

# Vannbruksplanlegging — Bruksformer og forvaltning

Av Bo Wingård

Bo Wingård er fagsjef i Vassdragsdirektoratets avdeling for vasskraftundersøkelser.

*Innlegg i Norsk Vannforening  
25. november 1981.*

## 1. FORVALTNINGSSYSTEMET

Hvorfor er det vanskelig å få gjennomført et såvidt vel begrunnet forslag som vannbruksplanlegging i vassdragene våre?

Vassdragssaker har tradisjonelt vært delt opp i bruksformer som har vært forvaltet relativt uavhengig av hverandre. Forvaltningsansvaret er også fordelt på flere nivåer, og lovgrunnlaget er gitt gjennom en rekke uavhengige (og tildels motstridende) lover.

Vi opererer vanligvis med følgende bruksformer i vassdragene (med bruksformer tenker vi på hvordan vannet brukes, med brukerinteresse mener vi hvem som bruker vannet — vannforsyning og fiske er bruksformer, bønder og fiskere representerer bruksinteresser):

- vannkraftproduksjon
- vannforsyning
  - alminnelig forbruk
  - drifts- og kjølevann til industri
- jordbruksvanning
- ferdsel, fløtning, transport
- fiske
- forurensning
- forbygning, senkning, flomvern

- naturvern, landskapsvern, landskapspleie
- rekreasjon, friluftsliv

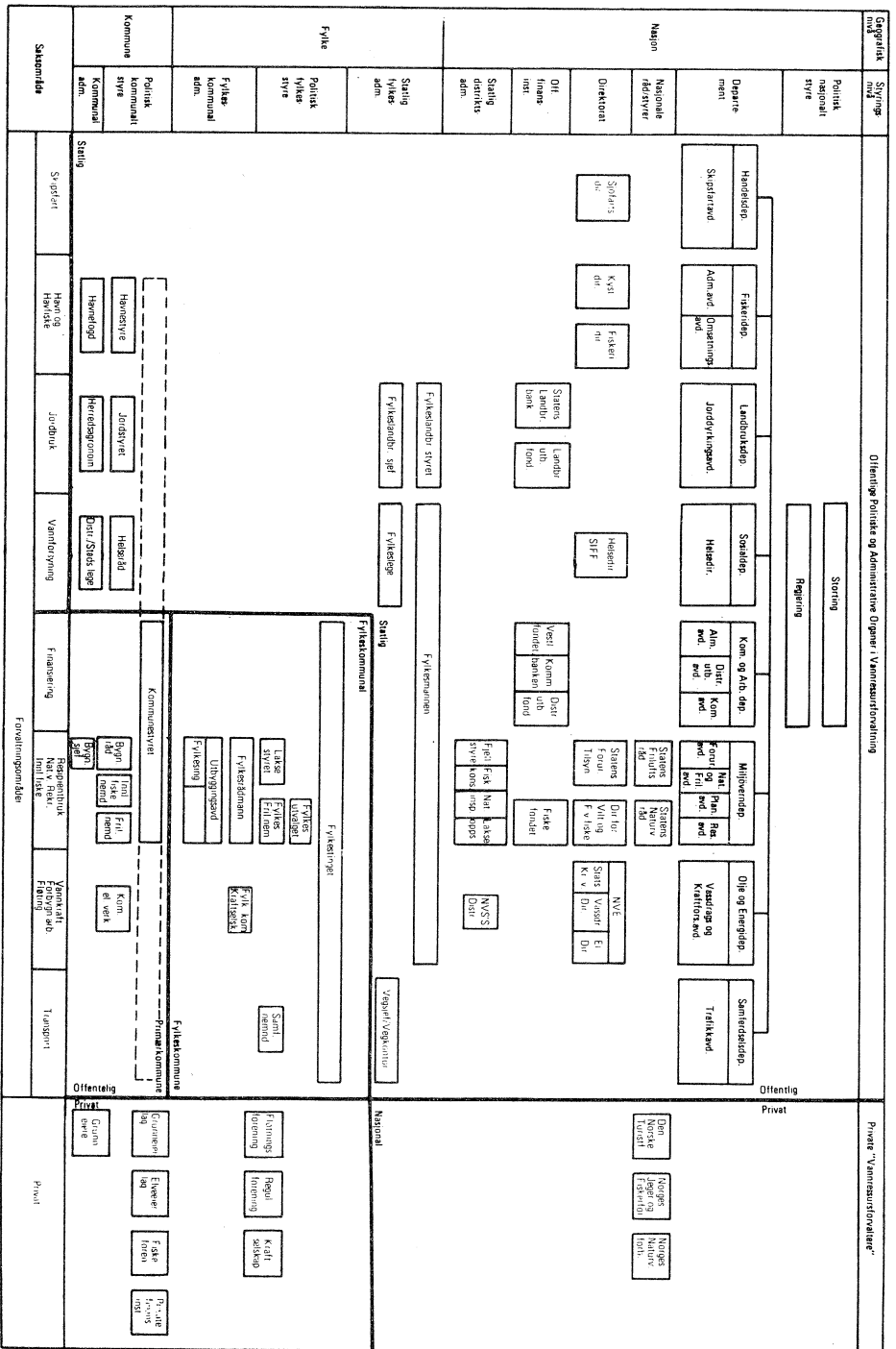
Innen hver bruksform er det flere instanser som arbeider med hver sine deler av forvaltningen, eller formål:

