

I vandets frontlinje: Kommunen som kystbeskytter

Lokale svar på globale kriser – om byer og kommuners arbejde med grøn omstilling

Hvem er ansvarlige for at beskytte Danmark i lyset af de accelererende klimaforandringer? Hyppigere stormfloder og forventede havvandsstigninger kræver investeringer i mere og bedre kystbeskyttelse. Kommunerne bærer en stor del af det praktiske, økonomiske og administrative ansvar, men deres indsats udfordres af blandt andet uklar lovgivning, lokale konflikter, begrænset national koordinering og vanskeligt tværkommunalt samarbejde. Historiske og strukturelle ændringer har endvidere placeret kommunerne i en svær position: De skal levere tekniske løsninger og samtidig håndtere politiske

spørgsmål om ejerskab, finansiering, risikofordeling og demokratisk legitimitet. Artiklen analyserer kommunernes rolle som kystbeskytter og de dilemmaer, de møder i spændingsfeltet mellem stat, borgere og natur. Vi pointerer, at fremtidens kystbeskyttelse ikke kan overlades til kommunerne alene, men kræver en differentieret tilgang, hvor lokale initiativer udvikles inden for klare nationale rammer, og hvor konflikter anerkendes som produktive elementer i den kollektive beslutningsproces. Langtidsholdbare strategier, vidensdeling og bred inddragelse er derfor nødvendige for at sikre robuste danske kyster.

KRISTOFFER ALBRIS

Lektor,
Institut for Antropologi,
Københavns Universitet,
kristoffer.albris@sodas.ku.dk

ANNE SOFIE BEER NIELSEN

Ph.d.-stipendiat,
Institut for Antropologi,
Københavns Universitet,
asn@anthro.ku.dk

Et tværkommunalt samarbejde om kystsikring forpligter. ”Som en form for musketer-ed” holder man hinanden op på at levere. Det fortæller en af de fire kommunale medarbejdere til et af de ugentlige møder mellem Halsnæs, Gribskov og Helsingør Kommuner, hvor de planlægger det fælles kystsikringsprojekt ”Nordkystens Fremtid”, der vil gøre brug af strandfodring som den primære beskyttelsesform. Som et led i et tremåneders langt etnografisk feltarbejde på Nordkysten var Nielsen med til et af disse møder, hvor parterne diskuterede fremtiden for samarbejdet, men også de udfordringer, projektet siden opstarten i 2014 er løbet ind i. Samarbejdet beskrives desuden som ét, hvor ”2 + 2 giver 5”, idet tre relativt små kommuner har gavn af hinandens kompetencer.

Det faktum, at de tre kommuner har valgt hver deres finansieringsmodel, beskriver medarbejderne som ”en nødvendig forudsætning for samarbejdet”, da det svarer til de respektive politiske flertal i kommunerne. At samarbejde på tværs af det politiske spektrum har desuden sikret, at kommunerne på skift har kunnet navigere i samarbejdet mellem skiftende regeringer. Mellem 2020 og 2024 modtog de 86,7 mio. kr. i statsstøtte til det fælles kystbeskyttelsesprojekt. Selvom idéen er at søge om midler, der straks skal bruges, ender mange kommuner med at søge om forlængelse af fristen for at bruge midlerne, for at projekterne kan have en længere levetid. Nordkystens Fremtid er ingen undtagelse til dette. Blandt udfordringerne er en skiftende økonomisk opbakning til projektet og i særdeleshed projektets vurderede påvirkning af det marine

Natura2000-område ud for kysten. Uden tidligere eksempler på samme problematik har manglende procedurer forlænget myndighedsbetjeningen fra statens side. Det er en af de forklaringer, som gives af kommunerne selv, når de skal forklare, hvorfor projektet endnu ikke er realiseret. Det er endt således, at projektet skal kompensere for de kystnære stenrev i Natura2000-området, som strandfodringen påvirker.

