



# GUDENÅPARTNERSKABET

En analyse af samarbejde om klimatilpasning på tværs af organisatoriske grænser

Videnskabelig rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi

nr. 549

2023



AARHUS  
UNIVERSITET

DCE – NATIONALT CENTER FOR MILJØ OG ENERGI



# GUDENÅPARTNERSKABET

vEn analyse af samarbejde om klimatilpasning på tværs af organisatoriske grænser

---

Videnskabelig rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi

nr. 549

2023

Helle Ørsted Nielsen  
Anders Branth Pedersen

Aarhus Universitet, Institut for Miljøvidenskab



AARHUS  
UNIVERSITET

DCE – NATIONALT CENTER FOR MILJØ OG ENERGI



# Datablad

Serietitel og nummer:	Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 549
Kategori:	Forskningsbidrag
Titel:	Gudenåpartnerskabet
Undertitel:	En analyse af samarbejde om klimatilpasning på tværs af organisatoriske grænser
Forfattere:	Helle Ørsted Nielsen, Anders Branth Pedersen
Institution:	Institut for Miljøvidenskab, Aarhus Universitet
Udgiver:	Aarhus Universitet, DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi ©
URL:	<a href="http://dce.au.dk">http://dce.au.dk</a>
Udgivelsesår:	April 2023
Redaktion afsluttet:	April 2023
Faglig kommentering: Kvalitetssikring, DCE:	Pia Frederiksen, tidl. Seniorforsker ved Aarhus Universitet, Institut for Miljøvidenskab Anja Skjoldborg Hansen
Finansiel støtte:	Coast to coast Climate Challenge/ EU's Life Programme
Bedes citeret:	Nielsen, H.Ø. & Pedersen, A.B. 2023. Gudenåpartnerskabet. En analyse af samarbejde om klimatilpasning på tværs af organisatoriske grænser. Aarhus Universitet, DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi, 46 s. - Videnskabelig rapport nr. 549. <a href="http://dce2.au.dk/pub/SR549.pdf">http://dce2.au.dk/pub/SR549.pdf</a>
	Gengivelse tilladt med tydelig kildeangivelse
Sammenfatning:	Denne rapport analyserer resultaterne og samarbejdsprocessen i Gudenåpartnerskabet, et delprojekt under Coast2Coast Climate Challenge. Gudenåen forventes ramt af stadigt større oversvømmelser, og Gudenåpartnerskabet, der består af de syv kommuner langs Gudenåen samt et forsyningsselskab, blev etableret med henblik på at afdække muligheder for en helhedsløsning for klimatilpasning i hele vandsystemet og på tværs af kommunegrænser.
Emneord:	Partnerskaber, Gudenåen, klimatilpasning, tværkommunalt samarbejde, governance
Layout:	Ann-Katrine Holme Christoffersen
Foto forside:	Bro under vand, Gudenåen (Anna Sofie Bonven Jørgensen, Region Midtjylland)
ISBN:	978-87-7156-770-0
ISSN (elektronisk):	2244-9981
Sideantal:	46
Internetversion:	Rapporten er tilgængelig i elektronisk format (pdf) som <a href="http://dce2.au.dk/pub/SR549.pdf">http://dce2.au.dk/pub/SR549.pdf</a>
Supplerende oplysninger:	<i>Ansvarsfraskrivelse</i> Indholdet af nærværende rapport er alene udtryk for forfatterens eller projektets opfattelse. CINEA eller EU kan ikke drages til ansvar for indholdet.

## *Disclaimer*

This report reflects only the author's view and the Agency/Commission is not responsible for any use that may be made of the information it contains.

# Indhold

<b>Forord</b>	<b>5</b>
<b>Sammenfatning</b>	<b>6</b>
<b>Summary</b>	<b>12</b>
<b>1 Introduktion: Analysens formål og rammer</b>	<b>15</b>
<b>2 Om Gudenåpartnerskabet, C12 under C2C CC</b>	<b>16</b>
<b>3 Netværksstyring som analyseramme</b>	<b>18</b>
<b>4 Metode: Dataindsamling og analyse</b>	<b>19</b>
4.1 Kvalitative interviews	19
4.2 Dokumentanalyse	20
4.3 (Gen)analyse af allerede gennemførte interviews	20
<b>5 Analyse</b>	<b>21</b>
5.1 Partnerskabets resultater	21
5.2 Partnerskabet C12's netværkskarakteristika	25
5.3 Netværksstyring	29
5.4 Funktioner	34
<b>6 Konklusion</b>	<b>36</b>
6.1 Hvad er der kommet ud af det tværkommunale samarbejde i Gudenåpartnerskabet – som (sandsynligvis) ikke ville være opnået uden samarbejdet?	36
6.2 Hvilke forhold fremmer hhv. hæmmer samarbejdet og opnåelse af resultater i netværket?	37
6.3 Hvordan påvirker forskellige aktører partnerskabets samarbejde og resultater	39
6.4 Hvad kan man med udgangspunkt i ovenstående lære af Gudenåsamarbejdet med henblik på at forbedre tværgående samarbejder omkring klimatilpasning?	40
<b>7 Referencer</b>	<b>43</b>
<b>Appendiks A: interviewguide</b>	<b>45</b>



## Forord

Denne undersøgelse af Gudenåpartnerskabet er gennemført som en selvstændig analyse under Coast to Coast Climate Challenge (C2C CC), et klimatilpassningspartnerskab bestående af kommuner, forsyningselskaber, region og videninstitutioner i Region Midtjylland og koordineret af Region Midtjylland.

Rapporten er skrevet af seniorforskerne Helle Ørsted Nielsen og Anders Branth Pedersen, Institut for Miljøvidenskab, Aarhus Universitet. Aarhus Universitet indgår som videnpartner i C2C CC. Helle Ørsted Nielsen har været medlem af Coast to Coasts videnkomite i årene 2020 til 2022 og har i den egenskab deltaget i styregruppemøder og videnarrangementer, men hendes primære rolle har været at udarbejde videnskabeligt baserede analyser af partnerskabets resultater og samarbejde, herunder denne analyse af C2C-deltprojektet, Gudenåpartnerskabet. Oplæg til analysens fokus og metode har været diskuteret med C2C CCs sekretariatsleder Dorthe Selmer, men rapportens udarbejdelse og indhold er alene forfatterens ansvar.

Forfatterne ønsker at takke de personer, der har deltaget i interviews. Samtidig skal der lyde en stor tak til Pia Frederiksen, tidligere seniorforsker ved Institut for Miljøvurdering, AU, for kompetent faglig kommentering af rapporten, til Anja Skjoldborg Hansen, DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi for kvalitetssikring og til Ann-Katrine Holme Christoffersen, Institut for Miljøvidenskab, AU, for en sikker hånd på layoutet.

## Sammenfatning

Denne rapport analyserer resultaterne og samarbejdsprocessen i Gudenåpartnerskabet, et delprojekt (C12) under Coast2Coast Climate Challenge (C2C CC), finansieret af 'EU LIFE Programme' i årene 2017-2022, for at adressere klimatilpasning i Region Midtjylland. Gudenåen løber igennem syv kommuner, og vandoplandet forventes at blive ramt af hyppigere og mere ekstreme oversvømmelser. Gudenå-partnerskabet består af de 7 kommuner, et vandforsyningsselskab samt tre videnspartnere og blev etableret med henblik på at afdække fælles løsninger til en helhedsløsning for klimatilpasning på tværs af kommunegrænser.

Idet partnerskabet er organiseret som et netværk, tager analysen udgangspunkt i videnskabelig litteratur om netværksstyring, der har undersøgt, hvilke forhold der kan påvirke partnerskabers resultater og stiller på den baggrund følgende spørgsmål:

1. Hvilke resultater er der skabt gennem det tværkommunale samarbejde i Gudenåpartnerskabet – som (sandsynligvis) ikke ville være opnået uden samarbejdet?
2. Hvilke forhold fremmer hhv. hæmmer samarbejdet og opnåelse af resultater i netværket?
3. Hvordan påvirker forskellige aktører partnerskabets processer og resultater, herunder kommunale medarbejdere, ledere og politikere, Region Midt og C2C CC-sekretariatet.
4. Hvad kan man med udgangspunkt i ovenstående lære af Gudenåsamarbejdet med henblik på at forbedre tværgående samarbejder omkring klimatilpasning?

Partnerskabet har dels skullet udvikle en hydrologisk model for hele Gudenåen der kunne anvendes til scenarieanalyser af potentielle tiltag, dels skullet udvikle interessentinddragelsen. Endvidere skulle projektet udvikle en fælles vision og målsætninger for koordineret klimatilpasningsplanlægning i Gudenåens vandopland til implementering i kommunernes klimatilpasningsplaner. Projektets ambition om at udvikle en koordineret klimatilpasningsplan for Gudenåen blev dog delvist overhalet indenom. De syv kommuners byråd responderede på store oversvømmelser i 2019 og 2020 ved i et separat tiltag at beslutte, at udarbejde en såkaldt Helhedsplan for klimatilpasning langs Gudenåen.

Analysens datagrundlag består af kvalitative interviews med 20 aktører i og omkring Gudenåpartnerskabet (medarbejdere, ledere, politikere, interessenter og Miljøministeriet) samt analyse af udvalgte dokumenter. Endvidere har vi genanalyseret udskrifter af interviews, der tidligere er foretaget af C2C CC-sekretariatets medarbejdere om det tværkommunale samarbejde under projektet (Dehlbæk og Merts 2020).

Med udgangspunkt i de fire spørgsmål konkluderer analysen:

*Hvilke resultater er der skabt gennem partnerskabet?*

Gudenåpartnerskabet er lykkedes med projektets to primære faglige mål: for det første, udvikling af en forbedret hydrologisk model for hele Gudenåen, der giver mulighed for at gennemføre scenarieanalyser og beregne effekter af



forskellige virkemidler; for det andet, udvikling og afprøvning af nye former for interessentinddragelse, hvilket har givet en ny forståelse af aktørlandskabet i Gudenåens opland. Begge delprojekter har derved udviklet ny viden, der væsentligt forbedrer grundlaget for forvaltningsmæssige og politiske beslutninger om fremtidige klimatilpasningstiltag. Man har således fået en bedre forståelse af, hvordan forskellige virkemidler påvirker vandstanden opstrøms og nedstrøms. Den generelle indsigt er, at der ikke findes enkle løsninger, der kan løse oversvømmelsesproblemer i hele systemet (vandparkering, grødeskæring mm).

Endvidere har Gudenåpartnerskabet resulteret i tilslutning til en fælles politisk vision for Gudenåen, der indebærer indbyrdes hensyntagen og en styrkelse af Gudenåkomiteen, et forum for samarbejde bestående af et kommunalbestyrelsesmedlem fra hver af de syv kommuner langs Gudenåen. Og ikke mindst skabte projektet et model- og vidensgrundlag, der muliggjorde udarbejdelse af en Helhedsplan for Gudenåen.

Projektet lægger også spor ud til fremtidigt arbejde og samarbejde på klimatilpasningsområdet, dels gennem kapacitetsopbygning internt i kommunerne, dels gennem et udbygget samarbejde på tværs af kommunale/organisatoriske grænser mellem medarbejdere, hvilket fremmer koordination af fremtidige problemer og løsninger på forvaltningsniveau. På det politiske niveau er klimatilpasning kommet på den tværkommunale dagsorden, primært fremskyndet af oversvømmelser, men understøttet af Gudenåpartnerskabet. Dermed er der lagt et fundament for forbedret koordination også på det politiske niveau.

Partnerskabet er dog ikke nået helt i mål på alle punkter. Især peges der på, at man ikke er nået langt nok med egentlig tværkommunale løsninger og beslutninger. I forlængelse heraf peger flere på, at partnerskabet ikke har demonstreret, at kommunerne på det politiske niveau vil kunne træffe beslutninger om tværgående tiltag, hvor der er interesseforskelle på tværs af kommunerne.

#### *Hvad har fremmet partnerskabets arbejde?*

Partnerskabet har bidraget til at udvikle et netværk på tværs af kommunale/organisatoriske grænser bestående af medarbejdere med en fælles faglig interesse og en fælles mission. Dette netværk har i høj grad bidraget til projektets faglige succes. To faktorer har været vigtige: netværket byggede videre på eksisterende relationer og den fælles faglige interesse på medarbejderplan bidrog til at skabe engagement og fælles forståelse.

Foruden netværkets faglige sammenhold har elementer af **netværksstyring** også bidraget til at sikre fremdrift i partnerskabet. For det første har selve ophængen i et EU-projekt skabt en bindende ramme med produkter, som partnerskabet var fælles forpligtet på at opnå, og projektet har derfor også løbende skullet stå til regnskab for fremdriften. Guleroden var EU-finansiering af projektets aktiviteter, ikke mindst midler til modeludvikling, og dermed mulighed for kapacitetsopbygning på et stadig vigtigere politikområde. Selve projektformuleringen har også afspejlet en typisk netværksfunktion: opbygning af viden og kapacitet. I den forstand har der været overensstemmelse mellem projektformål og partnerskabet som organiseringsform.

For det andet har projektledelsen – på trods af at projektlederfunktionen har skiftet flere gange undervejs – været vigtig ift. at fremme de direkte faglige

projektoutput som vandløbsmodel, analyser og interessentinddragelse. Det tilskrives især nogle kompetente og dedikerede projektledere, der har taget rollen på sig. De har skabt koordination og fremdrift ved at sikre regelmæssige interaktioner igennem arbejdsgrupper og mødefora. C2C CC-sekretariatet har også især i projektets senere faser bistået med konkrete kompetencer, fx i forhandlinger med eksterne leverandører – og ikke mindst bidraget med projektledelsesassistance i forhold til EU-forpligtelserne.

Endelig har aktivering af kommunale politikere, i det omfang det er sket, fremmet, at der faktisk blev udarbejdet en helhedsplan for Gudenåen, om end den ikke indeholder de bindende tværkommunale tiltag, der var visionen ved formuleringen af Gudenåpartnerskabet. Men analysen viser vigtigheden af, at få kommunalpolitikere på banen.

*Hvad har hæmmet partnerskabets arbejde?*

På trods af den generelle målopnåelse, er der forhold der har udfordret partnerskabets arbejde, ikke mindst i forhold til tværkommunale beslutninger.

Projektets geografiske udbredelse har medført stor variation i naturgivne forhold, aktørlandskabet, problemer og løsningsmuligheder langs Gudenåen. Alt i alt har der således været mange forskellige interesser, til tider konfliktende, på spil mellem kommunerne. I den kontekst har det ifølge interviewpersoner på tværs af de kommunale, regionale og nationale niveauer såvel som NGO'ere været en hæmsko for netværkets beslutningskraft, at de kommunale politikere ikke havde tilstrækkeligt kendskab, endsige ejerskab, til partnerskabet. Visionen om en fælles plan for Gudenåen kom således ikke fra kommunale politikere, og det har varieret i hvor høj grad politikere har købt ind på den fælles vision. Ikke mindst ved de store oversvømmelser, er politikere i de hårdest ramte kommuner kommet under pres for at fokusere på løsninger til egne borgere.

