

Erfaring med vannbruksplanlegging i Vansjø-Hobølvassdraget

Av Inge Eikland

Inge Eikland er fylkesingeniør i Østfold fylkeskommune.

*Innlegg på møte i Norsk Vannforening
12. juni 1980.*

Vassdragene danner basis for mesteparten av den virksomhet som utøves av VAR-seksjonen i fylket. Planlegging av forskjellig art inngår her som en integrert del, og har delvis overgripende karakter.

Hvorvidt vi nå og særlig etter siste års intensiverte innsats kan si at vi har en ferdig bruksplan for Vansjø-Hobølvassdraget kommer an på hvordan man definerer en slik plan og hvilke mål en måtte ha satt seg. I denne forbindelse kan en gjøre seg visse refleksjoner og stille endel spørsmål.

Hvilket verktøy mener en at vannbruksplaner skal være i forvaltningen av vannressursene? Er en kommet så langt på det vannfaglige området at det er mulig å lage en ferdig vannbruksplan? Er det nåværende forvaltningssystem hensiktsmessig i den forbindelse, og har man tilstrekkelige juridiske og økonomiske virkemidler til å gjennomføre en slik plan? Og til slutt — hvor høyt skal en prioritere den slags arbeid i forhold til andre gjøremål? Jeg kommer nærmere inn på noen av disse punktene, men det ligger vel en antydning til svar allerede i spørsmålstillingen.

De siste 10—15 årene har planlegging med utgangspunkt i vannressursene ofte vært oppe til diskusjon, og det har blitt

introdusert mange begreper i den forbindelse. Noen har ment at det burde lages en totalplan for vassdraget og hele nedbørfeltet, og gjerne også med fullstendig kostnads-/nyttever dianalyse med kvantifisering av alle brukerinteresser i kroner og øre. Andre har vært mer opptatt med å få en modell hvor en med forskjellig in-put kunne få svar på de fleste faglige spørsmål knyttet til vassdraget. Når disse ideene hittil har gitt så få resultater kan dette ha forskjellige årsaker. Vesentligst synes å være at det hele ikke har den nødvendige praktiske forankring, og har heller ikke vært tilstrekkelig problemorientert. Det er greit nok å ta utgangspunkt i teoretiske idealløsninger, men virkeligheten er som regel annerledes og en bør snarest mulig tilpasse seg denne.

I den senere tid har imidlertid NIVA som et ledd i arbeidet med vannressursforvaltning laget et systematisk opplegg for slike planer, og i den forbindelse foretatt grundige analyser av hele spørsmålet. Den faglige avklaring skulle derfor nå være kommet så langt at utøvende vannbruksplanleggere kan koples inn i arbeidet. I første omgang er det et praktisk opplegg for ulike vassdragstyper som er av størst interesse.

For å komme videre på dette området tok Miljøverndepartementet i fjor høst initiativet til å få gjennomført vannbruksplanlegging i fylkeskommunal regi. Bak-

grunnen for dette var erkjennelsen av at fylkene ville få et sentralt ansvar for vannbruksplanlegging i fremtiden. Det ble innledet samarbeid med 3 fylker, og i den forbindelse valgte vi ut Vansjø-Hobøl-vassdraget som prøveprosjekt.

Opplegget var at en skulle ta utgangspunkt i eksisterende data og planmateriale, samt foreta en grovavklaring av brukerinteresser og konflikter.

Deretter skulle en klargjøre omfang, angrepsmåter og organisering av det videre arbeid fram mot en endelig plan, samt vurdere metodikken for vannbruksplanlegging. Et annet spørsmål er ønsket å få svar på hvordan konsulenter kunne nyttiggjøres i et slikt arbeid.

Under arbeidet kom en fram til at det i et slikt prøveopplegg ville være hensiktsmessig å sammenstille alt tilgjengelig materiale om vassdraget, stille alle brukerinteresser likt og foreta en totalanalyse på det grunnlaget. Deretter vil en foreta en kritisk gjennomgåelse av materialet, gradere det i forhold til den betydning det måtte ha for vassdraget og eventuelt foreta nødvendige suppleringer. Dette ville sannsynligvis bety at mye av stoffet senere kunne tas ut og bare nevnes i oppsummeringer eller i sjekklister. En slik fremgangsmåte skulle gi et solid fundament for det ferdige produkt, og skjære gjennom mye av den diskusjon som har foregått på dette området.