Mødet, Nielsen deltager i, finder sted i slutningen af februar 2025, forud for at Nordkystens Fremtid sendes i otte ugers offentlig høring – godt tolv år efter at stormen Bodil ramte kysten og tydeliggjorde behovet for kystsikring. Siden er der sket meget med borgernes natursyn og fokus på klima. Den tværkommunale gruppe bag projektet oplever en større villighed blandt borgerne, fordi de mærker, at ændringerne på kysten accelererer. Den færdige ansøgning, hvilket inkluderer en miljøkonsekvensvurdering, blev indsendt i januar 2025 til myndighedsbehandling, som foretages af en anden gruppe på tværs af de tre kommuner. To af medarbejderne illustrerer med hænderne, hvor stor en bunke papirer, der er tale om. Efter borgermøder, offentlig høring og udførelsen af en hvidbog kan projektet opnå tilladelse, hvorefter det skal sendes i politisk behandling. Håbet er altså at stå med en politisk godkendelse i starten af 2026, så projektet kan sendes i udbud. Hvis der samtidig kan undgås klagesager over selve tilladelsen, kan selve kystsikringen etableres i 2028. Grundet uvisheden om, hvornår den næste Bodil stormflod rammer, har flere borgere i den mellemliggende periode været nødsaget til selv at etablere kystsikring. Det er på denne baggrund, at vi vil diskutere kommunernes rolle som kystbeskytter som en del af spørgsmålet om, hvorvidt det lokale niveau har svar i grønne kriser.

Billede 1: Eksempel på privat kystsikring af Nordkysten ved Tisvildeleje



Note: Foto taget af Anne Sofie Beer Nielsen, 2025.

Kommunen i frontlinjen



Det er i høj grad kommunerne, der står med det praktiske, økonomiske og forvaltningsmæssige ansvar for kystbeskyttelse og klimatilpasning

I Thomas Vinterbergs tv-serie *Familier som vores* træffer den danske stat en dramatisk beslutning: Landet skal lukkes ned, fordi omkostningerne ved at beskytte det mod havvandsstigninger er blevet for store til, at statens økonomi kan bære det. Serien skildrer en radikal fremtidsvision, men rejser et preserende spørgsmål: Hvem beskytter egentlig Danmark mod klimaforandringerne i dag? I den nuværende virkelighed spiller staten en mere begrænset rolle, end man måske skulle tro. Det er i høj grad kommunerne, der står med det praktiske, økonomiske og forvaltningsmæssige ansvar for kystbeskyttelse og klimatilpasning. Det er projektet Nordkystens Fremtid – som vi indledte med at fortælle om – et emblematiske eksempel på. Staten engagerer sig primært i enkelte særligt udsatte områder (f.eks. dele af den jyske vestkyst) samt via den centrale rådgivende rolle, Kystdirektoratet spiller vedrørende kystbeskyttelse. Og selvom lovgivningen placerer det formelle ansvar for beskyttelse mod stormflod hos den enkelte grundejer, er det i praksis ofte kommunerne, der forventes at tage initiativ og koordinere løsninger – både teknisk, politisk og økonomisk – for en lang række opgaver i forbindelse med kystbeskyttelse.

I de seneste par år har Danmark også oplevet flere alvorlige stormfloder, ikke mindst stormen Bodil i 2013, som medvirkede historiske stormfloder i blandt andet Roskilde Fjord. Senest forårsagede den store stormflod i oktober 2023 over en milliard kroner i skader (Gjerlev, 2023). En ny rapport udarbejdet af Danmarks Tekniske Universitet (DTU) der undersøger de økonomiske konsekvenser af fremtidige stormfloder i Danmark (Kaspersen et al., 2025) viser, at uden betydelige investeringer i klimatilpasning kan stormfloder påføre det danske samfund skader for mellem 211 og 282 milliarder kroner over de næste 100 år. Allerede i dag beløber de årlige omkostninger sig til omkring tre milliarder kroner, men dette tal kan stige til over 20 milliarder kroner årligt, hvis der ikke handles proaktivt. Undersøgelsen fremhæver også en betydelig stigning i antallet af mennesker og bygninger, der vil være i risikozonerne. Antallet af personer i risikoområder forventes at stige fra 66.000 i dag til mellem 175.000 og 245.000 i 2124. Tilsvarende kan antallet af oversvømmelsestruede bygninger vokse fra cirka 31.000 til mellem 86.000 og 117.000. Disse tal understreger behovet for en koordineret og omfattende indsats for at styrke Danmarks kystbeskyttelse og klimatilpasning. Det er derfor ikke uden grund, at udfordringen med at beskytte de danske kyster mod klimaforandringer – om end langsomt – er begyndt at blive et centralt politisk problem for kommunerne såvel som for staten.

I Danmark udgør den 7.300 kilometer lange kystlinje en vigtig del af både naturområder og bebygget areal, og med flere ekstreme storme og oversvømmelser i de seneste par år er det blevet klart, at fremtidens klimatilpasning ikke kan baseres på kortsigtede og hurtige løsninger. I takt med at klimaændringer intensiveres, og havvandsspejlet stiger, står de danske kystkommuner derfor over for en historisk og strukturel udfordring: Hvordan skal de beskytte deres kyster og borgere mod stormfloder, havvandsstigninger og erosion, samtidig med at de navigerer i et politisk landskab præget af politiske forandringer, komplekse reguleringer fra både Christiansborg og EU samt forskellige lokale interesser?