- planlegging
- utbygging
- drift
- tilsyn, overvåking, registrering

Vi har flere forvaltningsnivåer:  
statlig nivå  
fylkeskommunalt nivå  
grunneiere, rettighetshavere

Det fullstendige forvaltningssystemet for vannressursene blir dermed ganske komplisert. Vi skal her forsøke å gi en forenklet oversikt. Mere detaljer kan finnes i NIVA-rapporten 0-78028, Offentlig forvaltning av vannressurser, og i Vassdragsdirektoratets Vassdragsforvaltning i NVE. Begge rapportene er utgitt i 1981.

Figur 1 er hentet fra NIVA-rapporten. Den viser i hovedtrekkene hvordan forvaltningsstrukturen er oppdelt på private, kommunale, fylkeskommunale og nasjonale nivåer. Figuren viser imidlertid ikke at ansvaret for de enkelte bruksformene



Figur 1. Oversikt over offentlig og privat vannressursforvaltning i Norge (etter NIVA-rapport 0-78028, 1981).

igjen er fordelt på flere instanser.

La oss som eksempel se på forvaltningsområdene til Vassdragsdirektoratet. Her arbeides det med en rekke vassdrags saker hvor direktoratet enten er hovedansvarlig eller en av medspillerne:

*Vannkraft* i samarbeid med Miljøverndepartementet, fylkeskommunene, kommunene og en rekke andre instanser.

*Vannforsyning* i samspill med Fylkesmannen, fylkeskommunene og Miljøverndepartementet.

*Jordbruksvanning* i samspill med Fylkesmannen, Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet.

*Ferdse* etc. i samarbeid med Miljøverndepartementet, fylkesmannen og bl.a. fløtningsforeninger.

*Forbygning* etc. i samarbeid med Landbruksdepartementet, Samferdselsdepartementet og Statens naturskadefond.

*Fiske* i noen saker i samspill med Miljøverndepartementet.

*Forurensning* i samspill med Miljøverndepartementet og Fylkesmannen.

*Naturvern* etc. i samspill med den enkelte konsesjonær.

## 2. FORVALTNINGSFORMAL

Vi har ennå ikke spesifisert hvordan forvaltningsansvaret videre er oppdelt på de formålene vi antydte i kapittel 1. La oss ta for oss bruksformen vannforsyning, og begrense oss til alminnelig forbruk.

Kommunene skal sørge for planlegging, utbygging og drift av vannforsyningsanlegg.

*Planleggingen* utføres av kommunens tekniske etat, eller av egen konsulent.