På forvaltningsniveau har deltagelsen også varieret mellem kommunerne - bl.a. fordi der har været stor forskel på behovet for og dermed interessen i projektet mellem kommunerne. Det kobler til et andet forhold, der af relativt mange fremhæves som en udfordring: på trods af at projektet har tilført ressourcer gennem LIFE programmet, opfattes deltagelsen som meget ressourcerelevende, ikke mindst i forhold til afrapportering til EU.

Endelig har det været en udfordring, at der ikke i projektformuleringen har været afsat tilstrækkeligt med ressourcer til projektledelse, hvorfor denne post har roteret mellem tre kommuner. Det har ifølge de interviewede kostet kontinuitet og videnstab i overgangsperioderne.

*Hvordan påvirker forskellige aktører partnerskabet?*

Analysen viser, at der har været et relativt sammentømret netværk af faglige interesserede medarbejdere, som har fremmet muligheden for at opnå resultater omkring C12, men i forhold til visionen om at nå frem til sammenhængende beslutninger for Gudenåsystemet, har partnerskabet været svækket af ikke at have nogen egentlig beslutningskraft. Kommunale politikere har til delt partnerskabet begrænset opmærksomhed, men processen med Helhedsplanen har vist, hvor vigtigt det er at have politiske beslutningstagere på banen, når tværkommunalt samarbejde skal løftes ud over et fagligt-teknisk niveau til et egentligt beslutningsniveau. Der er således tale om et netværk blandt fagfolk uden stærkt politisk mandat. Samtidig kan det konstateres, at

der hvor beslutningskraften reelt har været placeret (kommunernes administrative og politiske ledelse, og delvis Folketinget), har der ikke været stor politisk vilje (eller enighed) til at træffe beslutninger for Gudenåen, hvilket for det første kan hænge sammen med uenighed om løsningerne og, for det andet, det forhold, at der måske er et fravær af såkaldt nemme løsninger for Gudenåen.

**Partnerskaber skal have beslutningskompetence:** Gudenåpartnerskabet, C12, har vist, at et projektbaseret tværkommunalt partnerskab kan udgøre en frugtbar ramme for at udvikle samarbejde og konkrete resultater på forvaltningsniveau. Medarbejdere, der især i mindre kommuner, sidder relativt alene med planlægningen af et nyt politikfelt har fået et fagligt fællesskab og udviklet en fælles mission med kolleger på tværs af kommunegrænser. C2C CCs tilgang med at 'stimle deltagerne sammen' til vidensarrangementer og konkrete projektaktiviteter har både udviklet relationer og bidraget til fælles problemforståelse og kapacitetsopbygning.

Analysen peger samtidig på to centrale udfordringer i partnerskabsmodellen. Den første er, at de horisontale og vertikale relationer skal integreres tæt nok til, at netværket har beslutningskraft. Både kommunale og regionale repræsentanter samt videnspersoner, der har deltaget i projektet, fremhæver, at C12 skulle have haft en stærkere politisk forankring, således at det horisontale samarbejde var opstået øverst i den kommunale politiske organisation – som det skete med selve Helhedsplanprojektet. Med andre ord, så foreslår kommunale partnere, at man ved lignende partnerskabsinitiativer rekrutterer kommunerne via politikerne og får dem til at formulere et projektbehov.

Den anden udfordring er, at et netværk bestående af ligeværdige aktører kan have vanskeligt ved at træffe beslutninger, der tager noget fra nogen af partnerne –partnerskabsmodellen fungerer bedst, hvor der er et plussumsspil. Flere peger på, at der har manglet nogen til at sidde for bordenden for at sørge for at der blev truffet beslutninger ved konflikter. Gudenåpartnerskabet bidrager således til diskussionen om, hvordan man sikrer beslutningsdygtige samarbejder på tværs af organisatoriske grænser.

Et synspunkt er, at der er behov for en beslutningskonstruktion eller et myndighedsniveau over kommunerne. Interviewpersonerne kommer med forskellige bud på løsninger. En politisk-økonomisk tilgang til spørgsmålet er, at beslutninger skal træffes så tæt på berørte borgere som muligt, fordi man ved decentralisering kan differentiere efter lokale borgeres præferencer og derved opnår størst mulig samlet nytte, ligesom det lokale niveau giver god mulighed for at holde politikere ansvarlige og derved sikrer beslutningernes legitimitet. Men på områder, hvor der er spill-over-effekter, fx hvor vand krydser kommunegrænser, bør beslutninger træffes på et højere niveau end det lokale (Ostrom, 2010; Boadway & Shah, 2009). I det konkrete tilfælde med Gudenåen, har nogle interviewpersoner foreslået, at man kunne tildele regionerne direkte myndighed på området. Det ville indebære, at kommunerne derved skulle afgive politisk magt, hvilket vil være politisk følsomt. Mere generelt kan det samtidig indvendes, at vand også overskrider regionsgrænser. Andre efterspørger en stærkere statslig rolle. Der forekommer ikke pt. at være en stor appetit på nationalt niveau for at overtage kommunernes rolle som myndighed. Andre foreslår derfor en konstruktion som inkluderer vandrådene, der rådgiver kommuner på vandoplandsniveau, dvs. hvor forvaltningsgrænser netop følger vand-økologiske systemer. Ulempen ved en sådan model er dog at vandrådene netop er rådgivende og ikke har myndighed. Et andet forslag

til governance struktur, der går på tværs af forvaltningsgrænser, er et råd med politikere fra de syv kommuner samt en regionspolitiker. I forlængelse heraf foreslås at tildele Gudenåkomiteen egentlig beslutningskompetence. I givet fald skulle udpegningen af medlemmer til komiteen og dens mandat i forhold til byrådene formaliseres.

Ud over en egentlig omfordeling af myndighedskompetence peger flere på, at staten kan fremme det tværkommunale samarbejde fx ved at give ressourcer til, eller bedre mulighed for, at finansiere tiltag, der sikrer helhedsløsninger på tværs af kommunegrænser, herunder omfordeling af jord. Ligeledes efterspørges et tydeligere statsligt krav til kommunerne om at finde fælles løsninger.

**Forpligtelser og ressourcer:** Som nævnt, er det en væsentlig styrke ved Gudenåpartnerskabet, at det er indlejret i en forpligtende ramme. For det første har LIFE-projektet givet incitament til at deltage i et partnerskab, dels i form af ressourcer, dels i form af interesse i at få adgang til viden og kapacitet på et policy-område i udvikling. Dertil kom, at flere interviewpersoner gik med i ansøgningen baseret på en (selvpålagt) norm om, at man burde deltage i det fælles samarbejde.

Projektbeskrivelsen, der blev udarbejdet i fællesskab mellem regionens ansøgningsteam og det, der blev C12-partnerne, har også sikret at samarbejdet havde et klart fokus og konkrete produkter med deadlines. Det har som nævnt bidraget til, at partnerskabet har leveret resultater.

Analysen peger samtidig på forhold, der bør indgå i overvejelser ved formuleringen af fremtidige projektbaserede partnerskaber.

- Der bør så vidt muligt være kontinuitet på projektlederposten. Det kræver, at der er afsat tilstrækkelige ressourcer til projektledelse så det er attraktivt, eller rimeligt, for en partner at påtage sig rollen.
- Ressourcefordelingsprincipper bør nøje overvejes. Man valgte fra starten en ligelig fordeling af ressourcer mellem kommunerne, men kommunernes deltagelse har varieret med udgangspunkt i deres udsathed. Her peger flere på, at det havde været mere hensigtsmæssigt at fordele budgetterne med størst andele til de partnere, der havde størst behov og var mest aktivt involveret. Indvendingen herimod kan være, at man så fra start indbygger en forskel i deltagelsesgrad.
- Som nævnt ovenfor, bør det på forhånd overvejes, hvilken governance-struktur, der kan sikre fremdrift og beslutninger - også hvor der opstår uenigheder undervejs. Herunder hvordan man får partnerskabet indlejret i politiske beslutningsstrukturer.

Endelig giver analysen af Gudenåpartnerskabet anledning til at overveje, hvordan netværket skal sammensættes. Sammensætningen bør afspejle partnerskabets overordnede formål. Gudenåpartnerskabet har i princippet haft en bred sammensætning, men som vist, har netværket i sin kerne bestået af en relativt homogen gruppe af fagmedarbejdere i kommuner og forsyningssektorer. Det har sikret udvikling af konkrete vidensprodukter og afprøvning af inddragelsesformer. Partnerskabet kan dermed betegnes succesfuldt rent fagligt. Samtidig har det leveret et meget væsentligt input til den politiske proces omkring Helhedsplanen. Men i forhold til partnerskabstilgangens ideer om at samle meget forskellige aktører og give dem tid og plads til at *samskabe* løsninger på tværs af kompetencer og interesser, er partnerskabet

ikke i samme grad lykkedes. Derved har man ikke fuldt ud udnyttet det potentiale for udvikling af innovative løsninger, der ifølge netværksforskningen ligger i at inddrage forskellige typer af aktører.

## Summary

This report analyses the outcomes and cooperation processes of the Gudenå partnership, a sub-project under the Coast2Coast Climate Challenge (C2C CC) project funded by the 'EU LIFE Programme' to address climate adaptation in the Central Denmark Region. The River Gudenå runs through seven municipalities and the water basin is expected to be hit by more frequent and more violent flooding. The Gudenå partnership involves seven municipalities and a water utility company and was formed under C2C CC to identify joint solutions for optimizing climate adaptation efforts across municipal borders.

The partnership is organized as a network and the analysis therefore builds on scientific literature on network governance, which has identified factors that foster successful network outcomes. Based on this literature the analysis examines the following questions

1. What outcomes has the partnership achieved that would not have been achieved without it?
2. What key factors have promoted or inhibited the cooperation and achievements of the partnership?
3. How did specific actors contribute to the partnership? (covered in analysis of question 2)
4. What lessons can be drawn from the Gudenå-partnership for future cross-municipal cooperation about climate adaptation?

The analysis is based on qualitative interviews with 20 actors directly or indirectly involved in the project, including municipal employees, managers and politicians, stakeholders and the Ministry of Environment as well as analysis of key project documents.

The key outcomes of the partnership are:

- Knowledge building and tool development specifically an improved hydrological model for the river Gudenå, which allows for scenario analyses of different climate adaptation measures and development and demonstration of new stakeholder involvement methods, which produced new knowledge about the stakeholder landscape. These outcomes also lead to capacity building for future climate adaptation efforts.
- Adoption of a joint political vision among the participating municipalities and utility company for how to handle climate adaptation.
- Developing and solidifying cooperative relations between the participants which is expected to promote coordination of future efforts.
- Placing climate adaptation on the political agendas of local municipalities.

However, not all objectives have been achieved. Thus, several participants point out that the partnership did not succeed in developing joint measures or come to joint decisions among the participating municipalities. Some interviewees point out that the partnership has not demonstrated that political decision-makers can come together in joint decisions that involve differences of interest between organizations or municipalities.

The key factors that have facilitated the partnership's achievements:

- The partnership provided a network for planning and environmental professionals in the participating organizations, who shared a professional interest and developed a joint mission.
- EU funding for capacity building provided an incentive to participate and a commitment to deliver on objectives in the project description.
- Engaging politicians – while not to a sufficient extent - resulted in an overall plan for the river basin although not with specific joint measures.

The key factors that have inhibited the partnership's achievements:

- The large geographical coverage of the partnership and the multitude of stakeholders present meant that a wide variety of interests, problems and solutions were potentially at play. In this context the ability of the partnership to make decisions was challenged by the fact that municipal politicians did not have sufficient knowledge of, let alone ownership to, the partnership. Not all politicians bought into the idea of a joint climate adaptation plan for the river basin, and severe flooding incidents in 2020 it was clear that politicians in harder hit municipalities were under pressure to focus on solutions for their own municipalities.
- Moreover, at the administrative level participation has varied among municipalities. Municipalities with lower levels of risk of flooding were less interested in committing resources to the project. Despite EU funding, the participants find that programme administration required was heavy.
- Finally, the project had did not have adequate funding for project management, which has therefore rotated among three municipalities. Thus there was loss of knowledge and experience in the transitions, despite competent and committed project managers.

Key lessons for future inter-municipal cooperation about climate adaptation.

### **Partnerships need decision-making powers**

- The Gudenå partnership has demonstrated that a project-based partnership provides a fruitful structure for intermunicipal cooperation and achievements at the administrative level. C2C's approach of convening partners around project deliverables and knowledge activities has forged relationships and contributed to joint understanding of problems and tasks as well as capacity building. This may be particularly important for planners in smaller municipalities.
- However, the analysis identifies two challenges for a partnership model. One is that horizontal and vertical relations must be integrated to an extent that ensures that the partnership has the ability to make actual decisions. This required greater political ownership of the project, and interviewees therefore suggest that future partnerships should be anchored at the political level by involving politicians in the early stages of project development and needs identification. The other challenge is that partnerships work best when decisions involve plus-sum games, while they cannot easily make decisions that involve redistribution among partners. Some suggest that in some situations the partnership lacked a decisionmaker at the end of the table who could ensure decisions for joint benefits.

Some interviewees suggest that climate adaptation should be reassigned to a higher-level authority, e.g. the regional or national level or even independent waterboards. Each of these models involves different costs and benefits (local

knowledge and ownership over climate adaptation vs. solving spill-over effects) and taps into a pertinent political question at the national level. Short of a redistribution of decision-making power, several suggest that the national government can promote inter-municipal cooperation by making available financing of more holistic adaptation measures, such as reallocation of land or a clearer national requirement that municipalities collaborate.

### **Commitments and funding promote collaboration**

As mentioned, the partnership model is strengthened by being embedded in a binding framework. Funding and access to knowledge offered an incentive to participate, while the project description provided clear guidance and concrete deliverables committing partners to work together.



# 1 Introduktion: Analysens formål og rammer

Analysen af Gudenåpartnerskabet (det såkaldte C12-projekt) gennemføres som en selvstændig del af en undersøgelse om partnerskabers betydning under Coast to Coast Climate Challenge (C2C CC) – et projekt under EU's 'LIFE Programme'.

Partnerskabet er organiseret som et netværk, og analysen tager derfor udgangspunkt i videnskabelig litteratur om netværksstyring, der har undersøgt, hvilke forhold der kan påvirke partnerskabers rolle, funktioner og resultater, og stiller på den baggrund følgende spørgsmål:

1. Hvilke resultater er der skabt gennem det tværkommunale samarbejde i Gudenåpartnerskabet – som (sandsynligvis) ikke ville være opnået uden samarbejdet?
2. Hvilke forhold fremmer hhv. hæmmer samarbejdet og opnåelse af resultater i netværket?
3. Hvordan påvirker forskellige aktører partnerskabets processer og resultater, herunder kommunale medarbejdere, ledere og politikere, Region Midt og C2C CC-sekretariatet.
4. Hvad kan man med udgangspunkt i ovenstående lære af Gudenå-samarbejdet med henblik på at forbedre tværgående samarbejder omkring klimatilpasning?

Disse spørgsmål afdækkes gennem dokumentanalyse samt kvalitative interviews med en række af de involverede i Gudenåpartnerskabet.

Begreberne partnerskab og netværk bruges synonymt gennem rapporten.