I 2007 blev EU oversvømmelsesdirektiv indført, som blandt andet pålagde medlemslandene at lave detaljerede risikoanalyser for oversvømmelsesrisici samt at lave konkrete planer for at adressere sådanne risici. Ansvar for implementering af direktivet tilfaldt primært kommunerne. I 2018 blev det desuden besluttet, at myndighedsrollen for behandling af private kystsikringsprojektsager overgik fra Kystdirektoratet til kommunerne, blandt andet for at forankre beslutningsprocesserne mere lokalt. Begge disse udviklinger – EU-direktivet og overdragelse af myndighedsrollen – har i samspil med et øget fokus på klimaforandringer og en række voldsomme stormfloder sat kommunerne under pres (Jørgensen et al., 2019).



Vi vil undersøge, hvordan historiske og strukturelle forandringer har placeret kommunerne i en kompleks rolle. Det er ikke kun et teknisk eller administrativt ansvar, men en politisk ladet opgave, hvor spørgsmål om ejerskab, finansiering, risikofordeling og demokrati presser sig på

I denne artikel vil vi belyse og diskutere kommunernes rolle som kystbeskytter med særligt fokus på de dilemmaer og konflikter, der opstår i spændingsfeltet mellem stat, borgere og natur. Vi vil undersøge, hvordan historiske og strukturelle forandringer har placeret kommunerne i en kompleks rolle. Det er ikke kun et teknisk eller administrativt ansvar, men en politisk ladet opgave, hvor spørgsmål om ejerskab, finansiering, risikofordeling og demokrati presser sig på. Foruden at inddrage eksisterende viden om kystsikring i Danmark bygger artiklen på tre overordnede kilder fra vores egen forskning til at belyse dette problem: 1) Erfaringer og indsigter fra Realdania-projektet Byerne og Det Stigende Havvand, hvor Albris deltog i en gruppe af forskere, der skulle undersøge og rådgive kommuners og byers udfordringer med havvand (f.eks. Jørgensen et al. 2019). 2) En kortlægning af alle konflikter om kystbeskyttelse i Danmark, som vi har lavet i forbindelse med forskningsprojektet *Coastal Conflicts*, baseret på en analyse af nyhedsartikler, høringssvar, og kommunale rapporter (Nielsen og Albris, 2025). 3) Tre etnografiske feltstudier – herunder over 80 interviews med borgere og kommunale medarbejdere – som Nielsen har udført i perioden fra september 2023 til maj 2025 i henholdsvis Køge

Bugt, Nordjylland, og Nordsjælland. Med afsæt i en case fra netop Nordsjælland – nærmere bestemt projektet *Nordkystens Fremtid* – dykker vi desuden dybere ned i nogle af de konkrete udfordringer, som kommunerne står overfor. Nordkystens Fremtid illustrerer, hvad der skal til for at lave et effektivt tværkommunalt samarbejde – hvilket er nødvendigt, da stormfloderne ikke kender til kommunale grænser – samt det fundamentale spørgsmål, som alle kystkommuner nødvendigvis må adressere, nemlig hvem skal betale for kystsikringen?

Artiklen afsluttes med en kort konklusion, hvor vi argumenterer for kommunernes centrale rolle som kystbeskytter, men samtidig peger på, at få ressourcer og uklare nationale rammer er en central hindring. For at sikre en fremtidig proaktiv tilgang til kystsikring og klimatilpasning af de danske kyster må de enkelte beskyttelsesprojekter tænkes ind i en større national strategi, hvor kommunerne får tilført de nødvendige kompetencer og ressourcer.

Mellem stat og borgere: kommunerne i klemme

Kommunerne står over for en lang række udfordringer med hensyn til at sikre de danske kyster: manglende ressourcer, uklare strategiske rammer, komplekse lovgivningsrammer, og udfordringer ved tværkommunalt samarbejde. Samtidig befinder kommunerne sig i en position midt imellem, men stadig i vandets frontlinje, hvor de både skal oversætte nationale strategier og regler samt imødekomme lokale bekymringer og forventninger fra borgere, grundejerforeninger, civilsamfundet og erhvervslivet. I det følgende vil vi gennemgå nogle af de problemer, der relaterer sig til disse udfordringer.

