettidigt.

Ifølge en ansat i Naturstyrelsen er der lavet et forslag til en finansieringsmodel. Modellen er sendt til EU i december måned, hvor der er en 4 måneders godkendelsesprocedure fra EU's side, og modellen forventes således at blive offentliggjort inden sommeren 2012. (Naturstyrelsen, 2012 B)

#### **4.1.2.1 Den identificerede sammenhæng mellem mål og midler**

Miljømålsloven beskriver klart politikens mål, og MML stiller ambitiøse og præcise krav til implementeringsaktørernes adfærd, og derved burde lovens formål nemt kunne operationaliseres.

VL kræver, at der foretages en afvejning mellem miljø- og afvandingsinteresser. Pga. den tvetydige formålsparagraf er loven svær at administrere efter.

Retspraksis viser, at det ikke er muligt at få kompensation for oversvømmede markarealer, hvis vedligeholdelsesretningslinjerne i vandløbsregulativet er overholdt. Fordi ingen vedligeholdelse af vandløbe er godt for vandløbets miljøtilstand, tilvejebringer Samleloven en hjemmel til, at vandløb lovligt kan henligge i naturtilstand uden vedligeholdelse. Grøn Vækst stiller et krav om, at lodsejere kompenseres for oversvømmede marker som følge af ophørt vedligeholdelse af vandløb. Der er nedsat en arbejdsgruppe af staten til at finde ud af, hvad ændret vedligeholdelse betyder, og hvordan landbruget skal kompenseres, men gruppen har ikke afrapporteret sine resultater rettidigt.

### 4.1.3 Organisering

Organiseringen af politikken dækker over, en fastlæggelse af den myndighed eller organisation der har ansvaret for iværksættelse og udførelse af politikken. Overordnet kan valget stå mellem hierarki, netværk eller bureaukrati, og det er politikmagerne, der vælger, hvem der skal være ansvarlig for at varetage implementeringen. (Winter & Nielsen, 2008, s. 93-98)

Det er miljømålsloven, der beskriver organiseringen i forhold til implementeringen af vandrammedirektivet og derved tiltag i forbindelse med forbedringen af vandløbenes økologiske tilstand. I tilknytning til MML er der udarbejdet en række bekendtgørelser, der indeholder konkrete regelsæt, der nærmere udmønter lovens (overordnede) regler. Bekendtgørelserne har hjemmel i MML og henviser derfor til denne. For at identificere rammerne for statens og kommunernes rolle i implementeringen undersøges politikdesignet for MML med tilhørende retsfor skrifter.

#### 4.1.3.1 Aktører

Miljømålsloven bringer to aktører i spil; staten og kommunerne. Samspillet mellem de to aktører er under formelle rammer ved at være påbudt ved lov (Winter & Nielsen, 2008, s. 92). Ifølge SW er der lavet meget få studier, der sammenligner den statslige og kommunale opgavevaretagelse til at kortlægge hvilken myndighed, der løser opgaver "bedst" (Winter & Nielsen, 2008, s. 55). Ifølge SW kan en regering have interesse i at kunne fraskrive sig et ansvar for en opgaveløsning, som ellers kunne forventes at give ministeren konstante politiske problemer. Det synes dog ikke sandsynligt, at dette er årsagen til opgavens deling mellem stat og kommuner i dette tilfælde. Dette jf. bl.a. at vandplanerne ift. VRD skal indeholde de nødvendige midler, og at de kommunale handleplaner således er en "dansk opfindelse".

Kommunerne har dermed kun en meget begrænset handlefrihed, som beskrevet side 29. Arbejdsdelingen mellem stat og kommuner er derfor sandsynligvis lavet for at følge opgavedelingen, der blev et resultat af kommunalreformen i 2007, hvor kommunerne har de borgerrettede opgaver.

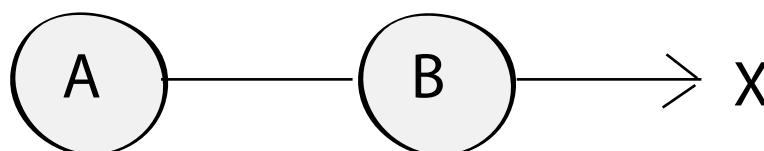
I forhold til samarbejdsrelationerne mellem implementeringsaktørerne skriver SW, hvorledes forskellige afhængighedsrelationer kan få betydning for politikens implementering. Det samspil, der er mellem myndighederne i forhold til politikdesignets implementering er en sekventiel afhængighedsrelation illustreret figur 18.

I figuren svarer A til staten, der skal udarbejde vandplanerne, B svarer til kommunerne, der skal føre indsatserne fra vandplanerne ud i livet gennem handleplaner, og X svarer til målgruppen. Figuren viser tydeligt, hvordan kommunerne (B) er afhængige af at modtage et input fra staten (A) for at kunne løse sin del af implementeringsopgaven. Afhængigheden er ensidig, da kommunerne er afhængige af staten, men staten ikke er afhængig af kommunerne for at kunne gennemføre implementeringsopgaven.

Ifølge SW vil det oftest være sådan, at A ikke vil have noget væsentligt incitament til at levere de ydelser, som B er afhængig af. (Winter & Nielsen, 2008, s. 88-89)

#### Opgavefordeling A

Staten i skikkelse af Naturstyrelsen skal lave vandplaner jf. § 1 i Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Naturstyrelsen (BEK nr 1411, 2010). Vandplanerne skal indeholde retningslinjer for de indsatser, der skal til for at opnå god økologisk tilstand i alle vandløb, som VRD foreskriver det (LBK nr. 932, 2009).



Figur (18): Sekventiel relation som afhængighedsrelation mellem to myndigheder eller organisationer, hvor X er målgruppen (Winter & Nielsen, 2008, s. 89)



MML § 4 skriver: *"Vandplanen skal være i overensstemmelse med del A i bilag 2 til loven"* (LBK nr. 932, 2009). Heri beskrives de overordnede retningslinjer for vandplanernes indhold, som enhver fremtidig revision skal være i overensstemmelse med jf. MML § 4 stk. 2.

Som følge af Grøn Vækst er de nærmere retningslinjer udtrykt i Bekendtgørelse om ændring af bilag 2 til miljømålsloven om indholdet af vandplanen og om indholdet af indsatsprogrammet m.v.. (BEK nr 863, 2010)

Under punkt 4 i underbilag 3 kaldet *"Supplerende foranstaltninger"* præciseres det, at *"For første vandplanperiode henvises til regeringens aftaler om Grøn Vækst."* (BEK nr 863, 2010)

Det vidner om en klar organisering i forhold til vandplanernes udarbejdelse med MML's supplerende retsfor skrifter, der klart og entydigt fordeler det politiske ansvar for vandplanerne hos staten i dennes styrelse under Miljøministeriet kaldet Naturstyrelsen.

Virkemiddelkataloget fra 2010 er en samling af de virkemidler, der kan indgå i Miljøministeriets vandplanlægning. Vandplanernes fokus på omkostningseffektivitet betyder, at Finansministeriet med virkemiddelkataloget har besluttet hvilke virkemidler, der må anvendes til at gennemføre indsatserne. (Miljøministeriet, 2010)

SW skriver, at hvis politikprogrammet er meget detaljeret beskrevet, med en meget høj grad af konkretisering, er der kun en svag mulighed for de implementeringsansvarlige aktører, for at vælge alternative metodikker i implementeringen. Dette vil ofte medføre en langt mere homogen implementeringstilgang. Det er således, at hvis programmet derimod er begrænset beskrevet og med meget generelle termer eller begrænset regulering, er der meget plads til at manøvrere med implementeringen for de ansvarshavende aktører. Disse vil derfor muligvis tage lokale omstændigheder i betragtning i implementeringen. Dette betyder ofte, at denne type program i praksis ofte implementeres meget forskelligt. (Winter & Nielsen, 2008, s. 145-149)

## **Opgavefordeling B**

Aktørernes commitment har en afgørende betydning for implementeringen. Det er derfor vigtigt, hvad end det er en statslig eller kommunal opgavevaretagelse at skabe commitment hos myndigheden. Når der er tale om statslig initieret politik kræver det en ekstra indsats i forhold til kommunal opgavevaretagelse. (Winter & Nielsen, 2008, s. 56)

Få dage før vandplanernes vedtagelse er bekendtgørelse om kommunalbestyrelsens vandhandleplaner offentliggjort. (BEK nr 1219, 2011) Den beskriver, hvilket indhold de kommunale vandhandleplaner som et minimum skal have.

På grund af det sene udgivelsestidspunkt for bekendtgørelsen, og fordi der har været en sekventiel afhængighedsrelation mellem staten og kommunerne, var det svært for kommunerne at forberede sig på opgaven med at lave kommunale vandhandleplaner. Bekendtgørelsen er herudover meget kort, selvom den beskriver et kompliceret område, der skal reguleres på en helt ny måde.

For at skabe commitment hos kommunerne overfor opgaven indgik Naturstyrelsen og KL en aftale om, at der skulle laves et Paradigma for kommunale vandhandleplaner, som en nedsat gruppe af kommunale eksperter på området skulle udfærdige som et tilbud om hjælp til brug i alle landets kommuner. Ideen om et paradigma blev til i samråd med Naturstyrelsen, men Styrelsen var ikke interesseret i at lave paradigmat i et samarbejde med KL, som de to parter ellers havde gjort i forbindelse med Natura2000-handleplan paradigmat. KL ønskede at være behjælpelig overfor medlemskommunerne og lavede derfor et paradigma for kommunale vandhandleplaner i perioden oktober til december 2011. Paradigmaets formål er at hjælpe kommunerne i deres arbejde med handleplanerne. (KL, 2012) Paradigmat blev til på baggrund af et udkast til bekendtgørelse om kommunalbestyrelsens vandhandleplaner, som KL (som påtaleberettiget) i foråret 2011 nikkede til.

På de regionale kurser blev der åbnet for en dialog mellem Naturstyrelsen og de kommunale medarbejdere. Dialogen åbnede op for en ellers meget lukket proces, hvor kommunerne ikke var blevet inddraget i arbejdet med vandplanerne, og derfor havde følt sig ekskluderede. Samarbejdet med Naturstyrelsens lokale afdelinger i miljøcentre oplevede mange kommuner som envejsskommunikation. Kommunerne oplevede endvidere, at der forelå forskellige afgørelser fra Naturstyrelsens syv decentrale enheder.

Kommunerne har følt sig ekskluderet fra arbejdet med vandplanerne og derfor har der efter vandplanernes vedtagelse været behov for at skabe commitment hos implementeringsaktøren. Paradigma for kommunale vandhandleplaner og de regionale kurser afholdt af KL i foråret 2012, har været med til at skabe commitment hos en stor del af de danske kommuner i arbejdet med handleplanerne. Dette til trods for, at kommunernes handlefrihed i valget af virkemidler er yderst begrænset jf. side 29 samt udfordringerne forbundet



med den sekventielle afhængighedsrelation mellem stat og kommuner i implementeringsarbejdet.

#### 4.1.3.2 Den valgte organisering

Der er valgt en organisering, hvor staten udfærdiger vandplaner, og kommunerne på den baggrund operationalisere planerne gennem handleplaner. Kommunerne er stærkt afhængige af statens planer, og afhængighedsforholdet giver dermed stor risiko for problemer.

Den valgte organisering er klar både i forhold til statens og kommunernes opgave. Staten har i udarbejdelsen af vandplanerne været bundet af det politisk bestemte virkemiddelkatalog, og midlerne har gennem vandplanerne på forhånd været valgt for kommunerne, hvilket har betydet, at kommunerne er givet meget lidt handlefrihed. At der ved vandplanernes vedtagelse fortsat var uafklarede forhold omkring virkemidlet ændret vedligeholdelse af vandløb gør, at problemstillingen gives videre fra den første myndighed (staten) til den næste i implementeringsarbejdet (kommunerne).

At offentliggørelsen af bekendtgørelsen om kommunale vandhandleplaner er udkommet så sent har gjort det svært for kommunerne at forberede sig på opgaven. KL's Paradigma for kommunale vandhandleplaner og 2x2 regionale kurser har dog skabt commitment hos kommunerne og har opblødet afhængighedsforholdet til staten.

## 4.2 Delkonklusion på svar på klar politik

Miljømålsloven beskriver klart, hvem der skal sikre vandrammedirektivets implementering og tidsfrister herfor. I den valgte implementeringsstruktur indgår to myndigheder; kommunerne og staten, i overensstemmelse med den fordeling af ansvar, der blev et resultat af kommunalreformen i 2007. Reformen betød, at ansvaret for udarbejdelsen af miljømålslovens vand- og naturplaner gik fra at være en rent amtslig opgave til at blive en opgave, som staten og kommunerne skal løse i fællesskab. Staten fik til opgave først at udarbejde de overordnede planer, hvorefter kommunerne - med udarbejdelse af kommunale handleplaner - fik til opgave at sikre, at planerne reelt føres ud i livet.

VL har en modstridende formålsparagraf, der stiller krav om vandløbsmyndighedens skøn. Kommunerne skal dermed forvalte i overensstemmelse med vandplanen og skal prioritere deres indsatser gennem en afvejning af afvandings og miljømæssige interesser.

Grøn Vækst giver vandplanerne et fokus på omkostningseffektivitet, som staten, i dens arbejde med

udvælgelse af virkemidler, har måtte tage hensyn til. Deltaljeringsgraden i vandplanerne er meget høj og kommunerne har derfor meget få muligheder for at handle udenfor planernes indhold. Fokuset på omkostningseffektivitet har gjort, at beslutningen om indsatserne allerede er truffet.

Samleloven gør ophør af vedligeholdelse af vandløb muligt. Samleloven fordeler ansvaret for kompensati-on mellem stat og kommuner i et ulige forhold.

Politikdesignet er løbende blevet påvirket af omgivelserne. Fokus på klimaforandringerne er blevet synligere de seneste år, og derfor har landbruget været offensive i deres kritik af indsatserne.

Midler til kompensation til landbruget er fastlagt i Grøn Vækst til 52 mio. kr. der kommer fra EU's Landdistriktsprogram. Men hvordan kompensationen skal gives, er der ikke truffet en officiel beslutning om. Det skal bemærkes, at når ændret vedligeholdelse passer godt ind med landdistriktsprogrammet, er det alene for at tilgodese landbruget. Midler, der søges gennem dette program, er nemlig forbeholdt landbruget, og der gives derved igen kompensation i by- eller sommerhusområder.

Kommunerne skal sikre, at indsatserne igangsættes inden udgangen af 2012, så Danmark kan overholde aftalen i vandrammedirektivet mellem EU og medlemslandene. Kommunerne har dog ingen mulighed for at iværksætte ændret vedligeholdelse, når det er besluttet, at pengene skal være garanteret til landbruget som kompensation, før en indsats kan sættes i gang, uden at der er en afgørelse om, hvordan kompensationen skal ske.

Organiseringen er valid og målene er overordnet klare. Betydningen af "Ændret vedligeholdelse" er dog ikke afgjort endnu, og den arbejdsgruppe, der er blevet nedsat af staten, har ikke afrapporteret som planlagt. Kommunerne har derfor ikke nogen ministeriel afgørelse at tage udgangspunkt i, når de skal foretage ændret vedligeholdelse af vandløb. Det kræver et bredt kommunalt skøn at træffe den mest omkostningseffektive beslutning, der sikrer målopfyldelse inden 2015.

Midlerne er ikke klare, og der er heller ikke en tidsmæssig sammenhæng mellem de mål, man gerne vil opnå, og at kompensationsmodellen ikke er udtænkt. Der er heller ikke fundet en måde, hvorpå fordelingen af kompensation skal ske. Det kan dermed, på baggrund af den gennemførte analyse konkluderes, at der mangler en afklaring af, hvordan kompensationen for ændret vedligeholdelse skal udbetales.

#### 4.2.1 Kompensation for ændret vedligeholdelse

I det følgende afsnit vil der ske en afklaring af midlerne til indsatsen, da det er dette emne afsnit 4.1 finder frem til indeholder de største barrierer for en succesfuld implementering af politikdesignet. Som beskrevet har Grøn Vækst sikret landbruget kompensation for det tab, ændret vedligeholdelse af vandløb vil forsage. Men som det også blev beskrevet, er kompensationsordningen ikke offentliggjort. I og med at kompensationen finansieres gennem Landdistriktsprogrammet, er det kun landbruget, der er sikret kompensation for vandplanens indsatser. Dette er dog ikke det samme som, at vandplanerne ikke vil få økonomiske konsekvenser for arealejere i by- og sommerhuszonen mere om dette i afsnit 5.1.1 side 55.

Garantien for kompensation er lovfæstet i Grøn Vækst Samleloven fra 2011. Kompensation dækker ifølge Dansk Retskrivningsordbog over den økonomiske udligning, der sker for, at *"holde en(red: landbruget) skadesløs for et tab oln."*

Kompensationen for indsatser med ændret vedligeholdelse af vandløb har afgørende økonomisk betydning både for arealerejerne, der vil blive ramt hårdt, og de der ikke vil blive ramt så hårdt. Uanset om den enkelte rammes hårdt eller ej, er det politisk bestemt, at landbruget kan gøre krav på erstatning for vandplanernes indsatser.

SW præsenterer begrebet entreprenørpolitik. Entreprenørpolitik er kendetegnet ved at indeholde instrumenter med koncentrerede omkostninger og spredte fordele. Implementeringen af politikdesignet, der behandles i dette speciale, har renere vandmiljø som formål, som alle har gavn af, og dermed er der tale om et kollektivt gode. I vidt omfang er det imidlertid en begrænset gruppe, der betaler for politikken. Når en stor del af omkostningerne falder på en velorganiseret gruppe, har gruppen ifølge SW et incitament til at søge at bekæmpe politikken. Derfor skaber denne politiktype oftest betydelige implementeringsproblemer. (Winter & Nielsen, 2008, s. 66-67)

Miljøministeriet og Fødevarerministeriet har igangsat et arbejde med udvikling af en model, der skal kunne forudsige, hvilke arealer der bliver mere vandlidende som følge af den ændrede vandløbsvedligeholdelse. Modellen skal danne grundlag for udbetaling af kompensation efter Landdistriktsprogrammet til de lodsejere, der påføres et udbyttetab. (Naturstyrelsen, 2012 C)

Lovgrundlaget for kompensationsudbetalingen vil i det herpå følgende afsnit blive analyseret på baggrund

af juridisk metode ud fra de samme principper, som blev anvendt i afsnit 4.1. Analysen vil tage sit afsæt i vandløbsloven, som den ser ud efter ændringerne indført som følge af Grøn Vækst Samleloven.

##### 4.2.1.1 Rækkevidde af kompensation

Alle gener som påføres landbruget som følge af indsatser, der iværksættes for at nå målene i vandrammedirektivet, skal ydes kompensation. Det være sig genåbning af vandløbsstrækninger, 10 m randzoner, vådområder, restaurering af vandløb og ændret grødeskæring. Alle indsatser vil i mere eller mindre omfang medføre gener for lodsejerne og skal dermed ifølge Grøn Vækst udløse kompensation/erstatning. Det er Grøn Vækst Samleloven, der gør erstatning i forbindelse med ændret vedligeholdelse mulig. Hverken kompensationsmodeller eller omfang, er beskrevet for konsekvensen af ændret vedligeholdelse, og selvom arbejdet med en kompensationsmodel har været i gang siden Grøn Vækst blev lanceret, er det endnu ikke afsluttet, som beskrevet side 45.

For at identificere rammerne for kompensationsmodellen granskes vandlovsloven og Grøn Vækst Samleloven med tilhørende retsfor skrifter for at kortlægge barriererne i forbindelse med kompensationsmodellen for implementeringen af politikdesignet.

#### Den lovgivningsmæssige baggrund for kompensation til landbruget

Det gælder ifølge VL, at hvis der i et regulativ for et vandløb er fastsat bestemmelse om, at vandløbet ikke må vedligeholdes, vil lodsejere ikke kunne kræve erstatning for mangelfuld vedligeholdelse i medfør af vandløbslovens § 73, stk. 1, selv om den manglende vedligeholdelse fører til oversvømmelser m.v. (LBK nr 927, 2009). Det er imidlertid i aftalen om Grøn Vækst forudsat, at der ved ophør med eller reduceret vandløbsvedligeholdelse kan ydes kompensation for udbyttetab indenfor rammerne af Landdistriktsprogrammet. (Regeringen, 2010)

Samleloven indfører § 13 a i VL, der skriver:

*"I offentlige vandløb, for hvilke det af vandplaner efter miljømålsloven fremgår, at der skal ske en indsats, kan vandløbsmyndigheden først ændre vedligeholdelsen, når myndigheden har indhentet godkendelse hertil hos de statslige myndigheder."*

(LOV nr 553, 2011)

VL § 13a sikrer, at der ikke igangsættes indsatser før, det er muligt at kompensere af de berørte lodsejere.



Hverken ordlyden af § 13a eller bemærkningerne til bestemmelsen er klare. Det skrives i bemærkningerne til lovforslaget:

*"Grøn vækst aftalen forudsætter, at der for vandløbsindsatsen ændret vandløbsvedligeholdelse kan ydes kompensation for indkomsttab indenfor rammerne af landdistriktsprogrammet(...)"*

(L 165, 4. marts 2011)

Ifølge bemærkningerne til § 13a, forudsættes det, at der kan ydes kompensation til lodsejere, som får nedsat indtjening som følge af vandplanens indsats om ændret vedligeholdelse af vandløb.

På den anden temadag om kommunale vandhandlplaner fortæller Naturstyrelsen, at der umiddelbart ikke vil blive taget hensyn til hvilken afgrødetype, der oversvømmes, eller hvor god jorden er. Det vil i stedet være gennemsnitsvurderinger, for at sikre en simplere administration, ligesom det er tilfældet for de obligatoriske 10m randzoner. (Naturstyrelsen, 2012 C)

### Finansieringen

Der er afsat 52 mio. kr. årligt i perioden 2011-2015, men der angives ikke noget niveau for tilskuddet ud over, at det skal være inden for Landdistriktsprogrammets finansielle rammer (LOV nr 553, 2011). At finansieringen til indsatserne har kunne findes i et EU-støtteprogram har betydet noget positivt for vandplanernes ambitionsniveau. En begrænsning ved at anvende en EU-støtteordninger er dog, at midlerne

ikke kan bruges til at opkøbe jord, da støttemidlerne kun kan bruges til 5-10-20-årige projekter. Derudover er en af de centrale barrierer ved at bruge EU-midler, der er fikseret til landdistriktsstøtte, at pengene kun kan gå til projekter i det åbne land.

Landdistriktsmidlerne er en del af EU's Landbrugsstøtte, der oprindeligt udspringer af EU's landbrugsreform fra 2005. Ifølge Naturstyrelsen vil landmændene skulle søge kompensation gennem det etablerede søgesystem, der findes for landbrugsstøtte (Naturstyrelsen, 2012 B).

I dag gives landbrugsstøtten i form af den såkaldte enkeltbetaling og andre mere specifikke støtteordninger. Enkeltbetalingen samler den tidligere hektarstøtte, en række husdyrpræmier og andre støtteordninger i én ordning (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2004, s. 2). Det er muligt at søge Enkeltbetaling, hvis landmanden har (almindelige eller særlige) betalingsrettigheder og et støtteberettiget landbrugsareal.

Når landmænd skal søge om landbrugsstøtte, foregår det vha. Fællesskemaet. Fællesskemaet indeholder afsnit, der vedrører samtlige støtteordninger (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2010). Skemaet indeholder også indberetninger, der ikke omhandler landbrugsstøtte, men disse beskrives ikke her. Fællesskemaet kan udfyldes og indsendes digitalt på Enkeltbetaling Online vha. et ansøgningsnummer, en EHA-adgangskode og en PIN-kode. Ansøgningsnummeret og de tilhørende koder tilsendes efter forespørgsel (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og

Fiskeri, 2010). I forbindelse med udfyldelse af Fællesskemaet skal landmanden beregne og indtegne sine marker vha. en internetløsning, der hedder; "Internet Markkort". Kortsystemet anvendes til arealberegning og til at ajourføre landbrugernes marker i forhold til markblokkene.

Naturstyrelsen har garanteret kommunerne og landbruget, at de vil lave en "køgebog" inden sommeren 2012, der beskriver, hvordan konsekvensvurderingen af arealerne skal foretages. Det er kommunernes opgave at sørge for, at der bliver lavet en konsekvensvurdering af den ændrede vedligeholdelse, som skal danne baggrunden for, hvad landmanden kan søge erstatning på baggrund af. (Naturstyrelsen, 2012 B)

I Fællesskemaet kan landmanden gå ind og indberette på baggrund af "køgebogens" anvisninger, og så kan landmanden få kompensation via Landdistriktsprogrammet. Naturstyrelsen har endnu ikke offentliggjort om, det vil være de reelle eller modelerede oversvømmelse, der skal kunne søges kompensation på baggrund af.

Landdistriktsprogrammet udløber i 2013, og samtidig revideres EU's landbrugspolitik (LOV nr 316, 2007). Landdistriktsprogrammet genforhandles politisk hvert 4. år, og det er meget uklart, hvordan det sikres, at der også betales kompensation i det næste landdistriktsprogram for vandplanens indsatser. Hvilken fordeling, der sker mellem EU-medlemsstaterne kendes ikke, men hvis Danmark får reduceret sin andel, vil dette kunne få indvirkning på finansieringen af de

nogle af de indsatser, som skal gennemføres ifølge vandplanerne.