Rapporten indledes med en introduktion til Gudenåpartnerskabet efterfulgt af en kort beskrivelse af den analyseramme, der har styret analysen og en gennemgang af de data, den bygger på. Dernæst følger analysen af partnerskabets resultater og af de faktorer der med udgangspunkt i analyserammen forventes at fremme eller hæmme partnerskabets resultater dvs. netværkskarakteristika, netværksstyring og netværksfunktioner. Konklusionen samler op på de fire spørgsmål stillet ovenfor.

## 2 Om Gudenåpartnerskabet, C12, under C2C CC

Gudenåen, Danmarks længste vandløb, løber igennem syv midtjyske kommuner fra Hedensted og Horsens i sydøst, til Skanderborg, Silkeborg, Viborg og Favrskov i det centrale Jylland inden den har udløb i Randers i regionens nordøstlige hjørne. Med udsigten til hyppigere og voldsommere oversvømmelser, som følge af klimaforandringer (IPCC 2022), står de enkelte kommuner over for en krævende opgave med at udvikle holdbare løsninger til håndtering og forebyggelse af oversvømmelser. Gudenåpartnerskabet, C12, blev derfor igangsat som et samarbejde på tværs af grænserne mellem de syv kommuner med det formål at identificere fælles løsninger, der kunne optimere klimatilpasningsindsatsen langs Gudenåen. Samarbejdet har endvidere omfattet forsyningselskabet Skanderborg Forsyning.

Partnerskabet, der har kørt i årene 2017 til 2022, bestod af to delprojekter. Delprojekt 1 omhandlede ifølge den oprindelige projektbeskrivelse: udvikling af en hydrologisk model for hele Gudenåen, identifikation af tiltag til håndtering af vand samt test af mulige tiltag ved scenariekørsler i modellen. Endvidere skulle der ifølge projektbeskrivelsen udvikles et varslingsværktøj.

Delprojekt 2 omfattede interessentinddragelse og skulle med udgangspunkt i viden fra delprojekt 1, udvikle en fælles vision og målsætninger for koordineret klimatilpasningsplanlægning i Gudenåens vandopland, som skulle implementeres i kommunernes klimatilpasningsplaner (Kilde: udfoldet projektbeskrivelse).

Projektets ambition om at udvikle en koordineret klimatilpasningsplan for Gudenåen blev dog delvist overhalet indenom. De syv kommuners byråd reponderede på store oversvømmelser i 2019 og 2020 ved - i et separat tiltag - at beslutte, at udarbejde en såkaldt Helhedsplan for klimatilpasning langs Gudenåen. Målet med Helhedsplanen overlappede i høj grad med, og afløste derfor, Gudenåpartnerskabets plan om en koordineret klimatilpasningsplan, men der har været en tæt koordinering mellem C12-projektet under Coast to coast og Helhedsplanarbejdet (interviews, se analyse). Helhedsplanen blev vedtaget i de syv kommuner i sommeren 2021 og derefter sendt i offentlig høring. Den består af en række overordnede anbefalinger samt analyser af vandhåndteringspotentialer ved en række forskellige virkemidler. Planen trækker på både modelarbejdet og interessentkortlægningen, der er gennemført i C12-regi (<https://helhedsplangudenaen.silkeborg.dk/Samlet-konklusion-og-anbefalinger>)

Gudenåpartnerskabet var som nævnt et delprojekt under C2C CC, et klimatilpasningsprojekt bestående af 24 delprojekter, der geografisk dækkede de midtjyske kommuner samt tre nordjyske kommuner og med Region Midtjylland som lead partner i forhold til EU's Life Programme. Projektet har haft 31 partnere samt støttende partnere inklusive statslige styrelser. Projektledelsen har ligget hos Region Midtjylland, forankret i et sekretariat med en overordnet projektleder. Sekretariatet har været ansvarlig for bl.a. projektets overordnede målopfyldelse, samt afrapportering og økonomirapportering til EU. Region. Endvidere har sekretariatet varetaget tværgående funktioner med henblik på videndeling og kapacitetsopbygning og har til det formål arrangeret

et stort antal aktiviteter som fx studieture og seminarer. Region Midtjylland bemander projektet med ca. fire fuldtidsstillinger.

I alt bidrager EU med ca. 6 millioner DKK til Gudenå-partnerskabet, mens kommunerne og forsyningselskabet selv bidrager med personaletimer. Det overord/nede C2C CC projekt har et budget på 90 million DKK, heraf 52 millioner DKK i støtte fra EU LIFE Programme.

### 3 Netværksstyring som analyseramme

C12-deltagerne udgør et partnerskab af ligestillede aktører i en netværksrelation. Sådanne netværk fremhæves ofte for at kunne skabe bedre resultater end traditionelle politisk-administrative hierarkier, men de indebærer også potentielle styringsudfordringer, der kan føre til fx konflikter eller manglende fremdrift (Bauer og Steurer, 2013; Lee & Painter, 2005; Bednar et al., 2019; Sørensen og Torfing, 2009). I det følgende opsummerer vi kort faktorer, der i den videnskabelige litteratur har vist sig at have betydning for, om netværker opnår resultater.

*Netværkets karakter* har betydning for dets funktionsevne. Det gælder fx antal og typer af partnere samt hvorvidt de har sammenfaldende opfattelser af partnerskabets formål eller opgaver. På den ene side er det lettere at koordinere et mere enkelt netværk med få, ensartede partnere (Provan & Kenies, 2008). På den anden side er potentialet i forhold til innovation ofte større, når partnerskabet rummer forskellige perspektiver og kompetencer, eksempelvis quadruple helix partnerskaber, der består af offentlige aktører, universiteter, erhvervsliv og civilsamfund (Bauer & Steurer, 2013).

Uanset netværkets karakter har det vist sig, at partnerskaber præget af *tillid, fælles identitet og fælles mål* i højere grad opnår resultater (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010; Hajer & Versteeg, 2005; Provan & Kenies, 2008). Det kan opnås gennem aktiv *netværksstyring* som fx procesledelse, opstilling af formelle og uformelle regler for samarbejde, der skaber fælles normer og bidrager til at mindske konflikter samt incitamenter til at deltage i samarbejdet (Torfing, 2016). Incitamenter kan således være af økonomisk karakter, men kan også være i form af forventninger om at kunne tilgå viden eller kapacitetsopbygning. Netværkets deltagere kan udvikle disse mekanismer i fællesskab, men partnerne er typisk også indlejret i andre organisatoriske systemer, fx nationale eller overstatslige politiske systemer, der ligeledes påvirker partnerskabet gennem kompetencetildeling, regulering og incitamenter.

Netværksstyringen påvirker ydermere *netværkets funktioner* - fx vidensdeling, træning og koordinering - hvilket dermed også kan bidrage til, at netværket opnår resultater.

## 4 Metode: Dataindsamling og analyse

Kvalitative interviews med aktører i og omkring C12-projektet udgør analysens primære datakilde. I forberedelsen af disse interviews har vi analyseret udvalgte dokumenter fra projektet samt genanalyseret udskrifter af interviews, der tidligere er foretaget af C2C CC-sekretariatets medarbejdere om det tværkommunale samarbejde under projektet (Dehlbæk og Merts, 2020). Data fra dokumenter og tidligere interviews bruges således også i analysen.

### 4.1 Kvalitative interviews

Der er gennemført 20 interviews af 1-1½ times varighed. Interviewene foregik online i perioden november 2021 til februar 2022.

Interviewpersoner er strategisk udvalgt med henblik på at få en bred repræsentation af perspektiver på projektet, herunder embedsmænd, ledere og politikere i Gudenå-kommunerne; repræsentanter for regionen og C2C-CC-sekretariatet; Miljøministeriet og interessenter, der har deltaget i projektet.

Konkrete interviewpersoner er udvalgt via:

- Oversigt fra C2C CC-sekretariatet vedr. aktører, der har deltaget i partnerskabet
- Projektdokumenter for at identificere forskellige aktører og perspektiver
- Sneboldmetoden, hvor vi har spurgt interviewpersoner om forslag til andre relevante interviewpersoner
- Information fra forskere, der har fulgt C12

Samlet har vi interviewet følgende:

- fem embedsmænd i kommunerne
- tre ledere i kommunerne
- tre kommunalpolitikere
- tre repræsentanter for Region Midtjylland, hvoraf de to gennemførtes som dobbeltinterview med sekretariatet for C2C CC-projektet
- tre stakeholders fra interesseorganisationer
- to eksperter, der har deltaget i projektet
- en repræsentant for Miljøministeriets departement

Alle syv kommuner er repræsenteret enten ved en medarbejder, en leder eller en politiker, i enkelte tilfælde med to repræsentanter.

Endvidere har vi haft en kort samtale med en repræsentant for Skanderborg Forsyning, der ikke mente at have fulgt projektet tæt nok til at kunne deltage i et fuldt interview. Denne samtale bidrager alene med baggrundsinformation.

Interviews er gennemført som semi-strukturerede kvalitative interviews med udgangspunkt i en spørgeguide baseret på analysens overordnede spørgsmål og analyseramme (se appendiks for spørgeguide).

Alle interviews er optaget og transskriberet, og der er gennemført en systematisk kodning (i softwareprogrammet Nvivo) af indhold opdelt på aktørtyper med henblik på at identificere både generelle tendenser og indsigter samt eventuelle forskelle mellem aktører.

Interviewpersonerne er anonymiserede i rapporten. Alle interviewede har godkendt, at vi anvender interviewmaterialet i vores forskning.

## 4.2 Dokumentanalyse

Formålet med dokumentanalysen har været at

- Kortlægge deltagere
- Identificere temaer, eventuelle konflikter og løsninger samt udvikling i samarbejdet
- Identificere partnerskabets resultater
- Forberede interviews

Aarhus Universitet har haft adgang til projektets dokumenter og har analyseret

- Projektbeskrivelse
- Udvalgte mødereferater fra arbejdsgrupper under projektet
- Udvalgte produkter, herunder interimrapporter til EU, Visionsdokument, Aktør-landskabsanalyse

## 4.3 (Gen)analyse af allerede gennemførte interviews

Analyse af interviews med ni repræsentanter for de syv Gudenå-kommuner i C2C CC, gennemført af C2C CC-sekretariatet i 2020. Vi har her fokuseret på den del af interviewene, der omhandlede deltagernes erfaringer og opfattelser af det tværgående samarbejde, dvs.

- Fordele og ulemper ved samarbejdet
- Barrierer og fremmere
- Roller, herunder regionens rolle som projektleder
- Politikerengagement

Vi henviser til disse interviews som en samlet reference, dvs. IP-2020.

## 5 Analyse

Analysen struktureres ud fra analyserammens overordnede elementer. Sektionen indledes med en analyse af partnerskabets resultater, før vi analyserer, hvilken betydning netværkskarakteristika, -funktioner og -styring har haft for resultater og eventuelt manglende resultater.

### 5.1 Partnerskabets resultater

Dette afsnit analyserer partnerskabets resultater med udgangspunkt i de ønskede resultater, jf. projektansøgningen til C2C CC, men vi holder ligeledes resultaterne op imod interviewpersonernes, herunder projektdeltagernes, forventninger og ønsker til partnerskabet. Foruden de konkrete og forventede produkter er det relevant at undersøge om partnerskabet har skabt andre, eksempelvis mindre produktorienterede, resultater som fx kapacitetsopbygning eller forbedret tværkommunalt samarbejde.

Projektbeskrivelsen opstillede følgende overordnede resultatmål:

#### Delprojekt 1

- Udvikling af vandløbsmodel (hydrologisk model)
- Udvikling af varslingsværktøj
- Udvikling af virkemiddelkatalog ift. vandhåndtering, inkl. omkostningsanalyse
- Udvikling af scenarieanalyser ift. effekten af hvert af de undersøgte tiltag
- Identifikation af udfordringer i det tværkommunale samarbejde

#### Delprojekt 2

- Stakeholder-involvering i hele Gudenåens opland
- Udvikling af fælles vision for hele Gudenåen mhp. at undgå at tiltag inden for en kommune fører til suboptimale løsninger for Gudenåens opland som helhed

Fase 3 ved projektets afslutning

- Udvikling af finansieringsmodeller
- Forberede indarbejdelse af projektets væsentlige resultater i kommunale klimatilpasningsplaner (koordineret klimatilpasning)

Som nævnt blev målet om en koordineret klimatilpasningsplan mellem de syv kommuner i en vis forstand afløst af, eller lagt over i, det parallelle projekt om en Helhedsplan for Gudenåen, som blev initieret af borgmestrene i de samme syv kommuner.

#### 5.1.1 Forventninger

De interviewedes forventninger til projektet svarer i det store og hele til projektbeskrivelsens resultatmål, men nogle mål fremhæves som vigtigere end andre, ligesom vægtingen af forskellige mål varierer mellem aktører.

- Medarbejdere og ledere har især lagt væk på at få en forbedret vandløbsmodel og en model for den samlede Gudenå, således at man kunne undersøge effekten af forskellige tiltag

- I det omfang, at politikerne havde forventninger til projektet, handlede de om at få konkrete løsninger på håndtering af vand
- Forventningerne vedrørende interessentinddragelse har fyldt mindre for deltagerne end arbejdet med den hydrologiske model  
Regionen lægger derudover vægt på målet om, at partnerskabet skulle munde ud i en koordineret klimatilpasningsplan for hele Gudenåen, som skulle implementeres i kommunernes klimatilpasningsplaner.

### 5.1.2 Opnåede resultater: klimatilpasningsløsninger, planer

I det følgende opridses på baggrund af dokumenter og interviews, de resultater der er opnået – samt de mål der ikke er nået.

I forhold til de opstillede mål og leverancer har projektet resulteret i en vandløbsmodel for den samlede Gudenå, scenarieanalyser for forskellige tiltag i forhold til åen, et virkemiddelkatalog og et foreløbigt varslingsværktøj (Interim report 2). For delprojekt 2, er der gennemført en analyse af aktørlandskabet og interesser i Gudenåens opland, værdikortlægning, en interessentinddragelsesproces i form af workshops for hver af Gudenåens fire delstrækninger, og der er vedtaget en fælles politisk vision for håndtering af vandet i Gudenåen. Udviklingen af finansieringsmodeller pågår stadig.

Disse konkrete projektaktiviteter og output har ledt til mere generelle resultater.

Vandløbsmodellen **har skabt fælles viden om Gudenåen som system**, hvilket fremhæves som et væsentligt resultat af partnerskabet. For opstrømskommuner har det givet en viden og bevidsthed om, at man ikke kan træffe beslutninger uden at overveje, hvordan det påvirker nedstrømskommuner (IP-2020). Vandløbsmodellen danner også grundlag for scenarieberegninger, der kan vurdere effekten af forskellige virkemidler. Den generelle indsigt, der påpeges af flere, er, at der ikke findes enkle løsninger, der kan løse oversvømmelsesproblemer i hele systemet (vandparkering, grødeskæring mm). Dermed har man fået konkret viden, som kan videreformidles til politikere og borgere, der ofte bringer sådanne løsninger i forslag. Der er med andre ord opnået viden om 'ikke-løsninger', der peger i retning af, at man i et vist omfang må acceptere et vådere klima, hvor vandet får lov at stå, mens man flytter økonomiske interesser væk fra hyppigt oversvømmede områder fx gennem omfordeling af jord. Dertil kommer den indsigt, at der skal arbejdes videre med lokale løsninger i kommunerne.