En nylig undersøgelse fra Kommunernes Landsforening (2024) peger for det første på, at mange kommunale projekter strandede i komplekse regler, økonomiske barrierer og borgerklager (KL, 2024). Kommunerne efterlyser derfor klarere nationale strategier, da det ofte er vanskeligt for den enkelte kommune at navigere i komplekse EU-regulativer og nationale miljøkrav. Særligt koblingen mellem kystbeskyttelseslovgivningen og anden miljølovgivning, f.eks. habitatdirektivet og planloven, skaber ofte juridisk usikkerhed. Dette gør det vanskeligt for kommunerne at træffe sikre afgørelser, og det skaber en risiko for klager, forsinkelser og i sidste ende frustration blandt borgerne. Kommunerne oplever i den forbindelse, at ansvaret for beslutninger i stigende grad er blevet flyttet nedad i systemet – fra det statslige niveau til det kommunale – uden at det nødvendigvis er fulgt op med tilstrækkelig støtte og vejledning fra statsligt hold.

For det andet mangler mange kommuner den tekniske kapacitet og specialtviden, som større og mere komplekse kystbeskyttelsesprojekter kræver. En undersøgelse (Jørgensen et al., 2019) af seks danske kommuner viser desuden, at arbejdet med kystsikring ofte er forankret i stærkt engagerede fagpersoner og tværgående samarbejde internt – men at disse faktorer er tilfældige og ikke

et resultat af en klar strategisk indsats. Mange kommuner må opfinde egne løsninger, hvilket fører til uensartede tilgange og ineffektiv erfaringsudveksling på tværs af kommuner. Det betyder, at kommunerne ofte må trække på eksterne rådgivere eller søge inspiration fra andre kommuners løsninger, hvilket kan føre til manglende lokal tilpasning og projektejerskab. Dette er især udtalt i mindre kommuner med begrænsede administrative ressourcer, hvor én eller få personer kan være ansvarlige for hele klimatilpasningsområdet.

En tredje udfordring ligger i de institutionelle forhold, der gør det vanskeligt at koordinere på tværs af kommunegrænser. Stormfloder respekterer ikke kommunale grænser, og mange kyststrækninger går på tværs af disse, men eksisterende samarbejdsformer er ofte ad hoc-baserede og afhængige af personlige relationer. Der er således behov for mere formaliserede strukturer og økonomiske incitamenter til tværkommunale løsninger, hvilket vi kommer ind på senere, når vi dykker ned i casen om Nordkystens Fremtid.

En fjerde udfordring knytter sig til behovet for bedre regulering og finansieringsmuligheder. Kommunernes anlægsloft begrænser investeringer i nødvendige klimatilpasningsprojekter, og der mangler en national fond, der kan støtte kommunerne økonomisk i disse tiltag (KL, 2024). Lånefinansieringsmulighederne er utilstrækkelige, hvilket hæmmer kommunernes evne til at gennemføre omfattende kystsikringsprojekter. Ifølge De Økonomiske Vismænd (2023) står kommunerne over for betydelige finansieringsudfordringer i forbindelse med kystbeskyttelse. Anlægsloftet begrænser deres mulighed for at investere i nødvendige projekter, og der mangler ofte tilstrækkelige statslige tilskud eller låneadgang. Dette kan føre til, at nødvendige projekter udskydes eller ikke gennemføres, hvilket øger risikoen for skader ved stormfloder og erosion. Vismændene påpeger derfor behovet for en mere koordineret national tilgang til kystbeskyttelse. Dette inkluderer klare retningslinjer for prioritering af områder, standardiserede metoder for samfundsøkonomiske analyser og øget statslig støtte til kommunerne.

En femte udfordring er den politiske dimension: Kommunerne står over for stigende forventninger fra borgere og interessenter om at handle hurtigt og effektivt – samtidig med at kystbeskyttelse ofte har lange tidshorisonter og mange ubekendte faktorer. Det politiske pres for hurtige resultater - fra borgerne samt fra kommunalbestyrelser – kan stå i modsætning til den nødvendige planlægnings- og inddragelsesproces, som langsigtet og bæredygtig kystbeskyttelse kræver fra den kommunale forvaltning. Dette skaber et spændingsfelt mellem kortsigtede politiske hensyn og langsigtet klimatilpasning.

