

# Vannbruksplanen

## — Sektorplan eller samordningsplan

Av Kaare Vennerød

Kaare Vennerød er cand.real fra UiO 1978, nå forsker ved Miljøteknisk divisjon, NIVA.

### 1. Behov for at de forskjellige brukerinteressene i vassdrag blir vurdert samlet

En rekke offentlige og private virksomheter gjør bruk av våre vannressurser. De viktigste brukerinteressene omfatter energiproduksjon, vannforsyning, resipientbruk, jordbruksvanning, naturvern, friluftsliv, fiske, jakt, kulturminnevern, flomsikring og transport. Ansvaret for offentlig forvaltning av vannressursene er fordelt på 6 departementer med 10 forskjellige lover som regulerer virksomheten. Innen hvert departements saksområde er ansvaret fordelt på flere nivåer.

Spredningen av det forvaltningsmessige ansvar mellom sektorer og nivåer, og de mange, delvis kryssende brukerinteresser som er knyttet til vannressursene, har skapt et behov for å samordne forvaltningen og utnyttelsen av vannressursene.

Dersom man skal oppnå en rimelig avveining mellom de samfunnsinteressene som knytter seg til vannressursene, samt at det skal være rimelige valgmuligheter for senere generasjoner når det gjelder disponeringen av vannressursene, bør det arbeides for at avgjørelsen om bruken av vassdrag (konsesjoner mm.) ikke tas isolert, men etter vurdering av alle de vannbruksformer som er eller kan bli aktuelle i vassdraget.

### 2. Miljøverndepartementets og Vannressursutvalgets rolle

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvar for helhetsvurderinger og samordning av forvaltningen av naturressursene, herunder vannressursene (Olje og energidepartementet, 1980).

Fra enkelte hold sies det at Miljøverndepartementets todelte rolle som sektordepartement for forskjellige miljøsektorer og overordnet myndighet for samordnet ressursforvaltning og planlegging, skaper problemer. Det er naturlig at det når en skepsis i andre departementer til MDs samordningsrolle, når MD i mange saker tar utgangspunkt i rene miljøsektorinteresser. På den annen side er problemet minst like stort innad i MD. Dette består i en form for «identitetskrise». Man har behov for å fremstå som et samlet, enhetlig departement med en noenlunde klar profil. Det oppstår imidlertid en viss grad av «schizofreni» når Departementet både skal markere moderne miljøpolitiske standpunkter og samtidig spille rollen som strateg for den fysiske/økonomiske oversiktsplanlegging (fylkesplanlegging og generalplanlegging), som kanskje først og fremst må ta utgangspunkt i økonomiske og sysselsettingsmessige premisser.

Med blant annet dette som bakgrunn ble det 30.6.78 opprettet et utvalg be-

stående av representanter for de berørte departementer, det såkalte «*Vannressursutvalget*», VRU. Utvalget har som hovedoppgave å ta opp saker som kan bidra til en bedret samordning av vannressursforvaltningen. Sekretariatet for VRU ligger i Miljøverndepartementet.

### **3. Faglige utredninger, seminarer mm. om hvordan bruken av vassdragene kan avveies gjennom vannbruksplaner**

NIBR og NIVA har på oppdrag fra Miljøverndepartementet utarbeidet et forslag til retningslinjer for *Vannbruksplanlegging* (NIBR, 1981; NIVA, 1981). Miljøverndepartementets oppdrag hadde nær sammenheng med at Vannressursutvalget i sitt mandat er forutsatt å fremme forslag til slike retningslinjer.

I forslaget introduseres vannbruksplanen som en flerbruksplan for avveining av brukerinteressene i et vassdrags nedbørfelt. Planleggingen må ta utgangspunkt i nedbørfeltet. Den må knyttes nær til oversiktsplanlegging i fylker og kommuner (fylkesplaner og generalplaner). Behovet for en avgrensning av vannbruksplanen mot annen form for planlegging og forvaltning er understreket.

I kjølvannet av disse utredningene har de sentrale vannforvaltningsorganer engasjert seg sterkt i diskusjonen av hvordan vannbruksplaner kan bedre forvaltningen av våre vannressurser.

Vannressursutvalget engasjerte i samråd med Rasjonaliseringsdirektoratet ved årsskiftet 1981/82 en konsulent i administrasjons- og organisasjonsspørsmål til å

— fremlegge en analyse av de viktigste problemer knyttet til eksisterende forvaltningsrutiner og organisasjon

— utarbeide alternative forslag til løsninger for samordning og effektivisering innen vannressursforvaltningen, herunder forskjellige grader av organisatoriske endringer.

Utredningen fra konsulenten forelå 1.4. 1982. Vannressursutvalget avga uttalelse og konklusjon om utredningen 12.5.82 (Vannressursutvalget, 1982). Utvalget sier blant annet:

«Vannbruksplanlegging må utvikles til et aktivt samordningsinstrument/styringsinstrument for forvaltningen av vannressursene. Dette innebærer at vannbruksplanen må knyttes til det løpende fylkesplanarbeidet.»