Det sier seg selv at dersom en skulle ta med alt mulig materiale og alle tenkelige problemstillinger i en endelig plan ville det bli et meget omfattende og voluminøst dokument. Det hele ville bli uoversiktlig og en ville ta vekk oppmerksomheten fra det som er de egentlige problemer. En plan må ikke bli et mål i seg selv.

Hva er det så vi ønsker å komme fram til?

En vannbruksplan har vært definert som en flerbruksplan for utnyttelse og vern av vannressursen eller av vannressursene innenfor et nærmere geografisk bestemt område.

Når det gjelder bruken av en vannbruksplan vil en fremheve følgende 3 punkter:

1. Informasjon til den regionale planlegging.
2. Grunnlag for vurdering av enkelttiltak (konsesjonssaker).
3. Grunnlag for vern av vassdraget.

Det siste punktet synes i utgangspunktet å være det vesentligste for dette vassdraget.

Når det gjelder forholdet til regionale planer må en ta som utgangspunkt at disse fortsatt blir utarbeidet for områder som danner administrative enheter eller ligger innenfor slike grenser. Det synes ikke aktuelt hos oss å operere med vassdragsregioner. Ved utarbeidelsen av slike planer følger en vanlig sektorinndeling. Det å få en samlet ressuroversikt innpasset i en slik plan har vist seg å være vanskelig, særlig gjelder dette vannressursene som skiller seg klart ut fra andre ressurser m.h.t. karakter, kompleksitet og brukskriterier. Nødvendig informasjon til den regionale planlegging kan skje etter en grovavklaring på et tidlig stadium i prosessen, dette er vanligvis en enkel affære. Etter at en i midten på 60-tallet fikk de første signaler om utviklingen i Vansjø, ble det gjennom utslippstillatelser gitt sterke begrensninger for videre utbygging i nedbørfeltet, og dette dannet basis for påfølgende arealplanlegging. Ideelt sett kan en også tenke seg informasjonen eller

direktiver motsatt vei, men hittil er det blitt lite av dette og en bør vel heller ikke senere stille store forventninger om det. Sammenhengen mellom en vannbruksplan og en kommuneplan (generalplan) blir stort sett på samme måte som en regionplan m.h.t. den fysiske delen, men kan være ulik når det gjelder økonomiske forhold fordi det er kommunenes oppgave å finansiere de tekniske anleggene. Vanligvis bør heller ikke dette tillegges stor betydning, og begrunnelsen for dette er følgende:

Bygging av rensaanlegg er en forsømt oppgave, og utgjør et nødvendig ledd i et utbyggingsprogram. Kostnadene for disse anleggene skal helt eller delvis dekkes av avgifter som er øremerket for slike formål, og den statlige finansieringsbistand går også på spesielle kvoter. Det kan derfor ikke være riktig her å legge seg på linje med andre sektorer når det gjelder prioritering. Jeg synes heller ikke at «opportunity cost» prinsippet er særlig aktuelt i denne forbindelse, fordi en egentlig ikke kan sette andre alternativer opp mot nødvendige miljøverntiltak. En må også her huske på prinsippet om lik behandling av ulike forurenser og av kommunene i nedbørfeltet. En enkelt kommune kan ikke tillates å slippe urensset kloakk ut i vassdraget fordi økonomien er svak. Selv om en gikk inn på denne problematikken ville det neppe komme noe særlig ut av det fordi en her har så mange usikkerhetsmomenter. Dette vil enhver kommunal administrasjonssjef kunne skrive under på. Vi har på oppfordring likevel gjort et par forsøk i den forbindelse, og resultatet underbygger det som her er nevnt. Forøvrig må den offentlige sektor gå foran i dette arbeidet, noe annet vil verken bli forstått eller godtatt av andre forurenser.

Den endelige vannbruksplan vil være et selvstendig produkt, og kan om ønskelig danne et bilag til regionplanen. En vil her understreke at vannressursforvaltning ikke kan betraktes som en vanlig sektor, det skulle ligge i sakens natur.