*Politikere* fremhæver den viden, der er frembragt som værdifuld. Dels viden om konkrete tiltag som grødeskæring, og dels den mere grundlæggende viden om åsystemet, der danner grundlag for større planer. Samtidig er der dog også politikere og ledere, der ser det som en mangel, at projektet ikke har frembragt konkrete løsninger. Disse betragter således ikke 'Accept af vandet' som en løsning.

**Varslingsværktøjet** har krævet mange tilpasninger for at opnå tilstrækkelig præcision i de forudsagte vandstande. Modellen, som den forelå ved projektafslutningen, varslede 'rimelig fornuftige vandstande', dvs. i overensstemmelse med målte vandstande i en højvandssituation i januar 2023 (Mathias Utoft Jørgensen, Silkeborg Kommune, personlig kommunikation). Der er igangsat en proces med at søge forskningsmidler til fortsat at øge modellens



præcision. Arbejdet med modellen har dog undervejs kostet mange ressourcer i form af både timer og penge – og en del frustrationer i partnerskabet.

Interessentinddragelsen har **skabt viden om aktørlandskabet**. Kommunale embedsmænd, ledere og politikere fremhæver, at borgerinddragelse og interessentanalyse har frembragt ny og langt mere varieret viden om, hvilke problemer forskellige interessenter langs Gudenåen oplever samt alvorligheden heraf. Inddragelsesprocessen gennem bl.a. workshops og interviews har bidraget til at fokusere på værdier fremfor konflikter (IP3). Den bedre problemforståelse, der følger af den brede inddragelse, åbner også op for andre typer af løsninger end hidtil diskuteret. Flere påpeger, at det er blevet klart at der er tale om relativt få lodsejere med konkrete oversvømmelsesudfordringer, der har fyldt i den offentlige debat. Omvendt oplevede enkelte interessenter, at den brede inddragelse medførte, at berørte lodsejeres interesser fyldte for lidt i processen. I forhold til inddragelsens geografiske scope er der forskellige holdninger. Enkelte finder, at inddragelsen af interessenter langs hele Gudenåen har fungeret, mens andre synes, det ville have større værdi med en mere geografisk opdelt proces, fordi problemerne varierer langs Gudenåen. En interviewperson fremhæver således, at det er vigtigt på forhånd at afklare, hvad formålet med en given borgerinddragelsesproces er samt hvordan man meningsfuldt kan tilrettelægge borgerinddragelse på en geografisk strækning på 150 km (IP2).

Inddragelsesprocessen har ikke udmøntet sig i enighed blandt Gudenåens interessenter om, hvordan vandet bedst håndteres. Det havde krævet en længere proces (IP19). Enkelte deltagere finder derfor også, at det var for tidligt at afslutte inddragelsen efter fire workshops og Helhedsplan-processen, fordi man ikke gav nok tid til at arbejde med fælles løsninger, som lodsejere, organisationer og borgere kunne tilslutte sig (IP14, 17, 19). Derved har man ikke fuldt ud udnyttet det potentiale for udvikling af innovative løsninger, der ifølge netværksforskningen ligger i at inddrage forskellige typer af aktører.

**Den fælles politiske vision** for håndtering af vand langs hele Gudenåen betragtes som et væsentligt output, idet alle byråd har tilsluttet sig principperne eller retningen, herunder et princip om at tage gensidigt hensyn - en såkaldt musketéred mellem kommunerne om ikke at implementere klimatilpasnings tiltag, der skaber problemer i andre kommuner langs Gudenåen.

Endvidere har de syv kommuner vedtaget en **Helhedsplan for Vandhåndtering** langs Gudenåen. Denne er ikke et direkte output af C12, men det fremhæves af mange interviewpersoner, at ikke bare modelarbejdet, men også interessentinddragelsen i Gudenåpartnerskabet har været afgørende for, at det lykkedes at udarbejde Helhedsplanen inden for den 1-årige tidsramme, som politikerne udstak. Helhedsplanen udgør dog ikke den samlede klimatilpasningsplan, som C12-projektet lagde op til (IP12).

Repræsentanter for Region Midtjylland påpeger, at man ikke er nået i mål med en egentlig fælles klimatilpasningsplan for Gudenåen. Ingen af de interviewede repræsentanter for kommunerne har udtrykt lignende forbehold over for resultaterne. Forskellen bunder formodentlig i forskellige forventninger til projektet, hvor kommunerne i højere grad er gået ind i projektet med det formål at få viden og opbygge kapacitet og i mindre grad med et mål om en fælles plan.

Til gengæld, fremhæver nogle politikere, at arbejdet med Helhedsplanen har skabt **politisk engagement** i klimatilpasning langs Gudenåen.

Partnerskabets to delprojekter – modeludvikling og interessentinddragelse – har bidraget til at **opbygge kapacitet til kommunernes fremtidige arbejde**. Vandløbsmodellen beskrives bl.a. som ’en ressourcekrævende men god investering’ (IP3), om end en repræsentant fra en enkelt kommune påpeger, at modellen primært har dokumenteret det, man godt vidste på forhånd (IP4).

Generelt peges der på, at borgerinddragelsesprocessen har vist veje til, og opbygget kapacitet omkring, borgerinddragelsesprocesser. Det kan åbne vejen for nye løsninger. Især fremhæver *kommunale medarbejdere*, at processen og den tilknyttede ph.d.-stipendiat, har klædt dem bedre på til at håndtere fremtidige inddragelsesprocesser af interessenter. *Lederne* er mere delte i deres vurdering. Synspunkterne her spænder fra det meget positive - i) at processen har opbygget kapacitet og viden, til ii) anerkendelse af selve processen til iii) en skepsis over om udbyttet står mål med de ressourcer, der er investeret i projektet. Det sidste synspunkt bunder ikke i en kritik af den konkrete proces, men i en skepsis over at selve C2C CC-ansøgningen bandt partnerne til interessentinddragelse på et bestemt tidspunkt i processen, et tidspunkt der i deres opfattelse viste sig ikke at være hensigtsmæssigt, fordi man endnu ikke havde løsninger, der kunne præsenteres for interessenterne (IP6, IP19).

Partnerskabet **har styrket samarbejdet mellem Gudenåkommunerne**. Tilliden mellem kommunerne er styrket, men fra et i forvejen højt niveau - *især blandt embedsmændene*, der i forvejen har arbejdet sammen på tværs af kommunegrænser. Oplevelsen af et forbedret samarbejde er dog størst blandt medarbejdere, der har været mere centralt involveret i projekt, mens andre medarbejdere og ledere påpeger, at projektet muligvis har udvidet det samarbejde, der eksisterede mellem kommunerne omkring Gudenåen, men at projektet ikke nødvendigvis har været afgørende for samarbejdet på forvaltningsniveau.

På *politikerniveau* har der også været en eksisterende samarbejdsstruktur i form af Gudenåkomiteen, men både medarbejdere, ledere og politikere fremhæver, at partnerskabet **har bidraget til ’at løfte klimatilpasning og vand ind i det politiske rum’** og har skabt et fælles vidensfundament, der bidrager til at forbedre kvaliteten af samarbejdet (IP7, 9, 12). Dertil kommer, at den fælles forståelse af, og viden om, løsninger klæder kommunerne på til at ’tale med én stemme’ fremover, når vandproblematikker kommer endnu højere på dagsordenen (IP8, 10). Nogle aktører, både deltagere og eksterne observatører, oplever fx, at der er færre konflikter langs Gudenåen (IP8,18).

### 5.1.3 Opsamling

Der er generel enighed om, at C2C CC med vandløbsmodellen, interessentanalyse og interessentinddragelse har bidraget til forøget viden om Gudenåen og derigennem også har vist, at forventninger om konkrete tiltag som opstrøms vandparkering og grødeskæring ikke udgør holdbare løsninger for den samlede Gudenå. Den viden bidrager også til bedre dialog mellem embedsmænd og politikere og borgere. Ligeledes er samarbejdet på tværs af kommuner omkring klimatilpasning blevet styrket.

Enkelte politikere efterspørger dog, at projektet i højere grad havde frembragt konkrete løsninger. Nogle steder har der på det politiske niveau været en frustration over, at C2C CC ikke har kunnet pege på et 'quick-fix' i forhold til at identificere en klimatilpasningsløsning for Gudenåen. Region Midtjyllands repræsentanter påpeger, at målet om en egentlig fælles klimatilpasningsplan for Gudenåen ikke er opnået.

Der er også enighed blandt kommunale embedsmænd, ledere og politikere om, at borgerinddragelse og interessentanalyse har frembragt ny og langt mere varieret viden om, hvilke problemer forskellige interessenter langs Gudenåen oplever og alvorligheden heraf. Generelt peges der på, at borgerinddragelsesprocessen har vist veje til, og opbygget kapacitet omkring, borgerinddragelsesprocesser. Det kan åbne vejen for nye løsninger.

Mange påpeger, at partnerskabet har skabt nye, og ikke mindst, har udviklet eksisterende, samarbejdsrelationer i forhold til klimatilpasning. Det gælder både på forvaltningsplan og på politisk niveau.

Samlet set har partnerskabet leveret på de fleste af de opstillede forventninger, og i overensstemmelse med netværkslitteraturen er der skabt resultater som ikke nødvendigvis ville være skabt uden partnerskabet. Det gælder både vandløbsmodellen og den brede borgerinddragelsesproces samt den viden disse har frembragt om henholdsvis virkemidlernes mulige effekt og interessentlandskabet. Samtidig har partnerskabet dannet grundlag for det politiske arbejde med en Helhedsplan for Gudenåen, der blev foranlediget af store oversvømmelser.

I det følgende analyserer vi, med udgangspunkt i analysemodellen, hvilke forhold der har fremmet eller hæmmet opnåelsen af resultater.

## **5.2 Partnerskabet C12's netværkskarakteristika**

### **5.2.1 Sammensætning**

Partnerskabets direkte deltagere består af de syv kommuner langs Gudenåen samt Skanderborg Forsyning. Partnerskabet er desuden indlejret i det overordnede C2C CC-projekt, hvorved også Region Midtjylland og især C2C CC-sekretariatet kan siges at være en del af partnerskabet. Ligeledes indgår partnerskabet i netværksrelationer med en række interessenter i Gudenåens opland, konsulenter købt ind på delprojekterne og videnspartnere tilknyttet C2C CC og relevante ministerier.

Kernen af aktører i C12-netværket består af en gruppe af embedsmænd fra kommuner og forsyningsselskab, som har stået for projektledelse, sekretariatsfunktioner og deltaget i arbejdsgrupper under de to delprojekter. Hertil kommer, at C2C CC-sekretariatet har deltaget aktivt i arbejdet med modeludvikling og interessentinddragelse og har stået for den del af administrationen, der kobler til bevillingsgiverne i EU LIFE-programmet. Et væsentligt udgangspunkt for arbejdet var, at der var en EU-finansiering på plads (IP6).

Det er en relativt afgrænset gruppe, hvor der har været jævnlige møder. På dette embedsmandsplan har der været en fælles vision for projektet (IP3) og en relativt høj grad af konsensus og tillid mellem deltagerne (IP3, 12, 19). Her har interessen i udgangspunktet været drevet af at få en bedre forståelse af

Gudenåen som samlet hydrologisk system, samt viden om klimatilpasningsløsninger. Den generelle enighed i netværket bunder bl.a. i en lang historik med kommunale samarbejder langs Gudenåen; der eksisterede således allerede relationer mellem deltagerne før C12-projektet, blandt andet gennem fælles tilsyn og arbejde med regulativet for Gudenåen (IP1, 3, 4, 7, 8), ligesom der også på embedsmandsplan eksisterede samarbejdsrelationer mellem region og kommuner (IP12). Generelt har der i arbejdet med C12 været et kollektivt bidrag og en kollektiv opbakning til de handlinger, som er identificeret i gruppen (IP2), og der har således været et stort fagligt engagement i projektet blandt gruppen af embedsmænd (IP3, 5, 10). Dog har intensiteten i engagementet varieret mellem kommunerne (IP5, 8) – fx påpeger nogle kommuner, at Gudenåen ikke skaber store problemer i deres kommuner, hvorfor de heller ikke har haft så stort behov for projektet.

Når man bevæger sig væk fra kernen i partnerskabet varierer engagementet og interesserne.

De *administrative ledelser* i kommunerne har deltaget i varierende grad. Nogle ledere har været involveret bl.a. i selve projektansøgningen og har derfor haft kendskab og engagement i projektet, mens andre har været mindre involveret og har vidst mindre om projektet. Nogle medarbejdere fremhæver, at de har haft god ledelsesopbakning (IP2, 3); andre har oplevet det som et problem at deres leder især i starten ikke vidste nok om projektet til at kunne give medarbejderen opbakning, men heller ikke har kunnet agere bindeled mellem det tværkommunale samarbejde på medarbejderniveau og kommunens politikere (IP4, 5, 14). Det har blandt andet betydet, at politikerne i nogle tilfælde havde misvisende forventninger om, at C12 ville kunne anvise konkrete løsninger på oversvømmelserne langs Gudenåen (IP4). Samtidig har nogle medarbejdere oplevet at det var en udfordring, at få administrationerne på tværs af syv kommuner til at se en fælles linje (IP4, 5).

De *kommunale politikere* har undervejs i projektperioden givet varierende opmærksomhed til Gudenå-udfordringerne og til partnerskabet. Der har ifølge flere aktører - både politikere, medarbejdere og regionsrepræsentanter - manglet en stærkere forankring af partnerskaberne på det politiske niveau i kommunerne (IP6, 8, 11, 14). Den politiske opmærksomhed har været størst, når der har været konkrete oversvømmelseshændelser som i vinteren 2020, hvor fx Svostrup Kro udgjorde et stærkt billede på problemerne for Gudenåens lodsejere (TV2Østjylland 2020, IP8). Det resulterede i, at de syv kommuners borgmestre igangsatte deres eget initiativ, Helhedsplanen, uden om det arbejde der foregik i C12 (IP2, 5, 14, 17). Nogle påpeger, at C12 ikke var tilstrækkeligt synligt på politikerniveau, dels fordi C12 projektet med dets fokus på modeller for politikere fremstod som et teknisk projekt, der ikke indbød til politiske beslutninger (IP7, 14), dels fordi det for travle politikere var svært at overskue aktørlandskabet med både Gudenåkomité og C12 (IP11). Dertil kommer, at modelanalyserne i C12 pegede på, at der ikke fandtes enkle løsninger, der kunne implementeres bredt i vandløbet, men at man i et vist omfang må acceptere oversvømmelser eller permanent vådere områder og derfor må prøve at gøre plads til vandet (IP2). Denne 'ikke-løsning' har været svær for politikerne at acceptere, selv om den beror på fagligt baserede analyser (IP 9, 10, 11). Både medarbejdere og politikere påpeger, at politikerne i de enkelte kommuner orienterer sig mod *kommunens* borgeres problemer, så der kan både være politisk uenighed om løsninger på tværs af kommunegrænser, ligesom konkrete løsninger påvirker interesser forskelligt, hvilket kan få betydning for præferencer for forskellige virkemidler (IP3, 4, 5, 11).

