

Københavns lange skruetrækker.

Vinderessay for besvarelsen af opgaven: *"Kan offentlige bestyrelser sikre frihed under ansvar og dermed skabe plads til mere ledelse i den offentlige sektor?"*. Prisen er uddelt på Årets Offentlige Bestyrelseskonference 6. november 2018.

.....

En bil punkterer på motorvejen et sted i Jylland. Føreren mister kontrollen over køretøjet og rammer et andet køretøj, som derefter bryder gennem barrieren mellem de to modsatrettede kørebaner. Her inddrages yderligere tre køretøjer i ulykken med det resultat, at kørebanerne i begge retninger nu er blokeret og trafikken fuldstændigt ophører på dette afsnit af motorvejen.

Vejdirektoratet undersøger forholdene omkring ulykken, forbereder en ansøgning om tilladelse til at rydde vejbanen og sender ansøgningen op i det offentlige system. Ansøgningsprocessen tager ét år. Ved afgivelse af tilladelsen, efter ét års proces, bliver Vejdirektoratet i stand til at rydde motorvejen for de forulykkede biler og lade trafikken flyde igen. Såfremt en ny ulykke opstår, skal Vejdirektoratet atter indhente tilladelse til at rydde motorvejen, hvorefter en ny ansøgningsproces på ét år går i gang.

Ovenstående er et grotesk eksempel på en proces. Et eksempel, som heldigvis ikke afspejler virkeligheden ... på motorvejene.

Men motorvejen er en del af det transeuropæiske netværk, et omfattende projekt, igangsat af EU i 1980'erne og i samarbejde med den danske stat. Netværket kaldes i daglig tale TEN-T (Trans-European Networks Transport). I netværket indgår de såkaldte Motorveje Til Søs og i den forbindelse, er de danske havne vægtige samarbejdspartnere.

Flere danske havne er tidligere statsejede og er nu overgået til kommunalt selvstyre. De fungerer i praksis som statens forlængede arm i samarbejdet omkring TEN-T, men med egen ledelse. Selvstyret udmøntes enten som direkte styret af kommunalbestyrelsen og ledes af en selvstændig bestyrelse med både eksterne og kommunale repræsentanter eller som aktieselskaber. Arbejdet og organiseringen reguleres via Havneloven, som, i forhold til den tidligere statslige organisering, giver havne og kommuner større frihedsgrader.

Dermed udlægges både beslutningskompetence og ansvar til kommuner og de kommunalt udpegede bestyrelser. I praksis bør både ansvar og beslutningskompetence harmonere. Ganske som når staten i den virkelige verden udpeger Vejdirektoratet til at tage ansvar for motorvejene og samtidigt giver kompetence til at holde vejene ryddede f.eks. ved

ovenstående eksempel på en ulykke og selvfølgelig i samarbejde med relevante partnere såsom Politiet.

Dette virker logisk og forekommer heldigvis oftere end ej. Der er dog undtagelser for denne logiske sammenhæng mellem beslutningskompetence og ansvar. Lad os vende tilbage til de forulykkede biler på motorvejen. Derfra hæver vi os op over Danmarkskortet, hvilket vil gøre os i stand til at konstatere, at der i enden af motorvejene ofte er placeret kommunalt ejede havne, der binder landbaserede motorveje og Motorveje Til Søs sammen, altså knudepunkter for transport ud og ind af Danmark.

Knudepunkter, hvor staten har udlagt kompetencer til havnebestyrelser jævnfør et ønske om fleksibilitet i den daglige transport og en anvendelig infrastruktur med øget transport og mobilitet til følge. Lad os derefter glide fra skyerne og ned mod jorden igen, ned mod den nordlige del af Danmark, nærmere bestemt Hirtshals Havn og anvende denne som eksempel.

Havnen har en unik geografisk placering kun tyve minutters sejlads fra sejlruterne mellem Europas vestkyst, Storbritannien, Skandinavien og Baltikum, tæt på nogle af Europas bedste fiskepladser og lige ved starten af det europæiske motorvejsnetværk. Havnen er omdrejningspunktet for mere end 2500 arbejdspladser i en kombination af direkte beskæftigelse og afledte erhverv.

Et nøgletal er især relevant for Hirtshals Havn: Gennemsnitlig årlig oprensning af 350.000 m³ sand fra sejlrenden. Lad os et øjeblik dvæle over sejlrenden. Den er 150 bred og besejles under normale forhold af færger med længder op til 200 meter og dybgang på syv meter. Gennem denne rende passerede i 2017 1,9 millioner tons gods, 142.000 lastbiler, 734.000 personbiler og 2,4 millioner passager.