Og videre

«Miljøverndepartementet bør sentralt ha hovedansvaret for vannbruksplanleggingen. Gjennom denne planleggingen vil departementet trekke opp hovedretningslinjene i vannressursutnyttelsen. Godkjente vannbruksplaner må legges til grunn for de enkelte departementers, fylkeskommuners, kommuners, statlige etaters og direktoraters myndighetsutøvelse innen vannforvaltningssektoren.»

3.—5. februar 1982 avholdt Vassdragsdirektoratet et seminar om «Vassdragsforvaltningen i Norge». Mange av innleggene i den vel 300 siders rapporten fra seminaret berører spørsmål av betydning for norsk vannbruksplanlegging (Vassdragsdirektoratet 1983).

### **4. Vannbruksplanlegging i fylkene — sentrale myndigheters standpunkt**

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for fylkesplanlegging og generalplanlegging (bygningslovens § 17 og 20).

I et rundskriv datert 20.8.82 (MD, 1982) gav Departementet fylkene en utførlig og oppdatert håndbok og et veiledningshefte for fylkesplanleggingen. Rundskrivet erstatter alle tidligere rundskriv om fylkesplanleggingen.

I den generelle delen av rundskrivet (Håndboka) sies det blant annet at «Fylkeskommunen bør også etter behov utarbeide sektorplaner på fagområder som ikke er representert ved en egen offentlig etat på fylkesnivået. Dette vil gjelde følgende emneområder: Industri, petroleumsvirksomhet, bygg og anlegg, varehandel, reiseliv, bank- og kredittvesen, boligforsyning, *bruken av vannressursene, energi*». (Kursiveringen er gjort ved sitering).

Her er altså «Bruken av vannressursene» oppfattet som en sektor på linje med andre sektorer, f.eks. fylkesmannens sektor innen forurensningsvernet (dog uten forvaltningsorgan på fylkesnivået).

Innenfor sektorbidragene i fylkesplanleggingen «bør det også gjøres rede for behovet for og avhengigheten av andre naturressurser der disse er av vesentlig betydning for virksomheten». «Særlig vannforbrukende eller vannavhengige sektorer bør gi oversikt over sine interesser i *vassdragene*, bl.a. ved å angi krav til vannmengder og kvalitet». Dette siste viser at vassdragene som ressurs også oppfattes å omfatte mange sektors interesser.

I listen over hvilke emneområder (sektorer) fylkesplanens handlingsprogram bør omfatte, er også «Vannressurser» tatt med, side om side med f.eks. «Vannforsyning, tiltak mot forurensning og støy, avfallsdisponering».

I rundskrivets «Veiledning for sektorene» er «Vannressursene», i tråd med ovenstående, tildelt et eget kapittel. I

dette kapittel er behovet for en samordning av vannressursforvaltningen understreket. Vannbruksplaner er i den sammenheng nevnt som et aktuelt virkemiddel.

Her legges det altså vekt på vannbruksplanens samordningsfunksjon. Dette går også frem av at et eventuelt vannbruksplanutvalg, eller «arbeidsgruppe for arbeidet med vannressursene i fylkesplan» anbefales tillagt fylkeskommunen: «På grunn av arbeidets samordnende karakter bør ledelse og sekretariatsfunksjon for utredningsarbeidet normalt ligge i fylkeskommunen».

Sektorplanen om «Vannressursene» skal kunne ut i et handlingsprogram, der første punkt er: «Tilråding om igangsetting av avgrensede vannbruksplaner». Det er tydelig at vannbruksplaner er prioritert. Det går imidlertid klart frem av rundskrivet at vannbruksplanleggingens fremtidige plass i norsk vannressursforvaltning ikke er tilstrekkelig utredet og vurdert. Dette innrømmes også direkte i rundskrivet: «Vannbruksplanens status, lovgrunnlag og forhold til fylkesplanen er imidlertid ikke endelig avklart».

## 5. Samordningsplan og ikke sektorplan

Ved etablering av en ny planleggingsform i forvaltningen kreves det detaljert kunnskap om de elementer og prosesser som vil bli berørt av planleggingen. Den tilsynelatende usikkerhet som rår når det gjelder vannbruksplanlegging som virkemiddel i forvaltningen beror sannsynligvis på at *vannets samlede funksjon som naturressurs, miljøfaktor og topografisk premissgiver ikke er tilstrekkelig vurdert og forstått*.

Man kan selvfølgelig spekulere i om det også er bevisste, sektorpolitiske hensyn som ligger til grunn for denne til-

synelatende usikkerhet. Det synes imidlertid på bakgrunn av Vannressursutvalgets uttalelse, som nevnt i kap. 3, å være et samlet, politisk ønske at «Vannbruksplanlegging må utvikles til et aktivt samordnings/styringsinstrument for forvaltningen av vannressursene».

Vannets og vassdragenes grad av integrert med et veletablert samfunn, der enkeltinteresser er ivaretatt av klart definerte forvaltningssektorer, gjør at den totale disponeringen av vann og vassdrag i vårt land aldri kan sektoriseres. Dette kan bare tenkes i samfunn der vann er en av de enerådende, styrende mekanismer for samfunnsutviklingen.