Her er oftest Reguleringsvesenet, Ingeniørvesenet, Distriktslegen og Teknisk hygiene involvert, sammen med de politiske organene Generalplanutvalget, Bygningsrådet og Helserådet. Mindre anlegg avgjøres av Kommunestyret, større anlegg skal godkjennes av Fylkesmannen eventuelt i samråd med Helsedirektoratet og Vassdragsdirektoratet.

*Utbyggingen* kan foretas av kommunens egne etater, eventuelt av entreprenør.

*Driften* foretas av kommunene selv.

*Tilsyn og overvåking* foretas av Distriktslegen og Teknisk hygiene, samt Helsedirektoratet og Vassdragsdirektoratets tilsynskontor.

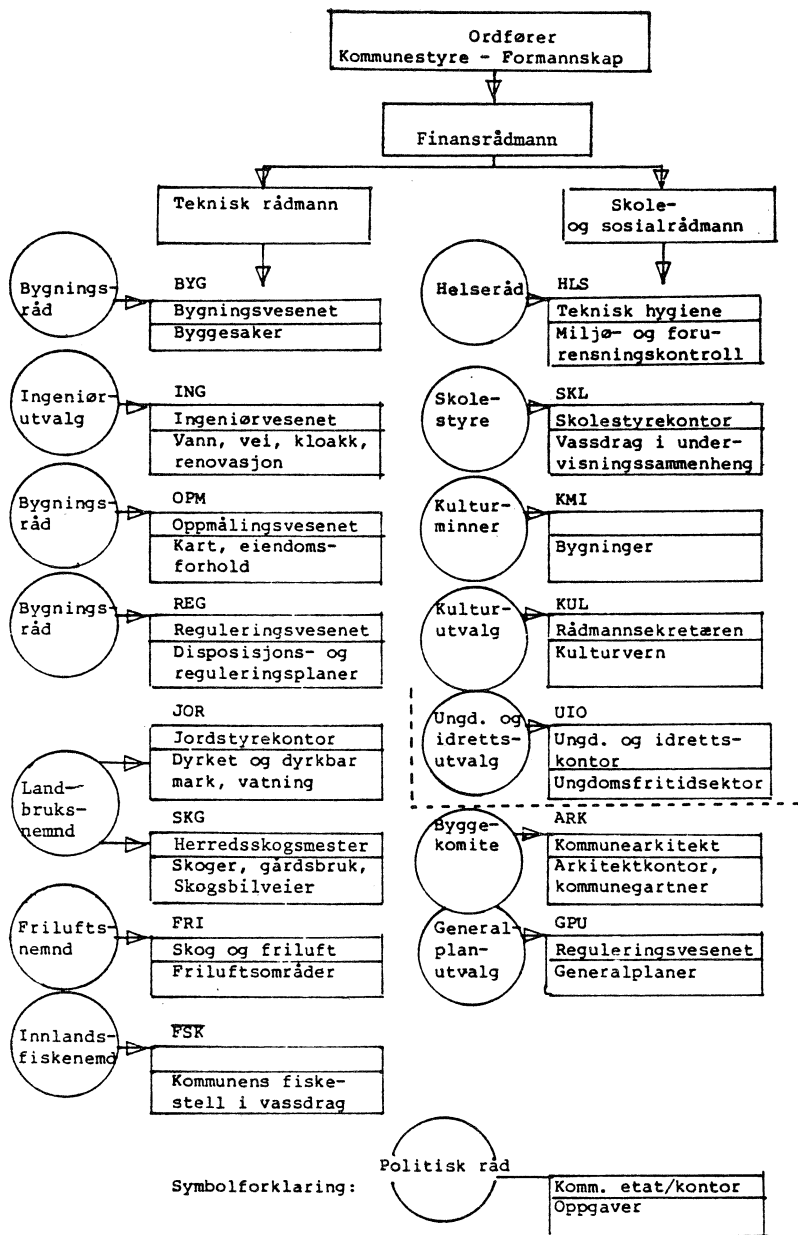
*Registrering* av grunnlagsmaterialet utføres bl.a. av Vassdragsdirektoratet, Det norske meteorologiske institutt, Norges geologiske undersøkelser og kjemiske laboratorier (f.eks. NIVA).

