

Vannressursforvaltningen i Norge — er vi riktig organisert?

Av Pål Mellquist.

Pål Mellquist er avd.dir. i NVE.

Innlegg på seminar i Norsk Vannforening 24. januar 1991.

Innledningsvis vil jeg få gjøre oppmerksom på at de synspunkter jeg fremfører er mine egne og ikke nødvendigvis i et og alt i overensstemmelse med NVEs eller OEDs syn.

Thaulow har i sitt innlegg gitt et rimelig riktig bilde av det som ligger bak oss. Med den korte tid jeg har til disposisjon for dette innlegget vil jeg la forhistorien ligge og konsentrere meg om fremtiden.

Er vi riktig organisert for de utfordringer som vil møte oss innen vannressursforvaltningen i årene som kommer?

Svaret på et slikt spørsmål er selvfølgelig helt avhengig av det ambisjonsnivå vi velger å legge oss på. Er vi fornøyd med «business as usual» er svaret et tvilende ja. Ønsker vi å legge listen høyere og ikke minst gjøre de miljøpolitiske mål til mer enn talemåter, er svaret et like klart NEI!

Thaulow brukte uttrykket «Den fragmenterte stat» og dette er et meget godt og beskrivende uttrykk. «Kampen om retten til problemene» er som kjent en av de sterkeste drivkreftene innen forvaltningen. Trampe-Kindt-utvalget, som i 1983 avga en innstilling til OED med en analyse av det store tidsforbruket i konsesjonsbehandling av vassdragsreguleringssaker, konkluderte

med at hovedårsaken var å finne i uklare grenselinjer mellom forskjellige deler av forvaltningen, manglende koordinering på regjerings/departementsplan og kompetansestrid mellom forskjellige forvaltningsorganer.

Vel var dette en utredning om en begrenset del av vannressursforvaltningen, men utvalget satte etter min mening fingeren på det ømme punkt, — og det er kanskje hovedgrunnen til at utredningen fortsatt ligger ubehandlet i departementets skuffer.

I forbindelse med omorganiseringen av NVE skrev det daværende Vassdragsdirektoratet 20.3.90: «Etter Vassdragsdirektoratets mening er det utopi å tro at man kan fortsette en vannressursforvaltning bare, eller i alle vesentlighet, på energisektorens premisser».

Videre skrev man om departementstilhørigheten at om ikke OED klarere definerte og markerte en mer konstruktiv vassdragspolicy, så var det ikke opplagt at OED var rette departementstilknnytning for Vassdragsdirektoratet.

Det var altså en relativt sterk markering av at man fra fagmiljøets side ønsket en mer helhetlig ressursforvaltning uten for sterke bånd til noen av brukermiljøene.

Er nå tiden inne til å foreta en tung og gjennomgripende analyse av organisasjonsspørsmålet?

Med et lite privat hjertesukk om at vi muligens er i ferd med å omorganisere oss til døde, — vil jeg allikevel svare et klart ja. Moderne vannressursforvaltning kan best sammenliknes med et meget komplisert urverk hvor det er et utall av små og store tannhjul som griper i hverandre. Man har nå i de 2—3 siste årene omorganisert på mange hold, men dette er å sammenlikne med at man har konstruert tannhjulene i urverket mer ut fra krav til det enkelte hjul enn hensynet til de andre tannhjulene som det skal være i inngrep med. Det sier seg selv at dette kan gi både hakkete og upresis gange.

Det er et sørgelig faktum at Staten som sådan ikke driver noen egentlig overordnet vannressursforvaltning.

En del foregår som Thaulow nevnte, på fylkesplanet, men dette er tross alt ikke et nasjonalt forvaltningsnivå. Motivene for å drive forvaltning her er ikke bestandig gjennomsyret av de snøhvite motiver og den krystallklare persepsjon.

Jeg finner også grunn til å påpeke at vannressursforvaltningen lett blir for snevert definert i de diskusjoner som har foregått mellom ulike forvaltningsorganer/-nivåer. Vannressursforvaltning kan ikke begrensens til vannstrengen alene, men må ha hele nedslagsfeltet som arbeidsområde. Problemer kommer gjerne til *uttrykk* i vannstrengen, men *oppstår* sjelden der. De har sin rot i disposisjoner gjort i det omgivende nedslagsfeltet. Det finnes eksempler fra andre lands forvaltninger som viser at noen har kommet et stykke lenger enn oss i forståelsen av integrert vannressursforvaltning.

Når jeg nå har svart ja på at tiden er inne til en revurdering av vannressursforvaltningen, blir neste hinder man

skal over: Hvor skal vi? Det er et meget godt ordtak som sier at «For den som ikke vet hvor han vil hen spiller det ingen rolle hvor han havner!»

For meg er det ganske klart at målet, det er et system hvor man har en balanse mellom ressursorientert brukerutnyttelse og brukerorientert ressursutnyttelse. Ekstrempunktene er langt fra optimale.

Thaulow ser for seg bredt oppnevnt utvalg som skal komme med et forhåpentligvis konstruktivt innspill til en fremtidig omorganisering av vannressursforvaltningen. Jeg har ikke noe bedre forslag, men jeg ser samtidig en rekke fallgruber og svakheter ved et slikt utvalg.