Det helt urealistiske ved å oppfatte vannbruksplanlegging som sektorplanlegging kan kort illustreres ved spørsmålet: Kan arealplanlegging oppfattes som sektorplanlegging?

Fra annet hold hevdes det at vannbruksplanlegging bør forankres i den alminnelige vassdragslovgivningen. Det er intet i veien for at de forvaltningsmyndigheter som forvalter disse lovene kan drive planlegging av sin virksomhet i vassdrag etter disse lovene. Det er imidlertid like klart at denne form for planlegging vil ha et helt annet utgangspunkt enn den samordningsfunksjon som vannbruksplanen skal ha.

I vårt samfunn er mange av premisene for vannressursutnyttelsen allerede gitt gjennom sektorlovene. Det opplyste planleggings-samfunn ser imidlertid behovet for en bedre avveiet praktisering av lovene. Oversiktsplanlegging gjennom fylkesplaner og generalplaner har nettopp som en av sine viktigste funksjoner å avveie sektorene mot hverandre. På tilsvarende måte kan vannbruksplanen bidra til en rimelig avveining mellom sektorinteressene. I dette perspektivet kan det

være naturlig å arbeide for at vannbruksplaner knyttes til, eventuelt er en del av oversiktsplanleggingen i fylkene og kommunene.

## 6. Ansvar for å utarbeide vannbruksplanen

Vannbruksplanens samordnede funksjon tilsier at de regionale og lokale politiske myndigheter må ha hovedansvaret for prioritering og utarbeidelse av vannbruksplaner innen de tilhørende fylker og kommuner. Dersom et slikt ansvar tillegges fagorganer som representerer sektorinteresser, vil den politiske gjennomslagskraften for planen bli minimale. De sentrale miljøvernmyndigheters rolle må først og fremst være å bidra til en ressurspolitisk bevisstgjøring regionalt og lokalt slik at vannressursene kan disponeres til langsiktig nytte med rimelig hensyntaken til lokalsamfunnets ønsker og behov.

## 7. Sammendrag

Det bør arbeides for at avgjørelser om bruken av vassdrag (konsesjoner mm.) ikke tas isolert, men etter vurdering og avveining av alle interessene i vassdraget.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvar for at bruken av vassdrag avgjøres etter slike avveininger. Departementets todelte rolle som sektordepartement og samordningsdepartement kan være medvirkende til at det har vært vanskelig å få gjennomslag for dette arbeidet.

Det interdepartementale vannressursutvalget (VRU) ble opprettet i 1978 blant annet for å gjøre dette samordningsarbeidet lettere.

Forskjellige utredninger og seminarer har behandlet *vannbruksplanen* som et

verktøy til en bedret vannressursforvaltning. Vannressursutvalget mener at «vannbruksplanen må knyttes til det løpende fylkesplanarbeidet» og at vannbruksplanen må legges til grunn for all offentlig myndighetsutøvelse i vannforvaltningssektoren.

I rundskriv fra Miljøverndepartementet datert 30.8.82 om fylkesplanleggingen går det fram at Departementet foreløpig mangler en klar oppfatning om hvordan vannbruksplanene skal innpasses i det bestående konsesjons- og planleggingssystem.

Vannbruksplanens samordnede funksjon tilsier at den, tilsvarende arealplanen,

ikke kan betraktes eller fungere som en sektorplan. Departementets uklarhet vedrørende vannbruksplanens status, lovgrunnlag og forhold til fylkesplanen og generalplanen, må sannsynligvis skyldes at vannressursplanlegging som virkemiddel ikke har gjennomgått en tilstrekkelig grundig planteoretisk og politisk analyse.

Dersom de sentrale planmyndigheter ønsker en forvaltningsmessig forankring av vannbruksplanen, må den tilknyttes fylkes- og generalplanlegging med hjemmel i Bygningsloven og med hovedansvar hos de regionale og lokale politiske myndigheter.

#### REFERANSER

- Miljøverndepartementet, 1982. Fylkesplanlegging. Håndbok for planleggere. Rundskriv T-531/1982.
- Miljøverndepartementet, 1982. Fylkesplanlegging. Veiledning for sektorene. Vedlegg til rundskriv T-531/1982.
- NIBR, 1981. Veiledning i vannbruksplanlegging. Del I. Organisering av arbeidet. NIBR-prosjektrapport nr. 202.305.
- NIVA, 1981. Veiledning i vannbruksplanlegging. Del II. Metoder. NIVA-rapport 0-77098.
- Olje- og energidepartementet, 1980. St.meld. nr. 54 (1979—80). (Energimeldingen). Norges fremtidige energibruk og- produksjon.
- Vassdragsdirektoratet, 1983. Vassdragsforvaltningen i Norge. Rapport fra seminar.
- VRU, 1982. Organisasjon, lovgrunnlag og saksbehandling i vannressursforvaltningen. Del I.