Utarbeidelsen av en vannbruksplan er for en stor del et spørsmål om samordning og synes derfor å være en naturlig oppgave for VAR-seksjonen i fylkene. En tenker da i første rekke på vassdrag som går gjennom flere kommuner i ett eller to fylker, for øvrige kategorier kommer også staten og kommunene inn i bildet. I motsetning til statlige forvaltningsorganer som er sprunget ut fra enkelte brukerinteresser er det helhetsvurdering som er vår hovedoppgave. Vi sitter også inne med mest detaljkunnskap om det aktuelle området, og utgjør et knutepunkt i forvaltningen av vannressursene.

Men det er klart at et forvaltningsorgan har begrensninger i denne sammenheng, og en vil vanligvis trenge en del bistand. Her kommer da konsulentene inn i bildet, men det bør bare være i forbindelse med klart definerte deloppdrag av faglig karakter. I vårt tilfelle har en brukt konsulenter til å vurdere hydrologiske og reguleringsmessige forhold i Vansjø, ellers har mange avløpsplaner i nedbørfeltet tidligere blitt utarbeidet av konsulentfirmaer. I denne kategori kommer også undersøkelsesrapportene, de utgjør selsvagt et vesentlig grunnlag. Registrering, innsamling og sammenstilling av materiale synes derimot ikke å være egnet som konsulentoppdrag. Det er ikke nødvendig med fagspesialister til et slikt arbeid, dessuten vil mesteparten av dette materialet allerede forefinnes i fylkesadministrasjonen eller ved andre offentlige kontorer. Det synes vanligvis heller ikke nødvendig å nedsette noen spesiell ar-

beidsgruppe for dette formål, men det bør utpekes en prosjektleder for de enkelte vassdrag.

Som forvaltningsorgan står vi sentralt i dette arbeidet, og under forutsetning av tilstrekkelig kapasitet blir det mer tale om en systematisering av arbeidsinnsatsen.

Når det gjelder organisatoriske forhold kan det nevnes at det tidligere var ned-satt et samarbeidsutvalg for Vansjø-Hobølvassdraget, her deltar det en representant fra hver kommune i nedbørfeltet samt fra de to fylkeskommunene. Som ofte er tilfelle har en også her fått en sammenblanding av politikere og fagfolk idet enkelte kommuner har utpekt sin kommuneingeniør som medlem av utvalget. I og for seg kan en slik sammensetning være gunstig, men det bør skje etter et mer fast opplegg. Den erfaring en har høstet her, og tidligere i andre vassdrag, kan gi grunnlag for følgende oppsummering:

For det første mener en det er nødvendig å ha et slikt utvalg, og det er også ønskelig at det får en sterk representasjon. Opinioen vil som regel være meget opp-tatt av vassdraget og kommunens holdning til problemene er av stor betydning. Informasjon både utad og gjensidig over kommunegrensene er en viktig oppgave. Utfra dette bør helst ordføreren i den enkelte medlemskommune delta i utvalget, og dette har også utviklet seg til å bli en vanlig praksis. Et slikt engasjement representerer ingen stor arbeidsmessig belastning for politikerne da det som regel blir liten møtevirksomhet.

Det er sekretariatet og prosjektlederen som må dra lasset, og som avgjør prosjektets fremdrift. Det skulle allerede ha fremgått at oppgavene går langt utover det å lage en bruksplan for vassdraget.

Selv om det er ønskelig å begrense ut-

valgets størrelse finner en det også hensiktsmessig at kommuneingeniørene deltar, disse kan da danne et fagutvalg. I et slikt utvalg synes det også riktig å ha med en hygieniker samt en representant fra landbruket. Derimot er det liten grunn til å trekke inn alle brukerinteressene i de faste utvalgene, de kan eventuelt inviteres til spesielle temamøter eller delta i ad-hoc-arbeidsgrupper. Vassdragets størrelse og karakter vil forøvrig ha stor betydning for sammensetningen av utvalgene.

Det er viktig å ha et gjennomtenkt organisatorisk opplegg før en starter opp det hele. Av flere dårligere eksempler kan en nevne Glomma-utvalget som sovnet hen mens en holdt på å diskutere Mjøs-aksjonen og utbyggingen av breheimen.