Dertil kommer som nævnt, at naturgivne forhold betyder, at problemerne varierer i karakter og intensitet mellem kommunerne (IP2); ikke alle rammes eller rammes lige hårdt af oversvømmelsesproblematikker. Flere kommuner er derfor gået ind i partnerskabet med et ønske om at C12 skulle tillade lokal variation i løsninger (IP8). Modelarbejdets resultater har dog også vist, at det er mere relevant at arbejde med lokale løsninger, mens der mod forventning ikke er fagligt belæg for at arbejde med fx vandparkering opstrøms for at beskytte nedstrømskommuner (IP2, 5). Til gengæld viser analyserne, at politisk og offentligt populære tiltag som grødeskæring i en kommune i den øvre del af Gudenåen medfører større vandmængder længere nede i Gudenåen. Det udfordrer den politiske vilje, at politikerne skal træffe beslutninger, der har betydning uden for egen kommunegrænse (IP5, 11, 18).

Der er således en række forhold omkring kommunalpolitiske interesser, der ifølge de interviewede har bidraget til at reducere politikernes engagement i C12-netværket. Foruden de nævnte interesser har nogle af de interviewede, heriblandt - men ikke udelukkende - repræsentanter for regionen, den opfattelse, at kommunernes politiske ledelser ikke ønsker at åbne op for en regional rolle i klimatilpasning og derfor måske har været mindre motiveret for at deltage i et C2C CC-relateret tiltag. Det er ikke en opfattelse, der fylder blandt de interviewede kommunalpolitikere, om end en enkelt peger på, at kommuner og region kan have konkurrerende interesser omkring rollefordelingen på klimatilpasningsområdet (IP10).

**Region Midtjylland** har som koordinator af C2C CC-ansøgningen, spillet en væsentlig rolle som initiativtager til Gudenåpartnerskabet, C12. Regionen så Gudenåen som en interessant case for C2C CC, fordi den gav mulighed for at arbejde sammen om klimatilpasning på tværs af organisatoriske og geografiske grænser (IP12). Regionens interesse i klimatilpasningsarbejdet udsprang af regionens udviklingsstrategi, hvor klimatilpasning var prioriteret som et indsatsområde, der havde betydning for regionaludvikling (IP12). Men uden myndighedskompetence, har regionen primært set sig selv som facilitator af vidensudvikling og samarbejde (IP12). Regionen deltager i partnerskabet primært via sekretariatsfunktionen for C2C CC, hvormed regionen bidrager med viden, jura og ressourcer, mens regionen ikke på det politiske niveau - ifølge kommunale interviewpersoner - har været en synlig aktør (IP1, 2, 3, 8). Kommunale repræsentanter og de interviewede eksperter fremhæver, at sekretariatet har deltaget direkte i projektarbejdet og bidraget væsentligt i forhold til både interessentinvolvering og interaktionen med de konsulenter, der blev ansat til modelarbejdet. Det har således haft stor værdi for projektet, at en sekretariatsansat har kunnet bidrage med både faglig kompetence og stor projektledeleserfaring.

Hvad angår den bredere gruppe af **interessenter** i Gudenåens opland, er den meget divers, dels på grund af projektets store geografiske skala, dels variationen i problemernes alvorlighed på forskellige strækninger samt endelig de mange anvendelser langs Gudenåen (IP2, 6, 19). Interessenterne blandt de interviewede varierer således. Lodsejere, der påvirkes direkte af oversvømmelser, har været mere optagede af at diskutere konkrete løsninger, som fx grødeskæring, mens andre aktører har haft mest fokus på at bevare natur- og biodiversitet og andre igen har haft mest fokus på mere overordnede tilgange som at tilpasse arealanvendelsen til de ændrede vandmængder, fx gennem multifunktionel jordfordeling (IP15, 16, 17, 19). Interessenterne repræsenterer desuden ret forskellige holdninger og er således ikke altid enige (IP16). En af de interviewede fremhæver det som en udfordring, at når der arbejdes med

værdisætning som i C2C CC, så ender det med, at man fokuserer på byerne, og ikke det åbne land, da det er i byerne, at de omkostningstunge skader sker (IP16). En anden interviewperson fremhæver, at en generel risiko ved at gennemføre interessentinddragelse på oplandsskala i så stort et opland er, at det kun bliver de mest aktive og vidende aktører, der deltager (IP11). Dette har projektet dog søgt at imødegå ved, at en af de væsentlige aktiviteter i interessentinddragelsen bestod af fire geografisk opdeltede workshops. Her deltog i alt 84 lokale repræsentanter for natur- og landbrugsorganisationer, lodsejere, rekreative organisationer og turisme samt kulturinstitutioner, statslige styrelser og enkelte borgere (Jørgensen og Jensen 2021). Forud for de fire workshops var der gennemført interviews med interessenter. Endvidere har enkelte interessenter deltaget i følgegruppemøder i relation til Helhedsplanen. Interessenter peger dog på, at involveringen har været relativt overfladisk, men også at de er lidt i tvivl om, hvilke møder der er afholdt i hhv. C12- og Helhedsplan-regi (IP15, 16).

Den relativt store variation i interesser, herunder også hvor direkte forskellige aktører påvirkes af Gudenåen, afspejler sig i forskellige opfattelser af både årsagen til problemer og mulige løsninger. Grødeskæring som emne har fået forholdsvis meget opmærksomhed og har også i særlig grad delt aktørerne. Fx oplever nogle lodsejer-/landbrugsinteresser, at der har været 'politisk vilje' til grønne løsninger i to af kommunerne, men at forvaltningen og de øvrige kommuner har bremset den løsningsmulighed (IP17). Omvendt betegner en anden organisation det som 'hovedløst', at man overhovedet har overvejet grønne løsninger, fordi modelanalyserne har vist, at det ikke er en reel løsning om vinteren, hvor oversvømmelserne typisk forekommer (IP 15). De forskellige interessenter har dog god forståelse for, at andre kan have divergerende synspunkter. Der er ret divergerende opfattelser, idet nogle finder, at der er store problemer med åen, mens andre fx finder, at klimatilpasning giver nye muligheder (IP14). De interessentmøder, der har været, har ikke umiddelbart frembragt en fælles forståelse blandt interessenter ift. løsningsmulighederne (IP8).

### 5.2.2 Ressourcer

Partnerne i C12 har i kraft af C2C CC fået tilført ressourcer til arbejdet med klimatilpasning, ikke mindst den samlede vandløbsmodel, som de enkelte parter ikke nødvendigvis ville have kunnet finansiere eller løfte alene. I den forstand har EU-finansieringen været afgørende for partnerskabets resultater. Samtidig peger flere parter på, at de har været udfordret af, at de selv skulle medfinansiere projektet med timer – også med langt flere timer end de oprindeligt havde afsat. I den sammenhæng har det været en særlig udfordring, at man valgte at fordele ressourcerne ligeligt mellem partnerne, fordi partnerne har haft forskellige grader af interesse i projektets resultater, da problembyrden varierer i de enkelte kommuner (IP2, 8, 13). Ifølge regionens repræsentanter ville det have været muligt at omfordele midlerne undervejs, men det har parterne ikke ønsket. Samtidig var der fra kommunernes side i ansøgningsfasen et ønske om, at projektet ikke blev for stort, hvilket bl.a. hænger sammen med EU's krav om medfinansiering. Det betød, at man ikke ville øge ansøgningssummen (IP13), da det også ville øge størrelsen på medfinansieringen. Generelt er sagsgangen ifølge en af de interviewede mere krævende i kommunale samarbejder end ved interne projekter (IP4).

### 5.2.3 Netværkets tilblivelse

Som nævnt er C12 opstået i forbindelse med den større ansøgning til EU om C2C CC-projektet. Regionen var initiativtager og kontaktede Gudenåkomiteén, uden dog at blive mødt med den helt store entusiasme (IP6, 13). Skanderborg Forsyning argumenterede for behovet for en samlet vandløbsmodel og fik efterhånden solgt den idé til nogle af kommunerne, ikke mindst de der havde størst problemer med Gudenåen (IP 13). Andre peger på, at Silkeborg Kommune var drivende i ansøgningsprocessen. Processen foregik på forvaltningsplan mellem regionens medarbejdere og embedsmænd i kommunerne, herunder teknikchefer og vandløbschefer. Nogle af de interviewede peger på det faktum at initiativet til projektet kommer nedefra, som en del af forklaringen på det manglende politiske ejerskab til C12. Selv om politikerne i sidste ende godkender projektet har de ikke været involveret i udviklingen af det og har dermed heller ikke den samme opmærksomhed på projektet som de ville have haft, hvis de selv havde sat det i gang (IP8).

### 5.2.4 Opsamling: betydningen af netværkets karakteristika

Netværkets karakteristika har påvirket dets samarbejde og resultater i flere – delvist modsatrettede - retninger. Sammensætningen er kendetegnet ved, at der har været en relativt koncentreret kerne bestående af medarbejdere med en stærk fælles faglig interesse i projektet, fælles problemopfattelse og engagement, hvilket har bidraget til at skabe ny viden og opbygge ny faglig kapacitet på tværs af organisatoriske grænser (kommuner og forsyningsselskab), hvilket ifølge alle interviewede har stor værdi. Men uden om denne kerne består netværkets partnere af en mere kompleks og divers gruppe, til dels ledere, men især politikere og interessenter, som har haft forskellige forventninger til projektet og ikke mindst varierende opmærksomhed, hvilket i nogen grad har hæmmet, hvor langt man kunne nå med en fælles plan. Her peges der især på politikernes manglende opmærksomhed på og interesse i projektet som en hæmsko (se også nedenfor). Ligeledes har kommunernes interesse i projektet varieret med problemgraden i den enkelte kommune, hvilket har medført varierende engagement kommunerne i mellem. Kommuner, der har haft stærk interesse i at få tacklet problemer, har været drivende i processen; i disse kommuner har der været politisk bevågenhed og dermed tid og opmærksomhed til projektet.

Ophængen i det overordnede EU-finansierede C2C CC-projekt har grundlæggende fremmet, at man opnåede resultater, både i kraft af de konkrete ressourcer det gav, og de forpligtelser det har medført. Men projektet har samtidig krævet mange ressourcer af kommunerne, hvor især kommuner med moderate interesser i projektet har oplevet det som en udfordring. Her peges der især på den ligelige fordeling af ressourcer (og forpligtelser) mellem parterne som en hæmsko for projektet.

## 5.3 Netværksstyring

Styring af partnerskabets arbejde er en væsentlig forudsætning for at skabe fælles retning, fremdrift og resultater i samarbejdet. Vi fokuserer her på projektets organisering, formelle og uformelle regler samt incitamenter til at deltage i samarbejdet og fordelingen af beslutningskompetence mellem de direkte deltagere i partnerskabet. I lyset af projektets faktiske organisering omkring en faglig kerne af medarbejdere i kommuner og forsyningsselskab er det væsentligt også at belyse relationerne mellem denne kerne og øvrige aktører, der har haft betydning for partnerskabets arbejde og resultater.

### 5.3.1 Projektorganisering og ledelse

Projektet har som nævnt været organiseret i arbejdsgrupper og ad hoc grupper primært med deltagelse af medarbejdere fra kommunale forvaltninger (primært vand- eller natur) og forsyningsselskaber samt en administrativ styrgruppe bestående af ledere eller medarbejdere. Arbejdet har været koncentreret om en relativt afgrænset gruppe, hvor der har været jævnlige møder (IP13). Denne struktur opleves som velfungerende, fordi den har givet mulighed for fagligt samarbejde omkring konkrete emner og leverancer. Det gælder både modeludviklingen i delprojekt 1 og interessentinddragelsen i delprojekt 2. Tilknytningen af et ph.d.-stipendiat i forbindelse med interessentinddragelse har ligeledes bidraget til at skabe fremdrift i den del af projektet.

Selve projektledelsesfunktionen for C12-delprojektet har i løbet af projektets seks år roteret blandt tre kommuner. Enkelte interviewpersoner peger på, at man ikke i ansøgningsfasen var tilstrækkeligt opmærksom på spørgsmålet om projektledelse, og at der ikke fra starten var afsat tilstrækkeligt med ressourcer til denne funktion (IP3, 5, 6); hvorfor der ikke været den helt store interesse fra parterne i at påtage sig funktionen især til sidst i projektet (IP5). Samtidig har der for nogle kommuner, som ikke havde så meget 'i klemme' været en forventning om, at kommuner med mere i klemme, tog projektledelsen (IP8). Den skiftende projektledelse har ifølge både kommunale og regionale repræsentanter udgjort en udfordring for kontinuiteten i projektet (IP3, 5, 6, 13). Skiftene i projektledelsen har hver gang ført til tab af viden og erfaring (IP5, 13) og har til tider gjort det svært 'at holde den røde tråd i projektet' (IP13). De kommuner, der har haft funktionen har dog oplevet, at der har været god overlevering/sparring mellem projektledere (IP2, 3).

Processen omkring udarbejdelse af en såkaldt varslingsmodel har også udgjort en projektledelsesudfordring, da der opstod uenighed med den eksterne partner om, hvad der skulle leveres. Processen trak ud og kostede mange ressourcer (IP1, 3, 5, 6, 7, 13, 14, 17, 20). Samtidig betød 1½ års forsinkelse med varslingsmodellen, at dialogen med politikere og ledere kortsluttedes, fordi man ventede på, at modellen kunne levere et output der kunne præsenteres (IP14). Her peges både på manglende erfaring og opmærksomhed i kontraktfasen (IP5, 14), ligesom mere involvering fra ledelseslaget i kommunerne kunne have gjort en forskel i dialogen med rådgiveren (IP4).

På trods af udfordringen er der generelt en meget stor anerkendelse af den indsats de konkrete projektledere har lagt i projektet, både i forhold til deres engagement og kompetencer (IP1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 14). Disse har – sammen med andre ildsjæle – givet meget til projektet, men projektledelsen har derfor også i en vis grad været båret af enkeltpersoners indsats (IP 13, 20).

Nogle har oplevet det som en udfordring for projektledelsen, at der var to ret enslydende projekter sideløbende – C12 og Helhedsplanen (IP2). Det har givet en uklar arbejdsdeling (IP1, 11), hvilket blev forstærket af, at de to projekter havde forskellige 'ordregivere', dvs. borgmestrene for Helhedsplanen og Gudenåpartnerskabet under C2C CC for C12 (IP2) og forskellige tidshorisonter (1 og 6 år) (IP1, 2, 19). Eksempelvis stoppede interessentinddragelsesprocessen ved Helhedsplanarbejdets afslutning, selv om den godt kunne have kørt videre i C12-regi (IP19). Men på trods af disse udfordringer har koordineringen og samarbejdet mellem projektlederne for Helhedsplanen og C2C CC har været velfungerende (IP1, 2, 3). Det har også fremmet arbejdet, at pro-



jektlederen for Helhedsplanen var fuldtidsprojektleder (IP1, 4). C2C CC-sekretariatet har også bidraget med procesledelseskompetencer og overblik (IP1, 2, 6, 10, 19).

Samtidig har regionens koordination til EU og kontrolfunktionen i forhold til EU-afrapporteringen været vigtig (IP3, 8), og sekretariatet er blevet mere synlige i denne funktion i løbet af projektet og har givet mere direkte sparring, fx i forhold til om konkrete leverancer levede op til EU's krav (IP3).