## 3. LOKAL VASSDRAGSFORVALTNING

Vi har ovenfor sett litt på hvordan forvaltningsnivåene og forvaltningsansvaret er splittet opp på mange institusjoner og områder. La oss se på forvaltningsansvaret i en kommune. I Askerelvsprosjektet laget vi en oversikt over forvaltningsstrukturen i Asker kommune. Denne kommunen er representativ for en stor, norsk landkommune, og er derfor interessant i denne forbindelse. I rapporten skrev vi:

I det norske forvaltningssystemet er det ingen offentlig etat som har hovedansvaret for vannressursene. En rekke lover gir forskjellige statlige, fylkeskommunale og kommunale etater hjemler innefor de forskjellige sektorene og brukerinteressene.

For kommunene har vi en ansvarsfordeling som vises i tabell 1.



Figur 2. Kommunal organisasjonsplan i vannressurssaker i Asker (Askerelvsprosjektet, NHK 1981).

Bruksområde	Plan	Tillatelse, innstillinger	Utførelse	Vedlikehold Tilsyn
Vannkraft		BYG		
Vannforsyning	GPU ING	ING HLS	ING	ING HLS
Jordbruksvanning	JOR	JOR		
Forurensing	GPU ING HLS, REG	ING HLS	ING	ING HLS
Friluftsliv	GPU, ARK FRI, REG SKG, UIO	FRI BYG SKG, JOR	ING FRI	FRI ARK
Fiske	FSK	BYG, FSK FRI		FSK
Forbygging	ARK REG ING	BYG ING	ING	ING
Naturvern Kulturvern	GPU KMI, REG KUL FRI	BYG FRI	ARK FRI (SKL)	ING (SKL)

Figur 3. Ansvarsforhold i vannressurssaker i Asker kommune (Askerelvprosjektet, NHK 1981).

Tabell 1. *Ansvarsfordeling for vannressursaker i en kommune.*

<i>Bruksform</i>	<i>Ansvar</i>
Vannkraft	Kommunal uttalelse
Vannforsyning	Helserådet
Jordbruksvanning	Jordstyret
Resipientbruk	Helserådet, Bygningsrådet
Friluftsliv	Friluftsnemnd, Bygningsrådet
Fiske	Innlandsfiskeremnda
Forbygningssaker	Kommunal uttalelse, eget initiativ
Naturvern	Ingen (Fylkeskommunen)

De fleste større saker føres oppover til fylkesrådmannen, fylkesmannen, Staten.

Forholdene i Asker kommune er illustrert i fig. 2. Teknisk rådmann har det formelle forvaltningsansvaret i alle saker som har med tekniske innretninger og fysiske inngrep å gjøre. Under ham ligger 10 kommunale etater og kontorer. Disse fungerer også som sekretariat for 8 politisk oppnevnte råd og utvalg. Rådene og utvalgene er valgt av kommunestyret, mens etatene og kontorene utgjør kommunens faste administrasjon. Skole- og sosialrådmannen har 5 etater og kontorer som har — eller kan få — ansvars- og arbeidsfelter innen vannressurssektoren.

I fig. 3 viser vi de sektorene de enkelte etatene og kontorene arbeider med. Vi har tatt med hvem som har ansvaret innen de fire arbeidsfeltene: Planlegging, Tillatelse, Utførelse og Vedlikehold/Tilsyn.

Disse to figurene viser at Teknisk rådmann med sine etater har hovedansvaret i de aller fleste vassdrags sakene. Reguleringsvesenet har den overordnede planleggingen, Ingeniørvesenet det overordnede ansvaret i utførelse og tilsyn, og Bygningsvesenet det overordnede ansvaret i tillatelser.

Hvem bør ha det overordnede ansvaret når det gjelder vassdraget som en helhet? Dagens lovregler gir ingen den nødvendige hjemler for en slik ansvarstildeling. Vi må derfor først stille spørsmålene:

- a) Er det nødvendig å betrakte Askerelva (og andre vassdrag i kommunen) som en enhet der alle aktiviteter må samordnes?
- b) Ønsker kommunestyret at den nødvendige samordning skal skje innen dagens kommunale forvaltningssystem?