#### **4.2.1.2 Sammenfatning og konklusion**

Landbruget vil kunne søge om erstatning for økonomisk tab som følge af vandplanernes indsats med ændret vedligeholdelse af vandløb. At det kun er landbruget, der kan få erstatning skyldes den politiske aftale om Grøn vækst og ikke, at vandplanerne ikke vil få økonomiske konsekvenser for arealejere i by- og sommerhus-zonen.

Lodsejere vil i visse tilfælde kunne søge erstatning for de oversvømmelser og andre ulemper på deres ejendomme, der følger af en reduceret vandløbsvedligeholdelse. Erstatning kan dog ikke opnås direkte på grundlag af vandløbsloven, idet det i medfør af Samlelovens nye § 12, stk. 3 i VL, vil blive muligt at bestemme i et vandløbsregulativ, at vandløbet eller dele heraf ikke eller kun i særlige tilfælde må vedligeholdes. Vedtages et sådant regulativ, vil undladelse af vedligeholdelse ikke udgøre mangelfuld vedligeholdelse, og der vil derfor heller ikke være hjemmel i vandløbslovens § 73, stk. 1, til, at taksationsmyndighederne fastsætter en erstatning til lodsejerne. I vandløbsloven vil der som udgangspunkt kun være hjemmel for at ansøge om tilskud i medfør af den nye § 13 a i VL.

Landbruget vil skulle søge kompensation gennem det etablerede internetbaserede Markkort-system, og Naturstyrelsen vil inden sommer lave en køgebog, der angiver, hvorledes ansøgningerne skal ske, samt på hvilken baggrund kommunerne skal komme frem til hvilke arealer, der kan tilkendes erstatning.



### 4.3 Svar på klar politik

Analysedel 1 skulle finde svar på, om politikdesignet var klart. SW's teori tog udgangspunkt i, at resultatet kunne findes ved at undersøge, om der var en klar organisering, og om der er en kausal sammenhæng mellem mål og midler. Hvis der optræder konflikter i politikdesignet kan det ifølge SW besværliggøre implementeringen af politikdesignet.

Afsnit 4.1.1 beskrev omgivelsernes påvirkning på politikdesignet og fremhævede to faktorer, der havde haft indvirkning på politikdesignet; dette være sig klimaforandringer og den økonomiske krise.

I afsnit 4.1.2 blev der set på sammenhængen mellem mål og midler i politikdesignet, fordi SW i sin teori fremfører, at en manglende kausal sammenhæng kan påvirke implementeringsprocessens præstationer og dens effekt. Afsnittet konkluderede, at målene for politikdesignets implementering var klare. Det samme var dog ikke gældende for midlerne til at finansiere de ønskede mål.

I afsnit 4.1.3 blev der fokuseret på den organisering politikdesignet foreskrev. Her blev det konkluderet, at organiseringen af implementeringsaktørerne var klar, men at afhængighedsrelationen aktørerne imellem kunne give problemer for implementeringen.

Delkonklusionen i afsnit 4.2 konkretiserede, at organiseringen er klar og målene for politikdesignet er klart. Det er i forhold til midlerne, der opstår problemer.

For det første er det konstateret, at det kun er landbruget, der garanteret kompensation for vandplanens indsatser. At husejere og sommerhusejere ikke erstattes kan blive en markant implementeringsbarriere.

Med Grøn Vækst Samleloven er landbruget sikret en løbende udbetaling af erstatning, som landmanden selv skal sørge for at søge hvert år fra en pulje. Indsatserne for første planperiode er begrænsede i forhold til den samlede indsats og i de kommende år, vil der derfor være flere og flere vandløb, hvor vedligeholdelsen skal ændret. Den kompensation, der skal udbetales, vil derfor stige i takt med at flere vandløb for ændret vedligeholdelse, men de afsatte midler frem til 2013 er faste.

Det er dermed uklart, hvad der skal ske fremadrettet (efter 2013), når der ikke længere er budgetteret med erstatning gennem EU's Landdistriktsprogram.

Der er i foråret 2012 endnu ikke sket en afklaring af midlerne til at opfylde MML's mål. Der er foretaget forhandlinger om tilskudsmodellen siden starten af 2010. Men de præmisser, der politisk er forhandlet på plads, gør det vanskeligt at lave en tilskudsmodel. Beslutningen om, hvordan landbruget skal kompenseres for vandplanernes indsatser, er blevet et politisk betændt emne, som Naturstyrelsen har forsøgt at finde en løsning på i forbindelse med, at de har sendt et forslag om kompensationsordningen til EU ved vandplanernes vedtagelse i december 2011. Måske er der ikke fundet en finansieringsmodel før, fordi miljøministeriet havde forventet, at tiltrædelsen af den nye regering ville betyde, at landbruget ikke behøvede at blive kompenseret. Den politiske stemning ændrede sig dog ikke og vedtagelsen af vandplanerne skete som en direkte udmøntning af Grøn Vækst.

Svaret på delspørgsmål 1 er derfor, at:

- Omgivelserne i skikkelse af den økonomiske krise og klimaforandringerne har fået indvirkning på politikdesignet.
- Der er ikke en kausal sammenhæng mellem mål og midler i politikdesignet
- Der er en sekventiel afhængighedsrelation mellem implementeringsaktørerne

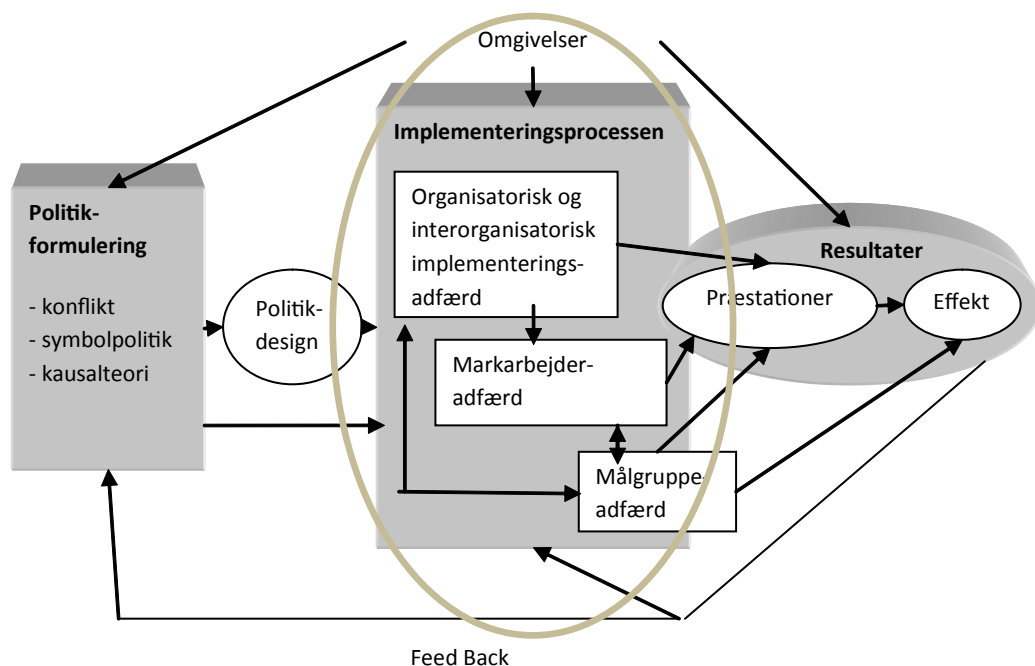
# 5. ANALYSE- DEL 2

I denne analysedel undersøges det, hvilken rolle de forskellige aktører har i implementeringen af politikdesignet.

Andet underspørgsmål til problemformuleringen var formuleret som:

2) Hvilken rolle spiller de forskellige aktører i forbindelse med implementeringen af ændret vedligeholdelse?

Til at besvare spørgsmålet søges hjælp i Søren Winters teori, hvor aktørerne i implementeringsprocessen vil være i fokus i modellen.



Figur (19): SW's integrerede implementeringsmodel (tilpasset projektet) med fokus på aktørerne i implementeringsprocessen. (Winter & Nielsen, 2008, s. 18)

SW skriver om, hvordan målgruppen, markarbejderen og organisationen kan påvirke forvaltningens præstationer (outputtet) men også, hvordan aktørerne påvirker hinanden internt. (Winter & Nielsen, 2008, s. 165-167)

Implementeringsresultaterne påvirkes af organisatorisk og interorganisatorisk adfærd i forhold til lovgivningen og dens mål. Der deltager normalt mange forskellige myndigheder og organisationer med forskellige interesser i implementeringen af en politisk beslutning, der kan give mange muligheder for forvriddning af lovgivningens intentioner. Dette kan ske, både når implementeringen skal udføres af enkeltorganisationer, og når den skal udføres i et samspil mellem flere organisationer.

Markarbejderne påvirker også implementeringsresultatet ved ofte at have en selvstændig rolle i forhold til de præstationer, der leveres til borgerne. Markarbejdere udfører et individuelt skøn, der påvirkes af såvel deres evne som deres vilje.

Målgruppens adfærd påvirker implementeringsresultatet. Adfærden har både afgørende betydning for effekten, og den kan påvirke den offentlige sektors præstationer. (Winter & Nielsen, 2008, s. 19-20)

Til sammen og hver for sig udgør disse faktorer i implementeringen af et politikdesign forskellige faser i implementeringsprocessen. Implementeringen og dens resultater påvirkes dog ofte også af omgivelserne, herunder af ændringer i den socioøkonomiske situation og i den offentlige opinion.

Del 2 søger således at give svar på spørgsmålet:

**Hvilken rolle spiller organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd samt markarbejder- og målgruppeadfærd i implementeringen af politikdesignet?**

Igen, som det gjaldt for analysedel 1, er politikdesignet dét, der blev fundet på baggrund af analysens afgrænsning, og som kan læses side 35.

## 5.1 Aktørernes rolle i implementeringsprocessen

Afsnit 5.1 vil undersøge hver af aktørernes rolle i implementeringen af ændret vedligeholdelse på baggrund af de indikatorer SW i sin teori fremhæver som væsentlige for at skabe den bedste implementering. For at identificere aktørernes rolle, ses der særskilt på hver af aktørernes påvirkning i forbindelse med politikens

implementering. Afsnit 5.1.1 vil derfor undersøge målgruppeadfærden, 5.1.2 vil undersøge den organisatoriske og interorganisatoriske implementeringsadfærd og 5.1.3 markarbejderadfærden. Til slut vil afsnit 5.2 fungere som en sammenfatning og konklusion, der identificerer hver af aktørernes rolle i implementeringen som et svar på andet underspørgsmål.

SW skriver, at implementeringen er en fortsættelse af det politiske spil, der foregik, da lovgivningen blev formuleret. Aktørernes rolle skifter dog ofte fra blot at være optaget af, hvad de kan opnå, til at søge at undgå ubehageligheder, når lovgivningen går fra formulering til implementering. (Winter & Nielsen, 2008, s. 21)

En øget miljøbevidsthed i befolkningen påvirker den enkelte borger og markarbejders holdninger og adfærd og dermed også implementeringen af ny miljølovgivning. I forhold til effekten af miljølovgivning har omgivelserne, i form af fysiske forhold, også betydning for effekten af en lovgivning, f.eks. påvirkes tilstanden i danske vandløb og farvande af nedbørmængden og vindforhold og ikke kun af forureningsmængden. (Winter & Nielsen, 2008, s. 57)

Målgruppens adfærd er afhængig af dennes og for den sags skyld markarbejderens kendskab til lovgivningen og dens regler. Ofte har politiske foranstaltninger kun en ringe betydning for og påvirkning af borgernes hverdag. Borgeren har dog svært ved at adskille de to ting. Er en borger tilfreds med afgørelsen, er denne i reglen også tilfreds med sagsforløbet og omvendt. Er borgerne utilfredse, har de fire muligheder for handling; kapitulation, modstand, afkobling eller game-playing. (Winter & Nielsen, 2008, s. 173) De kan efterlevelse af de politiske intentioner, de kan ytre sig og derigennem søge at ændre på de forhold, de er utilfredse med, de kan fravælge den organisation, de er utilfredse med, eller de kan have en mere passiv adfærd med manglende deltagelse og/eller de kan "spille kispus med myndighederne" (Winter & Nielsen, 2008, s. 173).

Som beskrevet på side 49 er politikdesignet at kendetegne som entreprenørpolitik, der kan resultere i betydelige implementeringsproblemer. SW beskriver, at en mobilisering af interesser imod et politikforslag samt hindring af dets vedtagelse er mest sandsynlig, hvis det indeholder instrumenter med koncentrerede omkostninger og spredte fordele. Hvis forslaget alligevel vedtages, forventes det, at de velorganiserede interessegrupper har god mulighed for at obstruere implementeringen, fordi de ofte står stærkere her end i politikformuleringsfasen. (Winter & Nielsen, 2008, s. 66)



### 5.1.1 Målgruppeadfærd

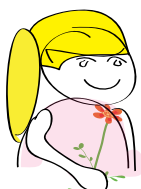
Til at vurdere hvordan den bedste implementering kan sikres, er det nødvendigt at forstå, hvad der driver målgruppen. I det følgende afsnit, vil målgruppeadfærden blive gransket, og aktørgruppens villighed til at efterleve målsætningerne vil blive vurderet. Til sammen skal analysen bringe til en erkendelse af, hvilken rolle målgruppen spiller i implementeringen af ændret vedligeholdelse.

SW skriver, at selvom *”samspillet mellem målgruppe og implementeringsorgan altid er lovmæssigt forankret”*, er det ikke en garanti for at implementeringen forløber planmæssigt. (Winter & Nielsen, 2008, s. 171)

Til at beskrive målgruppeadfærden refererer SW til Albert O. Hirschmans bog *”Exit, Voice, and Loyalty”* fra 1970, der tager udgangspunkt i tre mulige borgerreaktioner: Exit, Voice og Loyalty. Exit er det sammenfattende begreb for de mange måder, borgeren kan vende ryggen til et offentligt udspil. På tilsvarende vis omfatter Voice ikke kun vælgeradfærd i snæver forstand, men dækker mange forskellige måder at ytre sig på. I Danmark benytter målgruppen sig oftest af Voice, og ofte med succes ifølge borgernes egen vurdering. (Winter & Nielsen, 2008, s. 181)

Landbruget og haveejerne langs de bynære åer repræsenterer målgruppen i SW’s model, fordi det er denne gruppe, der bliver påvirket af den valgte politik. Begge grupper vil opleve flere oversvømmelser, men der er landspolitisk kun valgt at give kompensation til landbruget. Med landbruget forstås de lodsejere, der har arealer ned til vandløb, der skal have ændret vedligeholdelse og som en effekt heraf kan opleve at deres marker oversvømmes i kortere eller længere perioder. Haveejerne har ikke nogen organiseret interesseorganisation til at varetage deres interesser. Landbruget derimod er meget organiserede og er vant til at stå sammen mod miljøpolitiske initiativer. I det følgende vil både haveejerne og landbruget som målgruppe blive beskrevet hver for sig.

#### 5.1.1.1 Haveejerne som målgruppe



Via en søgning i Infomedia<sup>10</sup>, hvor alle medier tilgængelige på infomedia.dk er tilvalgt, er det tydeligt, at haveejerne ikke har været en del af den offentlige debat i forhold til ændret vedligeholdelse af vandløb. Haveejernes manglende tilstedeværelse i den offentlige debat vidner om, at

10 Infomedia er Danmarks største artikeldatabase, der dækker følgende kilder: 13 landsdækkende dagblade, 54 regionale og lokale dagblade, 231 lokale ugeaviser, 136 fagblade, tidsskrifter og magasiner, 13 nyheds- og telegrambureauer, specialdatabaser, radio-nyhedsudsendelser, TV-nyhedsudsendelser og derudover 2000 danske webmedier (Infomedia, 2001)

denne målgruppe ikke har ytret sig hverken positivt eller negativt i forhold til vandplanernes indsatser.

Det er svært at vurdere, om den udeblevne interesseyttring skyldes, at haveejerne ikke ved, at det kommer til at påvirke dem eller, om det skyldes andre faktorer. Umiddelbart har haveejerne meget at kæmpe for økonomisk med deres høje jordpriser og huse indeholdende store værdier, der risikerer at blive oversvømmet.

En hypotese, der understøttes af udsagn givet ved de regionale kurser, er, at byboerne har svært ved at gennemskue vandets naturlige cirkulation, og dermed også den påvirkning ændret vedligeholdelse får for lavbundsarealer og arealer, når vandstrømningsevnen mindskes. En deltager på de regionale kursus i Slagelse udtaler: *”Landmændene har selv været med til at grave vandløbene. De forstår sammenhængen. Hvordan kan man forvente, at en der har boet i byen hele sit liv kan det samme?”*

Bølgen af skybrud og ekstreme regnmængder, der har været i Danmark de seneste par år, har bevidnet, at byboerne skal påvirkes, før de agerer. Da ekstrem regn blev sat på dagsordenen specielt i sommeren 2011, følte mange byboere, at det var kommunens/samfundets opgave at redde dem fra det økonomiske tab, de måtte lide som følge af, at kloaknettet ikke var rustet til en 1000 års regnhændelse.

Ekstrem regn bevirker, at vandløb løber over bredderne og oversvømmer såvel byområder som landbrugsarealer og med en ændret vedligeholdelse af vandløbene, risikeres det, at effekten af ekstrem regn vil blive voldsommere.

På KL’s Skybrudskonference den 14. november 2011 blev det i tale sat, at selvom kommunerne var bevidst om fremtidens udfordringer med vand i form af ekstrem regn og havvandstigninger, var der mange mindre og økonomisktrængte kommuner, der havde udlagt nye boligområder, der ikke var rustet til klimaændringer eller øvrige påvirkninger af vandsystemet og derfor var i fare for at blive oversvømmet ved mindre regnhændelser eller en ændring af et vandløbs vedligeholdelse.

Ifølge Kitty Sommer tumler Lolland Kommune med skeletter i skabet ved, at der i flere tilfælde er udlagt og lokalplanlagt for arealer, der er oversvømmelses-truede, fordi en investor var interesseret i at skyde penge i et projekt. Lolland Kommune lider under både at være økonomisk belastet og at have nogle af de lavest beliggende landområder i Danmark. (Sommer, 2011)

Byboerne, som målgruppe for politikdesignet, har, til trods for, at de ikke har ytret sig, meget at frygte. Denne målgruppe har dermed haft en Loyalty-målgruppeadfærd. Indsatsen vil kunne ramme nogle af byboerne økonomisk hårdt. Ved at målgruppen ikke har ytret sig, har politikerne ubekymret kunne lade være med at tage stilling til, hvad der skal ske med byboernes tab i forbindelse med ændret vedligeholdelse af vandløbene.

#### 5.1.1.2 Landbruget som målgruppe

De sociale signaler (motivational postures), som målgruppeaktører sender til offentlige autoriteter vidner ifølge SW, om den samspilsrelation målgruppen forstærker. (Winter & Nielsen, 2008, s. 172)

Landbruget er interesseret i, at implementeringen af vandplanerne ikke skal ske på bekostning af landbrugsdriften og det i forvejen økonomisk trængte landbrugserhverv. Dermed er målgruppen drevet af Resistance (modstand) mod vandplanernes indsatser.

Som beskrevet mere indgående i afsnit 4.2.1, har Grøn Vækst sikret landbruget kompensation for det tab, ændret vedligeholdelse af vandløb vil forsage. Men som det også blev beskrevet, er kompensationsordningen ikke offentliggjort, og landbruget har derfor kun lovteksten udstedt fra EU og Danmark og de vedtagne vandplaner at forholde sig til.

Målgruppens betydning for implementeringen afhænger af hvilken grad af adfærdsændring, der ønskes og de normer, der er i øvrigt omgærdet adfærden- dvs. hvor stor en interessekonflikt der er mellem politikens håndhævelse på den ene side og målgruppen på den anden. Lovgivningen vil have sværere ved at trænge igennem jo større adfærdsændringer den kræver. (Winter & Nielsen, 2008, s. 170)

I dette tilfælde skal landmændene opgive dyrkede arealer, der er en del af deres nuværende drift. Der vil derfor være tale om en adfærdsændring for de landmænd, der har arealer, der bliver vandliden- de som en konsekvens af ændret vedligeholdelse af vandløbene. Adfærdsændringen vil være den samme, hvad end det er et stort eller et lille areal, landmanden ejer, der bliver påvirket af indsatsen.

Flere kommuner kunne på de regionale kurser berette, at landbruget i forbindelse med implementeringen af politikdesignet har ageret hæmmende ved at handle trodsigt i forhold til markarbejdernes anvisninger. Ifølge SW er det en helt typisk adfærd for målgruppen, der, ved ikke at efterleve frontmedarbejdernes anvisninger og anbefalinger, kan påvirke

implementeringens effekter (outcome). Målgruppen kan også påvirke forvaltningens præstationer (output) ved f.eks. at møde frontmedarbejderne med truende adfærd, som derved ikke får afleveret den aftalte ydelse. (Winter & Nielsen, 2008, s. 166)

Modstand kan skyldes, at de ikke er blevet oplyst nok om lovgivningen. Målgruppens adfærd kan ifølge SW yderligere være afhængig af, om de – eller deres interesseorganisation – har medvirket ved lovgivningens tilblivelse og eventuelt også i administrationen og dermed legitimerer lovgivningen. (Winter & Nielsen, 2008, s. 169)

Proaktiv dialog var ikke en del af hverken Grøn Vækst eller VRD's tilblivelse, og mange interessenter (herunder KL, og DN) har følt sig overhørte og overset i politikformuleringen. Landbruget kan dog siges at have haft stor indflydelse ved at sikre et krav om erstatning i Grøn Vækst.

I forbindelse med VRD's implementering, havde den daværende miljøminister nedsat en aktørgruppe med den opgave at drøfte vandrammedirektivets implementering. I aktørgruppen deltog bl.a. Dansk Landbrug, Amtsrådsforeningen, DN, KL og en lang række andre interessenter. Denne gruppe kom dog aldrig til orde, da der allerede den 23. februar 2004 blev indgået en aftale mellem miljøministeren, Amtsrådsforeningen og Dansk Landbrug om hvorledes basisanalyser efter EU's vandrammedirektiv skulle foregå i Danmark. Ministeren indgik en aftale med amterne og landbruget om et andet indhold end aktørgruppen blev præsenteret for. (Ritzau, 2004)

#### Sammenfatning og konklusion

Målgruppen er objekt for implementering af ændret vedligeholdelse, og målgruppen drives af et økonomisk incitament for at ytre modstand mod virkemidlet. Ser man på landbruget som målgruppe er erhvervet organiseret i forskellige meget magtfulde og indflydelsesrige organisationer, der har økonomiske ressourcer til at repræsentere dem den offentlige debat og sikre indflydelse i forhold til policyinstrumentet. Netop landbruget organisationer vil blive beskrevet i afsnit 5.1.3.1. Ser man derimod på haveejerne som målgruppe, har de ikke ytret deres holdning til det miljøpolitiske initiativ. Det er uvist, hvorvidt dette skyldes, at de ikke er klar over politikdesignets betydning for dem.



### 5.1.2 Markarbejderadfærd

I dette afsnit vil det blive undersøgt, hvilken påvirkning markarbejdernes adfærd har for implementeringen af politikdesignet, og hvilke faktorer som påvirker dem.

Markarbejderen er kendetegnet ved at være ansat i forvaltningen og interagerer direkte med målgruppen og i sit arbejde foretager et forholdsvist stort skøn. *"Lovgivningen overlader således de udførende myndigheder et vist skøn."* (Winter & Nielsen, 2008, s. 104), hvilket bevirker, at den enkelte medarbejder i forvaltningen skal skønne, hvordan han/hun ønsker at udfylde skønnet. Skønnet kan være begrænset af interne regler og afhænger i øvrigt meget af, hvilken type markarbejder der er tale om. (Winter & Nielsen, 2008, s. 103-104)

En stor del af forvaltningen beror dermed på skøn, når de er i kontakt med målgruppen for implementeringsprocessen. Begrænsede ressourcer og stort arbejdspress kan bevirke, at markarbejderne ofte føler sig utilstrækkelige i forhold til deres arbejdsopgaver. Markarbejderen udfører afværgemekanismer, når han/hun føler sig utilstrækkelig i sit arbejde. (Winter & Nielsen, 2008, s. 106)

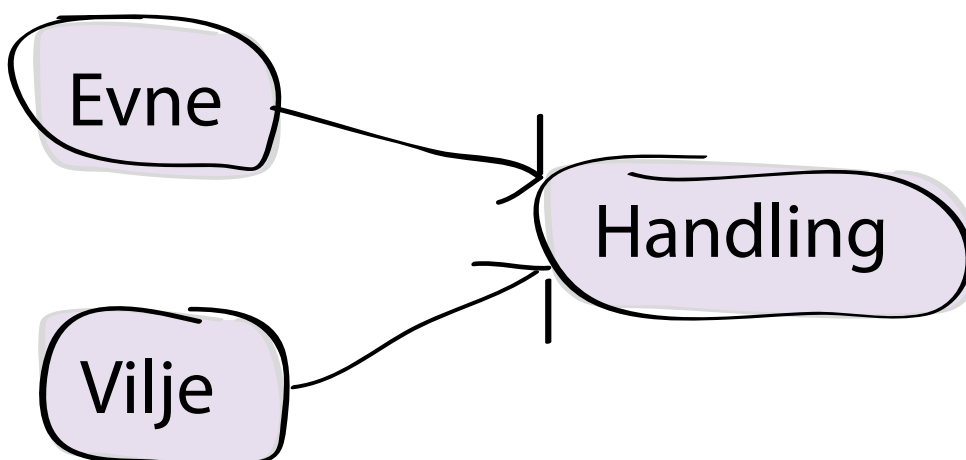
En ikke-detailregulerende lovgivning, som denne implementering falder under kan være udtryk for *"politisk uenighed og manglende evne til at træffe en beslutning blandt lovgivere"* (Winter & Nielsen, 2008, s. 107) I sådanne tilfælde vil den politiske konflikt, som SW omtaler "nissen", flytte med fra politikformuleringsfasen til implementeringen. Konflikten overlades derved til implementerende organisationer og deres markarbejdere.