Det arbeidet som er utført i forbindelse med dette prosjektet er samlet i en foreløpig rapport med følgende hovedinnledning:

1. Generell beskrivelse.
2. Vannbruks- og arealmålsettinger.
3. Brukerinteressenes fremtidige stilling.
4. Konfliktbeskrivelse.
5. Tilrådninger.

Det må her nevnes at en tidligere hadde utarbeidet et handlingsprogram for vassdraget som i seg selv langt på vei kunne få betegnelsen vannbruksplan, men som det i denne sammenheng bare blir vist til under tilrådninger. Normalt bør et handlingsprogram inngå i vannbruksplanen og danne avslutningen på denne.

Hva har vi så oppnådd med det arbeidet som hittil er utført?

En kunne kanskje vente at en slik analyse ville føre til endringer i det hand-

lingsprogram som allerede forelå, men dette viste seg ikke å være tilfelle. Dette betyr at en etter flere års arbeid med vassdraget allerede hadde identifisert problemstillingen, slik at det her ble mer tale om en skriftlig dokumentasjon. Men en slik dokumentasjon er i seg selv både viktig og nødvendig som basis for det videre arbeid, særlig når en skal foreslå tiltak som innebærer vesentlige inngrep i brukerinteressene. En ser allerede nå at slike forslag møter motstand, særlig når det går utover enkeltpersoner eller private interesser. Det å sette seg ned å arbeide systematisk med en sak, i dette tilfelle et vassdrag, er alltid nyttig, og det utkrystalliseres gjerne nye problemstillinger og momenter underveis.

Imidlertid er det neppe vannbruksplanen eller mangel på sådan som er årsaken til at en hittil ikke har nådd de mål en har satt seg i oppryddingsarbeidet. Det er kanskje noe illustrerende for hele situasjonen at mens dette arbeidet pågikk fikk man en kraftig oppblomstring av blågrønnalger i Vansjø — uten at det kunne påvises noen spesiell årsak.

Når det ikke kan vises til spesielle konkrete resultater av det arbeidet som er utført, må en se nærmere på det aktuelle vassdrag som er utgangspunkt for det hele. En har her å gjøre med et typisk lavlandsvassdrag uten de store klassiske interessekonfliktene mellom kraftutbygging og naturvern. Hovedkonflikten her kan rubriseres under vannforsyning/resipientbruk, men dette er egentlig en forenkling av problemet da det her dreier seg om et råvann som uansett må fullrenses for å gi et tilfredsstillende drikkevann. En miljønorm med anbefalt vannkvalitet for ulike bruksformål (denne er sterkt savnet) ville trolig ha indikert samme grenseverdier også for rekreasjons-

bruk, i hvertfall på endel viktige parametere.

Andre brukerkonflikter i vassdraget synes idag lite markert, men det er mye som tyder på at mer kunnskap om de biologiske prosesser i vassdraget og forholdet mellom påvirkning og respons til en viss grad kan endre dette forhold. Det er ikke aktuelt med særlige endringer av dagens brukersituasjon, det kan bare bli tale om visse justeringer.

Hovedproblemet i vassdraget synes å være de diffuse forurensningene, for å redusere disse har en ikke de samme virkemidler eller muligheter som for punktutslipp. De øvrige forurensningskildene er også kvantifisert og vurdert mot hverandre. Teoretisk kan det foretas en optimalisering av forurensningsbegrensende tiltak, og dette arbeides det med også sentralt. I praksis vil det nok bli mer tale om marginale reduksjoner av alle forurensningstilførslene, en setter m.a.o. inn tiltak hvor det er praktisk mulig og hvor en har de nødvendige virkemidler. En må bare se i øyenene at dette vil bli et langt og møysommelig arbeid. Hvis en derimot kan lykkes med biologiske tiltak av mer konstruktiv karakter vil mye være vunnet.

En må ikke glemme at eutrofieringen i vassdraget allerede er langt fremskredet og med den sivilisatoriske utvikling som kan spores og de holdninger som gjør seg gjeldende på enkelte hold, ser ikke bildet særlig lyst ut. I den situasjonen hvor det — satt på spissen — er tale om liv eller død for vassdrag gis det ikke mye spillrom verken for planlegging eller diskusjon på det nivå mange hittil har konsentrert seg om.