Sejlrenden til Hirtshals Havn sander jævnligt til på grund af den naturlige sedimentvandring i området, og det er nødvendigt med hyppig oprensning med kort varsel efter en storm. Bestyrelsen i havnen har brug for at garantere kunder, såsom rederier, at der kontinuerligt er en vis vanddybde i renden. Dette er selvfølgelig relevant for havnens forretning isoleret set, men også fra et nationalt og internationalt perspektiv for at holde vital infrastruktur åben. Det overskydende sand i renden kan oprensnes ved hjælp af en sandsuger og vil enten blive bypasset (flyttet op eller ned langs kysten) eller blive klappet (flyttet ud til havs).

Sejlrenden er en flaskehals i det europæiske transportnetværk og en tilsanding vil betyde en fuldstændig nedlukning af denne del af netværket. Ergo er det en vigtig og konstant

pågående opgave, som havnens bestyrelse har ansvaret for at løse. Omkring netop denne opgaves løsning er havnebestyrelsens ledelsesrum begrænset, da en oprensning af renden kræver tilladelse fra centralt hold for at løse denne decentrale opgave. København tager den lange skrutrækker op af værktøjskassen, rækker den over landet og drejer på lokale skruer.

En tilladelse til enten at klappe eller at bypasse gives enten til at oprense en vis volumen eller til at oprense i en årrække. En aktuel tilladelse i Hirtshals Havn lyder på oprensning af 500.000 m³ sand inden for en fem års periode med udløb af tilladelsen alt efter hvilket udløbsparameter, som ankommer først. Dette skal sættes i forhold til den gennemsnitlige årlige oprensning i Hirtshals Havn på 350.000 m³. Med andre ord er der tale om en tilladelse, som reelt løber i 17 måneder, hvis man lægger gennemsnitstallet til grund for en udregning. Længden af ansøgningsprocessen er omtrent ét år.

En havn lever derfor konstant på lånt tid, eller som den tekniske chef ved Hirtshals Havn udtrykker det: "Jeg har lige fået tilladelsen hjem og kan tage den i brug. Nu kan jeg så begynde at arbejde med den næste tilladelse."

Kan man forestille sig, at eksemplet med de forulykkede biler, som spærrer motorvejen i ét år, kunne blive en realitet? Næppe. Men situationen kan grundet tilladelsessystemet omkring oprensning af sejlrender opstå ved en havn i Danmark.

Lad os igen svæve op i skyerne og kaste et blik ned på Danmark og den perlerække af havne, som i væsentligt omfang binder nationen sammen med resten af verden.

Ned langs vestkysten ser vi en række havne lig Hirtshals Havn, som rammes af storme og sedimentvandring omkring deres sejlrender og som anvender tid på at forbedre og fremsende ansøgninger, og hvis virke er ubetinget afhængig af en tilladelse til oprensning.

Ned langs det østlige Danmark ser vi en række fjordhavne, som ikke rammes af storme og sedimentvandring, men hvis sejlrender mudres til af mere stillestående vand end ved de vestlige farvande. Deres virke er også ubetinget afhængigt af en tilladelse til oprensning.

Hvad sker der, hvis en tilladelse ikke gives? Eller hvis sedimentvandring og/eller tilmudring udvikler sig hurtigere, end tilladelsen kan behandles? Overordnet set vil en havnebestyrelse have to valgmuligheder. Den første er at lukke havnen ned og passivt acceptere, at transportnetværket forfalder og, som i tilfældet med Hirtshals Havn, ser 2500

arbejdspladser forsvinde. Selv en kort periode på få uger vil have katastrofale konsekvenser. Havnebestyrelsens anden mulighed er civil ulydighed, hvor man uden tilladelse oprener sejlrenden og holder transportnetværket åbent. Alt andet end den sidste mulighed forekommer utænkeligt. Præcist som det vil være utænkeligt at lade en del af motorvejen henligge ubenyttet i ét år.

Vi bevæger os nu fra himlen over Danmark og ned på et tilfældigt havnekontor et hvilket som helst sted i Danmark og videre ind i bestyrelseslokalet, hvor vi tager bestik af bestyrelsen ledelsesrum ved at stille en række spørgsmål, som opsummerer situationen.

Hvilke beslutninger kan en bestyrelse træffe? Og dermed stiller vi også implicit spørgsmålet: Hvilke beslutninger kan bestyrelsen ikke træffe? I den konkrete case kan Hirtshals Havns bestyrelse ikke selv træffe beslutning om at oprense sejlrenden, når lokale forhold, såsom vejr, spiller ind og bliver nærværende.