Den overordnede adfærdsmodel, som figur 20 viser, kan bruges til at beskrive markarbejderens handlinger (evt. afværgemekanismer) ud fra aktørens evne og vilje.

De beslutninger, som markarbejderen foretager, er præget af interesser (vilje) og markarbejderens evne.

Markarbejderne har overordnet set evnen til at gennemføre indsatserne. Det har de vist med årtiers kommunal vandløbsindsats og 5 års naturindsats. Specielt siden kommunalreformen i 2007, har markarbejderne ifølge Martin Damm, formand for KL's teknik og miljøudvalg og borgmester i Kalundborg Kommune, vist omverdenen, at de *"kan og vil vandløbs- og naturopgaverne – også når det har været svært"*. (Damm, 2012) Martin Damm beskriver, at markarbejderne er *"tæt på naturen, tæt på borgerne – og tæt på de grønne organisationer og landbruget."* (Damm, 2012) Alt sammen i tråd med det reformens mål.

Thomas Pallesen skriver i "Festskrift til professor Søren Winter" om kommunestrukturen og dens forklaringer om kommunernes rolle efter strukturreformen i 2007. Han skriver, at efter kommunesammenlægningerne har kommunerne fået en størrelse, der gør det muligt at holde et højt fagligt niveau og samtidig varetage lokaleinteresser. Væsken i den offentlige sektor bruges i litteraturen som en af forklaringerne på, hvorfor kommunerne med fordel kan gøres større. Endvidere bygger det på en forestilling om, at der både er *"stordriftsfordele og behov for en mere professionaliseret lokal forvaltning, når opgaverne vokser"*. (Pallesen, 2007, s. 172)



Figur (20): overordnet adfærdsmodel (Winter & Nielsen, 2008, s. 132)

Ud over markarbejderens individuelle interesser/holdninger og evner, oplister SW syv hypoteser og mulige institutionelle faktorer, der kan påvirke markarbejderens adfærd:

1. Lovgivningsgrundlaget
2. Politikdesignet
3. Politiske omgivelser
4. Ledelsesstil og -instrumenter
5. Forskellige i organisationskulturen mellem forskellige policyområder
6. Ressourcer
7. Opgaveområdets omgivelser

(Winter & Nielsen, 2008, s. 142)

Markarbejderne har evnen og viljen til at gennemføre indsatsen med at ændre vedligeholdelse og at lave vandhandleplaner. Men markarbejdernes adfærd påvirkes dog også i denne implementering af en række institutionelle faktorer. I det følgende vil de faktorer, der vurderes at have indflydelse på markarbejderens adfærd blive beskrevet.

### Ressourcer (6)

Når der gennemføres regelændringer af bindende karakter for kommunerne, skal der ske justeringer i det statslige bloktilskud, så det svarer til de udgiftsmæssige konsekvenser, der sker for kommunerne i forhold til hver af de nye regler. Justeringen foretages, når nye love, bekendtgørelser eller cirkulærer vedtages af Folketinget. Justeringen benævnes i daglig tale DUT (Det Udvidede Totalbalanceprincip), der fordele midlerne i forhold til kommunernes folketal. (KL, 2008)

Kommunernes nuværende aktiviteter på vandløbsområdet er i dag fuldt finansieret gennem allerede truffne beslutninger, senest i forbindelse med kommunalreformen, hvor kommunerne fik tilført ekstra opgaver og tilhørende midler som konsekvens af amternes nedlæggelse.

KL og Finansministeriet har forhandlet sig frem til en tildeling af økonomiske midler i henhold til indsatsen. I de økonomiske forhandlinger, der foregik i foråret 2010, blev kommunerne givet 15,2 mio. kr., der er fordelt som DUT i 2010 til at lave vandhandleplaner (KL\_Pedersen, 2012). DUT-pengene er kommet

i 2010, fordi det er dette år, miljømålsloven foreskriver, at kommunerne skal lave handleplaner (jf. figur 12 side 28). Fordi beløbet er så forholdsvis lille, var det meget tydeligt på de regionale kurser, at langt den overvejende del af markarbejderne ikke havde modtaget beløbet i den afdeling af kommunen, de arbejdede i. Endvidere var de tildelte penge til opgaven blevet brugt i kommunens budget for 2010, og markarbejderne havde derfor ikke de forventede ressourcer til at løse opgaven i 2012, som var meningen med DUT-midlerne.

På de regionale kurser stod det klart, at ingen af markarbejderne havde mærket en økonomisk hjælp til at udfærdige vandhandleplaner. Markarbejderne frygtede, at de heller ikke fik midler til indsatsen med ændret vedligeholdelse, og de derved ville være nødsaget til at skulle prioritere arbejdsopgaverne hårdere.

Det er besluttet, at den meste af den fysiske vandløbsindsats skal finansieres tilskudsfinansieret. I forhold til kommunernes administrative vandløbsindsats sker der forhandlinger i foråret 2012, der skal afgøre, hvor mange midler kommunerne skal tildeles til at foretage vandplanernes indsatser. KL har i forhandlingerne taget udgangspunkt i, at der skal gives fuld økonomisk kompensation for de kommunale udgifter forbundet med indsatsen dvs. administrative som projekteringsudgifter, udgifter til løbende drift og vedligehold osv.. Staten tager i forhandlingerne udgangspunkt i, at kommunerne skal have en minimal kompensation, hvilket staten begrundes med, at *"kommunerne har medarbejdere og bruger midler på virkemidlerne"* (Naturstyrelsen, 2012 B). KL på den anden side går efter fuld kompensation, *"da opgaven er ny og nu med bindende målsætninger for vandløbene"* (KL\_Pedersen, 2012). Forhandlingerne er endnu ikke afsluttet ved specialets aflevering, men det forventes, at kommunerne vil blive erstatet minimalt eller slet ikke for deres administrative vandløbsindsats.

Staten mener, at indsatsen med ændret vedligeholdelse af vandløb vil skabe en besparelse på et to cifret millionbeløb i perioden 2012-2015, der skal betales af kommunerne til staten (dvs. negativ DUT). Dette signalerer, at virkemidlet ændret vedligeholdelse af vandløb er tænkt som *"ophørt vedligeholdelse"*, hvilket dog ikke er meldt ud fra statslig side. KL på den anden side holder fast ved, at så længe der ikke er kommet en statslig udmelding i forhold til, hvad indsatsen indebærer (jf. side 45), kan kommunerne ikke forvente andet end, at *"reduceret vedligeholdelse kan være mere omkostningstungt"*. (KL\_Pedersen, 2012)

### **Opgaveområdets- og politiske omgivelser (7 & 3)**

De kommunale medarbejdere står overfor en ny opgave, der ligger i forlængelse af den, de er blevet vant til at udføre. Markarbejderne skal lave handleplaner for vandindsatsen, og de skal sikre at indsatsene fra vandplanerne føres ud i livet herunder ændret vedligeholdelse af vandløb. Det kræver blandt andet, at markarbejderne sikrer en god dialog med målgruppen.

Der er landspolitisk lovet compensation til lodsejere i form af jordbrugsvirksomheder, der bliver ramt økonomisk af vandplanernes indsatser. Haveejerne er, som det er beskrevet i afsnit 4.2.1, ikke garanteret nogen økonomisk compensation, hvilket kan ende med at blive en kommunal udfordring. Det statslige

krav om ændret vandløbsvedligeholdelse vil f.eks. betyde, at haveejerne langs de bynære åer vil opleve flere oversvømmelser.

For at kommunerne kan indfri kravene i vandplanerne, er det nødvendigt, at markarbejderne fører en konstruktiv dialog med de berørte lodsejere. Dialogen mellem de berørte lodsejere og markarbejderne vil være den sidste mulighed for at kommunikerer målet med planerne til borgerne. Idet planerne er bindende, er tvang det eneste alternativ markarbejderne er ladt tilbage med foruden dialog, hvilket kan udfordre hensynet til borgerne. Markarbejderne vil derved kunne opleve at ende i et krydspres mellem opfyldelsen af de statslige vandplaner og hensynet til egne borgere.

### **Politikdesignet (2)**

Markarbejderne har et lokalkendskab til de områder, hvor indsatserne skal gennemføres, og et mangeårigt kendskab til vandløbsadministrationen. Men selvom markarbejderne måtte synes, at de kunne vurdere, hvilken indsats, der ville være mest hensigtsmæssig, er de nødt til at følge vandplanernes indsatsprogram ufravigeligt. Den minimale handlefrihed er et levn fra VRD's politikdesign, som nødvendigvis er nødt til at blive fulgt i den danske implementering af direktivet.

At markarbejderne ikke får mulighed for at påvirke hvilke indsatser, der skal gennemføres men kun i begrænset grad hvornår, kan være en institutionel faktor, der kan påvirke markarbejderne motivation for at gennemføre implementeringen.

I forhandlingerne mellem staten og kommunerne om den konkrete indsats med ophør/reduceret vandløbsvedligeholdelse er parterne uenige. Der var enighed blandt deltagerne på de regionale kurser, at erfaringen viste, at der gik ca. et år fra kommunen gik i gang med en regulativændring til regulativet var ændret. Varigheden på et år forudsætter, at regulativet ikke påklages. Hvis en borger påklager et regulativ, skal sagen nemlig behandles i Naturklagenævnet, der kan have lange sagsbehandlingstider. Dette kan resultere i, at vandløbsregulativet ikke kan behandles færdigt før det skelsættende år 2015.



## Sammenfatning og konklusion

Selvom markarbejderne er meget villige til at vise, at de kan løse vandmiljøopgaven, er de udfordret af, at staten ikke er interesseret i økonomisk at anerkende, det arbejde kommunerne skal lægge i indsatsen. Analysen i afsnit 5.1.2 viste, at de tre hovedfaktorer, som påvirker markarbejderne i implementeringen af politikdesignet, er opgaveområdets- og politiske omgivelser, politikdesignet og ikke mindst ressourcerne.

De aktuelle konflikter i implementeringsarbejdet for markarbejderne er præget af tre hoved-modsætningsforhold. Modsætningen udspiller sig i et trekantsdrama mellem ledelsen i kommunen, markarbejderne og staten. Ledelsen i kommunerne er interesserede i at løse miljøopgaverne, som blev tildelt kommunerne efter kommunalreformen. Markarbejderne føler dog, at der ikke er ressourcer at påtage sig den byrde, det er at iværksætte indsatsen med ændret vedligeholdelse. Kommunerne står til at miste DUT-midler på opgaven med at ændre vedligeholdelsen af vandløbene. Staten mener, at der ikke skal gives penge til administrative omkostninger i forbindelse med, at regulativerne skal ændres, så de stemmer overens med vandplanernes krav.

### 5.1.3 Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd

Til at vurdere, hvordan den bedste implementering kan sikres, er det nødvendigt at forstå implementeringsadfærden i organisationerne samt i samspillet mellem disse. I det følgende afsnit, vil den organisatoriske og interorganisatoriske implementeringsadfærd blive gransket, og aktørgruppens villighed til at efterleve målsætningerne vil blive vurderet. Til sammen skal analysen bringe til en erkendelse af, hvilken rolle organisationerne spiller i implementeringen af ændret vedligeholdelse.

Implementering af offentlig politik kræver, at myndigheder og organisationer deltager - både offentlige og private. Organisationerne har mulighed for at påvirke de beslutninger, der træffes af implementeringsaktørerne gennem organisationens forskellige holdninger og egeninteresser, der skal varetages. De interorganisatoriske netværk handler om samspillet mellem de forskellige organisatoriske aktører i iværksættelsen af en politik eller lov. Når de forskellige interesser sammenstilles for at se, om de har samme eller divergerende interesser, er det muligt at identificere interessekonflikter, der kan påvirke en implementeringsproces. (Winter & Nielsen, 2008, s. 73)

Varetagelsen af interesser går igen i alle organisationer, og disse kan enten befordre eller hæmme målrealiseringen. Hvis organisationens interesser er i konflikt med lovgivning, kan de hæmme opfyldelsen af de politiske mål. Der kan være konflikt mellem:

1. De interesser organisationen varetager og lovgivningen. (substantiel)
2. Individuelt- og institutionspolitiske interesser og politiske beslutninger. (institutionel)
3. Professionelt personale i offentlig organisation egen opfattelse af, hvordan problemet skal løses og politiske beslutninger. (individuel)

(Winter & Nielsen, 2008, s. 73-74)

Den substantielle interesse handler om, hvorledes den overordnede politik ønskes at være, hvilket kan være båret af et professionelt og fagligt syn. Den institutionelle interesse er de enkelte organisationers syn på sig selv i forbindelse med status, økonomi og lignende. Den individuelle interesse kan bestå i individers holdning til status og lønforhold inden for den enkelte institution, der kan forbedres som følge af implementeringens resultat. (Winter & Nielsen, 2008, s. 73-74)

Ifølge Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaards bidrag til "Festskrift for Søren Winter" betyder organisationerne mindre, end hvad de gjorde før 1980 "*– i hvert fald i relation til de elektorale overvejelser*" (Christiansen & Nørgaard, 2007, s. 71). Før 1980 var båndene mellem partierne og organisationerne så tætte, at partierne politisk havde svært ved at udelukke organisationerne fra lovforberedelsen, selv når det var besværligt. Efter 1980 blev båndet løsere, og organisationerne har derfor i dag en mindre formel placering i lovforberedelsen i forhold til tidligere. (Christiansen & Nørgaard, 2007, s. 69) Organisationerne er derfor mere end tidligere afhængig af at påvirke beslutningstagerne i implementeringsfasen.

De organisatoriske og interorganisatoriske aspekter omfatter i SW's model ikke kun aktører men også strukturer. F.eks. kan det administrative set-up og arbejds- og kompetencefordelingen have betydning for implementeringen, det er hvad der i SW's model figur 19 side 53 benævnes "omgivelser".

Afsnit 5.1.3.1 vil se nærmere på landbrugets interesseorganisationer, 5.1.3.2 kommunerne samt disses organisationers rolle i implementeringen af ændret vedligeholdelse. Afsnit 5.1.4 om interorganisatorisk implementeringsadfærd identificere de interessekonflikter, som har betydning for implementeringens resultat.

Hvis der er mange organer, kan der ifølge SW opstå et politisk spil, hvor arbejdet omkring implementeringen tilsidesættes i forhold til en kamp om ressourceallokering. Det fremgik af afsnit 5.1.2, at der var en konflikt mellem ledelsen i kommunerne, markarbejderne og staten. Dele af konflikten relaterer sig til de ressourcer, der er til rådighed. Ressourcerne og det interne forhold mellem parterne vil være i fokus, når afsnit 5.1.4 undersøger betydningen af de afsatte ressourcers betydning for implementeringen.

### 5.1.3.1 Landbruget

Den private organisation kan ifølge SW have mål, der er i konflikt med lovgivningens mål eller forskellige forestillinger om de midler, der skal anvendes til gennemførelsen af politikken (Winter & Nielsen, 2008, s. 74). Landbrugets interesseorganisationer har i forbindelse med varetagelsen af medlemmernes interesser haft divergerende ønsker i forhold til lovgivningen og i forhold til midlerne.

To år med regnfulde høstmåneder har ramt landbruget hårdt økonomisk og får landbrugets interesseorganisationer (bl.a. Gefion og L&F) til at sætte fokus på vigtigheden af effektiv afvanding i efteråret 2011 og foråret 2012. Som beskrevet i indledningen side 9 er effektiv afdræning en helt grundlæggende forudsætning for en effektiv landbrugsproduktion. Organisationerne er stærkt kritiske overfor vandplanernes indsats med ændret vedligeholdelse og tager udgangspunkt i, at der ikke er brug for nedsat vandløbsvedligeholdelse, men det modsatte.

Som figur 21 indikerer, har landbrugets organisationer ikke blot været negativt indstillet i forhold til den i virkemiddelkataloget udvalgte indsats; ændret vedligeholdelse. Landbruget har især valgt at udtrykke deres utilfredshed med de ansvarlige myndigheder i medierne.

# Landbrugskonsulent: De er idioter

■ Konsulent for  
landboforening  
kaldte myndigheder  
for idioter foran  
150 landmænd

Veflinge/Roskilde: Jan Hjeds



Figur (21): Avisudsnit fra den 26. januar 2012



Landbrugets interesseorganisationer har handlet aktivt for at sikre dets medlemmer mod økonomisk tab i forbindelse med vandplanens indsats med ændret vedligeholdelse i implementeringsprocessen. Landbrugets interesseorganisationer har i implementeringsfasen primært satset på to ting. De har oplyst dets medlemmer om vandplanernes konsekvenser bl.a. gennem stormøder, og de har informeret medlemmerne om muligheder for sagsanlæg mod staten. Til sammen har organisationernes indsatser haft til formål at informere medlemmerne om, hvordan landbruget skal takle forholdet til kommunerne og staten i forbindelse med implementeringen af vandplanerne.

### Oplysning om vandplanindsatsernes konsekvenser

Den 22. september 2011 afholdt Gefion i Korsør et vandløbsmøde om oversvømmelser og erstatning for dens medlemmer. Gefion havde inviteret Steffen Olsen-Kludt, der er en af de advokater, der fører rigtig mange erstatningssager mod kommunerne. Bilag H er et referat af mødet, udarbejdet af en medarbejder i et rådgivende ingeniørfirma, der deltog i det åbne møde. Referatets indhold stemmer overens med den beretning flere af de kommunale medarbejdere gav på de regionale kurser.

På mødet opfordrede advokat Olsen-Kludt til at holde øje med vandstanden i vandløbene og kontakte kommunen, hvis de mente, at der var eller kunne opstå et problem. Landmændene skal ifølge Olsen-Kludt være vedholdende i, at kommunens medarbejdere skal komme ud og besøgte stedet.

En af hovedhjørnestenene i Olsen-Kludts optræden var, at landmændene ikke skulle stole på kommunens medarbejdere. Han mente at have beviser for, at forvaltningen lyver for deres chefer og det politiske system, og der derfor var god grund til at være meget vedholdende i kontakten til kommunen. Dette kunne ifølge Olsen-Kludt foregå ved at *”tæppebombe” dem med mails med klager med cc til borgmester og udvalgsformænd, chefer mm.”* (Bilag H). Der blev fortalt om en landmand fra Kalundborg, der over året havde sendt 200 mails med kopi til udvalgsformand/borgmester og som i øvrigt optog alle samtaler, han havde med kommunen. Denne landmand havde også succes med at true med selvtægtshandlinger, og handlemåden fra denne landmand blev af Olsen-Kludt anbefalet tilhørende i salen. (Bilag H)

Olsen-Kludt fortalte, at alle sager om afgrødetab startede med at google vandløbsmedarbejderen for dernæst at gå efter at føre bevis for, at medarbejderen

ikke var sit job værdig. Eksempelvis havde Olsen-Kludt med succes ført bevis for, at en vandløbsmedarbejder var inhabil, hvis han/hun var medlem af Danmarks Naturfredningsforening(DN). Hvis ikke medarbejderen let kunne fjernes fra sin stilling, benyttede Olsen-Kludt sig af at kommunikere direkte til chefen eller borgmesteren i kommune, for derved påvirke ledelsen i kommunen. (Bilag H)

På den måde opfordredes landmændene af Gefion til at tage kommunernes medarbejdere som ”gidsel” i sagen og at modarbejde implementeringsarbejdet.

Den 12. december havde Landbrug & Fødevarer inviteret til et stormøde i Korsør om vandplanerne en uge efter, planerne blev sendt i ekstraordinær høring. På stormødet kom 700 landmænd fra hele landet for at møde miljøminister Ida Auken og diskutere landbrugets indstilling til vandplanerne med ligesindede.

Målet med mødet var et fortælle de fremmødte om, hvordan de skulle forholde sig til vandplanerne for første planperiode. På mødet kom en klar anbefaling om at gå sammen i vandløbslaug, fordi det er svært for den enkelte lodsejer at komme igennem til kommunerne med ønsker om f.eks. bedre vedligeholdelse af et vandløb. (Gefion, 2012)

Gefion ser en yderligere fordel i at oprette vandløbslaug. Laugene vil nemlig kunne styrke landmændene ved erstatningssager mod kommunerne for manglende vedligeholdelse af vandløb. Det følgende afsnit vil omhandle landbrugets interesseorganisationers måde at påvirke implementeringsprocessen gennem retssager. (Gefion, 2012)

### Retssager

Landbrug & Fødevarer har i foråret 2012 hyret Håkun Djurhuus, der af dem betegnes som en af landets bedste miljøadvokater. Han er hyret til at føre en sag mod staten i forhold til vandplanernes indsatser herunder vandløbs vedligeholdelsen. (Gefion, 2012)

Sagens udfald kan få betydning for alle landmænd, der rammes af vandplanerne, og Gefion opfordrer derfor alle dens medlemmer til at stævne staten i håbet om, at enkeltsagerne vil støtte den principielle sag, som L&F kører. Gefion lægger vægt på, at en stævning ikke koster mere end 500 kr., hvilket er en meget lille udgift i forhold til *”de omkostninger vi (red:landbruget) vil komme til at opleve til randzoner, efterafgrøder, ændret vandløbsvedligeholdelse!”* (Gefion, 2012)

L&F hjælper dens medlemmer ved at lave en vejledning til, hvordan man stævner, for derved at motivere

målgruppen til at gøre oprør mod indsatsen med ændret vedligeholdelse af vandløb. Den samme hjælp gjorde sig gældende i forbindelse med høringsperioden for vandplanerne, hvor organisationen hjalp medlemmerne med en "klage-skabelon". Skabelonen førte til, at ud af de i alt 1080 høringssvar, der indkom ved den ekstraordinære høring af vandplanerne, var 987 af dem, ifølge en opgørelse fra Naturstyrelsen, fra "Private grundejere herunder landmænd". (Naturstyrelsen, 2011)

### Sammenfatning og konklusion

Landbrugets interesseorganisationer drives af substantielle interesser og har tilkæmpet sig en central rolle i implementeringen af politikdesignet. Landbrugets organisationer er velorganiserede og konsekvente i at varetage landbrugets interesser. Organisationerne har satset på at oplysning af medlemmerne vil sikre en stærk front fra landbrugets side. I forbindelse med oplysningen af medlemmerne, har organisationerne bl.a. opfordret til en aktiv modarbejdelse af kommunernes arbejde ved at handle truende og at gå efter privatpersonen. Herudover har organisationerne opfordret landmændene til at stå sammen i vandløbslaug for at blive hørt i kommunen, hvilket samtidig ville give bedre muligheder i forbindelse med en evt. masse-retssag.

Over 90 % af de indkommende høringssvar i forbindelse med den ekstraordinære høring af vandplanerne kunne tilbageføres til lodsejere i det åbne land. Strategien med at lave en skabelon har organisationerne forsøgt igen i forhold til klagesager mod kommunen og staten. Om initiativet vil have samme effekt som ved høringen i december er først muligt at se, når der kan laves en opgørelse over klager efter den 22. juni 2012, når handleplanerne er blevet sendt i høring.

### 5.1.3.2 Kommunerne

En del forvaltningsaktiviteter kan ikke analyseres, som om de udelukkende foregik indenfor organisationen egne vægge. Der foregår ofte et kompliceret spil mellem flere organisationer, som lægger bånd på hinanden om indholdet af beslutninger. Den enkelte organisation kan i sådanne tilfælde ikke stå alene som forklarende faktor for det endelige resultat. (Bogason, 2009, s. 15)

SW skriver, at kommunerne efter kommunalreformen har "(...) været stærkt interesseret i at overtage miljøopgaver fra amterne". (Winter & Nielsen, 2008, s. 74)

Umiddelbart står det klart, at det er kommunerne, der skal gennemføre vand- og naturindsatserne, som det er beskrevet i hhv. miljømålslovens §§ 31a og 37a (LBK nr. 932, 2009). Men den 9. februar 2012 bebudede Økonomi- og Indenrigsministeriet, at Regeringen påbegyndte et arbejde med at evaluere kommunalreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2007. (Økonomi- og Indenrigsministeriet A, 2012). Der er dermed stillet spørgsmålstejn ved, om den ansvarsfordeling der blev en realitet efter kommunalreformen, er den mest hensigtsmæssige. Med evaluering af kommunalreformen lægger staten op til at evaluere kommunernes vand- og naturindsats på 3 områder:

- Natura 2000-projekterne
- Vandløbsrestaureringsprojekterne
- Vådrområdeprojekterne.