Hvis svaret på disse to spørsmålene er ja, kan samordningen — det overordnede forvaltningsansvar — skje på forskjellige måter. Vi kan antyde en mulig løsning:

Kommunens tekniske etater har i alle kommuner tradisjonelt ansvarsområde innen vann- og avløpsplanlegging og rekreasjonsområder. Bygningsrådet gjennom Bygningsvesenet gir tillatelse innen vann, avløp og utslipp. Helserådet og jordstyret arbeider med hhv. vannforsyning og jordvatning.

Dermed kan vi skissere følgende retningslinjer for det *overordnede forvaltningsansvaret*:

Hovedansvar:	Teknisk rådmann
Vannbruksplaner:	Reguleringsvesenet
Sektorplaner:	Bygningsvesenet, Helserrådet Jordstyrekontoret, Skog og friluft, Kommunearkitekt, Kulturutvalget <i>Reguleringsvesenet er koordinerende etat</i>
Tillatelse, innstillinger	Bygningsvesenet, Helserrådet, Jordstyre, Friluftsnemnd, Innlandsfiskenemnd <i>Bygningsvesenet har det overordnede ansvaret</i>
Tilsyn og vedlikehold	Ingeniørvesenet, Helserrådet, Jordstyre- kontoret, Innlandsfiskenemnd. <i>Ingeniørvesenet har det overordnede ansvaret</i>

#### 4. LOVGRUNNLAGET

Bruksformene i et vassdrag påvirker hverandre både positivt og negativt. Positiv påvirkning har vi når tiltak for å fremme en bruksmåte også kommer andre bruksmåter til gode. Negativ påvirkning har vi når et tiltak skader andre bruksformer. Et annet uttrykk for negativ påvirkning er brukskonflikt. Ofte trekker man i vassdragsutbyggingssaker frem brukskonflikter i større grad enn de positive påvirkninger.

Brukskonflikter kan løses ved forhandlinger, ved planlegging eller gjennom lovverket. Lovverket regulerer også ansvarsfordelingen mellom forvaltningsinstitusjonene og fordelingen av de enkelte forvaltningsformene.

Lovverket gir imidlertid ikke alltid entydige svar på hvorledes konflikter skal løses. I praksis vil det være behov for en god del skjønn. Lovverket er i alle tilfelle utgangspunktet for konfliktløsninger via forhandlinger eller planlegging. Viktige lover er Vassdragsloven (1940), vann-

forurensningsloven (1970), innladsfiske-  
loven (1964), friluftsløven (1957), natur-  
vernloven (1970), vassdragsreguleringslo-  
ven (1917), samt sunnhetsloven (1860)  
og drikkevannsforskriftene.

I NIVA-rapporten er lovgrunnlaget omtalt nærmere. Tabellen på neste side er hentet fra denne rapporten, og viser antall lover av betydning for forvaltning av innenlandske vannressurser. Anvendelsen av lovene er fordelt på bruksformer og ansvarlige departementer (NIVA-rapporten tar bare for seg forvaltningen på statlig nivå).

#### 5. VANNRESSURSUTVALGET

Ansvar for samordning av vannressursforvaltningen er lagt til Det interdepartementale samordningsutvalget for ressursforvaltning, miljøspørsmål og regionalplanlegging.