For å kunne lykkes må de politikere som måtte sitte ved roret når utvalgets forslag skal behandles føle et eierskap til de anbefalinger som utvalget kommer med. Det kreves videre en nøytralitet som i de fleste tilfeller bare er teoretisk hos dem som skal delta i utvalget. Og det kreves ikke minst en uvanlig vilje til å oppgi posisjoner fra de som får sine revirer beskåret/endret ved en eventuell gjennomføring. Hver av disse obstakler er formidable, men bør ikke forhindre oss fra å prøve. Det er sagt et eller annet sted at de samfunn som vil greie seg best i fremtiden, er de som makter å organisere sin forvaltning med hensyn på ryddighet og effektivitet.

Det Miljø- og ressursdepartement som Thaulow foreslår, er en interessant løsning, men da må det bli et «nytt» departement som bygger på det beste i flere nåværende departementer. Den sterkt polariserende «vernekulturen», som preget MD tidligere må bort til fordel for en adskillig mer reflekterende og balansert ressursforvaltning hvor gjen-

nomtenkt bruk er sidestillet med vern.

Det mest interessante og utfordrende er etter mitt syn å forvalte de 95% av Norges arealer som *ikke* er vernet!

Jeg synes videre det er et godt poeng med en gjennomgående helhetlig forvaltningsstruktur på alle nivåer fra stat til kommunenivå. Dette inkluderer i teorien også tanken om et Miljø- og ressursdirektorat. Men fordi oppgavene er så mangesidige og langt mer omfattende på direktoratsnivå enn på departementsnivå, er det vel særlig her at den ideelle fordring og livets realiteter vil barke skikkelig ihop!

- * Ledelsen av et slikt direktorat må være eksepsjonell om ikke det hele skal ende opp som en dinosaur, — en enorm kropp med knøttliten hjerne som tilslutt ikke greide å tilpasse kjøttberget til de skiftende omgivelser. Enkeltavdelinger/grupperinger kan lett begynne å leve sitt eget liv innen strukturen og man havner i en situasjon lik den vi hadde i Norge før Harald Hårfagre. (Mange mener vi allerede er der!)

En kjent departementsbyråkrat som skal få lov til å være anonym, skal en gang ha uttalt: «Det er ingen som kan være så uenige som to departementer, — bortsett fra to avdelinger innen samme departement!» Erfaringen kan antakelig lett overføres på et direktorat av det skisserte omfang.

- * Det er selvfølgelig alltid en viss fare for monopolisering av både meninger og virksomhet ved slike store etater som dette vil bli.

Løsningen ligger antakelig mer i retning av en sentralisert/desentrali-

sert nettverkløsning hvor suksess eller fiasko vil være helt avhengig av personers vilje og evne til å samarbeide.

- * Rent praktisk er det også en rekke problemer som man ikke kan overse selv når tankene skal spinne fritt, spesielt dersom man har vyer om å flytte en statsinstitusjon fra en by til en annen. I dette tilfellet f.eks. å flytte DN fra Trondheim til Oslo for å kaste ut *en* brannfakkel! Om man ikke går til et slik skritt, men tenker å koordinere virksomheten på flere adskilte steder, så går det selsagt an. Jeg har imidlertid i de siste 5 årene forsøkt å koordinere virksomheten mellom etasjer i samme bygg, og det kan være utfordring nok.

- * Det er etter min mening, et spørsmål om SFT, i et slikt fritt tankespinn som her bedrives, alternativt kunne redusere sitt fra før omdiskuterte ressursengasjement til et minimum og isteden konsentrere sin virksomhet helt og holdent om kontrollvirksomhet.

Ressursfunksjonen på land og i vann kunne da regruppes på basis av det nåværende DN og det tidligere Vassdragsdirektorat i en mer håndterlig størrelse. Jeg sier ikke at det bør være slik, men påpeker at man må tenke fritt.

Virksomheten på regionnivået må nødvendigvis gjenspeiles av den struktur man velger på de to overordnede nivåer. Det er etter min mening mye å hente i effektivisering (les: mindre ressursbruk) ved å slå pjaltene sammen på dette nivået. For det første ville det bli en lettelse for alle brukere om man kan

redusere antall offentlige institusjoner som man skal forholde seg til. For det andre slapp man kanskje endel av den litt anstrengte revirmarkeringen og virksomhet som går mer på å rettferdiggjøre egen tilstedeværelse enn egentlig forvaltning.

Når det gjelder Thaulows kommentarer til Drikkevannsforvaltningen slutter jeg meg i hovedsak til denne.

Jeg synes det er både nyttig og spennende å kunne diskutere fritt såvidt essensielle spørsmål som dette, men kan som man skjønner ikke helt slippe taket i de faktiske realiteter.

Min konklusjon er altså at vi *ikke* er riktig organisert. Jeg tror det bare er et tidsspørsmål før man må reorganisere vannressursforvaltningen, og da forhåpentligvis ved å konsentrere og integrere makt og myndighet i et færre antall organer enn i dag.

Videre må vannressursforvaltningen stå på egne ben og ikke som en støttestruktur til en eller noen få brukerinteresser.

Hvordan dette skal gjøres er jeg så fri og si at det ser jeg ikke alle løsningene på i dag, men jeg vet at de finnes og jeg vet det er mange som er interessert i å finne dem!

Samfunnsteknikk er et tverrfaglig konsulentfirma med spesialkompetanse innenfor områdene

- Vannbehandling
- Slambehandling
- Avløpsrensing
- Avfallsbehandling



SAMFUNNSTEKNIKK A/S
RÅDGIVENDE INGENIØRER OG ARKITEKTER

OSLO - BERGEN - GOL - HAMAR - MOSS - AURLAND

Hovedkontor: Gjerdrumsv. 12 - 0486 Oslo 4. Tlf.: 02 - 18 19 40