(Økonomi- og Indenrigsministeriet B, 2012)

På den måde, er ændret vedligeholdelse ikke et af de områder indenfor vand- og naturindsatsen, som kommunerne risikerer at miste.

Det fremgår af "Kommissorium for udvalg om evaluering af kommunalreformen", at regeringen vil

*"(...) se på, om det var det rigtige snit, der blev lavet ved kommunalreformen i 2007. Blev opgaverne placeret de rigtige steder? Er der opgaver, hvor det er uklart, hvem der har ansvaret for hvad, så ingen tager ansvaret?"*

*samt at "Evalueringen betyder ikke, at vi skal lave en ny kommunalreform. Men der kan være opgaver, hvor der er behov for en mere klar ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner eller måske et bedre samarbejde mellem parterne"*

(Økonomi- og Indenrigsministeriet A, 2012)

Som ramme for evalueringen af kommunalreformen er der lavet fire kommissorier<sup>11</sup> for evalueringen af kommunalreformen, hvoraf et af dem beskriver natur- og miljøområdet. I kommissoriet skrives, at evalueringen skal ske *"mhp. at sikre en omkostningseffektiv implementering af miljøpolitiske målsætninger."* (Økonomi- og Indenrigsministeriet B, 2012) Kommissoriet, der er lavet af Miljøministeriet, har alene fokus på, hvordan der kan spares penge, mens de tre øvrige kommissorier ikke i så høj grad har fokus på økonomien.

Martin Damm, formand for KL's teknik og miljøudvalg og borgmester i Kalundborg Kommune sagde på politikerdagen i Vejle: *"Det kunne ligne et skalkeskjul for at andre end kommunerne skal varetage natur- og vandløbsprojekterne. Især fordi kommissoriet ikke lægger op til at flytte den vanskelige del af den kommunale vandplanindsats: Reduceret lovpligtig vandløbsvedligeholdelse, der vil skabe store oversvømmelser på markerne."* (Damm, 2012)

Nedsættelsen af et lovforbedrende udvalg kan ifølge Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard være udtryk for et ønske om at få udredt et kompliceret problem, hvor man kan drage nytte af eksperter, som er tilknyttet organisationer og faglige sammenlutninger (Christiansen & Nørgaard, 2007, s. 58). En forklaring på ministeriernes motiver for at nedsætte et lovforberedende udvalg er ifølge Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard, at ny lovgivning potentielt *"kan være risikabel og meget konfliktfyldt"*

11 kommissorium; udtalelse fra en forvaltningsmyndighed, der indeholder dels en beslutning om at nedsætte en kommission, dels angivelse af, hvilke opgaver kommissionen skal varetage. (Den Store Danske)

(Christiansen & Nørgaard, 2007, s. 63). De fremsætter, at *"(...) embedsmænd og ministre er mere tilbøjelige til at bruge kommissioner i et politisk-strategisk øjemed snarere end for at udnytte den viden og indsigt, organisationerne har på et givent policyområde"* (Christiansen & Nørgaard, 2007, s. 64-65). Antagelsen bygger dog på indikationer, der endnu ikke er ordentligt underbygget.

Uoverensstemmelserne internt i den offentlige sektor bevirker, at kommunerne er bange for at miste opgaver og dermed status. Hvis udfaldet af evalueringen af kommunalreformen bliver, at det er staten, der skal igangsætte en række af initiativerne, kan der skabes en situation, hvor kommunerne og staten får overlappende ansvarsområde.

Der forhandles DUT på vandløb netop som kommissoriet stiller spørgsmål ved kommunernes opgavevaretagelse, som det fremgår af side 58. Det virker som om, man politisk ønsker at presse kommunerne til at fremstå mere omkostningseffektive og få dem til at presse enhedspriserne ned.

Umiddelbart synes det mest omkostningseffektivt, hvis centraladministrationen varetager opgaven ene-handedt i stedet for, at der skal være 98 kommuner om at administrerer området. Bagsiden af medaljen ved den løsning er imidlertid, at man mister den lokale forankring, der netop var hovedhjørnestenen i kommunalreformen.

Ved specialets aflevering føler KL sig ikke sikker på at kunne beholde de opgaver, evalueringen ser nærmere på, og KL arbejder derfor ihærdigt for at vise overfor staten, at de kan klare vand- og naturopgaverne. (KL\_Pedersen, 2012)

## Sammenfatning og konklusion

Kommunerne drives af institutionelle interesser (systemmål), der er organisationens mål for dens egen overlevelse, status, vækst og økonomi.

Der er en tydelig konflikt mellem kommunernes individuelle og institutionelle politiske interesser og de politiske beslutninger. Kommunerne er presset til at sikre en gnidningsfri implementering, fordi de er ved at blive evalueret på opgaver, de endnu ikke har haft mulighed for løse. Kommunerne er interesserede i at beholde alle vand- og naturopgaver, som de fik tildelt efter kommunalreformen. Kommunerne står derfor overfor en stor udfordring med både at vise staten, at de kan gennemføre indsatserne omkostningseffektivt men også, at det kan ske fagligt forsvarligt.

#### 5.1.4 Interorganisatorisk

Dette afsnit har til formål at identificere de interessekonflikter, som har betydning for implementeringens resultat og dermed den interorganisatoriske

implementeringsadfærd. Herunder vil afsnittet også se på, hvilken betydning det administrative set-up og arbejds- og kompetencefordelingen har for implementeringen af politikdesignet.

#### Administrativt set-up



Som det er beskrevet i afsnit 4.1.3, er der en sekventiel afhængighedsrelation mellem kommunerne og staten. Kommunerne er derfor stærkt afhængige af statens planer, og afhængighedsforholdet giver dermed stor risiko for problemer i implementeringen. Staten udfordrer med evalueringen af kommunalreformen kommunerne på deres opgavevaretagelse, og selvom staten ikke er interesseret i opgaven med at ændre vedligeholdelsen af vandløbene, sætter evalueringen kommunerne under pres.

Kommunerne står derfor overfor en stor udfordring med både at vise staten, at de kan gennemføre indsatserne omkostningseffektivt men også, at det kan ske fagligt forsvarligt.

Staten har i forbindelse med overleveringen af opgaven til kommunerne, opfordret kommunerne til at inddrage den brede offentlighed herunder landbruget.

Den politiske proces omkring Grøn Vækst og vandplanerne har været meget lukket, og staten har ikke selv været interesseret i at inddrage offentligheden. Derfor er der en pukkel i forhold til at inddrage og oplyse borgerne om de indsatser, der skal gennemføres i forbindelse med første planperiode. En opgave kommunerne er efterladt til at udføre i forbindelse med, at markarbejderne skal i gang med at operationalisere planerne.

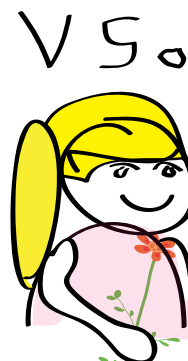
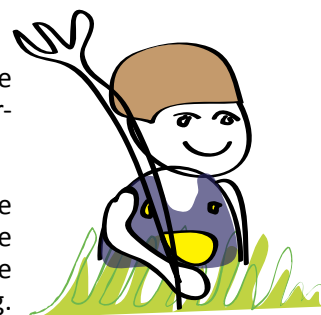
En klar tendens på de regionale kurser var, at kommunerne følte, at staten havde sendt "nissen" videre til dem i stedet for at indgå i et samarbejde. I og med at staten og kommunerne ikke arbejder sammen om at sikre dem bedste implementering, ender de i stedet med at konkurrere om de samme opgaver.

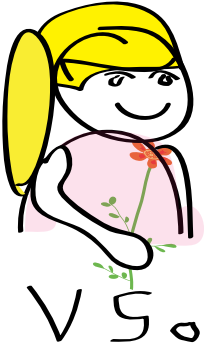
#### Haveejere og landmænd

I Danmark har der indtil nu ikke været en debat om, hvad der skal gøres, når store regnskyl for alvor rammer overfladen med oversvømmelser til følge. Om vandet skal hobe sig op på landet eller i byen er derfor ikke afgjort politisk og dermed heller ikke blandt befolkningen. Landbruget har det umiddelbart fint med at vandet samles på landet, hvis de er sikre på at blive kompenseret tilstrækkeligt. Haveejerne har ikke en fælles holdning og ingen interesseorganisation til at støtte dem i de politiske forhandlinger. I andre lande eks. Holland har man haft en offentlig debat om, hvor vandet skal hobe sig op. I Holland har man aktivt besluttet, at man ikke vil have oversvømmelser i byerne, men at man i stedet vil sørge for, at oversvømmelserne i stedet finder sted på landet,

hvor der ikke sker så store materielle skader som i byerne. (Grontmij Nederland, 2011)

Byboerne og befolkningen i det åbne land har en ens interesse i ikke at blive ramt økonomisk af de miljøpolitiske tiltag, vandplanerne fører med sig. Selvom deres interesse er ens, er der en konflikt om, hvor vandet skal placeres. Uden en politisk beslutning og offentlig debat om emnet er det svært for de to grupper ikke at have konfliktende interesser. Den konsekvens det får for implementeringen er, at haveejerne overses, fordi de ikke ytre sig.



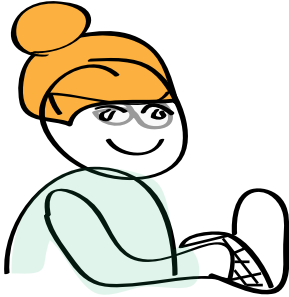


### Haveejere og markarbejderne

Umiddelbart har haveejerne ikke ydet modstand i forhold til kommunernes operationalisering, hvilket kan skyldes, at haveejerne ikke er blevet informeret om vandplanindsatsernes mulige økonomiske betydning i byerne og i sommerhusområderne.

markarbejderne skulle inddrage borgerne, ville det kræve tid og ressourcer, hvilket kommunerne ikke følte de havde.

Dermed må haveejerne først forvente at blive inkluderet i vandplanarbejdet reaktivt i forbindelse med, at handleplanerne skal sendes i høring fra den 22. juni 2012 og mindst otte uger frem



På de regionale kurser tilkendegav kommunerne ved håndsoprækning, at de først ville inddrage borgerne, i starten af høringsperioden for vandhandleplanen. Deltagerne begrundede denne beslutning med den begrænsede tid, de havde til at realisere planerne. Hvis

### Markarbejderne og landbruget

Målgruppen har mulighed for at påvirke implementeringsresultatet direkte ved at modarbejde markarbejderne. Målgruppen i form af landmændene har allerede før vandplanernes vedtagelse vist deres modstand i forhold til indsatsen, som det fremgik af side 61. Da kommunerne formentlig vil være nødt til at nedprioritere landbrugets afvandsingsinteresser for i fremtiden at leve op til de overordnede målsætninger for området, må antallet af balladesager med landbruget forventes at stige for kommunerne.

Implementeringsarbejdet kan risikere at blive svært for markarbejderne, da landmændene har en lang tradition for at stå sammen mod miljøpolitiske initiativer

Da en kommunal medarbejder på det regionale kursus den 7. februar 2012 berettede om, hvordan det var at være i dialog med landbrugets organisationer, beskrev hun at: "Landbrugsorganisationerne agerede surt og uimødekomme de, fordi landbruget tidligere er

blevet givet indtrykket, at projektet med vandhandleplanerne skulle ske af frivillighedens vej". Flere kommuner fortalte på de regionale kurser, at landbrugsorganisationerne gjorde implementeringsarbejdet svært for kommunen. En af årsagerne var ifølge en af de kommunale deltagere, at dialogen mellem landbruget og markarbejderne er blevet besværliggjort, fordi markarbejderne ikke har haft noget at snakke på baggrund af. Kommunerne har ikke haft mulighed for at præsentere noget konkret, og det har gjort landbruget utålmodigt og fjendskt.

Et eksempel på, at kommunerne ikke har haft noget at snakke på baggrund af er, at staten ikke har lagt sig fast på en tilskudsmodel til landbruget, men at kommunernes arbejde med vandhandleplaner og deraf følgende regulativændringer forventes iværksat inden udgangen af 2012.

Flere kommuner er gået sammen om at etablere et "Vandløbsforum" (ikke meldt ud offentligt endnu), der skal sikre at næste planperiode ikke opleves som en lukket proces for borgerne.



### Sammenfatning og konklusion

Der er identificeret fire hovedinteressekonflikter i implementeringen af politikdesignet. Analysen i afsnit 5.1.4 viste, at haveejerens og landmændenes forskelligartede måde at ytre sig på resulterer i, at de i implementeringsarbejdet bliver behandlet forskelligt af markarbejderne. Mens konflikten i det administrative set-up relaterede sig til afhængighedsrelationen mellem stat og kommuner.

### 5.1.5 Omgivelser

Omgivelserne, herunder ændringer i den socioøkonomiske situation og i den offentlige opinion påvirker implementeringen jf. fig. 19 side 53.

Den økonomiske krise, der ramte Danmark i 2008/09, fik afgørende betydning for, at Grøn Vækst 2.0 fik et fokus på omkostningseffektivitet, og at landbruget som erhverv blev beskyttet. Der er ikke nogle konsistente indikationer af, at krisen er helt afsluttet endnu, men flere analytikere påstår, at krisen i foråret 2012 er ved at være på retur, men at det godt kan tage nogle år, inden den er ovre. kilde

Uafhængigt af om den økonomiske krise er ved at være ovre eller ej, er der ingen tvivl om, at den fik kolossal betydning for politikdesignet. Det var i forbindelse med politikformuleringen, at der blev taget højde for, at landbruget skulle kompenseres. Til trods for at der blev taget højde for den økonomiske krise i politikformuleringsfasen, har det ikke afholdt landbruget for at ytre utilfredshed med vandplanens indsatser i implementeringsfasen.

På landsplan er vandløbsindsatsen reduceret fra omkring 7300 kilometer til omkring 5300 kilometer vandløb, hvor der skal tages mere hensyn til miljøet. Reduktionen skete fra den offentlige høring af forslag til vandplaner, indtil planerne kom i ekstraordinær høring i december 2011. Foruden, at der blev taget vandløb ud af planlægningen, har man politik bestemt at udrulle indsatsen over flere planperioder, dvs. 1. planperiode med udgangen af 2015 og efterfølgende planperioder i hhv. 2021 og 2027. (Naturstyrelsen, 2011)

Regeringen valgte således at gøre brug af VRD's art. 4 stk. 4 om mulighed for at forlænge fristen for at nå miljømålet. Forlængelsen af fristen kan ifølge VRD ske, såfremt der er behov for så store forbedringer, at indsatsen af tekniske årsager kun kan gennemføres i faser, der overskrider tidsplanen, eller der er uforholdsmæssigt store omkostninger forbundet med en færdiggørelse af forbedringerne inden for tidsplanen (Direktiv 2000/60/EF).

Ifølge en opgørelse fra Holstebro Kommune er vandplanernes indsatser for vandløb i denne kommune blevet reduceret fra 66 vandløb under den tidligere regerings vandplaner til nu kun 29 vandløb (dokumentation herfor kan ses i Bilag I). Dermed er der for Holstebro Kommune sket mere end en halvering af de berørte vandløb. Karsten Filsø, SF'er og formand for Holstebro kommunes natur, miljø og teknikudvalg siger til DR om opgørelsen:

*"Det viser, at der i høj grad er blevet lyttet til landbrugets protester"*

(DR, P4, 2012)

Formanden for den lokale Holstebro-Struer Landboforening, Kristian Gade siger:

*"Vi er tager positivt imod ændringerne. Men vi havde også forventet en kraftig reduktion i antallet af vandløb. For i de tidligere vandplaner var mange vandløb udpeget på et usagligt grundlag."*

(DR, P4, 2012)

Dermed er der en klar indikation af, at landbrugets påvirkning af den offentlige opinion har fået indflydelse på omfanget af indsatser.

### Sammenfatning og konklusion

Den offentlige opinion har påvirket implementeringen af politikdesignet. Landbruget har påvirket indholdet af vandplanerne og dermed den indsats, der skal ske. Dermed er det igen et eksempel på, at byboere og landmænd behandles forskelligt pga. målgruppernes forskelligartede ytringer.



## 5.2 Svar på aktørernes rolle

Analysedel 2 skulle finde svar på, hvilken rolle aktørerne havde i implementeringen af politikdesignet. SW's teori tog udgangspunkt i, at resultatet kunne findes ved at undersøge, målgruppen, markarbejderne, den organisatoriske og interorganisatoriske implementeringsadfærd samt omgivelsernes påvirkning på implementeringen. De forskellige aktører kan ifølge SW hæmme implementeringen og dermed målopfyldelsen på forskellig vis.

Afsnit 5.1 har identificeret en række latente barrierer i forbindelse med implementeringen af politikdesignet. De potentielle barrierer for implementeringen er identificeret med afsæt i SW's teori og derfor delt op i fire underkategorier. Involverede aktører har forskellige præmisser, interesser og strategiske positioneringer.

Afsnit 5.1.1 identificerede, at målgruppen er blevet oplyst vidt forskelligt om vandplanindsatsen. Haveejerne er næppe blevet informeret om den virkning ændret vedligeholdelse af vandløbene kan få for deres ejendom, bl.a. fordi haveejerne ikke har en interesseorganisation. Landbruget har til gengæld flere interesseorganisationer, der har forsøgt at oplyse dem og på den måde påvirket dem til at handle trodsigt og modarbejde implementeringen.

Landbrugets adfærd vil i forbindelse med implementeringen grundlæggende være påvirket af modstand. Målgruppen er drevet af økonomiske incitamenter, og det er specielt kommet til udtryk i forbindelse med den ændrede vedligeholdelse af vandløb, der er det centrale i landmændenes frustration over vandplanerne. Landbrugets organisationer tager udgangspunkt i, at de kommunale medarbejdere er farvede og ikke agerer professionelt. Det får dem til at modarbejde markarbejderne, og besværliggør implementeringsarbejdet ved at udvise en truende adfærd.

Haveejerne har udvist loyalitet i forhold til implementeringen, hvilket dog ikke er sikkert vil fortsætte, da adfærden/ikke-reaktionen formodes at skyldes den manglende oplysning. Landbruget har uvist en adfærd der hæmmer implementeringen, og for at denne målgruppe skal ændre adfærd, er det nødvendigt, at de stærke landbrugsorganisationer er med til at fremme implementeringen og ikke hæmme den.

Der har været en synlig konflikt i beslutningen om, hvordan landbruget har skulle kompenseres for vandplanernes indsatser. Konflikten er udeblevet i forhold til haveejernes mulighed for compensation, enten fordi de ikke er oplyste om, at det vil berøre dem, eller af andre uransagelige årsager.

Analysen i afsnit 5.1.2 viste at de tre hovedfaktorer, som påvirker markarbejderne i implementeringen af politikdesignet, er opgaveområdet- og politiske omgivelser, politikdesignet og ikke mindst ressourcerne.

Markarbejderne er ladt tilbage uden nogle grad af handlefrihed i forhold til vandplanens indsatser pga. den danske model for implementering af VRD.

Der er aktuelle konflikter i implementeringsarbejdet for markarbejderne, som er præget af tre hovedmodsningsforhold mellem ledelsen i kommunen, markarbejderne og staten. Kommunerne står til at miste DUT-midler på opgaven med at ændre vedligeholdelsen af vandløbene, og det får markarbejderne til at føle, at deres arbejde ikke værdsættes. Selvom markarbejderne er meget villige til at vise, at de kan løse vandmiljøopgaven, er de udfordret af, at staten ikke er interesseret i økonomisk at anerkende, det arbejde kommunerne skal lægge i indsatsen. Det bevirker at markarbejderne er nødt til at prioritere deres opgaver hårdere.



Ved at kommunerne ikke blev inddraget i politikformuleringsprocessen har de følt sig meget ekskluderet i forhold til det område, de har til ansvar at regulere. Kommunernes inddragelse er kun sket reaktivt, og arbejdsgruppens rapport, som er færdig, er ikke blevet delt med markarbejderne. Der er blevet produceret et paradigma for kommunale vandhandleplaner og lavet regionale kurser for markarbejderne for at skabe de incitamentsstrukturer, der motiverer markarbejderne til at gøre, så politikdesigntets ønskede effekt kan nås.

Afsnit 5.1.3 så på organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd i implementeringen. Afsnittet beskrev betydningen af, at staten og kommunerne er samarbejdspartnere i implementeringen og har en sekventiel afhængighedsrelation. Kommunerne har været ressourceafhængige af staten, og samarbejdet er besværliggjort af, at beslutningsprocessen har været meget lukket, hvilket har tilført forholdet mellem parterne transaktionsomkostninger.

Det er svært for kommunerne at se nytten af samarbejdet, fordi de føler, at staten bare har sendt aben videre ved ikke at tage stilling til, hvad den ændrede vedligeholdelse skal gå ud på, og hvordan landbruget skal kompenseres.

Graden af tillid mellem samarbejdspartnerne er svækket i forhold til evalueringen af kommunalreformen, hvor staten ønsker at overtage "de nemme opgaver" fra kommunerne. Så længe arbejdet med kommissoriet står på (indtil sensommeren 2012) vil det være svært at øge graden af tillid mellem parterne

Kommunerne er meget opsatte på at nå målet om at operationalisere vandplanerne inden udgangen af 2012 og dermed opfylde den første del af vandmiljøindsatsen. Når kommunerne har udfærdiget handleplaner indenfor tidsfristen, vil der være grobund for at gennemføre en trinvis udbygning af samarbejdet med staten.

De betydelige forskelle i statens og kommunernes indflydelse og ressourcer til at deltage i samarbejdet har haft en afgørende betydning for markarbejderne evne til at løse opgaven. Markarbejderne er dog drevet af, at de ønsker en fortsat indflydelse på miljø- og naturområdet, der driver dem til at opprioritere opgaven.

Afsnit 5.1.4 beskrev, hvordan omgivelserne herunder den økonomiske krise har været med til at påvirke den offentlige opinion og derved haft indflydelse på implementeringen. Landbrugets ihærdige indsats for vedholdende at påvirke offentligheden har med største sandsynlighed bevirket at en række indsatser er taget ud af vandplanerne inden disses offentliggørelse.

Svaret på delspørgsmål 2 er derfor, at:

- Målgruppen består af landbruget og haveejere, der agerer vidt forskelligt, fordi de er blevet oplyst forskelligt om indsatsernes betydning
- Markarbejderne har viljen og evnen til at løse opgaven, men er presset af både staten og ledelsen i kommunen til at yde mere, end hvad der er ressourcer og tid til. Markarbejderne må derfor prioritere deres opgaver hårdere
- Kommunerne er meget opsatte på at nå den første del af vandmiljøindsatsen, bl.a. fordi de er presset af evalueringen af kommunalreformen
- Den økonomiske krise har påvirket implementeringsfasen.



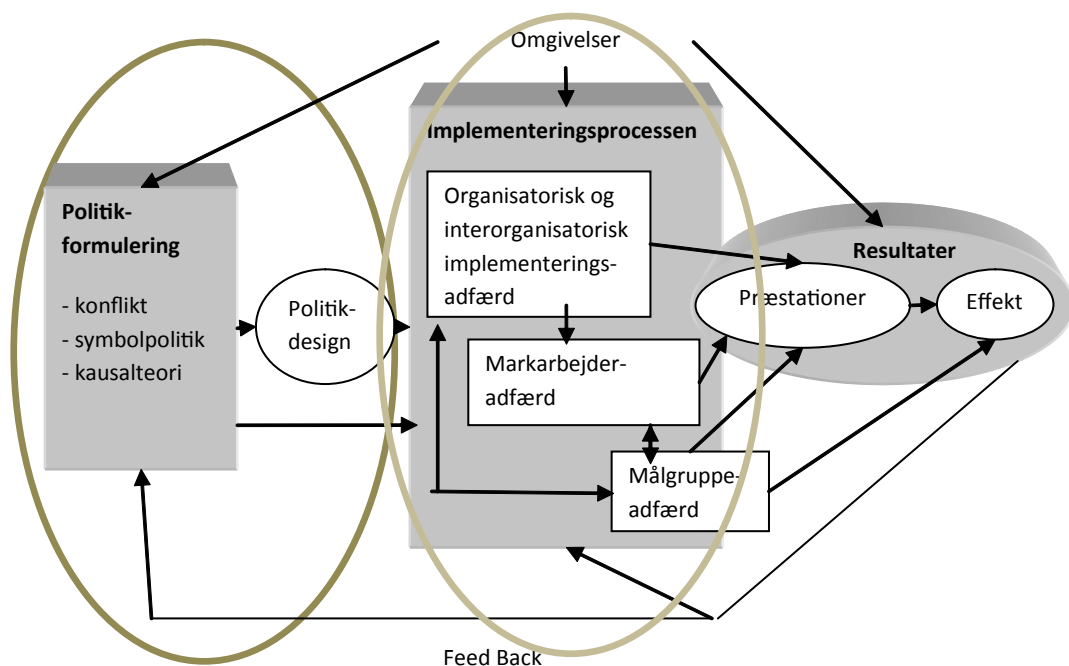
# 6. ANALYSE- DEL 3

I denne analysedel ses der nærmere på de potentielle barrierer, der blev identificeret i analysedel 1 og 2.