Hvilke konsekvenser har beslutninger? Og dermed også spørgsmålet: Hvilke konsekvenser er ved ikke at kunne træffe beslutninger? Denne manglende beslutningsmulighed hæmmer bestyrelsens ledelsesrum og kan potentielt lukke virksomheden. Bestyrelsen står med ansvaret for forhold, som den ingen kontrol har over eller mulighed for på eget initiativ at udbedre. Ligeledes vil konsekvenser påvirke nationale mål negativt, da transportkorridorer potentielt lukkes ned som følge af havnebestyrelsens manglende beslutningsret.

Hvilke økonomiske rammer påvirkes af bestyrelsens ledelsesrum? På operativt niveau anvender Hirtshals Havn én højt lønnet persons arbejdskraft i samlet en uge om året til at forberede, fremsende og følge op på ansøgningerne. Ligeledes opleves en tiltagende kompleksitet i ansøgningsprocessen. Omkostningseffektiviteten formindskes og der anvendes væsentlige ressourcer på at efterleve u hensigtsmæssige statslige processer, som konflikter med nationale mål.

Havne har grundet deres natur desuden også store summer bundet i anlægsaktiver. Disse skal ikke blot anlægges, men også vedligeholdes med høj kadence. Disse aktiver finansieres i stort omfang af fremmedkapital, som afføder kapitalomkostninger. Långiverne til disse store summer vil som minimum udarbejde basale omverdensanalyser for at udregne og kunne tilbyde lånerenter. Usikkerheden omkring en åben/lukket sejlrende vil alt andet lige påvirke renten opad, primært i form af en øget risikopræmie. Selv en lille stigning i renten på 0,25-0,50 procent opad vil påvirke et investeringsprojekt væsentligt. En havneudvidelse, alt efter de lokale forhold, koster op mod en milliard kroner, som skal forrentes.

Dog skal det understreges, at de kommunale selvstyrehavne har adgang til lave lånerenter via Kommunekredit. Disse lån er dog betinget af den lokale kommunalbestyrelses gode vilje til at afgive en kommunal garanti for lånebeløbet. Også her kan usikkerhed omkring en sejlrende påvirke politikernes holdning til at afgive garantier og risikere, at den øvrige kommunale økonomi måske skrider på sigt.

I det højere perspektiv vil en nedlukning af transportkorridorer, som følge af tillukkede sejlrender, have store samfundsøkonomiske konsekvenser, hvilket der ikke er plads til at beregne i denne korte tekst.

En afslutning på ovenstående refleksioner kunne være at øge havnebestyrelsernes ledelsesrum til at finde løsninger, som er tilpasset lokale forhold, og som gør det muligt for de lokale bestyrelser at realisere statens ønsker om gode transportforhold.

At lade bestyrelserne lede i stedet for at administrere.

Hvorfor overhovedet ansøge om noget så simpelt som at fjerne sand, der forhindrer trafik? Søger man tilladelse til fjerne sne, som naturen har lagt på de asfalterede veje? Nej. Transportnetværkene er anlagt for at blive benyttet, også når der er sne, eller når storme sander en sejlrende til.

Kunne en permanent tilladelse med krav om efterdokumentation af den udførte oprensning være en god løsning, som understøtter statens mål og samtidigt øger bestyrelsens ledelsesrum?

Efterdokumentation vil give sikkerhed for staten om, at havnene ikke går over gevind med oprensning. Samtidigt vil det give staten mulighed for kontinuerligt at udpege kommende års klap- og bypasspladser.

En sådan løsning vil ikke kræve nye kompetencer i bestyrelserne, da de vil kunne trække på det tekniske personale for information omkring de enkelte oprensningsbeslutninger. Statens ressourcer spares i ansøgningsprocessen. Havnenes interne ressourcer kan anvendes mere effektivt. Investeringsprojekter vil have kortere proces fra ide til udførsel og lettere ved at blive realiseret. Den nationale infrastruktur vil blive mindre skrøbelig.

Mit håb er, at denne tekst kan skabe debat omkring uhensigtsmæssige arbejdsgange i det offentlige, som mindsker bestyrelsernes ledelsesrum samtidigt med, at procedurerne er i konflikt med nationale mål. Hvis man giver en offentligt bestyrelse mursten at bygge med, bør man i et vist omfang også give den mørtel til at forbinde materialerne.