### 5.3.2 Mekanismer: Formelle og uformelle regler, incitamenter

Selve projektansøgningen og de produkter, der var lovet her, udgør det formelle grundlag for samarbejdet og har herved forpligtet parterne (IP6, 14). Deltagelsen i partnerskabet har samtidig været funderet på en uformel norm om, at man som kommune i Gudenåens opland burde deltage i samarbejdet (IP5). Budgettet blev fra starten delt ligeligt mellem parterne, hvilket også understøttede den fælles forpligtelse til at deltage. Som nævnt har ressourcfordelingen dog også udgjort en udfordring for sammenhængskraften, da kommunerne ikke har symmetriske interesser/behov (IP8). Det har betydet, at nogle kommuner har lagt en meget stor indsats – eller en større indsats end forventet – og er blevet drænet for ressourcer (IP2, 6, 7). En af de interviewede estimerer, at 30-40% af vedkommendes samlede arbejdstid i perioder er gået med at lede C12 (IP3). Andre har holdt igen med at bruge timer, netop fordi de ikke har haft et stærkt behov for projektets resultater (IP8). Potentielle konflikter omkring emnet er dog blevet foregrebet gennem åbne diskussioner, blandt andet på møder mellem administrative ledere, hvor man har gennemgået ressourceforbrug, forskelle i indsats og hvilke parter der på den baggrund kunne byde ind med nødvendige kompetencer (IP6, 8).

Projektbeskrivelsens produkter har som nævnt skabt fremdrift, men har altså også 'påtvunget' interessentinddragelse på et – efter nogles opfattelse – uhenigtsmæssigt tidspunkt.

Som det fremgår af ovenstående, har partnerne haft interesse i – om end i varierende grad – at få ressourcer til deres arbejde med klimatilpasning og dermed at få del i den kapacitetsopbygning, projektet indebærer (IP6, 7, 13, 2020). Projektets output, ikke mindst den samlede vandløbsmodel, har også ansporet til deltagelse. Regionens repræsentanter har oplevet, at parternes fokus på projektets output betydet, at disse har været mindre interesserede i at bidrage til andre dele af projektet, herunder det overordnede C2C CC-projekt. Den opfattelse bekræftes i nogen grad i interviews med kommunale partnere (IP6, 8). Nogle har således primært været interesseret i modeller, andre i at få konkrete bud på løsninger og enkelte i interessentinddragelsen.

EU-ophængt opfattes samtidig som dobbeltbundet, idet der fulgte en tung administration med de tildelte ressourcer (IP4, 5, 6). Fx udarbejdede alle kommuner hver sit regnskab, hvilket syvdoblede arbejdsindsatsen ift. hvis der kun skulle udarbejdes ét regnskab (IP5). Nogle finder, der har været (for) mange tværgående møder – møder fremmer videndelingen, men har samtidig kostet for mange ressourcer (IP6).

### 5.3.3 Vertikale relationer og beslutningskompetencer

Projektets organisering med en stærk kerne på medarbejderniveau har skabt et stærkt netværk, der har fremmet samarbejde omkring C12 projektets faglige output på tværs af kommunerne (se ovenfor vedr. netværkets sammensætning). Men beslutningskompetencen på medarbejderniveau er selvsagt afgrænset af det råderum og de rammer, hver enkelt kommunalbestyrelse udstikker. Man har nu den nødvendige viden til at handle på klimatilpasning omkring Gudenåen, ifølge embedsmændene, men der mangler politisk vilje i kommunerne (IP13, 20). Det er således en udfordring, at der er 'veto power' i de enkelte kommuner, og at de ikke er enige (IP4, 11, 15, 2020). Som én påpeger, er man ideelt set nødt til at træffe en beslutning på én gang – der kan i praksis ikke træffes beslutninger, hvis syv kommuner hver gang skal hjem og tage en decentral diskussion (IP11). Man prøvede at sikre opbakningen ved at udpege en styregruppe, bl.a. med deltagelse af administrative ledere fra kommunerne, men det viste sig ikke at være nok (IP13). Der har været et beslutnings-vakuum (IP14).

Partnernes politiske ledelser har generelt haft meget lidt fokus på C12-projektet, og det manglende politiske ejerskab har hæmmet netværkets beslutningskraft (IP7, 14, IP-2020). Derved har C12-arbejdet haft svært ved at komme ud over 'visionsplanet' (IP2020). Ligeledes har de administrative ledelsers nærhed til projektet varieret samtidig med, at ledelserne også må orientere sig efter politiske prioriteringer (IP4, 2020). Tilsammen har disse forhold betydet, at ledelserne i varierende grad har ageret bro mellem fagmedarbejdere og politikere, og den enighed, der har været på medarbejderniveau om projektet, er ikke slået igennem på politikerniveau på tværs af de syv kommuner. Politikere i de enkelte kommuner orienterer sig primært mod kommunens borgeres problemer, så der kan opstå politisk uenighed om løsninger på tværs af kommunegrænser (IP3, 4, 5, 11). De interviewede politikere udtrykker også, at det har været vanskeligt at bevare overblik og fokus i det, de har oplevet som en kompleks organisering omkring Gudenåen, inklusive politiske udvalg, de to samtidige projekter, C12-partnerskabet og Helhedsplanen, og Gudenåkomiteen.

Betydningen af politisk forankring viste sig, da oversvømmelserne satte klimatilpasning på dagsorden som et politisk problem, for da kom kommunernes borgmestre på banen og besluttede på kort tid, at der skulle udarbejdes en plan inden for et år (IP7, 11). Nogle fremhæver således, at det var afgørende for den politiske handlekraft, at det var borgmestrene, der tog initiativet, frem for fx Gudenåkomiteen eller kommunernes politiske udvalg (IP9, 11). Borgmestrene gav mere samlet opmærksomhed på planen (IP6, 11). Der er som nævnt generel enighed om, at udarbejdelsen af Helhedsplanen inden for den 1-årige tidshorisont kun var mulig, fordi det faglige grundlag var tilvejebragt gennem C12-projektet (IP3, 14, 20), men det påpeges også, at det er mindre klart, hvordan man kommer fra en fælles plan udarbejdet på medarbejderniveau til beslutninger om konkrete tværgående løsninger, der kan finansieres og få opbakning fra borgerne i de enkelte kommuner (IP13, 14, 18). Helhedsplanen, som den er udformet, har således ikke karakter af et egentligt beslutningsoplæg, men udgør et fælles vidensgrundlag for kommunernes videre arbejde med vandhåndtering langs Gudenåen (<https://helhedsplanguden-aaen.silkeborg.dk/Samlet-konklusion-og-anbefalinger>). Beslutninger om konkrete handlinger kræver derfor yderligere afdækning af lovgrundlag og omkostninger, og først der vil det vise sig, om handlingsplanen implementeres ud fra principperne i Helhedsplanen, også hvor politikere kan slå sig på 'de sprængfarlige emner' (IP20), dvs. hvor beslutninger indebærer trade-offs

mellem forskellige interessenter og hensyn. En konflikt om grødeskæring fremhæves som eksempel på denne problematik. Kommunerne har ikke kunnet blive enige om antallet af grødeskæringer i det nye regulativ for Gudenåen, og man har derfor haft behov for at anmode miljøministeren om at træffe en afgørelse på kommunernes vegne via en særlig bestemmelse i Vandløbsloven (IP4; Lyngsøe 2019). Politikere og interessenter i kommuner, der har været mest berørt af oversvømmelser langs Gudenåen, har ikke haft tiltro til modelberegningerne, der viste, at grødeskæring er et dyrt og kortsigtet tiltag, der ikke løser problemer med oversvømmelser (IP2, 8, 14). I Silkeborg Kommune, hvor emnet var mest politiseret, nedstemte teknik- og miljøudvalget således i første omgang Helhedsplanen på trods af, at kommunens forvaltning havde spillet en nøglerolle i arbejdet med planen (IP10). Begrundelsen var, at grødeskæring ikke fik nok vægt som virkemiddel (Tv2 Østjylland 2021). Det samlede byråd stemte dog senere for planen.

Foruden intra- og interkommunale relationer peger nogle kommuner også på **udfordringer i de statslige og EU reguleringsmæssige rammer**, hvor fx naturbeskyttelseslovgivning sætter snævre rammer for aktørernes handlemuligheder (IP2, 5). Flere kalder på en stærkere statslig understøttelse af en helhedsorienteret klimatilpasning, fx i form af forbedrede finansieringsmuligheder, mere fleksibel vandløbslov, der kan bane vej for nye typer løsninger, samt stærkere pres på kommunerne eller nye institutionelle løsninger, der kan sikre tværkommunalt samarbejde. Interviewpersonen fra Miljøministeriet påpeger dog, at Gudenå-kommunerne på trods af en opfordring fra miljøministeren til borgmestrene ikke har meldt ind med konkrete barrierer i den eksisterende vandløbslovgivning. Samtidig oplever en af Region Midtjyllands repræsentanter, at kommunerne ofte fokuserer på at løse enkeltstager, hvor man kunne opnå mere ved at tænke fx multifunktionelt (IP14).

#### 5.3.4 Opsamling: betydningen af netværksstyring

Der er generel enighed om, at projektorganiseringen på lange stræk har fungeret godt ift. at fremme de direkte faglige, projektoutput som vandløbsmodel, analyser og interessentinddragelse. Det tilskrives en kerne af stærkt engagerede medarbejdere samt kompetente og engagerede projektledere.

Der er nuancer i vurderingen.

Regionens repræsentanter og enkelte kommunale deltagere peger på, at der er sket videnstab ved skift af projektledere, mens de kommuner der har varetaget projektledelsen fremhæver, at det har fungeret – ikke mindst fordi overdragelse og samarbejde mellem projektlederne har fungeret. Der er en udbredt opfattelse af, at projektledelsen har fungeret i kraft af kompetente og engagerede individer, der i høj grad har drevet arbejdet.

Parallelorganiseringen med Helhedsplanen og C12-projektet har ifølge nogle skabt problemer ift. at skabe en klar arbejdsdeling, og det er tydeligt at politikere og interessenter har haft svært ved at gennemskue, hvilke processer der lå i hvilket regi.

Der er dog udbredt enighed om, at de to projekter kom til at spille fint sammen, fordi Helhedsplanen kunne trække direkte på arbejdet i Gudenåpartner-skabet, C12, mens Helhedsplanen havde politisk opmærksomhed og ejerskab. Personoverlappet mellem de to projekter på medarbejderplan har også bidraget til sammenhæng.

Selve projektansøgningen og de forpligtelser, der lå heri, kombineret med de tildelte ressourcer og en norm om at bidrage, har udgjort væsentlige mekanismer i at fremme samarbejdet i partnerskabet. Det gælder dog især på medarbejderplan og til dels på ledelsesniveau.

Den største udfordring i Gudenåpartnerskabet har været at få det tætte tværkommunale samarbejde på medarbejderplan integreret med de politiske beslutningsprocesser i kommunerne og i forlængelse heraf at skabe forpligtende samarbejde på det politiske niveau. Det har været relativt let for medarbejdere at arbejde sammen og nå til enighed om et fælles fagligt syn på klimatilpasning i Gudenåen. Men den politiske interesse for klimatilpasning har været båret af oversvømmelsessituationer, som på den ene side foranledigede et fælles politisk udspil, men på den anden side har vanskeliggjort egentlig fælles handling, fordi problemerne har ramt borgerne i nogle kommuner langt hårdere end i andre kommuner. Med Helhedsplanen og den fælles vision om, at klimatilpasningen skal være helhedsorienteret og tage hensyn til nabokommunerne, er der dog skabt en ramme og principper for fortsat koordination af klimatilpasningen, men ingen klare forpligtelser til at optimere den samlede vandhåndtering.

## 5.4 Funktioner

Netværk varetager typisk en række bestemte funktioner, der bidrager til samarbejde og resultater, eksempelvis koordination, videndeling og kapacitetsopbygning. Som vist i afsnittet om resultater ovenfor, peger flere på netop videndeling og kapacitetsopbygning som resultater af Gudenåpartnerskabet, C12. Her vil vi derfor kun kort tilføje enkelte yderligere pointer.

I forhold til **koordination** har selve projektlederfunktionen været vigtig i forhold til partnerskabets interne koordinering, mens C2C CC-sekretariatet har koordineret i forhold til bevillingsgiveren. Projektet har koordineret partnerne ved 'at stimle folk sammen' (IP8) og institutionalisere samarbejdet i arbejdsgrupper og regelmæssige mødefora. Det betyder, at der nu er etableret kontakter, hvor medarbejdere kender hinanden, hvilket øger tilbøjeligheden til samarbejde. Det er blevet lettere 'at tage telefonen', når der er behov for koordination (IP1, IP-2020). Men koordinationen har i den forstand været stærkest blandt de partnere, der har deltaget mest intensivt i projektet.

Nogle peger dog på, at fx timingen af interessentinddragelse ikke var koordineret med kommunernes behov for at inddrage, fordi ansøgningen forpligtede til inddragelse i fase 2 (IP6). Hvorvidt timingen opfattes som rigtig eller ej, kan dog også bunde i forskellige opfattelser af målet med interessentinddragelse. Hvis formålet primært er at afdække borgerne holdninger til – accept af – konkrete tiltag, lægger man vægt på, at inddragelsen først kan ske, når man har konkrete tiltag at præsentere (IP6). Hvis formålet med interessentinddragelse er co-creation, hvor interessenternes input er med til at forme løsninger, lægger man vægt på tidlig og løbende inddragelse (IP19).

Gudenåpartnerskabet har haft en høj grad af **videndeling** på medarbejderniveau og en mere moderat videndeling med ledere, politikere og interessenter. For at undgå tab af denne viden og øge den generelle fælles forståelse er det vigtigt at udbrede den udviklede viden inden for de deltagende organisationer, således at den forankres.

Både medarbejdere, ledere og politikere fremhæver desuden, at partnerskabet har bidraget til 'at løfte klimatilpasning og vand ind i det politiske rum' og således har bidraget til et fælles vidensfundament mellem forvaltninger og politiske niveauer.

De relativt få politikere, der har deltaget i den tværkommunale Gudenåkomite, er blevet informeret herigennem (IP9), mens den bredere kreds af byrådspolitikere først får alvor har fået viden gennem arbejdet med Helhedsplanen. På medarbejderniveau har videndelingen foregået gennem deltagelse i arbejdsgrupper og gennem diskussion af modeller, men der har også været en omfattende videndeling gennem det overordnede C2C CC-projekt, der har arrangeret studieture, seminarer og andre former for videnuveksling. Her har også ledere og visse interessenter deltaget. Igen har deltagelsen dog varieret mellem parterne, ligesom der over tid er opstået et vist forbehold over for tidsforbruget på sådanne aktiviteter. Men generelt peger interviewene på, at Gudenåpartnerskabet og det overordnede C2C CC-partnerskab har været effektive i forhold til at skabe fælles viden.

Som nævnt i resultatafsnittet har partnerskabet bidraget til væsentlig **kapacitetsopbygning** hos partnerne; det gælder både model og analysekapaciteten på vandløbet, og nye metoder til interessentinddragelse. Dermed har partnerskabet sikret en opkvalificering af kommunernes arbejde med klimatilpasning, der rækker ud over projektperioden – ligesom kapacitetsopbygningen i sig selv har udgjort et incitament til at samarbejde.