Problemformuleringens tredje underspørgsmål lød:

3) Hvilken betydning har barriererne for implementeringen af ændret vedligeholdelse?

Til at besvare spørgsmålet tages udgangspunkt i de latente barrierer, der er blevet identificeret i politikformuleringen og implementeringsprocessen hhv. analysedel 1 og del 2.



Figur (22): SW's integrerede implementeringsmodel (tilpasset projektet) med fokus på politikformuleringen og policy-designet og på aktørerne i implementeringsprocessen. (Winter & Nielsen, 2008, s. 18)

Analyserne med baggrund i SW's model peger på nogle af de væsentligste faktorer, der har betydning for, om politikdesignet gennemføres som planlagt. Som beskrevet indledningsvist i analysearbejdet, er det centralt for at kunne evaluere implementeringen af et politikdesign at vide, hvornår implementeringen starter, og hvornår den slutter. Præstationer er i SW's model den samlede sum af det, der er foregået på organisations-, medarbejder- og målgruppeniveau. Præstationerne er især relevante, når de ses i sammenhæng med effekten, der udgør implementeringsresultaterne i SW's model.

Effekter af implementeringsprocessen handler om, hvilken effekt implementeringsapparatets præstationer har på målgruppens sociale situation. Målgruppens medlemmer (haveejere og lodsejere) spiller selv en stor rolle for implementeringspræstationernes eventuelle effekt på deres adfærd. (Winter & Nielsen, 2008, s. 172)

Afsnittet skal bringe til en forståelse af de identificerede mulige implementeringsbarrieres betydning for implementeringen af politikdesignet. Afsnittet har dermed til formål at foretage en kvalitativ vurdering af de enkelte barrierer, der er identificeret i de to foregående problemløsningsdele for at se på, hvad der påvirker implementeringen, inden betydningen kan evalueres.

Vurderingen af barriererne vil ske både hver for sig samt af samspillet mellem barriererne og betydningen heraf for implementeringen. Det er essentielle at vurdere på samspillet af de mulige barrierer, da det

f.eks. kan tænkes at nogle af barriererne går i selvsving / synergi med hinanden eller (modsat) evt. ophæver / begrænser hinanden.

Samspillet kan anskues på forskellige måder, f.eks. lineært (som et "forhindringsløb" af barrierer, implementering skal passere) eller mere netværksorienteret (som gode eller mindre gode/hensigtsmæssige/formålstjenlige samspil mellem aktørerne). De forskellige anskuelsesformer vil formentlig hver for sig og tilsammen kunne berige analysen og bidrage til at "måle og veje" resultaterne fra de første to analysedele.

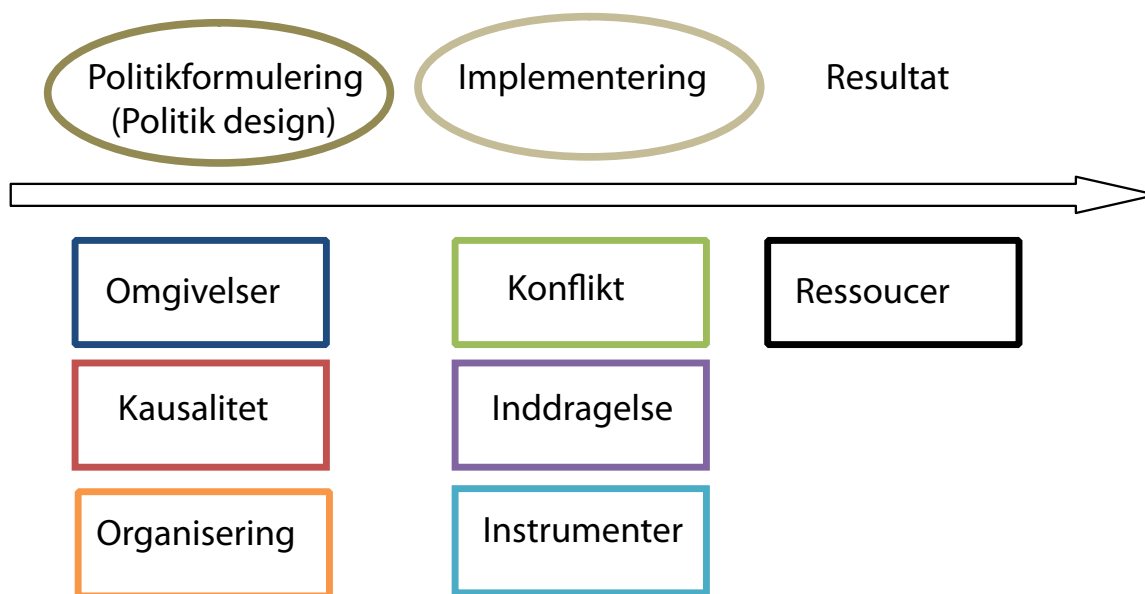
Del 3 giver således svar på spørgsmålet:

**Hvilken betydning har de latente barrierer og samspillet mellem dem for implementeringen af politikdesignet?**

Til at besvare spørgsmålet vil først ske en kronologisk fremstilling af barriererne i afsnit 6.1, som de optræder i implementeringsprocessen for dernæst i afsnit 6.2 at beskrive samspillet mellem dem.

**6.1 Lineær fremstilling af barrierer**

I en kronologisk fremstilling af barriererne vil de i det følgende kapitel blive præsenteret, hvor de er delt op i forhold til hver af faserne for implementering i SW's model. Barriererne for implementeringen af politikdesignet er gennem specialet løbende fremkommet gennem analyser og vurderinger. Figur 23 viser en grafisk fremstilling af, hvordan implementeringsbarriererne vil blive beskrevet i det følgende afsnit.



Figur (23): grafisk fremstilling af afsnit 6.1's gennemgang af barrierer i forhold til, hvornår i processen de optræder.

SW's implementeringsmodel indeholder overordnet tre hovedprocesser til at beskrive implementeringen af et politikdesign, hvilket være sig; politikformuleringen, implementeringen og resultat. I de foregående analyser er der identificeret forskellige barrierer i

forbindelse med hver af de tre processer. Farverne i figuren gå igen i kapitlets uddybning af hver af barriererne, som de er fremstillet i figur 24- 30 i de følgende sider.

### 6.1.1 Politikformuleringen

I SW's model er den første fase af implementeringen politikformuleringen. Politikdesignet blev i specialet beskrevet side 35, og det var ifølge SW's teori nødvendigt at have en forståelse for politikformuleringen for at kunne forstå baggrunden for det valgte design af politikken. Ifølge SW har karakteren af den forudgående beslutningsproces konsekvenser for graden af succes i implementeringen af offentlig politik.

Politikformuleringen kan ifølge SW's model også påvirkes af omgivelserne. Omgivelserne som barriere i implementeringen af politikdesignet er vist i figur 24.

	Observationer i analyserne	SW-begreb	Påvirkning på implementeringen
Omgivelser	Regnfulde somre i 2010 og 2011 hhv. en 100-års og en 1000 års hændelse for nedbør	Ydre påvirkning af politikformuleringen	Påvirkning på indholdet i politikdesignet - fokus på afgrødetab
	Økonomisk krise mellem Grøn Vækst 1.0 og 2.0	Ydre påvirkning af politikformuleringen	Påvirkning på indholdet i politikdesignet - fokus på omkostningseffektivitet

Figur (24): Omgivelserne som barriere i implementeringen af politikdesignet

Politikformuleringen er blevet påvirket af en række begivenheder og hændelser, der indtraf før og under politikdesignet blev forhandlet politisk på plads. Dette være sig, at klimaforandringerne blev mere synlige og fik derfor offentlighedens bevågenhed. Flere borgere både i by og på landet oplevede at miste værdier pga. regnvejrets hærgen i særligt 2010 og 2011.

Den økonomiske krise, der ændrede indholdet af Grøn Vækst 1.0 fik afgørende indflydelse på indholdet Grøn Vækst 2.0. Grøn Vækst bemægtigede sig dagsordenen i forbindelse med beslutningen om, hvordan vandplanerne skulle laves.

SW's skriver, at der i politikformuleringsfasen skal kigges på, om der er en valid kausal sammenhæng i politikdesignet og -formuleringen samt hos de implementeringsansvarlige aktørers forståelse af denne. Ifølge SW kan en manglende kausalitet mellem mål og midler nemlig hæmme implementeringsprocessen. Kausaliteten i politikdesignet som barriere i implementeringen er fremstillet i figur 25.

	Observationer i analyserne	SW-begreb	Påvirkning på implementeringen
Kausalitet	Uafklaret hvordan finansieringen skal ske nu og fremadrettet	Manglende kausalitet mellem mål og midler	Kan være kritisk for implementeringen
	Arbejdsgruppe afrapporterede ikke rettidigt og har fortsat ikke afklaret forholdene om ændret vedligeholdelse	Entreprenørpolitik	Kritisk for implementeringen pga. uafklarede forhold om politikdesignet ved implementeringens start
	VL har en tvetydig formålsparagraf, som er kompliceret at administrere efter	Uklart politikformål	Kritisk for implementeringen pga. uklart administrationsgrundlag

Figur (25): Kausaliteten i politikdesignet som barriere i implementeringen

Det blev i analysedel 1 konstateret, at den konkrete kompensationsmodel for vandplanens indsats med ændret vedligeholdelse af vandløb var ufærdig. Den valgte finansieringsform gennem EU's Landdistriktsprogram bevirker, at det kun er landbruget, der er garanteret kompensation for vandplanens indsatser, og at husejere og sommerhusejere ikke erstattes. Den ufærdige tilskudsmodel har været forhandlet siden starten af 2010, men foreligger fortsat ikke. Det er ifølge analysen i afsnit 4.3 de præmisser, der politisk er forhandlet på plads, der gør det vanskeligt at lave en tilskudsmodel.

At VL har en modstridende formålsparagraf stiller krav om vandløbsmyndighedens skøn. Kommunerne skal dermed forvalte i overensstemmelse med vandplanen og skal prioritere deres indsatser gennem en afvejning af afvandings og miljømæssige interesser.

At der ikke er sket en afklaring af midlerne til gennemførselen af politikdesignet, og at administrationen af vandløbene, som det er nu, forvaltes på baggrund af en lov med en tvetydig formålsparagraf, bevirker at politikken ikke er klar. Ifølge SW kan en uklar politik, hvor der mangler sammenhæng mellem mål og midler, gøre det svært at nå de politiske mål, idet den videre implementering kan blive påvirket negativt.

Den valgte organisering er ifølge SW også afgørende for, om der kan opnås en succesfuld implementering. Organiseringen, som barriere i implementeringen af politikdesignet, er fremstillet i figur 26.

	Observationer i analyserne	SW-begreb	Påvirkning på implementeringen
Organisering	Problemer med at skabe commitment hos kommunerne	Sekventiel afhængighedsrelation	Kan hæmme implementeringen pga. manglende incitament hos implementeringsaktørerne
	Vandplanernes 2-årige forsinkelse har skabt tidspres for kommunerne	Nissen er sendt videre. (Entrepreneurpolitik)	Kan hæmme implementeringen, fordi der ikke er sket en afklaring af problemer i politikformuleringen

Figur (26): Organiseringen som barriere i implementeringen af politikdesignet

I analysedel 1 blev det også konstateret, at selvom organiseringen af myndighedernes ansvar var klar, kunne den valgte organisering nemt skabe problemer i implementeringen. I en sekventiel afhængighedsrelation er det kun én af implementeringsaktørerne, der er afhængig af den anden. Vandplanernes toårige forsinkelse har skabt et tidspres hos den næste implementeringsaktør i rækken nemlig kommunerne. Afhængighedsrelationen mellem stat og kommuner har gjort det svært at skabe commitment hos kommunerne, og kommunerne føler, at "nissen" er sendt videre til dem i forhold til implementeringen af et politikdesign uden den fornødne sammenhæng mellem mål og midler.

### Sammenfatning og konklusion

Der er identificeret forskellige mulige barrierer i politikformuleringen. De potentielle barrierer for implementeringen er af forskellig betydning for den samlede implementering. Barriererne, der er identificeret i

forbindelse med omgivelser, kausalitet og organisering ved det politisk besluttede politikdesign. De latente barrierer kan vise sig at få betydning for implementeringen.



### 6.1.2 Implementering

I SW's model er den anden fase af implementeringen implementeringsprocessen, som i specialet blev beskrevet side 53-69.

Ifølge SW kan uoverensstemmelser mellem implementeringsaktørerne have flere konsekvenser for implementeringsprocessen: 1) uendeligt kompliceret styringsinstrument, 2) uklare målsætninger og 3) dårlige instrumenter for målopfyldelse (Winter & Nielsen, 2008). Figur 27 viser de konflikter, der er identificeret i specialet mellem implementeringsaktørerne dvs. stat og kommuner.

	Observationer i analyserne	SW-begreb	Påvirkning på implementeringen
Konflikt	Uafklarede forhold mellem staten og kommunerne ift. forventninger til kommunernes tidsramme, finansiering, målopfyldelse og samarbejdet med lodsejerne	Uoverensstemmelse mellem implementeringsaktørerne	Kan hæmme implementeringen
	Der gives ingen kompensation til haveejere	Differentiering af målgruppens behandling	Kan hæmme implementeringen pga. ulige fordeling af goder

Figur (27): Konflikter som barriere i implementeringen af politikdesignet

Der blev i specialets analyse side 65 konstateret flere konflikter mellem staten og kommunerne i forhold til tidsrammen, finansieringen målopfyldelsen og samarbejdet med lodsejerne.

Forsinkelsen af implementeringen har gjort, at Danmark- for at kunne imødegå de aftaler, der foreligger med EU - har været nødsaget til at sige, at vandplan-indsatsen er iværksat, når kommunerne har vedtaget de kommunale handleplaner. Kommunerne er derfor sat under pres for at nå at vedtage handleplaner inden ét år fra vandplanernes vedtagelse, som miljømålsloven foreskriver det.

Kommunerne står til at miste DUT-midler på opgaven med at ændre vedligeholdelsen af vandløbene. Staten mener, at der ikke skal gives penge til administrative omkostninger i forbindelse med, at regulativerne skal ændres, så de stemmer overens med vandplanernes krav. Selvom markarbejderne er meget villige til at vise, at de kan løse vandmiljøopgaven, er de udfordret af, at staten ikke er interesseret i økonomisk at anerkende, det arbejde kommunerne skal lægge i indsatsen.

Det statslige krav om ændret vandløbsvedligeholdelse vil mange steder stille krav til kommunernes håndtering af borgeroplysningen. Kommunen bliver udfordret, når de skal afveje opfyldelsen af de statslige vandplaner og hensynet til egne borgere. Ændret vedligeholdelse af vandløb vil ikke blot betyde oversvømmelser af landbrugsjord men også, at haveejerne langs de bynære åer vil opleve flere oversvømmelser.

Måden, hvorpå inddragelsen af aktørerne sker i implementeringsprocessen, kan ifølge SW være afgørende for at hindre implementeringsbarrierer. Målgruppen kan påvirke implementeringens effekter ved ikke at efterleve frontmedarbejdernes anvisninger og anbefalinger. De kan også påvirke forvaltningens præstationer ved f.eks. at møde frontmedarbejderne med truende adfærd, som derved ikke får afleveret den aftalte ydelse. Derfor er det ifølge SW centralt, at aktørerne i implementeringen er afklarede om politikdesignets indhold og mål. Den valgte inddragelse af aktører som barriere i implementeringen af politikdesignet er oplistet i figur 28.

	Observationer i analyserne	SW-begreb	Påvirkning på implementeringen
Inddragelse	Manglende borgerinddragelse i forbindelse med vandplanerne	Lukket politisk proces med vandplanerne	Kan hæmme implementeringen
	Landbruget modarbejder implementeringen og markarbejderne	Entreprenørpolitik	Kan hæmme implementeringen

Figur (28): Valg af inddragelse af aktører som barriere i implementeringen af politikdesignet

Idet at hverken kommunerne eller målgruppens organisationer er blevet inddraget i politikformuleringsprocessen, har målgruppen følt sig meget ekskluderet. Kommunerne er ikke blevet inddraget i beslutninger i forhold til det område, de har til ansvaret for at regulere, og målgruppen er ikke blevet orienteret ordentligt om indsatsernes virkning. Kommunernes inddragelse er kun sket reaktivt, og arbejdsgruppens rapport, som er færdig, er ikke blevet delt med markarbejderne.

Der er ikke sket en afklaring af politikdesignets indhold og mål med målgruppen, og det har fået landbruget til at modarbejde markarbejderne, mens havejerne slet ikke har handlet på indsatserne endnu.

SW skriver, at det er centralt, at de myndighedsansvarlige aktører føler et medejerskab for politikdesignets implementering. Disse manglende incitamenter, kan være med til at begrænse mulighederne for en succesfuld og effektiv implementering. Figur 29 viser hvilke manglende incitamenter, der er blevet identificeret i analyserne som barrierer i implementeringen af politikdesignet.

	Observationer i analyserne	SW-begreb	Påvirkning på implementeringen
Incitamenter	Manglende økonomisk afklaring i forhold til finansieringsmodellen og afklaring af eventuelle refusioner til lodsejerne	Svag incitamentsstruktur hos staten	Kan begrænse mulighederne for succesfuld og effektiv implementering
	Det danske set-up for implementeringen af VRD efterlader kommunerne uden ansvar	Svag incitamentsstruktur hos kommunerne	Kan begrænse mulighederne for succesfuld og effektiv implementering

Figur (29): Manglende incitamenter som barriere i implementeringen af politikdesignet

Der er både problemer i forhold til at få staten og kommunerne til at føle et medejerskab for politikdesignets implementering. Der er blevet produceret et paradigma for kommunale vandhandleplaner og lavet regionale kurser for markarbejderne for at skabe de incitamentsstrukturer, der motiverer markarbejderne til at gøre, så politikdesignets ønskede effekt kan nås.

### 6.1.3 Resultater

En afstemning af ressourcer er vigtig for implementeringen og særligt vigtigt for den efterfølgende målopfyldelse. Dette skyldes ifølge SW, at uden tilstrækkelige ressourcer, er målopfyldelsen i fare, og derfor vil implementeringen fremstå mangelfuld eller i værste fald mislykkes. Figur 30 viser hvilke barrierer, der optræder i implementeringen af politikdesignet som følge af den valgte allokering af ressourcer.

	Observationer i analyserne	SW-begreb	Påvirkning på implementeringen
Ressourcer	Landdistriktsprogrammet udløber i 2013, og der er usikkerhed om finansieringen herfra.	Uafklarede forhold om ressourceallokeringen	Kan påvirke målopfyldelsen
	Modellen for kompensationsudbetaling er først sendt til EU i december og afventer resultat	Uafklarede forhold om ressourceallokeringen	Kan påvirke målopfyldelsen
	Forventet negativ DUT til vedligeholdelse. Markarbejderne har evnen og viljen, men mangler midler bl.a. fordi, det er arbejdstungt at ændre regulativer	Markarbejdernes arbejde værdsættes ikke med midler	Kan påvirke målopfyldelsen

Figur (30): Ressourceallokeringen som barriere i implementeringen af politikdesignet

Landdistriktsprogrammet udløber i 2013, og samtidig revideres EU's landbrugspolitik. Hvilken fordeling, der sker mellem medlemsstaterne kendes ikke, men hvis Danmark får reduceret sin andel, vil dette kunne få indvirkning på finansieringen af nogle af de indsatser, som skal gennemføres ifølge vandplanerne.

Der er ved specialets aflevering fortsat ingen officielle udmeldinger i forhold til, hvordan udbetalingen af kompensation skal ske til lodsejerne. Dette er et problem ikke blot for de berørte lodsejere men også for kommunerne, der skal have forslag til handleplan (og evt. politiskbehandlet) inden den 22. juni 2012. SW beskriver markarbejderne som politiske beslutningstagere, da de ofte har et stort skøn i deres arbejde, og det er dem, der i sidste ende afleverer indsatsen til målgruppen. Det er derfor helt centralt at markarbejderne får mulighed for at kunne handle i forhold til de forskellige aktører herunder de lodsejere, der skal kompenseres for vandplanernes indsatser.

Markarbejderne må, ud over ikke at have en afgørelse i forhold til ressourcerne at foretage skøn ud fra, omprioriterer opgaver, fordi de negativ-DUT'es for opgaven.

#### **6.1.4 Sammenfatning og konklusion**

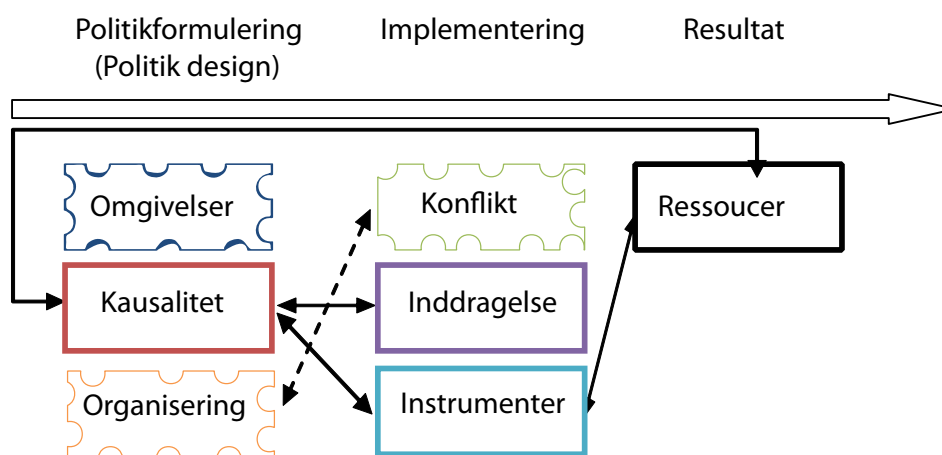
Efter en gennemgang af de forskellige barrierer i implementeringen af politikdesignet tegner der sig et klart billede af, at implementeringen ikke vil forløbe gnidningsfrit. Der er identificeret mange forskelligartede barrierer, der har forskellig indvirkning på den endelige implementering. Barriererne er oplyst ud fra SW's begreber og identificerer barriererne for implementeringen af politikdesignet i forhold til ; kausalitet, organisering og omgivelser i politikformuleringen og konflikt, inddragelse og incitamenter i implementeringsfasen samt ressourcer i forhold til implementerings resultat. Det er, som tidligere skrevet, givet, at der for alle nye processer optræder opstatsproblemer og variation i implementeringen fra sted til sted. Implementeringen forløber ofte bedre efterhånden som tiden går, og det derfor heller ikke overraskende, at der er identificeret de barrierer, der er. I den kronologiske oplystning af barrierer er der ikke foretaget en vurdering af barrierens omfang og betydning for implementeringen.



## 6.2 Samspillet mellem barrierer for implementeringen

Det er essentielle at vurdere på samspillet af barriererne, da dét, at der er identificeret en barriere i analyserne ikke er ensbetydende med, at den vil hæmme implementeringen.

I det følgende kapitel vil derfor være en vurdering af barriererne i et samspil. Samspillet mellem barriererne vil blive beskrevet netværksorienteret og har til formål i et samspil med afsnit 6.1 at kunne bidrage til at "måle og veje" resultaterne fra de første to problemløsningsdele og derigennem give en besvarelse på underspørgsmål 3.



Figur (31): Samspillet mellem barriererne, som de er linelært fremstillet i figur 23 side 72.

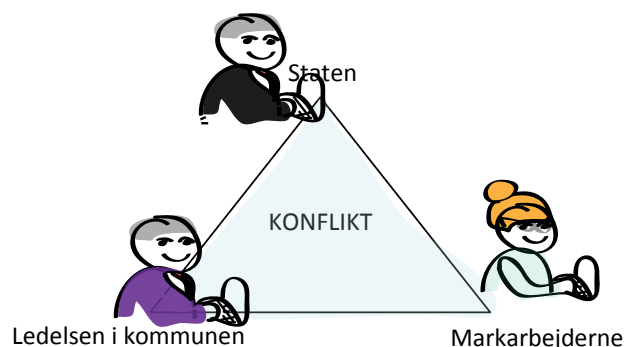
### Organisering << Evaluering af kommunalreform (Konflikt)

De aktuelle konflikter i implementeringsarbejdet for markarbejderne er præget af tre hoved-modsætningsforhold. Modsætningen udspiller sig i et trekant drama mellem ledelsen i kommunen, markarbejderne og staten, som figur 32 illustrerer.

Ledelsen i kommunerne er interesserede i at løse miljøopgaverne, som blev tildelt kommunerne efter kommunalreformen. Markarbejderne føler dog, at der ikke er ressourcer til at påtage sig den byrde, det er, at iværksætte indsatsen med ændret vedligeholdelse. Kommunerne står til at miste DUT-midler på opgaven med at ændre vedligeholdelsen af vandløbene. Staten mener, at der ikke skal gives penge til administrative omkostninger i forbindelse med, at regulativerne skal ændres, så de stemmer overens med vandplanernes krav.