Hvis en nå går tilbake på definisjon av en vannbruksplan synes det som om en hittil har lagt altfor stor vekt på *bruk*

i forhold til *vern*, en tenker her spesielt på vern av vannkvaliteten.

Det er mulig at dette passer best inn i den planfilosofi som igjen er lagt til grunn for en ønsket organisasjonsstruktur, men det må være riktigere å ta utgangspunkt i selve problemet og en faglig analyse av dette. Når vi har kalt foreliggende arbeidsrapport for «Vassdragsanalyse med tilrådninger» er ikke dette noen tilfeldighet. Verneplanbegrepet forbindes i dag bare med kraftutbygging, så en bør vel alt i alt prøve å komme fram til mer dekkende betegnelser.

Det synes også nødvendig med en opprydding og systematisering innen hele planhierarkiet. Med utgangspunkt i ulike planelementer, ressurser, økonomi, naturvern og øvrige miljøforhold bør det kunne lages et hensiktsmessig spekter av plan typer og programmer. I dag synes det ofte å finne sted en mer eller mindre tilfeldig sammenblanding av disse ingrediensene. Den nylig utkomne NOU 23/80 om Naturvern i Norge bidrar heller ikke til noen avklaring på dette området.

Det videre arbeid går i første omgang ut på å lage en detaljert disposisjonsplan for det enkelte produkt. Denne vil også kunne nyttes for andre vassdrag av tilsvarende karakter etter først å ha gått grundig gjennom selve problemstillingen for vassdraget. Ellers tar en sikte på å supplere materialet ved å gjennomføre den historiske metode, d.v.s. å se på utviklingen i vassdraget i relasjon til endringer i utslippsmengder og aktivitet i nedbørfeltet. Dette vil sammen med sedimentanalyser kunne gi mye bakgrunnskunnskap. Det kan være mange interessante informasjoner å hente hos folk som har bodd lenge ved vassdraget.

Det vil også bli tatt opp kontoplaner for forurensnings- og belastningsregnskap.

I forbindelse med den endelige presentasjon vil en trekke ut mye av det stoffet som ikke har direkte betydning for vassdraget, det gjelder f.eks. friluftsliv, naturvern og arealplaner i nedbørfeltet — dette hører mer hjemme i spesielle temaplaner eller i de regionale planer. Målet er i første rekke å få et praktisk verktøy som hjelpemiddel i det fremtidige arbeid med vern av vassdraget.

Juridiske og administrative forhold.

En vannbruksplan vil i seg selv bare være av retningsgivende karakter. Dette forhold endres neppe særlig om den bindes til regionale planer med eventuelle vedtekter. Det er og blir den faglige dokumentasjon som er viktig og avgjørende for hvor stor gjennomslagskraft planen skal få. Det kan nevnes at målsettingen for Vansjø er vedtatt både i general-, region- og fylkesplaner, sistnevnte ved Kongelig resolusjon. En kan imidlertid ikke vise til noen direkte betydning av disse vedtakene, og noen har også tendens til å glemme det hele for å holde diskusjonen gående. En må dog tro at selve vedtaksprosessen har hatt en viss indirekte betydning. En har ingen tro på at en slik plan i seg selv eller integrert i en regional plan vil oppheve behovet for en samordnet vannressursforvaltning på statlig nivå, tanker som måtte ha vært fremsatt i den retning beror etter min mening på en alvorlig feilvurdering. Oppgavene her er så omfattende at en også fort sprenger rammen for det et utvalg vil kunne ta seg av.

Siden 1965 har vi kunnet observere den negative utviklingen i Vansjø uten å kunne gjøre mer enn å planlegge samt å stille krav til utslippene. Et komplisert og sterkt utsatt vassdrag som dette kre-

ver et langt sterkere engasjement. Etter at vi i det siste har fått styrket tilsynsapparatet på fylkesplanet har vi også kunnet bygge opp et lokalt fagmiljø og gi oss i kast med vannfaglige utredninger, veiledning, kontroll og endog igangsette

praktiske tiltak (fiskeribiologisk prosjekt). Dette har skapt en helt ny situasjon, og vi håper at denne erfaring kan være et nyttig og ikke minst jordnært bidrag i prinsippdebatten om morgendagens plan- og forvaltningssystem.