Staten har historisk set spillet en varierende rolle i kystbeskyttelse, men som nævnt er det i stigende grad kommunerne, der forventes at håndtere konkrete udfordringer på kystområdet. Og der er gode grunde til, at kommunerne bør have den rolle. På den ene side er det ikke gavnligt, at alle individuelle grundejere laver privat kystsikring, selvom det ifølge lovgivningen er den private grundejers ansvar at kystsikre. På den anden side mangler staten det nødven-

dige specifikke kendskab til lokale kysters morfologi, geografi og demografi. Kommunerne har det nødvendige kendskab til lokale forhold samt kontakten til borgerne og andre interessenter. Dette skaber dog en kompleks dynamik, hvor kommunerne skal balancere statens overordnede reguleringer og politiske mål med lokale behov, ønsker og kapaciteter. Konflikter om kystbeskyttelse opstår derfor ofte, hvilket vores egen kortlægning af problemerne peger på (Nielsen og Albris, 2025).

På den ene side skal kommunerne efterleve nationale retningslinjer og EU-direktiver, der ofte stiller omfattende miljøkrav og tekniske standarder. EU's Natura 2000-regler er et godt eksempel på dette. Natura 2000 er områder, hvor strikse regler for udvikling og bebyggelse skal beskytte flora- og fauna-miljøer, hvoraf mange ligger i kystzoner. For at etablere kystsikring i sådanne områder, kræver det dispensation og særlige tilladelser fra EU – hvilket kan være umådeligt svært at opnå – og herudover ofte etablering af erstatningsnaturområder, som i sig selv kan være omkostningsfyldt. Kommunerne bliver dermed ansvarlige for at forklare og håndhæve nationale og internationale regler, som ikke altid er populære på lokalt plan, og det har ført til udsættelser og forlængelser af kystprojekter i blandt andet Roskilde Kommune og Dragør Kommune.



På den ene side skal kommunerne efterleve nationale retningslinjer og EU-direktiver, der ofte stiller omfattende miljøkrav og tekniske standarder. Samtidig oplever kommunerne pres fra borgere og lokale interesseorganisationer, såsom grundejerforeninger, der ofte forventer hurtige og konkrete løsninger på presserende, men komplekse, kystproblemer

Samtidig oplever kommunerne pres fra borgere og lokale interesseorganisationer, såsom grundejerforeninger, der ofte forventer hurtige og konkrete løsninger på presserende, men komplekse, kystproblemer. Lokale borgere er generelt engagerede og ønsker at have direkte indflydelse på beslutninger om kystbeskyttelse. Dette engagement kan resultere i stærk lokal mobilisering, som kan være både en ressource og en udfordring for kommunen. Lokalt engagement kan skabe grundlag for robuste løsninger, men kan også føre til langvarige konflikter og komplicerede beslutningsprocesser, når der ikke er konsensus om løsninger eller økonomiske byrdefordelinger.

Det økonomiske aspekt er også centralt i dette dilemma. Staten yder generelt begrænset økonomisk støtte til kommunale kystbeskyttelsesprojekter, hvilket betyder, at kommunerne ofte må finde finansiering internt eller lægge byrden over på lokale borgere. Dette fører typisk til ophedede diskussioner om bidragsmodeller, hvor nogle borgere føler sig uretfærdigt behandlet, fordi de ser kystsikring som et kollektivt ansvar snarere end et individuelt, eller omvendt.

Sammenfattende er det tydeligt, at kommunernes rolle som kystbeskytter, ikke blot er en teknisk-administrativ udfordring, men en dybt politisk, økonomisk og organisatorisk opgave. Mange, hvis ikke alle, af de ovennævnte udfordringer knytter sig nemlig til en mere fundamental udfordring for kommunerne, nemlig deres placering mellem staten og borgerne i klimatilpasning. For det første er de fra oven underlagt bestemte politiske vilkår, der determinerer deres handlerum, herunder EU-naturlovgivning. Samtidig er de udfordret af borgernes ønsker for deres lokalområder og kyststrækninger, hvilket ofte medfører konflikt. For det andet er deres økonomiske handlerum bestemt af den nationale økonomi samt anlægsloftet for kommunalt forbrug og byggeri. For det tredje er de udfordret organisatorisk, ikke kun fordi mange kommuner mangler ressourcer og ekspertise, men også fordi udfordringerne fra havvandsstigninger og stormfloder nødvendigvis må indebære tværkommunalt samarbejde. Men som vi skal se nærmere på i det følgende – hvor vi vender tilbage til casen om Nordkystens Fremtid – så er det tværkommunale en svær størrelse at arbejde med.