Valget af organisering bevirker, at kommunerne føler, at nissen er sendt videre til dem, og det besværliggør arbejdet for markarbejderne. Men med evalueringen af kommunalreformen er kommunerne meget

opmærksomme på at bevise, at den ansvarsfordeling, der skete som følge af kommunalreformen på miljø- og naturområdet, var den rette. Kommunerne sætter derfor alt ind på at udarbejde handleplaner for at bevise, at de kan løfte ansvaret, der følger med miljø- og naturopgaverne. Implementeringsbarriererne, der kunne opstå som følge af den valgte organisering med en sekventiel afhængighedsrelation mellem staten og kommunerne kan derved blive udlignet af evalueringen af kommunalreformen.



Figur (32): Modsætningsforholdet mellem staten, ledelsen i kommunen og markarbejderne, der skaber en konflikt i implementeringen.

## Omgivelserne

Omgivelserne har påvirket politikdesignet, der blev tilpasset den aktuelle situation. Der er ikke nogen indikationer af, at omgivelserne i samme grad vil påvirke implementeringen, som det har påvirket politikformuleringen, da der er taget højde for omgivelserne i politikdesignet. Den anden barriere, der er identificeret i forbindelse med de socioøkonomiske omgivelser, er klimaforandringer. Imens der taget højde for den økonomiske krise i politikdesignet, er indsatsen ikke klimatilpasset. Det kan derfor tænkes, at en klimapåvirkning - f.eks. et skybrud i sommeren 2012 - vil sætte et yderligere fokus på kommunernes regnvandshåndtering og dermed blive en barriere i kommunernes implementeringsarbejde.

## Kausalitet >< Inddragelse

Indtil der er fundet en finansieringsmodel til at kompensere landbruget for vandplanernes indsatser, er det ikke sandsynligt, at landbruget vil høre op med at modarbejde implementeringen. Dermed forstærker barriererne med manglende kausalitet i politikdesignet, at målgruppen modarbejder i implementeringen, og deres frustration over ikke at være blevet inkluderet i politikformuleringen.

## Kausalitet >< Incitament

Det danske set up for implementeringen af VRD efterlader kommunerne med en begrænset mulighed til at handle anderledes, end hvad statens planer foreskriver. Kommunernes incitament til at indgå i implementeringen påvirkes af denne manglende handlefrihed. At der mangler en politiske afklaring af finansieringsmodellen er med til at forstærke barrieren for implementeringen.

## Kausalitet >< Incitament >< Ressourcer

Den manglende afklaring af finansieringen af politikdesignet påvirker alle implementeringsaktørerne. De manglende incitament for målgruppen, markarbejderne og organisationerne hænger ifølge analysens resultater tæt sammen med de ressourcer, der ikke er sket en afklaring af.

### 6.3 Svar på barrierens betydning

Analysedel 3 skulle finde svar på, hvilken betydning de mulige barrierer, der blev identificeret i analysedel 1 og 2 har for implementeringen af politikdesignet. For at kunne vurdere barrierernes betydning, blev de først beskrevet kronologisk for derefter at blive afvejede i forhold til hinanden. Samspillet af barriererne blev vurderet, da dét, at der er identificeret en barriere i analyserne ikke er ensbetydende med, at den vil hæmme implementeringen.

For at implementeringens ønskede effekter nås, er det vigtigt at de involverede aktører i implementeringen får sikret, at der skabes præstationer. Implementeringen af miljøpolitikken søger at påvirke de fysiske omgivelser og kan således påvirke, at vandløb går over deres breder. I og med at der er tale om entreprenørpolitik er det forventeligt, at der kan identificeres barrierer for implementeringen af politikdesignet. Heldigt for implementeringen har analysedel 3 påvist, at mange af barriererne går ud mod hinanden, og at den samlede sum af barrierer derfor ikke virker så omfattende, som analysedelene 1 og 2 ellers umiddelbart indikerede.

Afsnit 6.1 og 6.2 viste tilsammen, at den manglende kausale sammenhæng mellem mål og midler i politikdesignet, og at der ikke er fundet en afgørelse af kompensationsmodellen, forbliver dog den altafgørende barriere for implementeringen. Barrieren påvirker alle implementeringsaktører og kan derfor vise sig at blive svær at overvinde, hvis målet om god økologisk tilstand i vandløb skal nås indenfor VRD's tidsramme.

At der i kompensationsmodellen ikke er mulighed for at dække de borgere, der bor i by- eller sommerhuszonen, har indtil videre i implementeringen ikke vist sig som et problem. Men, at der sker en sondring mellem by- og landboere, ligger som en tikkende bombe under politikdesignets implementering.

Bomben kan risikere at gå af i det øjeblik befolkningens oplyses om, at det vil påvirke mange, der ikke har kendt til, at de ville blive påvirket økonomisk af

vandplanernes indsatser. Den manglende inddragelse og oplysning af implementeringsaktører (kommunerne og målgruppen), har allerede vist sig som en barriere, men vil potentielt kunne blive en meget mere markant barriere, hvis kommunerne ikke længe mere føler, de har mulighed for at varetage borgernes interesser tilstrækkeligt.

Som det er i foråret 2012, er kommunerne presset af evalueringen af kommunalreformen. Det synes umiddelbart at have en positiv effekt på implementeringen, men det skaber et mistillidsforhold mellem stat og kommuner, der ikke er gunstigt for det fremtidige samarbejde.

Klimaet repræsenterer en anden og afgørende barriere i implementeringen. Omgivelsernes påvirkning er meget svær (/umulig) at kontrollere, og det er derfor også svært at vide, hvor stor en betydning klimaforandringerne får for politikdesignets implementering. De to foregående somres hændelser med ekstrem regn må ses som uheldige tilfælde. Om et sådan uheldigt tilfælde vil ske igen i sommeren 2012 er ikke til at spå om, selvom statistikken taler imod. Men skulle det ske, vil det sandsynligvis få en indvirkning på den offentlige opinion netop samtidig med, at kommunerne skal sikre at indsatserne operationaliseres.

Svaret på delspørgsmål 3 er derfor, at:

- Mange af de identificerede barrierer går ud mod hinanden, og at den samlede sum af barrierer derfor ikke virker så omfattende, som analysedel 1 og 2 ellers umiddelbart indikerede
- Evalueringen af kommunalreformen betyder meget for implementeringsaktørernes præstationer
- Målgruppen er ikke blevet inddraget eller oplyst om virkningen af indsatsen, og derfor er landbruget blevet oplyst gennem dets organisationer, mens haveejere ikke er blevet oplyst.
- Markarbejderne er presset på tid og ressourcer samt af ledelsens og statens forventninger



# 7. KONKLUSION

Bestemmelserne om vedligehold af vandløb er en afvejning mellem miljø, afvanding og omkostninger – der kun kan foretages lokalt. Det vil altid være en opgave i krydspres mellem hhv. landbrugs- og miljø- og naturinteresser. Mange kommunale regulativer blev med vedtagelsen af vandplanerne ultimo 2011 overtruffet med krav fra EU om flere oversvømmede arealer.

Implementering af EU's Vandrammedirektiv skulle være sket i tre 6-årige perioder fra 2009. Miljøministeriet i skikkelse af Naturstyrelsen, blev dog 2 år forsinket med vandplanerne for de 23 vandoplande, der dækker hele Danmarks landareal og kystnære farvande. Forsinkelsen skyldes politiske og administrative årsager, hvor staten bl.a. har været udfordret af uensartet ambitionsniveau i dens decentrale enheder. Miljøministeriet har den 22. december

2011 leveret vandplaner for første planperiode, som kommunerne skal udfylde gennem en lokal udmøntning i handleplaner.

Vandhandleplanerne hænger tæt sammen med udarbejdelse af vandløbsregulativer, indsatsplanlægningen for grundvandsbeskyttelse, spildevandsplanlægningen samt vandforsyningsplanlægningen. Kommunerne står derfor de kommende år overfor et større koordineringsarbejde med kommunens øvrige opgaver.

Kommunerne fik med kommunalreformen i 2007 ansvar for samtlige vandløb, hvor der tidligere var hhv. amts- og kommunevandløb. Kommunerne samarbejder om vandløb, da de stort set altid overskrider kommunegrænserne. Kommunerne spiller derfor en afgørende rolle for at nå VRD's mål om god økologisk tilstand i vandløbene i 2015. MML hviler på, at aktørerne spiller med i implementeringen. Evalueringen af kommunalreformen kan ende med at vise, at kommunerne ikke skal have en rolle fremadrettet, og derfor er kommunerne opsatte på at vise, at de spiller med i implementeringsarbejdet.

For at kunne besvare problemformuleringen fyldestgørende var det nødvendigt at besvare den gennem en tredelt problemanalyse. Opdelingen er valgt for at kunne konkretisere og strukturere undersøgelserne og gøre besvarelsen af problemformuleringen overskuelig for læseren af specialet.

Problemformuleringen, der har været igangsætter for analysearbejdet, lød:

### **Hvilke barrierer er der ved implementeringen af virkemidlet ændret vedligeholdelse af vandløb?**

**Del 1** satte spotlys på politikformuleringen for politikdesignet. Analysen viste, at organiseringen i politikdesignet og målene for politikdesignet var klart defineret. Det er i forhold til midlerne, der opstår problemer. Det er politisk bestemt, at landbruget og kun landbruget skal ydes kompensation for vandplanens indsatser. Kompensationsmodellen var dog ved vandplanernes vedtagelse ikke vedtaget og offentliggjort, og dét sammen med, at finansieringen skulle ske gennem det tidsbegrænsende EU- Landdistriktsprogram, skabte problemer. Beslutningen om, hvordan landbruget skal kompenseres for vandplanernes indsatser, er blevet et politisk betændt emne, som Naturstyrelsen har forsøgt at finde en løsning på i forbindelse med, at de har sendt et forslag om kompensationsordningen til EU i forbindelse med vandplanernes vedtagelse i december 2011.

**Del 2** undersøgte implementeringsaktørernes rolle i implementeringen af politikdesignet. I analyserne blev det konstateret, at målgruppen er meget splittet i by og land og har vidt forskellige reaktionsmønstre. Markarbejderne er presset af kommunalreformen til at sikre implementeringen, til trods for at markarbejderne er blevet ekskluderet fra beslutningsprocessen, og at de ikke anerkendes økonomisk for deres indsats. Den sekventielle afhængighedsrelation giver et problematisk forhold mellem stat og kommuner, der påvirker implementeringen negativt til trods for, at der er sket flere initiativer for at skabe commitment hos kommunerne i forhold til implementeringsopgaven.

**Del 3** opstillede og afvejede de identificerede mulige barrierer fra de to andre analysedele. Her blev fem barrierer for implementeringen fremsat som afgørende hindringer, mens de øvrige identificerede barrierer måtte forventes at udspille hinanden på forskellig vis.

Barriererne for implementeringen af politikdesignet er:

- Der er en sondring mellem by- og landboere
- Manglende inddragelse og oplysning af implementeringsaktører
- Evalueringen af kommunalreformen, der er ugunstig for det fremtidige samarbejde mellem stat og kommuner
- Klimaændringer, der får konflikten mellem effektivt landbrug og miljøinteresser til at spidse til

og den barriere, der blev identificeret, som ville have den mest markante indvirkning var:

- Den manglende kausale sammenhæng mellem mål og midler, og at der ikke er fundet en afgørende af kompensationsmodellen, er den altafgørende barriere for implementeringen af politikdesignet.

# 8. LITTERATURLISTE

R = Retskilder (Love, lovbekendtgørelser, ministerielle afgørelser o.lign)

K = Kilder (Litteratur, hjemmesidetekster, power point-præsentationer o.lign)

F = Fordrag (Konferenceoplæg, hvor fortolkningen er blevet bekræftet af oplægsholder gennem opklarende spørgsmål jf. 2.3 Valg af metode s. 22 NB: ikke genfindelig kilde)

R 2010/1 BTL 165. (2011). Betænkning over lovforslag 2010/1 LF 165. Folketinget.

R 91/676/EØF. (1991). Nitratdirektiv. EF.

K Agger, P. W. (1998). Bevar bønderne : en debatbog om miljø og landbrug. I H. S. Christensen, Naturen på landet er ikke altid dejlig (s. 130-147). Det økologiske råd & Mellempøkeligt samvirke.

K Andersen, J. (2008). Europa i forandring. I M. D. Kelstrup, Europadomstolen i kontekst (s. 199-223). Hans Reitzels Forlag.

K Andreassen, A. M. (September 2011). HVOR MEGET BESTEMMER EU? Talkrig EU bestemmer. NOTAT-magasin om demokrati og Europa , s. 4-5.

K Anker, H. T. (2006). Beskyttelse og udnyttelse af vandressourcer. I E. M. Basse, Miljøretten 3 Affald, jord, vand, råstoffer og undergrund 2 udgave (s. 453-465). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

K Auken, I. (15. November 2011). KL's skybrudskonference den 15. november 2011. Hentede 15. November 2011 fra Miljøministeriet: [http://www.mim.dk/Ministeren/Ministerens\\_taler/KLs\\_skybrudskonference\\_151111.htm](http://www.mim.dk/Ministeren/Ministerens_taler/KLs_skybrudskonference_151111.htm)

K Basse, E. M., & Jensen, V. (1992). Regulering og Styring III. GAD.

R BEK nr 1219. (2011). Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsens vandhandleplaner. Miljøministeriet.

R BEK nr 1411. (2010). Bekendtgørelse om henlægning af opgaver og beføjelser til Naturstyrelsen. Miljøministeriet.

R BEK nr 863. (2010). Bekendtgørelse om ændring af bilag 2 til miljømålsloven om indholdet af vandplanen og om indholdet af indsatsprogrammet m.v. . Miljøministeriet.

K Bogason, P. (2009). Forvaltning og stat 4. udgave, 2. oplag. Århus: Academica.

K Christiansen, P. M., & Nørgaard, A. S. (2007). Hvad bruger man kommissorier til- tjek på teknikken eller styr på strategien? Korporative udvalg i lovforberedelsen 1912-2006. I V. L. Nielsen, & N. Ploug, NÅR POLITIK BLIVER TIL VIRKELIGHED. FESTSKRIFT TIL PROFESSOR SØREN WINTER (s. 55-75). København K: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd .

- K** Dalberg-Larsen, J. (2005). Lovene og livet – en rets- og sociologisk grundbog 5. udgave. Akademisk Forlag.
- F** Damm, M. (13. april 2012). Den politiske styring af ambitionsniveau. (M. Damm, Udvøvende kunstner) Munkebjerg, Vejle.
- R** Direktiv 2000/60/EF. Vandrammedirektivet. Europa-Parlamentets og Rådets.
- F** DMI\_Hesselbjerg, J. (14. november 2011). Hvordan bliver vejret. (J. Hesselbjerg, Udvøvende kunstner) Comwell- KL's Skybrudskonference, Kolding.
- K** DR, P4. (2012). Vandplaner reduceret under ny regering. Hentede 9. maj 2012 fra P4: <http://www.dr.dk/Templates/NewsArticle.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID={D8DA33D6-269F-43B8-90ED-58933207A665}&NRORIGINALURL=%2FP4%2FVest%2FNyheder%2FHolstebro%2F2012%2F02%2F01%2F165831.htm%3Fregional&NRCACHEHINT=Guest>
- R** Ellemann, K. (2010). Bilag til høringsbrev af offentligheden og statslige, regionale og kommunale myndigheder: Kompensation til indsatsen vedr. ændret vandløbsvedligeholdelse. Miljøministeriet.
- K** Evald, J. (2005). At tænke juridisk. Århus: Nyt Juridisk Forlag.
- K** Gefion. (12. december 2012). Landboforeningen Gefion, Mundtlig beretning, Generalforsamling 2012. Hentede 26. maj 2012 fra Gefion: [http://www.gefion.dk/NR/rdonlyres/C5B8B423-A98A-44BD-A145-75338CC0C92F/0/20120319\\_APK\\_Mundtlig\\_beretning.pdf](http://www.gefion.dk/NR/rdonlyres/C5B8B423-A98A-44BD-A145-75338CC0C92F/0/20120319_APK_Mundtlig_beretning.pdf)
- K** Geocenter København. (2006 nr. 2). Geovidens- geologi og geografi. Geocenter københavn.
- K** Grant, R. (2005). Landbrug og vandmiljø i Danmark sammenlignet med resten af Europa. Plantekongres 2005 5.3.1 Miljø , s. 120-121.
- K** Grontmij Nederland. (2011). Advies- en ingenieursbureau Grontmij. Hentede 30. november 2011 fra Grontmij Nederland: <http://www.grontmij.nl/Pages/Grontmij-eeen-multidisciplinair-advies-en-ingenieursbureau.aspx>
- K** Infomedia. (Juni 2001). Digitale og analoge kilder. Hentede 7. Juni 2001 fra Infomedia: <http://www.infomedia.dk/Menu/Kilder.html>
- K** KL. (2008). Kort om DUT. København: KL.
- K** KL. (2012). Paradigma for Kommunale Vandhandleaner. København: KL.
- F** KL\_Pedersen. (13. april 2012). Mål, virkemidler og finansiering for den kommunale vandplanindsats 2012-2015. (A. K. Pedersen, Udvøvende kunstner) Munkebjerg, Vejle.
- F** KTC\_Svendsen, B. (3. februar 2012). Formand for KTC's faggruppe. Munkebjerg, Vejle.
- R** L 165. (4. marts 2011). Forslag til Lov om ændring af naturbeskyttelsesloven, planloven, vandløbsloven, miljømålsloven, kemikalieloven, miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven. Miljøministeriet.
- F** L&F\_Frandsen, H. (november. 15 2011). Vandet på landet – muligheder eller begrænsninger. (Viceformand Landbrug & Fødevarer, Udvøvende kunstner) Comwell- KL's Skybrudskonference, Kolding.
- R** Landbrug & Fødevarer. (8. september 2011). Frandsen, Henrik, bestyrelsesmedlem. Oversvømmelse af marker . København V: Landbrug & Fødevarer.
- R** LRBK nr 927. (2009). Bekendtgørelse af lov om vandløb. Miljøministeriet.
- R** LRBK nr. 763. (2002). Bekendtgørelse af lov om planlægning. Miljøministeriet .
- R** LBK nr. 932. (2009). LBK om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder. Miljøministeriet.
- R** LRBK nr. 937. (2009). Bekendtgørelse om lov om planlægning. Miljøministeriet.
- R** RLOV nr 1150. (2003). Miljømålsloven. Miljøministeriet.
- R** RLOV nr 302. (1982). Lov om vandløb (Vandløbsloven) . Miljøministeriet.
- R** RLOV nr 316. (2007). Lov om udvikling af landdistrikterne (landdistriktsloven). Fødevareministeriet .
- R** LOV nr 553. (2011). Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og forskellige andre love (Grøn Vækst). Miljøministeriet.
- R** RLOV nr 591. (2011). Lov om randzoner. Fødevareministeriet .
- R** Michelsen, V. B., Christensen, K. B., & Ferdinand- Ksen, I. (2004). Bidrag til regionplanlægningens

- historie. København: Landsplanafdelingen (Skov- og Naturstyrelsen).
- Miljøministeriet. (14. juni 2011 A). Første vådområde i Grøn Vækst-plan bliver realitet. Hentede 9. april 2011 fra Miljøministeriet : [http://www.mim.dk/Nyheder/2011/20110614\\_vaadomraade.htm](http://www.mim.dk/Nyheder/2011/20110614_vaadomraade.htm)
- Miljøministeriet og Amterne. (2007). Ny vandplanlægning i Danmark- Arbejdsprogram, tidsplan og høringsproces. Miljøministeriet og Amterne i Danmark.
- Miljøministeriet. (2007). Planloven i Praksis. Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen.
- Miljøministeriet. (2011 B). Pressemeddeles"Miljøministerens samlelovforslag om Grøn Vækst er vedtaget". Miljøministeriet.
- Miljøministeriet. (2010). Virkemiddelkatalog. Til brug for vandplanindsatsprogrammer . By- og Landskabsstyrelsen - Miljøministeriet.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. (20. Oktober 2010). Elektronisk indsendelse. Hentede 10. Februar 2011 fra [http://www.fvm.dk/Elektronisk\\_indsendelse.aspx?ID=43208](http://www.fvm.dk/Elektronisk_indsendelse.aspx?ID=43208)
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. (2004). Vejledning om enkeltbetalingsordningen - Landbrugsreform 2005.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. (19. Oktober 2010). Vejledning til Fællesskema 2010. Hentede 10. Februar 2010 fra <http://www.fvm.dk/Default.aspx?ID=42828>
- Naturstyrelsen. (16. januar 2012 A). Om vandplanerne. Hentede marts. 18 2012 fra Naturstyrelsen: [http://www.naturstyrelsen.dk/Vandet/Vandplaner/Om\\_vandplanerne/](http://www.naturstyrelsen.dk/Vandet/Vandplaner/Om_vandplanerne/)
- Naturstyrelsen. (2011). Sammenfattende redegørelse for vandplanerne. Naturstyrelsen.
- Naturstyrelsen. (12. marts 2012 C). Vandhandleplaner. (N. Kirsten Flemming Hansen, Udøvende kunstner) Munkebjerg, Vejle.
- Naturstyrelsen. (12. marts 2012 B). Vandløbsindsatsen. (K. N. Thomas Bruun Jessen, Udøvende kunstner) Munkebjerg, Vejle.
- Olsen, P. B. (2004). Metode i problemorienteret projektarbejde. I P. B. Olsen, Problemorienteret projektarbejde -en værktøjskasse Ny 3. udgave (s. 169-191). Roskilde Universitetsforlag.
- Pallesen, T. (2007). Kommunestrukturen og dens forklaringer. I V. L. Nielsen, & N. Ploug, NÅR POLITIK BLIVER TIL VIRKELIGHED. FESTSKRIFT TIL PROFESSOR SØREN WINTER (s. 171-187). København K: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd .
- Per Christensen, e. a. (2004). Research Report 2 2004 TEMA Tavs viden. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning (AAU).
- Puggaard, A., & Revsbech, K. (2008). Lærebog i Miljøret. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Regeringen. (2009). Grøn Vækst 1.0 Aftale mellem Regeringen og Dansk Folkeparti. Regeringen.
- Regeringen. (2010). Grøn Vækst 2.0 Aftale mellem Regeringen og Dansk Folkeparti . Regeringen.
- Ritzau. (4. marts 2004). Danmark indklages for EU om vandmiljø . Ritzau .
- Skov og Naturstyrelsen. (2004). Rapport fra Vandløbsudvalget- Udvalget for analyse af udarbejdelse af vandløbsregulativer og vandløbsvedligeholdelse i Nordjyllans Amt. Skov og Naturstyrelsen.
- Sommer, K. (14. november 2011). Kan vi forebygge gennem fysisk planlægning. (K. Sommer, Udøvende kunstner) Comwell- KL's Skybrudskonference, Kolding.
- Togeby, P. M. (2005). Magten i Danmark. København: Gyldendal.
- Udenrigsministeriet. (2011). EUU alm. del , endeligt svar på spørgsmål 132. Udenrigsministeriet.
- Winter, S., & Nielsen, V. L. (2008). Implementering af politik. Academica.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet A. (2012). Kommis-sorium for udvalg om evaluering af kommunalreformen (Bilag 1). Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet B. (2012). Evaluering af kommunalreformen på Natur- og Miljøområdet (bilag 3). Økonomi- og Indenrigsministeriet.





# 9. BILAG

I det følgende findes i alt ni bilag navngivet fra A-I



# BILAG A

# Paradigma for vandhandleplaner



Kontakt | Student

CHRISTINA RASMUSSEN: [CRN@kl.dk](mailto:CRN@kl.dk)



KL har i samarbejde med kommunale eksperter udarbejdet et paradigma for vandhandleplaner. Kommunerne skal senest 22. juni 2012 vedtage et forslag til en vandhandleplan for kommunens areal.

Danmark er inddelt i 23 vandoplande med hver sin tilhørende vandplan. Kommunerne skal udarbejde handleplaner, der udmønter indsatsen.

## Kommunalbestyrelsen skal:

- Senest 22. juni 2012 vedtage et forslag til en vandhandleplan
- Offentliggøre forslaget med en høring på mindst 8 uger
- Senest 22. dec. 2012 vedtage den endelige handleplan.

Forslaget skal udarbejdes i en komprimeret proces for at sikre politisk behandling i foråret 2012. Det gør det nødvendigt at prioritere arbejdet højt på en enkel og effektiv måde.

Kravene til handleplanen fremgår af den statslige bekendtgørelse, der er offentliggjort 17. dec. 2011: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=139425>.

Da bekendtgørelsen er meget bred, har KL valgt at udarbejde et paradigma for vandhandleplanen, se den vedhæftede fil til højre. KL har primo dec. 2011 sendt paradigmet i høring hos Naturstyrelsen og justeret paradigmet i forhold til Styrelsens kommentarer. Det endelige paradigma finder du [her](#) eller nederst på siden- vær dog opmærksom på de mindre justeringer der findes [her](#).

Handleplanen er bindende for anden offentlig planlægning som fx. kommuneplanen. Handleplanen har derfor karakter af en overordnet plan og er ikke en sektor- eller forvaltningsplan. Den efterfølgende sektorplanlægning fra ultimo 2012 foregår bl.a. i form af vandløbsregulativer og spildevandsplan.