Til gengæld har nogle savnet, at Gudenåpartnerskabet (og C2C CC) havde gjort mere ud af **kommunikation** om projektet (IP4, 11), eksempelvis mediekommunikation.

## 6 Konklusion

Konklusionen samler op på og struktureres ud fra de fire spørgsmål, analysen har skullet besvare.

### 6.1 Hvad er der kommet ud af det tværkommunale samarbejde i Gudenåpartnerskabet – som (sandsynligvis) ikke ville være opnået uden samarbejdet?

Gudenåpartnerskabet er lykkedes med projektets to primære faglige mål: for det første, udvikling af en forbedret hydrologisk model for hele Gudenåen, der giver mulighed for at gennemføre scenarieanalyser og beregne effekter af forskellige virkemidler; for det andet, udvikling og afprøvning af nye former for interessentinddragelse, hvilket har givet en ny forståelse af aktørlandskabet i Gudenåens opland. Begge delprojekter har derved udviklet ny viden, der væsentligt forbedrer grundlaget for forvaltningsmæssige og politiske beslutninger om fremtidige klimatilpasningstiltag. Ikke mindst har man fået en bedre forståelse af sammenhænge – og mangel på samme – på tværs af kommunegrænser ved gennemførelse af forskellige tiltag. Konkret står det klart, at der ikke findes enkeltløsninger, eksempelvis vandparkering opstrøms, der vil kunne løse oversvømmelsesproblemer i hele Gudenåen, ligesom . Den viden bidrager også til bedre dialog mellem embedsmænd, politikere og borgere.

Endvidere har Gudenåpartnerskabet resulteret i tilslutning til en fælles politisk vision for Gudenåen, der indebærer fælles hensyntagen og en styrkelse af Gudenåkomiteen. Og ikke mindst skabte projektet et model- og vidensgrundlag, der muliggjorde udarbejdelse af en Helhedsplan for Gudenåen.

Projektet lægger også spor ud til fremtidigt arbejde og samarbejde på klimatilpasningsområdet. Internt i kommunale forvaltninger og forsyningsselskab har vandløbsmodel og interessentinddragelse bidraget til kapacitetsopbygning. Eksempelvis kan forvaltningerne mere generelt trække på de metoder til interessentinddragelse, som de har lært gennem projektet – og C2C CC mere generelt. Samtidig har projektet i høj grad udbygget samarbejdet på tværs af kommunale/organisatoriske grænser mellem medarbejdere, hvilket fremmer koordination af fremtidige problemer og løsninger på forvaltningsniveau. Der kræver dog, at den viden og de relationer, der er opbygget, institutionaliseres og deles i forvaltningerne, for at minimere sårbarheden over for udskiftning af medarbejdere. På det politiske niveau er klimatilpasning kommet på den tværkommunale dagsorden, primært fremskyndet af oversvømmelser, men understøttet af Gudenåpartnerskabet. Dermed er der lagt et fundament for forbedret koordination også på det politiske niveau, men det er stadig ikke klart, hvor langt man kan nå med fælleskommunale beslutninger i situationer, hvor der er interessekonflikter mellem kommunerne.

Projektet har således indfriet de fleste af deltagernes forventninger og leveret på projektbeskrivelsens målsætninger. Partnerskabet er dog ikke nået helt i mål på alle punkter. Især peges der på, at man ikke er nået langt nok med egentlig tværkommunale løsninger og beslutninger. Ligeledes peges der på, at man ikke fuldt ud har udnyttet det potentiale for udvikling af innovative løsninger, der ligger i aktiv og bred interessentinddragelse.

Om end der er vedtaget en Helhedsplan i kommunerne, svarer den ikke til den egentlige koordinerede handlingsplan, der var lagt op til i Gudenåpartnerskabet/C12s projektbeskrivelse. Helhedsplanen udgør ikke et oplæg til beslutninger om tiltag, der kan implementeres i kommunale klimatilpasningsplaner med henblik på at varetage tværkommunale hensyn langs Gudenåen. Vurderingen af dette varierer med aktørtype. Regionens repræsentanter konkluderer, at man ikke dermed er nået helt i mål, mens de interviewede kommunale repræsentanter lægger vægt på, at der nu er at langt bedre beslutningsgrundlag for kommunernes klimatilpasningsindsatser. I forlængelse heraf peger flere på, at partnerskabet ikke har demonstreret, at kommunerne på det politiske niveau vil kunne træffe beslutninger om tværgående tiltag, hvor der er interesseforskelle på tværs af kommunerne. Det står stadig åbent, om et tværgående partnerskab kan træffe beslutninger, der sætter helhedsløsninger for Gudenåen over enkeltkommuners foretrukne tiltag.

Endelig varierer tilfredsheden med de virkemiddelanalyser, der er lavet, idet politikere savner flere konkrete bud på løsninger, mens fagfolk på medarbejderniveau lægger vægt på, at det er væsentlig viden, at der ikke findes enkle greb, der kan løse oversvømmelsesproblemer.

## 6.2 Hvilke forhold fremmer hhv. hæmmer samarbejdet og opnåelse af resultater i netværket?

Partnerskabet kan altså i det store og hele betegnes som succesfuldt ift. de opstillede målsætninger. I dette afsnit vil vi på tværs af de undersøgte faktorer identificere de væsentligste forhold, der har fremmet partnerskabets resultater. Men selv om med en høj grad af resultatopnåelse, er der også grund til at opsamle på de faktorer, der har udfordret partnerskabet undervejs.

### 6.2.1 Forhold der har fremmet partnerskabets arbejde og resultater

Partnerskabet har udgjort en ramme for samarbejde mellem medarbejdere, der arbejder med klimatilpasning, vand og natur i de kommunale forvaltninger og i vandforsyningsselskabet. Der er derigennem udviklet et **netværk på tværs af kommunale/organisatoriske grænser** bestående af **medarbejdere med en fælles faglig interesse og en fælles mission**. Dette netværk har i høj grad bidraget til projektets faglige succes. To faktorer har været vigtige: netværket byggede videre på eksisterende relationer og den fælles faglige interesse på medarbejderplan bidrog til at skabe engagement og fælles forståelse. Samtidig har netværkets faglige karakter muligvis hæmmet en bredere interesse for partnerskabet (se nedenfor). Som bemærket har deltagelsen i nogen grad været koncentreret omkring en kerne af særligt interesserede kommuner, primært kommuner der oplever problemer med oversvømmelser fra Gudenåen.

Foruden netværkets faglige sammenhold har nogle elementer af **netværksstyringen** også bidraget til at sikre fremdrift i partnerskabet.

For det første har selve ophængen i et EU-projekt skabt en mere bindende ramme end normalt for partnerskaber. Der har på forhånd været opstillet produkter, som partnerskabet var fælles forpligtet på at opnå, og projektet har derfor også løbende skullet stå til regnskab for fremdriften. Guleroden var EU-finansiering af projektets aktiviteter, ikke mindst midler til modeludvikling, og dermed mulighed for kapacitetsopbygning på et stadig vigtigere politikområde. Der har dog også været en grad af medfinansiering i form af

medarbejdertimer. Dette økonomiske incitament har været suppleret af en fælles norm om at bidrage til projektet. Selve projektformuleringen har også afspejlet en typisk netværksfunktion: opbygning af viden og kapacitet. I den forstand har der været overensstemmelse mellem projektformål og partnerskabet som organiseringsform.

For det andet har projektledelsen – med det forbehold at projektlederfunktionen har skiftet flere gange undervejs – været vigtige i forhold til at fremme de direkte faglige projektoutput som vandløbsmodel, analyser og interessentinddragelse. Det tilskrives især nogle kompetente og dedikerede projektledere, der har taget rollen på sig. De har skabt koordination og fremdrift ved at sikre regelmæssige interaktioner igennem arbejdsgrupper og mødefora. C2C CC-sekretariatet har også især i projektets senere faser bistået med konkrete kompetencer, fx i forhandlinger med eksterne leverandører – og ikke mindst bidraget med projektledelsesassistance i forhold til EU- forpligtelserne.

Endelig har **aktivering af de vertikale relationer**, kommunale politikere i det omfang det er sket og – i endnu mindre grad - miljøministeren fremmet, at der faktisk blev udarbejdet en helhedsplan for Gudenåen, om end den ikke indeholder de bindende tværkommunale tiltag, der var visionen ved formuleringen af Gudenåpartnerskabet. Men analysen viser vigtigheden af, at få kommunalpolitikere på banen.

### **6.2.2 Forhold der har hæmmet partnerskabets arbejde og resultater**

På trods af den generelle målopnåelse er der forhold der har udfordret partnerskabets arbejde, ikke mindst i forhold til tværkommunale beslutninger.

Projektets geografiske udbredelse har medført stor variation i naturgivne forhold, aktørlandskabet, problemer og løsningsmuligheder langs Gudenåen. Alt i alt har der således været mange forskellige interesser, til tider konfliktende, på spil internt i kommunerne, men ikke mindst mellem kommunerne. I den kontekst har det ifølge interviewpersoner på tværs af de kommunale, regionale og nationale niveauer, såvel som NGO'ere, været en hæmsko for netværkets beslutningskraft, at de kommunale politikere ikke havde tilstrækkeligt kendskab, endsige ejerskab, til partnerskabet. To forhold kan være på spil. For det første peges der på projektets karakter, hvor modelarbejdet beskrives som en teknisk-faglig øvelse, der på lange stræk ikke har givet anledning til politiske beslutninger og dermed heller ikke har været synligt på det politiske niveau. For det andet peges der på selve projektets tilblivelse, hvor kontakten og samarbejdet om projektbeskrivelsen primært foregik mellem Region Midt og kommunale ledere og medarbejdere. Visionen om en fælles plan for Gudenåen kom således ikke fra kommunale politikere, og det har varieret i hvor høj grad politikerne har købt ind på den fælles vision. Ikke mindst ved de store oversvømmelser er politikerne i de hårdest ramte kommuner kommet under pres for at fokusere på løsninger til egne borgere. I den sammenhæng har tanken om i et vist omfang at acceptere vand og tilpasse arealanvendelsen frem for at fjerne vandet heller ikke været let at sælge.

Manglende involvering af kommunale ledere - i nogle kommuner - har også i nogen grad hæmmet partnerskabets gennemslagskraft. Det har for det første betydet, at lederne ikke har ageret bindeled mellem medarbejderplan og politikerne. Svingende ledelsesmæssig opbakning har også, oplever nogen,



svækket det pres partnerskabet kunne lægge på en ekstern partner i forbindelse med konflikter om leverancer, ligesom det har haft betydning for tildeelingen af ressourcer til projektet.

Analysen har endvidere afdækket en række forhold, der i en eller anden grad har udfordret det løbende samarbejde på forvaltningsniveau. For det første har der været stor forskel på behovet for og dermed interessen i projektet mellem kommunerne. Det har ført til forskelle i deltagelsen og dermed i det samlede udbytte af samarbejdet. Især har nogle nedprioriteret deltagelsen i vidensarrangementer.

Det kobler til et andet forhold, der af relativt mange fremhæves som en udfordring: på trods af at projektet har tilført ressourcer gennem EU LIFE programmet, opfattes deltagelsen som meget ressourcekrævende. Det gælder først og fremmest ift. selvfinansieringsdelen i form af personaletimer, men det gælder også midler til administration, dvs. afrapportering og regnskab, der opfattes som tung. Nogle kritiserer her den indledende beslutning om at fordele ressourcerne ligeligt mellem parterne i stedet for efter behov og deltagelse, mens andre argumenterer for at den lige fordeling af ressourcer var nødvendig for at skabe en fælles commitment til partnerskabet.

For det tredje har der ikke været afsat tilstrækkeligt med ressourcer til projektledelse, hvorfor denne post har roteret mellem tre kommuner. Det har ifølge de interviewede kostet kontinuitet og videnstab i overgangsperioderne, hvilket har ført til unødige diskussioner mellem partnerne. De konkrete projektledere har, som nævnt ovenfor, til gengæld spillet en positiv rolle for projektets fremdrift.

### **6.3 Hvordan påvirker forskellige aktører partnerskabets samarbejde og resultater**

En kerne bestående af engagerede medarbejdere på tværs af – nogle – kommuner samt flere stærke projektledere har spillet en afgørende rolle i at sikre fremdriften og sammenhængen i partnerskabet. Det skal nævnes, at analysen kun i meget begrænset omfang har haft fokus på forsyningsselskabets rolle, om end selskabets medarbejdere har deltaget både i modelarbejde og i interessentinddragelsesprocesser. Denne kerne af faglige medarbejdere har været suppleret af C2C CC-sekretariatet, indledningsvist især med administrativ assistance i forhold til at leve op til EU's rapporteringskrav. I løbet af projektet har sekretariatets rolle udviklet sig, så den også har omfattet faglig sparring i forbindelse med kommunikation med eksterne partnere (konsulenter) omkring modelarbejdet samt udvikling af metoder til interessentinddragelse.

Kommunale politikere og ledere, især de første, har tildelt partnerskabet begrænset opmærksomhed, men processen med Helhedsplanen har vist hvor vigtigt det er at have politiske beslutningstagere på banen, når tværkommunalt samarbejde skal løftes ud over et fagligt-teknisk niveau til et egentligt beslutningsniveau. Ikke desto mindre har det stadig været udfordrende for de syv byråd at nå til enighed om konkrete beslutninger. Nogle savner derfor en mere aktiv statslig rolle. Folketinget har igangsat arbejdet med en ny national klimatilpasningsplan og har i den forbindelse afsat midler til pilotprojekter, blandt andet et projekt der skal udvikle og afprøve helhedsorienteret planlægning for vandløbssystemer. Her er Gudenåen blandt de udvalgte pilotområder.

Endelig har et bredt felt af interessenter deltaget i processen gennem deltagelse i interviews og stakeholder workshops. Derved har de bidraget til en væsentlig bedre viden om bredden i ønsker og behov, men de har ikke haft mulighed for egentlig at være med til at designe løsninger.

*Samlet set* peger analysen på, at der har været et relativt sammentømret netværk, som har fremmet muligheden for at opnå resultater omkring C12, men i forhold til visionen om at nå frem til sammenhængende beslutninger for Gudenåsystemet har partnerskabet været svækket af ikke at have nogen egentlig beslutningskraft. Der er således tale om et netværk blandt fagfolk uden stærkt politisk mandat. Samtidig kan det konstateres, at der hvor beslutningskraften reelt har været placeret (kommunernes administrative og politiske ledelse, og delvis Folketinget), har der ikke været stor politisk vilje (eller enighed) til at træffe beslutninger for Gudenåen, hvilket for det første kan hænge sammen med uenighed om løsningerne og, for det andet, det forhold, at der måske er et fravær af såkaldt nemme løsninger for Gudenåen.