Nordkystens Fremtid: Økonomiske udfordringer og tværkommunale konflikter

Hverken havet eller stormfloder indordner sig efter kommunale grænser. Det betyder i praksis, at udformningen og designet af kystsikringsprojekter i én kommune kan påvirke kystdynamikker og risici i nabokommuner. Ligeledes kan der være gode grunde til at lave kystsikring i en større skala for flere kommuner på én gang i stedet for mange lokale. Dette er særligt relevant i de indre farvande, såsom i Roskilde Fjord, hvor de berørte kommuner forgæves har forsøgt at finde en dige- eller sluseløsning, der skulle stoppe den øgede vandmængde, før den nåede ind i fjorden.

Nogle af de få kommuner, der dog er lykkedes med at etablere et samarbejde, er Halsnæs, Gribskov og Helsingør. I projektet Nordkystens Fremtid arbejder de sammen på en strandfodring af Nordsjællands kyst, det vil sige en tilførsel af sand og ral på stranden, som skal hæve kystprofilen og afbøde bølgerne. I skitseprojektet fra 2015 lød det, at eksisterende hård kystsikring forhindrer sedimentaflejring til stranden fra skrænterne, og derfor er der et underskud i sandmassebalancen. Derfor er projektet udformet som et strandfodringsprojekt. De bebyggede dele af Nordkysten er i de seneste 100 år blevet kystsikret af private initiativer og lokale kystlag i form af skråningsbeskyttelse, havvandsmure, høfder og bølgebrydere – det vil sige, mestendels hård kystbeskyttelse baseret på sten og beton. Projektet illustrerer derfor en transition fra private tiltag til fælles løsninger, ledet af kommunerne. Hvor de private initiativer dækker fra få 100 meter til enkelte kilometer, skal Nordkystens Fremtid dække 36 km af den i alt 57 km lange kystlinje fra Hundested til Helsingør.

Billede 2: Eksempel på den hårde kystsikring af Nordkysten i dag.



Note: Foto taget af Anne Sofie Beer Nielsen, 2025.

Med projektstart i 2014 og en forventet initialfodring i 2028 er Nordkystens Fremtid et eksempel på, at kommunale klimatilpasningsprojekter først og fremmest tager tid, ikke mindst på grund af Natura 2000-hensyn. Dette har ført til begrænsninger i kommunernes handlerum, hvilket skaber frustration hos nogle lokale borgere, der oplever, at hensynet til naturbeskyttelse prioriteres højere end deres ejendomssikkerhed og lokale interesser, mens andre borgere er frustrerede over, at projektet får lov at fortsætte på trods af en indvirkning på stenrev og havmiljø. Selvom samarbejdet udsprang af en fælles erkendelse af behovet for en helhedsorienteret løsning efter stormen Bodil i 2013, har processen været præget af betydelige økonomiske forskelle kommunerne iblandt, og deraf uensartede finansieringsmodeller.

Helsingør Kommune har valgt en kollektiv finansieringsmodel, hvor kommunen afholder hele den første, store investering. Dette valg afspejler en politisk beslutning om at prioritere fælles ansvar og samhørighed, men har samtidig affødt kritik fra både politiske modstandere og borgere, der mener, at en sådan løsning favoriserer rigere kystnære ejendomme på bekostning af kommunens bredere økonomiske interesser, da det i sidste ende er alle borgerne i kommunen, der er med til at finansiere projektet via den kommunale skat.

Halsnæs Kommune har derimod valgt en model, hvor grundejere, der bor i første række til kysten, står for hele finansieringen af både etablerings- og vedligeholdelsesomkostninger. Denne tilgang har resulteret i frustration blandt lokale berørte grundejere, som føler sig efterladt alene med ansvaret for en opgave, de mener burde være et kollektivt ansvar. Deres kritik retter sig både mod kommunen og staten, som de mener burde yde større økonomisk støtte til projektet.

Gribskov Kommune har forsøgt en mellemvej, hvor kommunen finansierer 75 procent af den første investering, mens grundejerne betaler de resterende 25 procent. Dog er vedligeholdelsesomkostningerne stadig placeret hos grundejerne, hvilket har skabt vedvarende utilfredshed og debat om rimeligheden i byrdefordelingen.

Tabel 1: Halsnæs, Gribskov, og Helsingør Kommuner bidragsmodeller for kystbeskyttelse ved sandfodring.