Samordningen av vannressursforvaltningen er arbeidskrevende og i særlig grad preget av faglige avveininger. Samord-

Tabell 1. *Lovmengden i vannressursforvaltningen.*

<i>Bruksformer</i>	<i>Antall lover</i>	<i>Departement</i>	<i>Antall lover</i>	<i>Vedtaksnivå</i>	<i>Antall plantyper</i>
Vannkraft- produksjon	5	SoD	3		
Forurensning	17 (13)*	MvD	11	Riks (R)	12**
Vannforsyning	7	HSD	1	Fylke (F)	2**
Jordbruksvanning	4	OED	4	Mellom (M)	1
Forbygn. m.v.	2	FiD	3	Kommune (K)	6**
Naturvern m.v.	6	JPD	3		
Rekreasjon m.v.	10	LD	6		
Fiske	10	KAD	2		
Transport m.v.	3	SaD	1		
		OED/MvD	1		
		HSD/MvD	1		
Sum	62	KAD/MvD	1		
		LD/MvD	1		
			38		

\*Antall lover etter den nye forurensningsloven har trådt i kraft.

\*\*Inkluderer kombinasjoner.

Antall lover i analysen: 38. Antall lover med planbestemmelser: 11  
Plantyper: 11.

Forkortelser:

SoD: Sosialdepartementet

JPD: Justis- og politidepartementet

MvD: Miljøverndepartementet

LD: Landbruksdepartementet

HsD: Handels- og sjøfartsdepartementet

KAD: Kommunal- og arbeids-  
departementet

OED: Olje- og energidepartementet

SaD: Samferdselsdepartementet

FiD: Fiskeridepartementet

ningsutvalget er derfor forsterket med et faglig utvalg for samordning av vannressursforvaltningen, Vannressursutvalget (VRU).

Hovedoppgaven for VRU er å initiere, koordinere og gjennomføre langsiktige oppgaver. VRU bør også kunne fungere som kontaktorgan mellom berørte depar-

tementer for drøfting av aktuelle spørsmål innen vannressursforvaltningen.

VRU's mandat har følgende innhold:

- utarbeide samlet plan for landets vannforsyning
- disponeringen av grunnvannreserver
- klargjøre viktige brukerinteresser



- vurdere spørsmål om senkningssaker og vanningsanlegg
- utrede spørsmål om behandlingen av vannressurser i den regionale planlegging
- videreføre arbeidet med landsplanen om forurensning
- arbeide med den samlede vannressursforvaltningen.

Vann til industrielt formål forutsettes å falle inn under VRU's arbeidsområde. I den grad tiltak i vassdragene påvirker forholdene i fjorder og havområder, og i den grad tiltak i fjorder påvirker forhold i vassdragene, forutsettes at også saltvannsproblemstillinger tas opp i VRU.

Vannressursutvalget skal ikke overta oppgaver som er tillagt andre organer. VRU bør basere sine vurderinger og forslag på eksisterende materiale og på arbeid som utføres av andre. Med i utvalget er representanter for

- Sosialdepartementet
- Kommunal og administrasjonsdepartementet
- Landbruksdepartementet
- Olje og energidepartementet
- Miljøverndepartementet
- Statens forurensningstilsyn
- Norges geologiske undersøkelser
- Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen.

## 6. VANNBRUKSPLANLEGGING

Hensikten med denne fremstillingen er ikke å forvirre leserne unødig, men å påpeke følgende faktum:

Vannbruksplanlegging i Norge kan være et viktig verktøy i den totale vannressursforvaltningen. Men forvaltningen er igjen delt opp i en rekke tildels uavhengige forvaltningsområder for hver bruks-

form. Innen hvert område er det en rekke aktiviteter som utføres både i samspill med og uavhengig av mange av de andre bruksformene. Denne sektoroppdelingen burde ideelt sett være samordnet i overordnete, bindende vassdragsplaner. Den nåværende lovgivningen og forvaltningsoppdelingen er imidlertid ikke rettet mot en slik overordnet planlegging.

Det norske vassdragsystemet er såvidt varierende at begrepet vannbruksplan får forskjellig innhold og organisatorisk oppbygging fra vassdrag til vassdrag. Foredragene senere idag viser i hvor stor grad dette er tilfelle. Vi må ofte tenke sektorplaner først, og så sy dem sammen til totalplaner eller deler av totalplaner avhengig av vassdragenes betydning og oppbygging på de enkelte bruksformene.