KL anbefaler at anvende paradigmet for at sikre en effektiv intern udarbejdelse, en vis grad af ensartethed overfor borgerne og et konstruktivt samarbejde med nabokommuner. KL anbefaler også, at kommunerne proaktivt kommunikerer om handleplanens udarbejdelse og den efterfølgende høring, hvor borgerne vil få mulighed for at komme med deres tilkendegivelser. I den forbindelse et det oplagt samtidigt at kommunikere om kommunens samlede vandforvaltning for bl.a. vandløb, grundvand og spildevand.

På baggrund af spørgsmål stillet omkring udarbejdelse af kommunale vandhandleplaner, har KL udarbejdet vedlagte spørgsmål-svar-guide, som Naturstyrelsen har tiltrådt. Spørgsmål-svar-guiden ser du [her](#).

## Yderligere oplysninger om paradigmet:

- Christina Rasmussen, [crn@kl.dk](mailto:crn@kl.dk), tlf. 3370 3376
- Anni Kær Pedersen, [akp@kl.dk](mailto:akp@kl.dk), tlf. 3370 3241

## Yderligere oplysninger om vandløbsindsatsen:

- Troels Garde Rasmussen, [trr@kl.dk](mailto:trr@kl.dk), tlf. 3370 3803

# BILAG B

# To temadage om kommunale vandhandleplaner

KL afholder temadage af 2 x 1 dags varighed for kommunale projektledere, fagchefer og medarbejdere inden for vand- og kommuneplanlægning. Den første temadag er veloverstået og den anden temadag vil blive afholdt den 12. marts 2012 i Vejle og den 13. marts i Slagelse.

## Programmet for anden temadag hhv. den 12. marts (Vejle) og 13. marts (Slagelse)

- 9.30 - 10.00: Kaffe og brød
- 10.00 - 10.05: Velkomst  
Ved Anni Kær Pedersen, KL
- 10.05 - 10.20: Ikrafttrædelse for kommunale vandhandleplaner  
Ved Kirsten Flemming Hansen, Naturstyrelsen
- 10.20 - 10.50: Præsentation af det indsatskatalog under LDP
- 10.50 - 11.05: Kaffepause
- 11.05 - 12.00: Hvad med økonomien i indsatsen og hvilke virkemidler har kommunerne hvornår?  
Ved Naturstyrelsen
- 12.00 - 12.30: Oplæg og gruppedrøftelse om prioritering  
Ved Kommunal repræsentant og Naturstyrelsen
- 12.30 - 13.30: Frokost
- 13.30 - 14.00: Oplæg og gruppedrøftelse om relation til øvrig planlægning  
Ved Kommunal repræsentant og Naturstyrelsen
- 14.00 - 14.20: Oplæg og gruppedrøftelse om grundvand  
Ved Gyrite Brandt og Martin Skiver, Naturstyrelsen
- 14.20 - 14.40: Kaffepause
- 14.40 - 15.00: Oplæg og gruppedrøftelse om spildevand  
Ved Kommunal repræsentant og Naturstyrelsen
- 15.00 - 15.20: Oplæg og gruppedrøftelse om søindsats og vandkvalitet  
Ved Kommunal repræsentant og Naturstyrelsen
- 15.20 - 15.40: Oplæg og gruppedrøftelse i klimaindsatsen - hvordan  
kan vi få den ind i vandhandleplanen  
Ved Kommunal repræsentant og Naturstyrelsen
- 15.40 - 15.55: Hvordan sikrer vi politisk ejerskab og koordinering  
på tværs af kommunerne  
Ved Anni Kær Pedersen, KL
- 15.55 - 16.00: Afslutning og kom godt hjem.

## Målgruppe



Kontaktperson | Student  
CHRISTINA RASMUSSEN:  
CRN@kl.dk

### Find arrangement efter dato

« juni 2012 »						
ma	ti	on	to	fr	lø	sø
28	29	30	31	1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	1
2	3	4	5	6	7	8

### LEDER DU EFTER...

» Paradigma for vandhandleplaner

### BILAG

- Program Første temadag den 7-8 feb
- Introduktion til paradigmet v Gyrite Brandt
- Hvordan beskrive mål så de er både målbare og fleksible v Gyrite Brandt
- Afsnit om prioritering og fastlæggelse af prioritering v Bjarne Svendsen
- Forholdet til anden lovgivning og planlægning v Christina Rolandsen
- Handleplanens indsatsområder v Flemming Lehbert Sørensen
- Virkemidler og finansiering v Anni Kær Pedersen
- Program for Anden Temadag om Vandhandleplaner 12-13 marts
- Spildevand\_ Aalborg
- Relation til øvrige planer\_ Slagelse
- Relation til øvrige planer\_ Esbjerg
- Politisk forankring\_ Anni Kær Pedersen
- Klima\_ Middelfart
- Grundvand\_ Naturstyrelsen
- Grundvand i vandhandleplanerne\_ Gyrite Brandt
- Grundvand i vandhandleplanerne Gyrite Brandt
- Søindsats og vandkvalitet\_ Silkeborg
- Indsatser i EU landdistriktsprogrammet og fiskerudviklingsprogrammet
- Vandløbsindsatsen, Thomas Bruun Jessen
- Iværksættelse af vandplanindsatsen, Kirsten Flemming Hansen
- Forventet prioritering af vandplanindsatser i Odense Kommune

### MEST POPULÆRE



# BILAG C

# Vandløbsindsats i vandplaner



Miljøministeriet  
Naturstyrelsen

## Vandløbsindsatsen i vandplaner - Forbedring af de fysiske forhold

Samlet vandløbslængde, km	Ca. 5.200
Ændret vandløbsvedligeholdelse, km	4.154
Restaurering (udlæg af sten og grus), km	805
Genåbning af rørlagte vandløb, km	207
Antal spærringer, der skal fjernes	1.524

# BILAG D

# KL's Skybrudskonference

Miljøminister Ida Auken taler på KL's skybrudskonference den 14.-15. november

Med budskabet om, at alle kommuner skal lave en handlingsplan for klimatilpasning indenfor max 2 år, understreger Regeringen i regeringsgrundlaget behovet for klimatilpasning. Kom og hør Miljøminister Ida Auken om tankerne bag regeringens mål og om kommende initiativer.

De store mængder vand, som Danmark har oplevet denne sommer, har sat sine spor både hos borgere, virksomheder og i det offentlige. Mange kommuner står med store udfordringer i forhold til at sikre infrastruktur, bygninger, idrætsanlæg og lign., når oversvømmelserne rammer.

Men hvad gør vi? KL sætter løsningerne til debat. Derfor samler KL den 14.-15. november 2011 alle relevante aktører, som kan bidrage med løsninger og dele ud af sine erfaringer og viden, så kommunerne sikrer, at de rigtige løsninger bliver fundet, samtidig med at midlerne prioriteres og gør nytte på andre områder. Samfundsøkonomi, varsler, beredskab og tilpasning vil være i fokus.

Konferencen er målrettet medlemmer af Folketinget, kommunale politikere, chefer og medarbejdere i ministerier og kommuner samt private rådgivere og virksomheder. Kort sagt alle der har ansvar for at handle.

Program:

14. november 9.30 -16.15

9.30 Velkomst v/ KL

9. 40 Hvordan bliver vejret?

Vi indleder konferencen med et bud på fremtidens vejr. Hvordan forventer vi vejret bliver de kommende år og hvad skal vi tro på? Får vi mere regn og skal vi til at vænne os til skybrud?

v/ Jens Hesselbjerg, DMI

10.00 Vand i byen

I byen er der mange muligheder for at benytte regnvandet på en anden måde. Vi skal høre om forslag og eksempler på løsninger der kan sikre at vandet bruges konstruktivt og som et aktiv i byen, og om hvilke alternativer der er til traditionel bortledning af vandet.

v/ Marina Bergen, Københavns Universitet

10.50 Værktøjer - Hvad mangler vi?

Der er udviklet en del værktøjer ift. klimaforandringerne. Men de nye skybrud giver nye udfordringer. Derfor skal vi høre bud på hvad vi kan i dag og hvad vi mangler.

v/ Daniel Grube Pedersen, Videnscenter for klimatilpasning DMI

11.15 Mulighedernes vand - Kaffepause med indhold

Der vil være et kreativt område med producenter, rådgivere og andre aktører, hvor sidste nye produkter og projekter vil blive præsenteret gennem korte konkrete oplæg. Hertil kaffe m.m.

12.00 Frokost

12.45 Lovens rammer – muligheder og barrierer for en øget indsats Hvad kan vi og hvad må vi? Barrierer og muligheder for tilpasning set fra staten og kommunerne.

v/ Lykke Leonardsen, Center for Park og Natur, Københavns Kommune

13.05 Skybrud og borgerne

Mange kommuner har med stor succes inddraget borgerne i hvordan de fremtidige skybrud skal håndteres. Vi skal høre nogle kommunale eksempler på hvordan borgerne er blevet inddraget og hvilke metoder man kan anvende for at skabe et innovativt rum i dialogen med borgene.

Kalundborg v/ Jan Krause, Kalundborg Kommune

Innovation i borgerinddragelsen v/ Birgitte Hoffmann, DTU management

13.50 Mulighedernes vand - Kaffepause med indhold

Kreativt område med producenter, rådgivere og andre aktører, hvor sidste nye produkter og projekter vil blive præsenteret gennem korte konkrete oplæg. Hertil kaffe m.m.

14.35 Kan vi forebygge gennem fysisk planlægning (3D-planlægning, lokalplaner som redskab)

Planlægningen kan som udgangspunkt bruges til at forebygge konsekvenserne ved skybrud. Vi skal høre om eksempler fra Holland, Greve og Lolland, der allerede har gjort gode erfaringer med at håndtere ekstremnedbøren.

Holland Grontmij, Holland v/Alex Hekman

Greve v/ Lars Fleng Vestergaard og Birgit Paludan, Greve Kommune

Lolland v/ Kitty Sommer og Dan Raahauge, Lolland Kommune

16.00 Kommunerne og klimaet v/ Eske Groes, KL

Hvad skal der til for at kommunerne har de rette betingelser? KL samler pointer fra dagen og giver eget bud på indsatsområder.

16.15 Afrunding af dagen v/KL

15. november 9.00 – 16.00

9.00 Velkomst - v/ KL

9.05 Vejret v./ Meteorolog Jesper Theilgaard

Det må efterhånden være gået op for alle, at vejret - og klimaet - er under forandring. Regnvejret i Danmark denne sommer 2011 har været bemærkelsesværdigt. Vi har naturligvis haft våde somre før og også med lige så mange mm, men måden regnen er faldet på har været voldsommere. Værst var skybruddet i København den 2. juli, men efterfølgende opstod flere skybrud flere steder i landet og det gav anledning til mange oversvømmelser, som i antal ikke er set før. Billedet af en øget intensitet i vejret ses rigtig mange andre steder i verden - både kraftigere nedbør og mere ekstrem tørke. Konsekvenserne af forandringerne er enorme for det går ud over landbruget, vandforsyningen, bygninger, oceanernes liv osv. Derfor er de økonomiske omkostninger gigantiske. Men hvad er baggrunden og hvad gør vi?

9.25 Skybrud - Fra kaos til hverdag

v/ Martin Damm, Formand for KL's Teknik og Miljøudvalg

9.40 Skybrud og klimatilpasning – mål og initiativer

v/ Ida Auken, Miljøminister

10.10 Mulighedernes vand - Kaffepause med indhold

Der vil være et kreativt område med producenter, rådgivere og andre aktører, hvor sidste nye produkter og projekter vil blive præsenteret gennem korte konkrete oplæg. Hertil kaffe m.m.

10.50 EU og klimaet – hvad betyder det for Danmark?

v/Henning Jensen, Næstformand i KL's EU udvalg

11.10 Skybrud over København – konsekvenser og planer

v/ Jon Pape, Centerchef i Center for Park og Natur, Københavns Kommune

11.30 "Nu kommer vandet!" - Krisestaben som redskab til at koordinere indsatsen

Vandet strømmer op af kloakken, kældre bliver oversvømmet, institutioner må holde lukket, trafik på vej og bane afbrydes, markarealer bliver til søer. Skybrud har mange konsekvenser og betyder, at mange forskellige aktører skal arbejde sammen for at løse de akutte problemer.

Det handler om beredskabets ressourcer og samarbejdspartnere – om krisestyring og operativ ledelse - om mediehandling og kommunikation og meget mere. Hvem er opgaveansvarlige og hvem er entreprenører?

Beredskabsstyrelsen og Guldborgsund kommune fortæller om hvordan krisestaben kan organiseres og hvilke erfaringer har kommunerne gjort sig i forbindelse med skybrud og om krisestabe som et effektivt redskab til sikre tværfagligt samarbejde og koordination.

v/ Mads Ecklon , Beredskabsstyrelsen, Center for Samfundssikkerhed og Beredskab og

v/Peter Søe, Beredskabs – og byggemyndighedschef, Guldborgsund kommune

12.20 Frokost

13.10 Økonomi – hvem skal betale?

Hvem skal nu betale? Regningen er stor og det er et spørgsmål om samfundsøkonomien versus privatøkonomien. Er det det offentlige der skal betale og hvor meget er borgerne villige til at hjælpe med klimasikringen. Samtidig ved vi at et enkelt skybrud kan koste svimlende beløb for forsikringsselskaberne, som derfor stiller nye krav.

v/ Filip Sundram, Forsyningssekretariatet

v/ Jakob Møller Nielsen, Naturstyrelsen

v/ Torben Weiss Garne, Underdirektør, Forsikring og Pension

13.50 Vandet på landet – muligheder eller begrænsninger

Vandet på landet er på én måde både et problem og en mulighed. Landmændene får oversvømmet deres marker, mens andre ser mulighed for ny natur i de oversvømmede områder. Vi søger at få en debat om konsekvenser og muligheder for erhverv og natur.

v/ Ella Maria Bisschop-Larsen, Danmarks Naturfredningsforening

v/ Henrik Frandsen, Viceformand Landbrug og Fødevarer

14. 20 Mulighedernes vand – Kaffepause med indhold

Der vil være et kreativt område med producenter, rådgivere og andre aktører, hvor sidste nye produkter og projekter vil blive præsenteret gennem korte konkrete oplæg. Hertil kaffe m.m.

15.00 Politisk debat

Konferencen afrundes med en politisk debat om hvordan vi tackler ekstremnedbøren fremover. Kort sagt hvordan vi kommer fra kaos til hverdag, næste gang det regner rigtigt.

# KL's Vand og Naturnetværk og Åbentlandnetværkets fællesarrangement



## Kommunernes Netværk for Åben Land samt Vand og Natur

**Onsdag 7. dec.: Comfort Hotel G, Gyldenløvesgade 19, 1600 Kbh. V**

**Torsdag 8. dec.: Scandic Kolding, Kokholm 2, 6000 Kolding**

De kommunale Natura 2000- og vandhandleplaner er en helt ny plantype, der vil overtrumfe kommuneplanen og skal udarbejdes i en komprimeret proces frem til medio juni 2012 – ofte med et stort krav om en tværkommunal indsats. Paradigmer for handleplanerne kan være en stor hjælp i processen.

**9.30 - 10.00: Kaffe og brød**

**10.00 - 10.10: Velkomst og sidste nyt**

Ved Marie Louise Madsen, Gyrite Brandt og Troels Garde Rasmussen, KL

**10.10 - 10.35: Præsentation af paradigme for vandhandleplaner**

Ved specialkonsulent Gyrite Brandt, KL

**10.35 - 11.00: Præsentation af paradigme for Natura 2000-handleplaner**

Ved chefkonsulent Troels Garde Rasmussen, KL

**11.00 - 11.15: Pause**

**11.15 - 11.40: Vandhandleplan – indhold, detaljeringsniveau og proces**

Ved biolog Claus Paludan, Faaborg-Midtfyn Kommune

**11.40 – 12.05: Natura 2000-handleplan – indhold, detaljeringsniveau og proces**

Ved biolog Karin Skovhus, Faaborg-Midtfyn Kommune

**12.05 - 12.30: Kommuneplanprocessen – og samspillet med handleplanerne**

Ved planlægger Christina Lohfert Rolandsen, Faaborg-Midtfyn Kommune

**12.30 - 13.30 Frokost**

**13.30 - 14.30: Debat i grupper**

Hvordan optimere det interne og eksterne samarbejde?

Hvor højt skal ambitions- og detaljeringsniveauet være?

**14.30 - 15.00: Opsamling i plenum**

**Tilmeldingsfrist er onsdag 30. nov. kl. 15.** Tilmelding sker på hjemmesiden [www.kl.dk/vandognatur](http://www.kl.dk/vandognatur) i menuen til højre under ”Tilmeldinger”. For spørgsmål kontakt Lise Hansen, [lih@kl.dk](mailto:lih@kl.dk), tlf. 33 70 37 72.



# KL's to temadage om kommunale vandhandleplaner

## Første temadag om Kommunale Vandhandleplaner

**Tirsdag 7. feb.: Hotel Munkebjerg, Munkebjergvej 125, 7100 Vejle**

**Onsdag 8. feb.: Hotel Frederik den II, Idagårdsvej 3, 4200 Slagelse**

EU's vandrammedirektiv stiller krav om, at al overflade- og grundvand skal have en god tilstand i 2015. Kommunerne forvalter både overflade- og grundvand, og de skal implementere indsatsen i de kommende år frem til 2015.

Det er staten, der med de vedtagne statslige vandplaner sætter de overordnede mål og rammer for kommunernes indsats, og det er kommunerne, som med en helt ny og for kommuneplanen bindende plantype, skal udarbejde kommunale handleplaner i perioden januar 2012 frem til juni 2012.

### Dagens Program:

**9.30 - 10.00: Kaffe og brød**

**10.00 - 10.10: Velkomst**

Ved Anni Kær Pedersen, KL

**10.10 - 10.30: Introduktion til paradigmet for kommunale vandhandleplaner**

Ved Gyrite Brandt

**10.30 - 10.50: Hvordan beskrive mål, så de både er målbare og fleksible?**

Ved Gyrite Brandt

**10.50 - 11.10: Virkemidler og finansiering**

Ved Anni Kær Pedersen, KL

**11.10 - 11.25: Kaffepause**

**11.25 - 12.10: Vandhandleplanens indsatsområder**

Ved Flemming Lebert Sørensen, Holstebro Kommune

**12.10 - 12.30: Hvad er opgaven og udfordringerne med at beskrive vandhandleplanens indsatsområder - reflektion og plenum**

**12.30 - 13.30: Frokost**

**13.30 - 14.00: Vandhandleplanens afsnit om prioritering og fastlæggelse af prioriteringskriterier**

Ved Bjarne Svendsen/Køge Kommune

**14.00 - 14.30: Hvad er opgaven og udfordringerne med at prioritere og fastlægge prioriteringskriterier- refleksion og plenum**

**14.30 - 14.50: Kaffepause**

**14.50 - 15.30: Vandhandleplanen og forholdet til anden lovgivning og planlægning**

Ved Christina Lohfert Rolandsen, Faaborg-Midtfyn Kommune

**15.30 - 16.00: Opsamling i plenum og tak for i dag**

# Anden Temadag om Kommunale Vandhandleplaner

Mandag 12. marts.: Hotel Munkebjerg, Munkebjergvej 125, 7100 Vejle

Tirsdag 13. marts: Hotel Frederik den II, Idagårdsvej 3, 4200 Slagelse

## Dagens Program:

**9.30 - 10.00: Kaffe og brød**

**10.00 - 10.05: Velkomst**

Ved Anni Kær Pedersen, KL

**10.05 - 10.20: Ikrafttrædelse for kommunale vandhandleplaner**

Ved Kirsten Flemming Hansen, Naturstyrelsen

**10.20 - 10.50: Præsentation af det indsatskatalog under LDP**

**10.50 - 11.05: Kaffepause**

**11.05 - 12.00: Hvad med økonomien i indsatsen og hvilke virkemidler har kommunerne hvornår?**

Ved Kirsten Flemming Hansen, Naturstyrelsen

**12.00 – 12.30: Oplæg og gruppedrøftelse om prioritering**

Ved Kommunal repræsentant og Naturstyrelsen

**12.30 - 13.30: Frokost**

**13.30 - 14.00: Oplæg og gruppedrøftelse om relation til øvrig planlægning**

Ved Kommunal repræsentant og Naturstyrelsen

**14.00 – 14.20: Oplæg og gruppedrøftelse om grundvand**

Ved Gyrite Brandt og Martin Skiver, Naturstyrelsen

**14.20 – 14.40: Kaffepause**

**14.40 – 15.00: Oplæg og gruppedrøftelse om spildevand**

Ved Kommunal repræsentant og Naturstyrelsen

**15.00 – 15.20: Oplæg og gruppedrøftelse om søindsats og vandkvalitet**

Ved Kommunal repræsentant og Naturstyrelsen

**15.20 - 15.40: Oplæg og gruppedrøftelse i klimainsatsen – hvordan kan vi få den ind i vandhandleplanen**

Ved Kommunal repræsentant og Naturstyrelsen

**15.40 – 15.55: Hvordan sikrer vi politisk ejerskab og koordinering på tværs af kommunerne**

Ved Anni Kær Pedersen, KL

**15.55 - 16.00: Afslutning og kom godt hjem.**

# KL's temadag om den politiske styring af de kommunale vandhandleplaner

## Politisk styring af den kommunale vand- og naturplanindsats

Fredag 13. april: Hotel Munkebjerg, Munkebjergvej 125, 7100 Vejle

Kommunerne skal i 2012 udarbejde handleplaner for både vand- og naturindsatsen. Handleplanerne skal målrette og prioritere den kommunale indsats, der skal ske i årene 2013-2015. Som konsekvens af at de statslige vand- og natura2000-planer først blev vedtaget i december 2011, er kommunernes implementeringsperiode reduceret fra fem til tre år.

Kommunalbestyrelsen skal:

- Senest 8. juni 2012 vedtage et forslag til en Natura 2000-handleplan
- Senest 22. juni 2012 vedtage et forslag til en Vandhandleplan

### Program

9:30 - 10.00 Kaffe og brød

10.00 - 10.05 Velkomst

10.05 – 10.30 **Mål, virkemidler og finansiering for naturplanerne**  
Ved chefkonsulent Troels Garde Rasmussen, KL

10.30 – 10.55 **Mål, virkemidler og finansiering for vandplanerne**  
Ved konsulent Anni Kær Pedersen, KL

10.55 – 11.15 Pause

11.15 – 11.35 **Vandløb**  
Ved afdelingschef Bjarne Bringedal Svendsen, Køge Kommune

11.35– 11.55 **Spildevand – fælles mål og implementering**  
Ved Miljømedarbejder Lene Øvig, Tønder Kommune

11.55 – 12.15 **Vådområder**  
Ved projektleder Karsten Wandall, Vejle Kommune

12.15 - 13.15 Frokost

13.15 – 13.35 **Natura2000**  
Ved miljøchef Flemming Bach, Thisted Kommune

13.35 - 13.55 **Høring og borgerinddragelse**  
Ved plan- og kulturchef Christian Tønnesen, Faaborg-Midtfyn Kommune

13.55 – 14.10 Pause

14.10 – 14.25 **Den politiske styring af ambitionsniveauet om sammenhæng mellem mål, virkemidler og finansiering.**  
Ved borgmester Martin Damm, formand for KL's teknik- og miljøudvalg

14.25 – 14.55 **Politisk paneldebat**

14.55 – 15.00 **Opsamling og afrunding**

# BILAG E

Ønsker til næste møde

EMNER:

- Klimatilpasning/ Klimastrategi i vandhandleplanen
- o Hvordan skal handleplanerne tage hensyn til klimatilpasning, når vandplanerne ikke gør?
- Koordinering på tværs af kommunerne(Skive)
- o Hvordan sikres det at der laves samarbejde omkring indsatser der løber gennem flere kommuner
- Politisk behandling/ejerskab af prioritering af kriterierne for indsats( Odder)
- Forholdet mellem vandplan og andre planer (hvis planerne ikke lever op til vandplanen)
- o Spildevandsplan
- o M.fl.
- Tidsrækkefølge
- o Hvornår kan kommunerne gå i gang med projekter. Hvornår kan der søges penge (Rebild)
- o Hvad hvis sagerne ender i klagenævn og går i stå

Evt. snak om prioritering. Hvor meget krudt skal vi bruge? Vi taler om et spænd på 3 år! Koordinering mellem indsatsområder fx spildevand, spærringer m.m. Prioritering mellem 1. og 2. planperiode (spildevand)måske ikke så meget spillerum (Birgitte, Odense)

SPØRGSMÅL TIL NST:

Hvis der er ønske om større indsats end den der står i vandplanen, bortfalder betaling af staten da helt? Eller får vi betaling svarende til den vandplanmæssige indsats?

Hvornår er en indsats igangsat?

Syn på at medtage Regionplan 05 retningslinjer for den kommende handleplan

Formkrav til udformning/indhold

Tager staten ansvaret for de indsatser der ikke bliver gennemført pga. manglende økonomi?