#### **6.4 Hvad kan man med udgangspunkt i ovenstående lære af Gudenåsamarbejdet med henblik på at forbedre tværgående samarbejder omkring klimatilpasning?**

Analysen giver anledning til både positiv og negativ læring, der kan sammenfattes under to overskrifter:

##### **Samarbejde er godt, beslutninger er nødvendige**

Gudenåpartnerskabet, C12, har vist, at et projektbaseret tværkommunalt partnerskab kan udgøre en frugtbar ramme for at udvikle samarbejde og konkrete resultater på forvaltningsniveau. Medarbejdere, der især i mindre kommuner, sidder relativt alene med planlægningen af et nyt politikfelt har fået et fagligt fællesskab og udviklet en fælles mission med kolleger på tværs af kommunegrænser. Netværket eksisterede på forhånd, men er blevet væsentligt udbygget i kraft af den ramme og de konkrete forpligtelser C2C CC-projektet opstillede. Projektets, og det overordnede C2C CC-projekts, fokus på at 'stimle deltagere sammen' til vidensarrangementer og konkrete projektaktiviteter har både udviklet relationer og bidraget til fælles problemforståelse og kapacitetsopbygning.

Analysen peger samtidig på to centrale udfordringer i partnerskabsmodellen. Den første er, at de horisontale og vertikale relationer skal integreres tæt nok til, at netværket har beslutningskraft. Både kommunale og regionale repræsentanter samt videnspersoner, der har deltaget i projektet, fremhæver, at C12 skulle have haft en langt stærkere politisk forankring, således at det horisontale samarbejde var opstået øverst i den kommunale politiske organisation – som det skete med selve Helhedsplan-projektet. Med andre ord foreslår kommunale partnere, at man ved lignende partnerskabsinitiativer rekrutterer kommunerne via politikerne og får dem til at formulere et projektbehov.

Den anden udfordring er, at et netværk bestående af ligeværdige aktører kan have vanskeligt ved at træffe beslutninger, der tager noget fra nogen af partnerne – eller som det beskrives, fungerer partnerskabsmodellen bedst, så længe der er et plussumsspil, men ikke ved et nulsumsspil, hvor gevinster til nogle medfører tab for andre. Flere peger på, at der har manglet nogen til at

sidde for bordenden for at sørge for at der blev truffet beslutninger ved konflikter. Gudenåpartnerskabet bidrager således til diskussionen om, hvordan man sikrer beslutningsdygtige samarbejder på tværs af organisatoriske grænser.

Et synspunkt er, at der er behov for en beslutningskonstruktion eller et myndighedsniveau over kommunerne (IP11, 12, 18) – eller som en formulerer det, 'større politiske muskler'. Interviewpersonerne kommer med forskellige bud på løsninger, til dels formet af deres position i kommune, region eller stat, men også ved afvejning af forskellige hensyn. En politisk-økonomisk tilgang til spørgsmålet er, at beslutninger skal træffes så tæt på berørte borgere som muligt, fordi man ved decentralisering kan differentiere efter lokale borgeres præferencer og derved opnår størst mulig samlet nytte, ligesom det lokale niveau giver god mulighed for at holde politikere ansvarlige og derved sikrer beslutningernes legitimitet. Men på områder, hvor der er spill-over-effekter, fx hvor vand krydser kommunegrænser, bør beslutninger træffes på et højere niveau end det lokale (Ostrom 2010, Boadway & Shah 2009). I det konkrete tilfælde med Gudenåen foreslår nogle interviewpersoner fx en governance-struktur med politikere fra de syv kommuner samt en regionspolitiker – det kunne have været skrevet ind i EU-ansøgningen fra begyndelsen (IP12). Et andet forslag er at tildele Gudenåkomiteen egentlig beslutningskompetence (IP20) – det ville nok kræve at der sker en systematik i forhold til hvem der sidder i komiteen og med hvilket mandat (IP11). En mulighed kunne være at tildele regionerne direkte myndighed på området, men det ville indebære, at kommunerne derved skulle afgive politisk magt, hvilket derfor vil være politisk følsomt (jf. ovenfor). Mere generelt kan det samtidig indvendes, at vand også overskrider regionsgrænser. Andre foreslår derfor, at man overvejer en konstruktion som vandrådene, der rådgiver kommuner på vandoplandsniveau, dvs. hvor forvaltningsgrænser netop følger vand-økologiske systemer (IP18). Ulempen ved en sådan model er dog, at vandrådene netop er rådgivende og ikke har myndighed. Endelig efterspørger nogle en stærkere statslig rolle (IP11); der forekommer ikke pt. at være en stor appetit på nationalt niveau for at overtage kommunernes rolle som myndighed.

Ud over en egentlig omfordeling af myndighedskompetence peger flere på, at staten kan fremme det tværkommunale samarbejde fx ved at give ressourcer til, eller bedre mulighed for, at finansiere tiltag, der sikrer helhedsløsninger på tværs af kommunegrænser, herunder omfordeling af jord. Ligeledes efterspørges et tydeligere statsligt krav til kommunerne om at finde fælles løsninger.

### **Forpligtelser og ressourcer smører samarbejdets hjul**

Som nævnt er det en væsentlig styrke ved Gudenåpartnerskabet, at det er indlejret i en forpligtende ramme. For det første har LIFE-projektet givet incitament til at deltage i et partnerskab, dels i form af ressourcer, dels i form af interesse i at få adgang til viden og kapacitet på et policy-område i udvikling. Dertil kom, at flere interviewpersoner gik med i ansøgningen baseret på en (selvpålagt) norm om, at man burde deltage i det fælles samarbejde.

Projektbeskrivelsen, der blev udarbejdet i fællesskab mellem regionens ansøgningsteam og det, der blev C12-partnerne, har også sikret at samarbejdet havde et klart fokus og konkrete produkter med deadlines. Det har som nævnt bidraget til, at partnerskabet har leveret resultater.

Analysen peger samtidig på forhold, der bør indgå i overvejelser ved formuleringen af fremtidige projektbaserede partnerskaber.

- Projektledelse gør en forskel – og der bør så vidt muligt være kontinuitet på projektlederposten. Det kræver, at der er afsat tilstrækkelige ressourcer til projektledelse så det er attraktivt, eller rimeligt, for en partner at påtage sig rollen.
- Ressourcefordelingsprincipper bør nøje overvejes. Analysen viser, at kommunernes forskellige grader af risikoudsathed i forhold til oversvømmelse fra Gudenåen er en faktor, som i et vist omfang spiller ind på deres 'commitment' i forhold til partnerskabet. Kommunerne er alle gået åbent ind i samarbejdet, men der har været en forskel i intensiteten, bl.a. fordi de potentielle fordele er skævt fordelt mellem kommunerne. Projektbudgettet er imidlertid udformet med lige store andele til alle partnere og ud fra en forventning om, at alle partnere bidrog på lige fod med egne ressourcer. Her peger flere på, at det havde været mere hensigtsmæssigt at fordele budgetterne med størst andele til de partnere, der havde størst behov og var mest aktivt involveret. Indvendingen herimod kan være, at man så fra start indbygger en forskel i deltagelsesgrad. Men det har modellen med ens budgetandele ikke forebygget. Alternativt skal man finde finansieringskilder, der kræver en mindre andel egenfinansiering og derved giver et endnu større incitament til deltagelse. En vis grad af egenfinansiering betragtes dog som en fordel i forhold til at sikre partnernes ejerskab til projektet.
- Fordele og ulemper ved klare projektforspligtelser. Projektbeskrivelsen er ovenfor beskrevet som en klar drivkraft mod partnerskabets resultater i kraft af de klare produkter og tidsplaner. Flere fremhæver dog, at der ved et projekt der løber over seks år, skal sikres rum til tilpasning og udvikling undervejs, så aktiviteter placeres tidsmæssigt og med et indhold, der tager højde for partnernes behov - der jo også udvikler sig undervejs.
- Som nævnt ovenfor, bør det på forhånd overvejes, hvilken governancestruktur, der kan sikre fremdrift og beslutninger - også hvor der opstår uenigheder undervejs. Herunder hvordan man får partnerskabet indlejret i politiske beslutningsstrukturer.

Endelig giver analysen af Gudenåpartnerskabet anledning til at overveje, hvordan netværket skal sammensættes. Sammensætningen bør afspejle partnerskabets overordnede formål. Gudenåpartnerskabet har i princippet haft en bred sammensætning, men som vist har netværket i sin kerne bestået af en relativt homogen gruppe af fagmedarbejdere i kommuner og forsyningsselskaber. Det har sikret udvikling af konkrete vidensprodukter og afprøvning af inddragelsesformer. Partnerskabet kan dermed betegnes succesfuldt rent fagligt. Samtidig har det leveret et meget væsentligt input til den politiske proces omkring Helhedsplanen. Men i forhold til partnerskabstilgangens ideer om at samle meget forskellige aktører og på den måde *samskabe* løsninger på tværs af kompetencer og interesser er partnerskabet ikke i samme grad lykkedes. Her peges interviewpersoner på, at der også skal sættes tilstrækkelig tid af til inddragelses- og beslutningsprocesser.

## 7 Referencer

Bachmann, R. & Inkpen, A.C., 2011: Understanding institutional-based trust building processes in inter-organizational relationships. *Organization studies*, 32(2), 281-301.

Bauer, A. & Steurer, R., 2014: Multi-level governance of climate change adaptation through regional partnerships in Canada and England. *Geoforum*, 51: 121-129.

Bednar, D., Henstra, D. & McBean, G., 2019: The governance of climate change adaptation: are networks to blame for the implementation deficit? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21:6, 702-717, DOI: 10.1080/1523908X.2019.1670050

Boadway, R. & Shah, A., 2009: Expenditure assignment Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Practice. Cambridge University Press.

Dehlbæk, C.B. & Merts, P.K., 2020: C2C CC [ingen titel – afrapporterer kvalitative telefoninterviews om fire emner, herunder det tværkommunale samarbejde i projektet]. Region Midt, 2020.

Hajer, M. & Versteeg, W., 2005: Performing governance through networks. *European Political Science*, 4(3), 340-347.

IPCC, 2022: Climate Change 2022. Impacts adaptation, vulnerability. Tilgængelig via: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FullReport.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf)

Jørgensen, M.U. & Jensen, B.H., 2021. Virtuelle workshops om interesser i og omkring Gudenåen. Efteråret 2020. Rapport udarbejdet Udarbejdet i fællesskab af: Projekterne Helhedsplanen Gudenåen og C12 Gudenåen. Januar 2021. Coast2Coast Climate Challenge.

Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, B. 2010:. Trust in governance networks: Its impacts on outcomes. *Administration & society*, 42(2), 193-221.

Lee, T. & Painter, M., 2015: Comprehensive Local Climate Policy: The Role of Urban Governance. *Urban Climate* 14: 566-577.

Lyngsøe, E., 2019: Uenighed om grødeskæring. Afgørelse ender hos ministeren. *Bjerringbro Avis*, 25. april 2019. Tilgængelig via: <https://ugeavisen.dk/bjerringbroavis/artikel/uenighed-om-gr%C3%B8desk%C3%A6ring-afg%C3%B8relsen-ender-hos-ministeren-2019>

Ostrom, Elinor, 2010. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20: 550-557.

Provan, K.G. & Kenis, P., 2008: Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.

Sørensen & Torfing, 2009: Making Governance Networks Effective And Democratic Through Metagovernance. Public Administration.

Torfing, J., 2016: *Collaborative innovation in the public sector*. (Elektronisk udgave.). Georgetown University Press.

TV2østjylland, 2021: Stor aftale om Gudenåen risikerer at falde. 9. december 2021. Tilgængelig via: <https://www.tv2ostjylland.dk/oestjylland/stor-af-tale-om-gudenaen-risikerer-at-falde>

TV2Østjylland, 2020: Én Gudenå, syv borgmestre og tre planer mod oversvømmelse. 5. februar 2020. Tilgængelig via: <https://www.tv2ostjylland.dk/silkeborg/en-gudena-syv-borgmestre-og-tre-planer-mod-oversvoemmelse>

# Appendiks A: interviewguide

## Interview temaer

- Generel interviewguide med udgangspunkt i kommunale embedsmænd
- Samme temaer til politikere og andre aktører, med enkelte tilpasninger

## Tema: Deltagelse i partnerskabet

Hvilke typer af partnerskabsaktiviteter har du deltaget i? Hvorfor disse?

Hvordan vil du beskrive din rolle?

## Tema: Resultater

Hvad har været din organisations primære formål med at deltage i C2C CC og C12?

Har din organisation fået noget ud af at deltage i C12, i givet fald hvad?

- I relation til klimatilpasning
- Evt. andre resultater

## Hvordan svarer udbyttet til dine/jeres forventninger?

Mere generelt, hvilke resultater er der evt. skabt i kraft af partnerskabet?

- I relation til klimatilpasning (eks. Innovative løsninger, kapacitetsopbygning, sammenhængende løsninger)
- Evt. andre resultater (eks: engagement i fælles problemstillinger, tillid, øget samarbejde)
- Hvad er indtil videre lykkedes godt hhv. mindre godt om noget?

## Tema: Hvad har fremmet hhv. hæmmet samarbejde og resultater?

Hvad har indtil videre været de vigtigste faktorer om nogen, der har **fremmet** samarbejdet i partnerskabet?

Hvad har været de vigtigste faktorer, om nogen, der har bidraget til at skabe **resultater**

## Opfølgende spørgsmål:

- Hvordan styres og koordineres samarbejdet?
- Er der aftalt procedurer for konflikthåndtering?
- Er der udviklet fælles forståelse af opgaven og tillid?
- Hvilken betydning C2C CC-ressourcerne haft for samarbejdet, om nogen?

Hvad har indtil videre været de vigtigste faktorer om nogen, der har **hæmmet samarbejdet** i partnerskabet?

Hvad har været de vigtigste faktorer om nogen, der har hæmmet partnerskabets muligheder for at skabe de **forventede resultater**

Evt. opfølgende spørgsmål:

- Fravær af nogle af fremmede faktorer, der er listet ovenfor

Konkrete spørgsmål:

- Hvilken betydning den politiske beslutning om at udvikle en Helhedsplan for Gudenåen påvirket samarbejdet i C12-partnerskabet?

## Tema: Aktører og roller

Hvilke (typer af) aktører har været vigtigst ift. at fremme partnerskabets samarbejde og resultater?

Er der nogen (typer) af aktører, der har udgjort en egentlig barriere ift. samarbejde?

Har relevante aktører udvist interesse for eller bidraget til partnerskabets arbejde?

## Relevante aktører:

Embedsmænd i kommunerne (medarbejdere og ledere)

Politikere i kommunerne

Regionen  
C2C CC-sekretariatet  
Andre:

- Ex spildevandsselskaber
- Ex interessenter
- Statslige myndigheder – fx Miljø- og Fødevareministeriet

**Tema: Læring**

Generelt, hvilke faktorer kunne forbedre partnerskabets samarbejde og resultater i den sidste del af processen?

Forventer I, at partnerskabet har blivende effekter efter C2C CC?

Hvad kan man lære af Gudenåsambejdet, der kan forbedre tværgående samarbejder omkring klimatilpasning



# GUDENÅPARTNERSKABET

En analyse af samarbejde om klimatilpasning på tværs af organisatoriske grænser

Denne rapport analyserer resultaterne og samarbejdsprocessen i Gudenåpartnerskabet, et delprojekt under Coast2Coast Climate Challenge. Gudenåen forventes ramt af stadigt større oversvømmelser, og Gudenåpartnerskabet, der består af de syv kommuner langs Gudenåen samt et forsyningselskab, blev etableret med henblik på at afdække muligheder for en helhedsløsning for klimatilpasning i hele vandsystemet og på tværs af kommunegrænser.