Kommune	Første sandfodring	Vedligeholdelsesfodring
Halsnæs	100 pct. betalt af 1. række	100 pct. betalt af 1. række
Gribskov	75 pct. betalt af kommunen, 25 pct. betalt af 1. række	100 pct. betalt af 1. række
Helsingør	100 pct. betalt af kommunen	100 pct. betalt af 1. række

Fordi de tre kommuner er sammen om et fælles projekt, har borgerne 1:1 kunnet sammenligne bidragsmodellerne for deres egen og de andre kommuner, hvilket særligt i Halsnæs og Gribskov har skabt en følelse af uretfærdighed. Men som nævnt har det også været en nødvendighed, for at det tværkommunale samarbejde har kunnet fortsætte. De økonomiske forskelle mellem de tre kommuner afspejler bredere strukturelle problemstillinger i det danske kommunale system. Kommunernes økonomiske kapacitet, politiske prioriteringer og demografiske forhold varierer betydeligt, hvilket komplicerer mulighederne for at nå en fælles tværkommunal forståelse. Nordkystens Fremtid har således vist, hvor vanskeligt det kan være at finde fælles fodslag mellem kommuner med forskellige økonomiske forudsætninger og politiske tilgange.

Ud over økonomien har projektet også belyst udfordringerne ved kommunal koordinering og beslutningstagning. Langstrakte beslutningsprocesser, uklar kommunikation og vanskeligheder ved at opnå enighed om tekniske løsninger har forsinket projektets implementering betydeligt. Dette har ført til frustration blandt borgere, som oplever, at deres ejendomme og livskvalitet er truet af gentagne stormfloder uden tilstrækkelig beskyttelse.

Sagen illustrerer således en generel tendens, hvor kommunernes rolle som primær kystbeskytter udfordres af interne uenigheder og manglende evne til at finde konsensus omkring økonomi og beslutningsprocesser. Den viser også behovet for klarere nationale strategiske rammer, som kan støtte kommunerne i deres arbejde med at finde økonomisk bæredygtige og socialt retfærdige løsninger på tværs af kommunegrænser.

Kystbeskyttelse som demokratisk udfordring

Når man betragter kommunernes rolle i klimatilpasning, er det relevant at spørge: Hvad udgør egentlig et svar i mødet med klimakrisen? Er det en kon-

kret løsning, en beslutning, et fravalg – eller snarere en del af en længere dialog mellem aktører på tværs af skalaer? I eksemplet med Nordkystens Fremtid ser vi ikke blot et forsøg på at realisere et konkret kystsikringsprojekt, men et eksempel på, hvordan kommunale initiativer fungerer som svar i både symbolsk og konkret forstand. De afspejler prioriteringer, afvejninger og dilemmaer – og viser, hvad der aktuelt er muligt og tænkeligt inden for rammerne af det kommunale handlerum.

Kystsikring er i dag præget af betydelige forskelle mellem kommuner. Dette gælder både i forhold til finansieringsmodeller, graden af borgerinddragelse, ambitionsniveau og politiske rationaler. Hvor nogle kommuner vælger kollektive finansieringsmodeller med argumentet om kysten som et fælles gode, lægger andre ansvaret på de direkte berørte grundejere. Disse forskelle illustrerer en grundlæggende usikkerhed omkring, hvad der udgør en legitim og bæredygtig fordeling af byrder og goder i klimatilpasningen.

Et andet vigtigt aspekt er spørgsmålet om tid og planlægningshorisonter. Hvor det kommunalpolitiske system opererer med fireårige budgetter og politiske cyklusser, kræver klimatilpasning langsigtede investeringer og visioner, der strækker sig over årtier. Dette dilemma skaber en form for strukturel træghed, hvor selv ambitiøse projekter risikerer at blive forældede, før de realiseres. Nordkystens Fremtid – hvor anlægsfasen tidligst forventes at begynde i 2028 – viser netop denne spænding mellem akutte behov og langsomme systemer.

Vi ser også en udbredt uklarhed omkring demokratiets rolle og karakter i kystsikringsprojekter. I nogle kommuner er borgerinddragelsen minimal og formel, mens den i andre er dybt forankret i lokalsamfundet gennem årelange processer. Det rejser spørgsmålet om, hvilken type demokrati der er på spil: Er det teknokratisk og ekspertbaseret, eller deliberativt og dialogorienteret? Vores egen forskning (Nielsen og Albris, 2025) peger på, at der ofte eksisterer et spænd mellem ønsket om effektive løsninger og behovet for lokal legitimitet – et spænd, som kan føre til konflikt, men som også åbner mulighed for nye samarbejdsformer, som Nordkystens Fremtid – trods sine udfordringer – er et godt eksempel på.