Hvem har ansvaret for en bindende opgave, der ikke gennemføres fordi den forkastes i klagesystemet

Hvordan er vandløbsmodellen blevet? (hvis den er klar)

Andre virkemidler - Økonomi – statens udmelding (Carsten, Hillerød)

OVEREMNER

1. Virkemidler

Økonomi på tiltag, der går lidt over niveauet (Linda, Vordingborg)

Fokus på præcisering af virkemidler (Rolf, Viborg)

Afbureaukratisering af lovgivningen (Rolf, Viborg)

Hvordan håndteres miljøfremmende stoffer? (1)

Natura 2000 indsats vs. Vandhandleplan vedr. ændret vandløbs-vedligeholdelse/vandstand: Bortfalder kravet til målsætning for vandløb? (Anja, Høje Taastrup)

Konkretisering af virkemidler (Skive)

Diffus P fra landbrugsarealer til søer (1)

Sikre offentligheden ikke bliver vildledt af dårlig MiljøGIS (Herning)

Brug af andet virkemiddel end angivet i vandplanen (indenfor virkemiddelkataloget f.eks. restaurering i stedet for vedligeholdelse) (Katrine, Slagelse)

## 2. Planlægning

VVM? SMV? Miljøvurdering af planer og programmer, skal vi lave en sådan?

Vandplan kontra spildevandsplan: nogle områder er taget ud i den reviderede vandplan\_ dvs. oplande uden rensklasse. Hvordan håndteres, når påbud allerede er sendt ud? (Stevns)

Hvad skal med i Kommuneplanen?

Konkrete eksempler på, hvordan man i handleplanen forholder sig til planlægning (Terkel, Svendborg)

Andre emner vil dukke op under planarbejdet, hvornår vil I have dem? (Line, Sorø)

Projekter som formodes at komme i næste planperiode. Kan de nævnes i en form for perspektiveringsdelen

Retningslinjerne for hvordan støtteordninger vedrørende ændret vedligeholdelse af vandløb skal indarbejdes i handleplanen (snak om den ordning, der kommer)

Definition af Regnbetingede udløb (RBU) er efter flere år undervejs alene i projekteringsfasen og den kan være en tung og tidskrævende myndighedsbehandling (div. tilladelser, spildevandplan, miljøvurdering mv. (Birgitte, Odense)

Hvad kan man gøre i handleplanen i forhold til klimaindsatser?

Skal retningslinjerne i vandplanen implementeres i kommunernes vandhandleplan? (Carsten, Morsø)

Tidsplan især på spildevand(Vordingborg)

Sørestaurering må ifølge NST ikke iværksættes før spildevandstilledningen er stoppet. Er der flere af den slags ting kommunerne skal være opmærksomme på? (Jan, Horsens)

Handleplanens praktiske betydning for andre planer - herunder natura2000- planerne.(Odsherred)

Relation mellem klima- og vandhandleplan(Lejre – Holbæk)

Hvordan synliggøre man i handleplanen hvad andre kommuner gør som kan have indflydelse i ens egen kommune? (Louise, Hillerød)

Detaljeringsgrad af indsatsplan- kun årstal? Eller mere "kød"? (Slagelse)

Bemærkning til Natura2000 overrunder vandplan. Kravet om ha vådområder i opland til Mariager Fjord kan ikke opfyldes pga. hensynet til Riggær mv. Der er lavet vådområdeprojekter hvor det er muligt. Hvad gør vi? Miljøstyrelsen er adspurgt herom flere gange, men undlader at tage stilling. (Mette, Mariager fjord)

## 3. Prioritering

Hvordan skal kommunerne prioritere indsats. F.eks. ophør/eksivering af vedligeholdelse. Økonomi. Faglige niveau. (Jan, Kalundborg)

Politisk behandling/ejerskab af prioritering af kriterierne for indsats( Odder)

Grundvand. Hvordan forholder man sig til forlængelse af tilladelser (Jan, Kalundborg)

Betydningen af vandplanens retningslinjer overfor vandløb og søer som ikke er miljømålsat i vandplanen.

Badevand og blåalger i søer(1)

Hvor er der frivillighed og hvor er der ikke i forhold til gennemførelse af virkemidler (Jan, Kalundborg)

#### 4. Finansiering

Ansøgningsmuligheder. Ordninger. Hvor meget rådgivning skal der ind over (Jan, Kalundborg)

Administrationsmodeller

Mulighed for finansiering af andre virkemidler end de nævne i vandplanen (Odsherred)

Finansiering og erstatning til lodsejere, der berøres som ikke er landbrug (Vordingborg)

Model for konsekvensvurdering af ændret vedligeholdelse. (Slagelse)

Overblik over landdistriktsmidler til indsatser og ansøgningsprocesser

BNBO: Hvem kan søge midler til støtte? Regler for beregning af BNBO miljøstyrelsens vejledning? BNBO som ikke er udlagt med hjemmel i lovgivningen. Kan man så søge støtte?(Høje Taastrup)

Landdistriktsmidler bliver vandløbsstøtte med krav om afrapportering, publicering på hjemmeside mv. som Natur og miljøprojekter?

Regulering/Resturering af vandløb i forhold til lovgivning og tilskudsmodel (Vordingborg)

Hvor langt er man fra at få finansieringen på plads?(Solrød)

Kompensationsordninger til lodsejere for konsekvenser af ændret vedligeholdelse (Roskilde)

#### 5. Indsatser

Effekten af forskellige former for reduceret vandløbsvedligeholdelse- hvordan opnår vi målsætningen?

Forhold mellem indsatsprogram og retningslinjer

Nye vandindvindingstilladelser. Vil der blive lavet lovmæssige reguleringer ift længden på nye tilladelser. Eller hvordan sikrer man målopfølgelse i 2027? (Hillerød)

Hvis kommunen kan dokumentere at de indsatser som skal gennemføres ifb vandhandleplanen- evt. via egne grundvandsmodeller ikke er korrekte, skal miljømål så fortsat efterkommes? (Høje Taastrup)

Hvordan med finansiering af indsatser i sommerhus, by eller parcelhusområder. LDP gælder vel kun for landbrugsområder(stevns)

Hvad bliver vi målt på?

Hvad hvis sagerne ender i klagenævn og går i stå

Hvor bindende er indsatserne i miljøGIS?

Sorteret fra/dobbelt

Diskussion i plenum/grupper af hvordan øvrige indsatser beskrives

Arbejdsgrupper der er emnedelt(Carsten, Hillerød)

For natura2000 er der lavet et eksempel på en handleplan ud fra paradigmet, kan der laves en sådan for vandhandleplanen?

Tidshorisont for igangsætning og implementering af indsatser i forhold til 2015



# BILAG F

## Spørgsmål – svarguide om

### De Kommune Vandhandleplaner for 1. planperiode

Spørgsmål	Svar
	<b>Praktiske forhold</b>
<b>Må kommunerne udarbejde en fælles handleplan?</b>	Flere kommuner indenfor samme vandopland må godt gå sammen om at have én handleplan. Det skal dog fremgå tydeligt overfor borgeren, hvad der skal ske i den enkelte kommune.
<b>Må kommunerne supplere vandplanens retningslinjer med yderligere retningslinjer i handleplanen?</b>	Kommunerne må godt have yderligere retningslinjer med i handleplanen, hvis blot disse ikke går imod vandplanerne. (Vær dog opmærksom på SMV- se næste)
<b>Skal der laves SMV for vandhandleplanerne?</b>	Nej, ikke hvis handleplanen ligger indenfor rammerne af vandplanen. Der skal dog foretages en konkret vurdering, hvis handleplanen indeholder ekstra retningslinjer.
<b>Kan kommunerne igangsætte initiativer fra vandhandleplanen, før den er endelig vedtaget?</b>	Der er intet til hinder for, at kommunen går i gang med planlægning af f.eks. restaureringsprojekter allerede nu. Naturstyrelsen respekterer, hvis man ønsker at afvente høringsresultater. Vær OBS på at kommunen kan blive diskvalificeret til at få støtte, hvis projektet er påbegyndt.
<b>Er det ok at pulje indsatser i handleplanen, når kommunen skal foretage prioriteringen?</b>	Ja. Kommunerne skal dog være OBS på, at prioriteringen af indsatser i handleplanen er en kommunal binding, og at der skal fremgå en tidsfølgeplan af vandhandleplanen.
<b>Hvad stiller kommunen op, hvis(/når) vandløbsregulativerne påklages?</b>	Det vil forsinke indsatsen, men det vil kommunen ikke blive stillet til ansvar for.
<b>Kan kommunen tvinge en indsats igennem overfor lodsejere?</b>	Ja, fordi vandplanerne udstikker bindende krav. I forhold til vandløbsrestaurering og ændring af vandløbsregulativ er der derfor ingen der juridisk set har vetoet imod.
<b>Hvordan skal kommunerne foretage konsekvensvurderinger af de arealer, der forventes at blive oversvømmet som følge af vandplanernes indsatser.</b>	Naturstyrelsen er i gang med at udvikle en "køgebog", hvori dette vil blive beskrevet. Køgebogen forventes klar i sommeren 2012 sammen med tilskudsbekendtgørelserne.
<b>Hvornår stopper indsatsen?</b>	Hvis (når) pengene slipper op
<b>Hvad skal kommunen gøre, hvis den mener, der er problemer med den indsats, der er valgt i vandplanen?</b>	Så skal kommunen gå til den lokale afdeling af Naturstyrelsen
<b>Hvad skal kommunen gøre, hvis vandplanens kortmateriale ikke</b>	Så skal kommunen gå til den lokale afdeling af Naturstyrelsen

<p>stemmer overens med virkeligheden?</p>	<p>Regionerne har som myndighed ansvar for at indholdet af råstofplanerne ikke strider mod vandplanerne. KL foreslår, at kommunen retter direkte kontakt til regionen omkring eventuelle konfliktpunkter. Kommunen skal derudover skrive i vandhandleplanen, at den er opmærksom på, at der er en uoverensstemmelse mellem de to planer.</p>
<p>Skal kommunerne forholde sig til husdyrgodkendelserne i forbindelse med vandhandleplanen?</p>	<p>Nej. Husdyrbrugloven fungerer uafhængigt af vandplanerne.</p>
<p>Må sørestaurering ske før udledningen af spildevand er ophørt? Hvad gør kommunen, hvis den har udstedt et påbud, der ikke længere har hjemmel i vandplanen?</p>	<p>Nej.</p> <p>Kommunen skal trække påbuddet tilbage. Vær OBS på, at hvis påbuddet er givet i medfør af andre grunde end regionplanen( eks. æstetik, badevandskvalitet mv.), kan påbuddet opretholdes. Påbuddet kan også opretholdes, hvis dets gennemførelse er en forudsætning for at nå miljømålet i et nedstrømsliggende målsat vandområde. Kommunen skal kunne dokumentere dette, jf. spildevandsbekendtgørelsen.</p>
<p>Kan plan.dk bruges til høringsprocedure i forbindelse med de kommunale vandhandleplaner?</p>	<p>Nej, der er ikke truffet beslutning om, at de kommunale vandhandleplaner skal ligge samlet på PlansystemDK. Derfor er PlansystemDK ikke udviklet til at kunne modtage disse planer.</p> <p>I december 2011 vedtog Folketinget ændringer af miljømålsloven (lov nr. 1273 af 21.12.2011).</p> <p>Miljømålslovens § 31 b, stk. 1 er nu formuleret således:  <i>"Kommunalbestyrelsen vedtager et forslag til handleplan senest seks måneder efter vandplanens offentliggørelse, jf. § 31, stk. 1, nr. 6. Kommunalbestyrelsen annoncerer forslaget offentligt og oplyser om fristen efter stk. 5. Offentlig annoncering kan ske udelukkende digitalt. Forslaget skal være offentligt tilgængeligt."</i></p> <p>Miljømålslovens § 31 c, stk. 3 er nu formuleret således:  <i>"Kommunalbestyrelsen sørger for offentligt annoncering af den vedtagne handleplan. Offentlig annoncering kan ske udelukkende digitalt. Ved annoncering skal der gives klagevejledning og oplysning om klagefrist. Den endeligt vedtagne handleplan skal være offentligt tilgængelig."</i></p> <p>Ændringerne af miljømålsloven giver kommunalbestyrelserne mulighed for at vælge udelukkende at offentligt annoncerer både forslaget til handleplan og den endeligt vedtagne handleplan digitalt på kommunens hjemmeside. Der er dog ikke noget til hinder for, at</p>

	<p>kommunalbestyrelsen også vælger at annoncere i lokale eller landsdækkende aviser.</p> <p>Den kommunale vandhandleplan skal koordinere indsatsen med de kommunale Natura2000-handleplaner og de statslige Natura 2000-handleplaner. Det følger af både reglerne om udarbejdelse af vandhandleplan, jf. § 6 i bekendtgørelsen om kommunale vandhandleplaner, Natura2000-handleplan, jf. § 7 i bekendtgørelse om kommunale Natura2000-handleplaner, og de statslige Natura 2000-handleplaner, jf. § 3, stk. 3 i bekendtgørelse om tilvejebringelse af Natura 2000-skovplanlægning. Samtidig skal den kommunale vandhandleplan også koordinere indsatsen med den statslige vådområde indsats.</p> <p>Videre skal den kommunale vandhandleplan indeholde en redegørelse om forholdet til anden relevant planlægning og som minimum redegøre for forholdet til kommuneplanen, vandforsyningsplanen, spildevandsplanen, råstofplanen og de planer, som i øvrigt er nævnt i § 6 i bekendtgørelsen om kommunale vandhandleplaner, jf. § 3 i bekendtgørelsen om kommunale vandhandleplaner.</p>
<b>Hvordan skal koordineringen mellem kommunale vandhandleplaner, kommunale Natura2000-planer, statslige Natura2000-skovhandleplaner og statslige handleplaner for vådområder ske?</b>	
<b>Hvornår kommer der ny viden om, hvad man gør ved de miljøfremmede stoffer?</b>	Der kommer ny viden om miljøfremmede stoffer efter første planperiode
<b>Finansiering</b>	
<b>Hvornår forventes administrationsmodellen for vandløb færdig?</b>	Det forventes at modellen præsenteres i maj 2012. Den afventer en aftale mellem KL og Naturstyrelsen.
<b>Hvornår forventes retningslinjer for restaurering af vandløb færdig?</b>	Retningslinjerne forventes færdige i foråret 2012.
<b>Gives der kompensation i by- og sommerhusområder?</b>	Nej. Det er kun landbruget, der kan søge kompensation
<b>Hvordan skal konsekvensvurderingerne i forbindelse med vandløbsindsatsen finansieres i kommunerne?</b>	Kommunerne vil kunne søge om midler til konsulentbistand til at konsekvensvurdere (nationale midler)
<b>Hvordan finansieres vandløbsindsatserne?</b>	Finansieringen af vandplanens vandløbsindsatser sker gennem to forskellige EU ordninger: 1. Ændret vandløbsvedligeholdelse (finansiering via Landdistriktsprogrammet) 2. vandløbsrestaurering, fjernelse af spærringer, åbning af rørlagte strækninger (finansiering via EU's Fiskeristøtteprogram)

# BILAG G

Liste over de 63 deltagende kommuner ved de to regionale kurser afholdt i Vejle hhv. den 7. februar og 12. marts og Slagelse den 8. februar og 13. marts 2012

Billund Kommune

Bornholms Regionskommune

Brønderslev Kommune

Egedal Kommune

Esbjerg Kommune

Favrskov Kommune

Frederikssund Kommune

Furesø kommune

Gribskov Kommune

Guldborgsund Kommune

Haderslev Kommune

Herning Kommune

Hillerød Kommune

Hjørring Kommune

Holbæk Kommune

Horsens Kommune

Høje-Taastrup Kommune

Hørsholm Kommune

Ishøj Kommune

Jammerbugt Kommune

Kalundborg Kommune

Kerteminde Kommune

Kolding Kommune

Lejre Kommune

Limfjordssekretariatet

Lolland Kommune

Mariagerfjord Kommune

Middelfart Kommune

Morsø Kommune

Norddjurs Kommune

Næstved Kommune

Odder Kommune

Odense Kommune

Odsherred Kommune

Randers kommune

Rebild Kommune

Ringsted Kommune

Roskilde Kommune

Rudersdal Kommune

Rødovre Kommune

Silkeborg Kommune

Skanderborg Kommune

Skive Kommune

Slagelse Kommune

Solrød Kommune

Sorø Kommune

Stevns Kommune

Struer Kommune

Svendborg Kommune

Syddjurs Kommune

Thisted Kommune

Tønder Kommune

Tårnby Kommune

Varde Kommune

Vejle Kommune

Vesthimmerland Kommune

Viborg Kommune

Vordingborg Kommune

Aabenraa Kommune

Aalborg Kommune

Aarhus Kommune

# BILAG H



Dette referat er udarbejdet af en højtplaceret medarbejder i et rådgivende ingeniørfirma, der deltog i det åbne møde. Vedkommendes identitet er Åbenhedstinget bekendt.

Indholdet af referatet er desuden bekræftet af Gefions journalistiske medarbejder, der også deltog i mødet.

Alle personnavne er imidlertid anonymiseret med henvisning til sagens aggressive parter, men vi har fået indholdet af referatet bekræftet fra flere uafhængige kilder.

Endvidere har hverken den omtalte advokat eller landboforeningen Gefion gjort indsigelse mod referatet, der har været omtalt i faglige sammenhænge ved flere lejligheder i det seneste halve år.

-KH

Fra: xxx

Sendt: 22. september 2011 10:44

Til:xxx

Emne: et lille uddrag fra en interessant aften i "fjendeland"

Hej alle sammen

Jeg deltog i går aftes i et "spændende" arrangement afholdt af Gefion, vandløbsmøde om oversvømmelser og erstatning. Gefion havde inviteret Steffen Olsen-Kludt (som er en af de advokater der fører rigtig mange erstatningssager mod kommunerne).

Jeg synes der var nogle pointer/indtryk, som kunne have almen interesse for jer og derfor vil jeg kort dele mine indtryk med jer.

Opfordringer/meninger fra Gefion/landmændene:

- Opret Å-lav...sammen har vi mere vægt.. Gefion vil forsøge at oprette landsdækkende forening for å-lav, for at kunne blive påtaleberettiget som landsdækkende interesseorganisation.

- Hold øje med jeres vandløb, og kontakt kommunen, hvis I mener der er eller vil blive et problem..hold fast i at de skal komme ud, så i kan tage dem som "gidsel" i sagen, hvis de giver jer ret i, at der er meget vand. Udvis rettidig omhu.
- Stol ikke på kommunens opmåling, lav egne opmålinger..f.eks. skulle Værebros ålag til at foretage egen opmåling, og en del andre gjorde det samme (der blev ikke sagt hvor).
- Forvaltningen lyver for deres chefer og det politiske system, så derfor skal vi "tæppebombe" dem med mails med klager med cc til borgmester og udvalgsformænd, chefer mm. En landmand fra Kalundborg var meget stolt over at have sendt 200 mails i år med kopi til udvalgsformand/borgmester, iøvrigt optog denne person alle samtaler han havde med kommunen, han havde også succes med at true med selvtægtshandlinger(Michael: du kender ham nok)..
- Grødeskæring skal ske med mejekurv og vedligeholdelse er rigtig oprensning, ikke blot grønnskæring. Gefions formand forsøgte at forklare at sorte vandløb var en saga blot..men han var i modvind på dette punkt..
- Opmåling blev kritiseret, der var en holdning om at opmåling skulle være med gps med "pladefod" så den ikke sank igennem dynget.
- Brug jeres retshjælpsforsikring til at rejse erstatningssager mod kommunerne(selvom det ikke dækker det hele)
- Gefion overvejer at føre principalsager for nogle å-lav/grupper af landmænd.
- Stormflodsforsikringen kan i visse tilfælde anvendes, hvis vandløbet/søen løber over sine bredder i en 20 års hændelse..lille erstatning...utilfredshed med ordningen fra salens side..

Steffen Olsen-kludt afslørede efter, at have spurgt salen, om der var Orbicon eller kommunefolk til stede(ingen turde melde sig.), sin strategi for de sager han førte mod kommunerne:

- Uden bevis for tab/afgrøde tab og årsagssammenhæng har I intet. Ofte er afgrødetab og årsagssammenhæng ikke dokumenteret godt nok. Af de 15-20 vandløbssager SOK havde haft, var de alle endt i forlig (SOK lagde ikke skjul på at sagerne havde været sværere at vinde ved domstolen).
- I år kan man måske argumentere for nødrethssituation, hvor kommunen selvom de ikke havde pligt burde have opstartet oprensning før/ekstraordinært, for at minimere skaderne/tabene.
- Orbicon udfører bestilt arbejde, så lav jeres egne undersøgelser/opmålinger.
- SOK's kontor startede alle sager med at goggle vandløbsmedarbejderen, og gik så benhårdt efter at misakkreditere medarbejderen fagligt og mht til habilitet. SOK mente feks. at man var inhabil som vandløbsmedarbejder hvis man var medlem af Danmarks Naturfredningsforening. Fortalte stolt at "de havde fået flere medarbejdere fjernet". Hvis de fornemmede at de ikke kunne "ryste" vandløbsmedarbejdere, kommunikerede de direkte til chefen eller borgmesteren, som efter SOK's mening ikke kunne lide dårlig omtale og derfor var tilbøjelig til at indgå forlig også på ikke dokumenterede sager.
- SOK opfordrede klart til selvtægt efter devisen "I får en bøde på 10.000 kr, men slipper for afgrødetab og en sag mod kommunen".
- Udarbejd klage som stævning (så bliver kommunen bange) og før sagen ved de civile domstole, da sager ved taksationskommissionen tager mange år og kan ende i en "forkert afgørelse".

Mine konklusioner på baggrund af mødet:

- Vær forberedt på "urent trav" hvis SOK anlægger sag i din kommune, fortæl evt. chef og politisk system om hans strategi. Goggle dig selv, så du ved hvad de finder og forbered dig på personangreb.

- Hold fast i dokumentation for afgrødetab og årsagssammenhæng, det er klagers ansvar, og et ufravigeligt krav i dansk erstatningsret. Hav is i maven og hold fast..også for ikke at skabe præcedens.. indgå kun forlig, hvis I mener at have handlet ansvarspådragende og tilbyd reel kompensation (brug erstatningsnøgle i LR). Brug gerne jeres jurist...tidligt i forløbet.
- Da sommeren har været historisk våd, vil det være svært for landmanden/klager, at dokumentere at afgrødetabet primært skyldes mangelfuld vedligeholdelse(mange steder har den jf. regulativet i øvrigt ikke været mangelfuld). For at imødekomme påberåbelse af "nødretssituationen" kan I beskrive hvad I har gjort og hvorfor/hvornår..jeg ved, at I faktisk har været ude før tid..husk at beskrive problemerne ved vedligeholdelse under de forhold, der var i år (vandmængderne har gjort vedligeholdelsen meget svært eller umuligt, og til tider farlig).
- Endelig husk at bede om dokumentation for at egne dræn hos klager er/var fritløbende !

Jeg synes det er rigtig trist, at Gefion nu opfordre til fælles kamp mod kommunerne..efter devisen læg dem ned med mail...der var en enkelt landmand, som tillod sig netop at nævne, at han synes det var forkert..han blev affejet med, at han var naiv...


Så det ser desværre ud til, at vi må forvente en tsunami af klager i den kommende tid...men der var også noget positivt, da landmændene tydeligt var interesseret i dobbeltprofiler og kunstige å-dale..så lidt lys i mørket...og et projekt i Næstved blev rost for fremsynethed (vist dit projekt xx...)

I ønskes alle en dejlig dag, og håber denne læsning var lidt brugbar for du/jer..og hvis du har spørgsmål til ovennævnte, er du som altid velkommen til at ringe..

Med venlig hilsen

xxx

# BILAG I



HOLSTEBRO KOMMUNE VI HAR DRÅBER AF KULTUR I ALT...

### Indsatsen er væsentligt reduceret (2010 vs. 2011)

- ☒ Indsats for vandløb og søer (95% : 5% fordeling)

**Vandløb**

- ☒ Indsats ca. halveret
- ☒ indsatsen for målsætningsopfyldelse er lempet, idet stort set alle restaureringsprojekter er annulleret.
- ☒ Der er næsten kun reduceret vandløbsvedligeholdelse tilbage (det dårligste virkemiddel).
- ☒ Dvs. beskeden indsats vedr. spærringer og rørlagte strækninger

12



HOLSTEBRO KOMMUNE VI HAR DRÅBER AF KULTUR I ALT...

### Indsatsen konkret – eksempel Holstebro Kommune

Vandløb til Nissum Fjord i Holstebro Kommune	Vandplan 2010	Vandplan 2011
Antal vandløb med krav om fysisk indsats*	41	15

*\* Indsatsen er nu begrænset til "Reduceret vandløbsvedligeholdelse"*

Vandløb til Limfjorden i Holstebro Kommune	Vandplan 2010	Vandplan 2011
Antal vandløb med krav om fysisk indsats*	25	14

*\* Bortset fra et enkelt vandløb er indsatsen nu begrænset til "Reduceret vandløbsvedligeholdelse"*

Spærringer i Holstebro Kommune (opstemninger og rørlægninger)	Vandplan 2010	Vandplan 2011	Udsat
Indsats i opland til Limfjorden	6	4	14
Indsats i opland Nissum Fjord	13	4	17

13