Ingen departementer kontrollerer virkemidler som spenner over hele spekteret av formålene med forvaltning for noen av bruksformene. Det norske vassdragsystemet er svært sektororientert. Flerbruksplanlegging forutsetter at man kan skaffe seg styring over vannressursene i et vassdrag, og at man har midler til å styre virksomheten i nedbørfeltet helt fra planleggingsstadiet til utnyttelse/vern av ressursene.

Planlegging av vannressursene i et lite vassdrag som Askerelva viser at tilstrekkelig hensyn til optimal utnyttelse kan man først få når vannbruksplanlegging blir forutsetningen for annen planleggingsvirksomhet i kommunen.

I Sverige har man nylig (1980) avsluttet en undersøkelse om behovet og omfanget av «vattenplanering». På kommunalt nivå bør det utarbeides oversikt over vannressursene. Denne kan føre til kommunale vannhusholdningsplaner, eventuelt interkommunale vannhusholdningsplaner der vassdraget går gjennom flere kom-

muner. Særskilt «vattenfordelingsförrättning» innføres for å fordele vannressursene på de forskjellige bruksformene. Dette kan så prøves mot lovverket.

Man har beregnet kostnadene for en slik vannbruksplanlegging. Vi får følgende arbeidsmengde:

	<i>årsverk</i>
Kommunenes innsats for vannressursoversikt	60
Länsstyrelsen (fylkenes) bidrag	15
Statlig medvirkning	10
Grunnlagsmaterialet	15
Statlig samordning	5
	<hr/>
	Sum 105
	<hr/>

I tillegg kommer opprusting av observasjonsnettet, fornyelse av arealstatistikk m.v.

Bygningsloven (l. nr. 7 av 18.06.65) pålegger fylkeskommunene plikt til å utarbeide en fylkesplan, dvs. en oversiktsplan for samordning av statens, fylkeskommunenes og kommunenes planlegging for utnyttning av naturressusene i et fylke (jfr. § 17 a punkt 1, første ledd).

Fylkesplanene skal omfatte hovedtrekene i en samlet utnyttning av naturressusene, herunder utnyttning av vassdragene til kraftutbygging, vannforsyning m.v.

Som ledd i utarbeidelsen av fylkesplaner vil det etter hvert bli utarbeidet oversiktsplaner for utnyttelse og vern av vannforekomster innen fylket.

Det er fylkeskommunens ansvar å sørge for at det blir utarbeidet fylkesplan (jfr. § 17 a punkt 2, første ledd). Vassdragsdirektoratet har imidlertid som det sen-

trale direktorat for vassdragsforvaltningen et viktig medvirkeransvar for utarbeidelse av vannbruksplaner, idet loven pålegger såvel statlige organer i fylket som sentrale statsorganer plikt til å yte nødvendig bistand, herunder også til å delta i samarbeidsutvalg (jfr. § 17 a punkt 3, annet ledd).

På direktoratsnivå har Miljøverndepartementet flere oppgaver innenfor vannressurser. Stikkord er vannressursforvaltning og vannbruksplaner, vannforsyning, vassdragsutnyttelse samt utredning og forskningsvirksomhet.

Vi ser at Miljøverndepartementet og Vassdragsdirektoratet er de viktigste statlige forvaltningsorganene innen temaene vannressurser — vannbruksplanlegging på hhv. departementsnivå og direktoratsnivå.

I Energimeldingen har regjeringen tatt sikte på et nærmere samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Vassdragsdirektoratet. Det er ikke behov for å opprette et eget organ for nye oppgaver innen vannressursforvaltningen som totalplanlegging og samordning av brukerinteressene. Men vannkraftutbyggingen vil trolig fortsatt føre til økte konflikter mellom brukerinteressene. Man ser det som nødvendig at man vurderer behovet for styrking av totalplanleggingen for bruken av våre vassdrag. Det legges også opp til en bedre samordning mellom de forskjellige offentlige organene på dette saksområdet.

Vannressursutvalget ser det som sin oppgave å komme med forslag til både en bedret samordning og en styrking av totalplanleggingen i vassdragene. Arbeidet er meget vanskelig, noe dette innlegget har forsøkt å forklare.