Vi ser også en udbredt uklarhed omkring demokratiets rolle og karakter i kystsikringsprojekter. I nogle kommuner er borgerinddragelsen minimal og formel, mens den i andre er dybt forankret i lokalsamfundet gennem årelange processer

Konklusion: Fremtidens kystbeskyttelse

Kommunerne står i dag i frontlinjen når det kommer til klimatilpasning og beskyttelse af de danske kyster. Som vi har belyst i denne artikel, har kommunernes rolle ændret sig markant over de seneste årtier: fra en perifer funktion til en central og ansvarsbærende aktør i det klimatilpasningspolitiske landskab. Kommunerne har påtaget sig denne rolle under vanskelige vilkår – præget af uklar lovgivning, forskelligartede lokale interesser og manglende national koordinering – men også med en vis opfindsomhed og forandringsparathed for at finde løsninger der virker – både i den enkelte kommune – men også på tværs af kommuner, eksemplificeret ved Nordkystens Fremtid.

Netop på baggrund af casen Nordkystens Fremtid og de mange konkrete eksempler på kommunernes dilemmaer og konflikter, peger vi på tre nøgleområder, hvor en styrket indsats er påkrævet: økonomisk bæredygtighed, institutionel klarhed og demokratisk forankring. Økonomisk kræver det en ny model for medfinansiering, hvor staten spiller en langt mere aktiv rolle, hvis ikke byrden forbliver ulige fordelt og socialt uholdbar, hvilket De Økonomiske Vismænd (2023) også har peget på. Institutionelt kalder situationen på et tættere samspil mellem stat, kommune og borgere – ikke blot gennem delegation af ansvar, men gennem gensidig koordinering og fælles strategier. Og demokratisk set må der udvikles mere inkluderende og transparente former for inddragelse, så borgerne ikke alene oplever sig som skatteydere eller potentielle klagere, men som medskabere af fremtidens kystlandskab.

Fremtidens kystbeskyttelse vil ikke kunne realiseres gennem én model eller via én type aktør alene. Den fordrer en differentieret tilgang, hvor lokale løsninger udvikles i samspil med nationale rammer – og hvor konflikter ikke nødvendigvis søges undgået, men håndteres som produktive dele af beslutningsprocessen. Kommunerne vil fortsat spille en hovedrolle i denne udvikling, men kun hvis de gives de nødvendige forudsætninger – både politisk, økonomisk og demokratisk – til at agere strategisk og inkluderende.

Referencer

- Dahlberg, R., K. Albris og M. Jebens (2017), "The Baltic Storm Surge in November 1872: Urban Processes, Gendered Vulnerability and Scientific Transformations" i D. Simonton og H. Salmi, red., *Catastrophe, Gender and Urban Experience, 1648–1920*, Abingdon: Routledge, pp. 177–98.
- De Økonomiske Vismænd (2023), *Økonomi og Miljø. Kapitel II: Klimatilpasning i Kystzonen*, <https://dors.dk/vismandsrapporter/oekonomi-miljoe-2023/kapitel-ii-klimatilpasning-kystzonen>
- EU (2007), "Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks", OJ L 288, 06/11/2007. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/60/oj/eng>
- Gjerlev, Line (2023), "Naturskaderådet: Weekendens stormflod kan blive den mest alvorlige i nyere tid", DR Nyheder, 24. oktober.
- Jørgensen, G., red. (2019), "Seks kommuners praksis og kapacitet i arbejde med havvandsstigning og stormflod - en interviewundersøgelse", arbejdsnotat udarbejdet for Realdania-kampagnen "Byerne og det stigende havvand", <https://realdania.dk/publikationer/faglige-pub>

likationer/praksis-og-kapacitet-i-arbejde-med-hav-vandsstigning

Kommunernes Landsforening (2024), "Kystbeskyttelsesprojekter oversvømmes af regelforviklinger, borgerklager og økonomiske barrierer", *Momentum*, Kommunernes Landsforening, www.kl.dk/momentum/arkiv/2024/7-kystbeskyttelsesprojekter-oversvoemmes-af-regelforviklinger-borgerklager-og-oekonomiske-barrierer

Kaspersen, Per S., Kirsten Halsnæs, Tanya Sunding, Villy Mik-Meyer og Karin Löf Drenck (2025), "Skader ved

stormfloder i Danmark. Summary", Danmarks Tekniske Universitet, www.kl.dk/media/exclfitm/skader-ved-stormfloder-i-danmark.pdf

Nielsen, A.S. og K. Albris (2025), "Social Responses to Flood Risks from the Sea: Mapping Coastal Conflicts in Eastern Denmark," i G. Jørgensen, T. Nielsen, K. Arnbjerg-Nielsen og K.S. Møller, red., *Planning and Designing Cities for a Rising Sea Level*, Danish Architectural Press.