

Pilotstudie om helhetlig vannforvaltning

Av Marthe Indset

Marthe Indset er statsviter og forsker ved NIBR.

Innlegg på seminar i Norsk vannforening 14. mars 2012.

Sammendrag

Denne artikkelen presenterer de viktigste funnene fra en undersøkelse som ble gjennomført høsten og vinteren 2009/2010, om arbeidet med vannforskriften i *fire* vannområder i Norge. Et viktig poeng helhetlig vannforvaltning er at det ikke bare er vannet som skal samordnes, men også de aktørene som bruker og forvalter vann. Den norske gjennomføringen av EU-direktivet gir arbeidet i vannområdene en sentral plass. Et viktig spørsmål i undersøkelsen har vært å belyse hvilke faktorer som kan fremme samordning og samarbeid mellom berørte myndigheter på vannområdenivå. Hvordan har man har valgt å organisere arbeidet i ulike vannområder, og hvilke erfaringer foreligger med medvirkning og samarbeid?

Innledning

EUs rammedirektiv for vann, i Norge

gjennomført som vannforskriften¹, er et av EUs viktigste miljødirektiver og banebrytende for vassdragsplanlegging og -forvaltning i svært mange land. Det gjelder både i forhold til å realisere de ambisiøse miljømålene knyttet til godt vannmiljø, men ikke minst å nå målsettingen om en helhetlig nedbørsfeltorientert forvaltning av vannforekomstene gjennom koordinering og samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og sektorer.

Vannforskriften sier mye om hvordan arbeidet skal organiseres på regionalt nivå. Den sier imidlertid lite om organiseringen av arbeidet lokalt. Samtidig legger den norske gjennomføringen opp til at mye viktig arbeid og mange avklaringer og prioriteringer må foretas på vannområdenivå. På mange måter kan vi snakke om en vannområdebasert modell for gjennomføring, som innebærer at vannområdene deltar tungt i arbeidet

¹ EUs rammedirektiv for vann (2000/60/EF) (vann-direktivet) er gjennomført i Norge som forskrift om rammer for vannforvaltningen (FOR 2006-12-15 nr 1446), i denne artikkelen omtalt som vannforskriften.

med karakterisering, klassifisering, og tiltaksanalyser, selv om det er Vannregionmyndigheten (VRM) og Vannregionutvalget (VRU) som sammenstiller forvaltningsplanen.

Kompleks koordinering

Et hovedformål med vannforskriften er å sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene (Vannforskriften § 1). Forskriften stillet derfor krav til forvaltning av vann på vannets egne premisser. Med en inndeling i vannregioner som følger de naturlige nedbørfeltene, har alt vann innenfor hver region avrenning til samme punkt. En slik regioninndeling gir et ideelt utgangspunkt for en helhetlig, økosystembasert forvaltning av vannforekomstene.

Problemet er imidlertid at norsk forvaltning for øvrig er organisert annerledes. I Norge har om lag 40 statlige virksomheter en regional organisering. Inndelingen varierer imidlertid fra 2 til 17 regioner, med andre ord betydelige forskjeller fra virksomhet til virksomhet. Bare 7 av de 40 virksomhetene har regioner som er sammenfallende med fylkesgrensene. De fleste virksomhetene er delt inn i 5 eller 6 regioner (St.meld.nr.21 (2005-2006)). ”Normalen” er dermed regioner som er større enn vannregionene. Selv om ikke alle disse 40 statlige virksomheter har oppgaver knyttet til vann, illustrerer dette mønsteret at den regionalstatlige forvaltningen i Norge er svært fragmentert.

Dette fragmenterte bildet gjelder også for vannforvaltningen. Ulike myndigheter på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer

har ulike oppgaver knyttet til vann innenfor sine ansvarsområder, som landbruk, vannkraftregulering, fiskeriforvaltning, forurensning, vannforsyning og avløpshåndtering, osv. På samme tid fastholder vannforskriften at dagens ansvarsfordeling for lov og virkemidler skal ligge fast. Koordineringen må dermed skje gjennom et system for forpliktende samarbeid og samforvaltning.

Like store som samordningsutfordringene er dermed også behovet for slik samordning (Hovik & Stokke 2006). Et viktig spørsmål i undersøkelsen har derfor vært å belyse hvilke faktorer som kan fremme samordning og samarbeid mellom berørte myndigheter på vannområdenivå. Hvordan har man har valgt å organisere arbeidet i ulike vannområder, og hvilke erfaringer foreligger med medvirkning og samarbeid?

Pilotstudie av arbeidet i fire vannområder

Denne artikkelen presenterer de viktigste funnene fra en undersøkelse som ble gjennomført høsten og vinteren 2009/2010, om arbeidet med vannforskriften i fire vannområder i Norge. Undersøkelsen ble gjennomført i 1. planfase, hvor 29 vannområder fordelt på de ni vannregionene som landet var delt inn i frem til 2009, gjennomførte en forsert iverksetting av vannforskriften.

Undersøkelsene ble gjennomført som casestudier i fire utvalgte vannområder. Resultatene fra studien er dermed ikke representative for de 29 vannområdene som sådan. Selv om vi i utvelgelsen av vannområder la vekt på spredning i geo-

grafi, påvirkningsfaktorer, organisering og kommunestruktur, vil en undersøkelse av fire vannområder ikke kunne være tilstrekkelig for noen generalisering. Vi mener likevel at de observasjoner og sammenhenger som vi har funnet i vår undersøkelse vil ha relevans for vår mer generelle forståelse av arbeidet med vannforskriften på vannområdenivå.

De vannområdene som ble undersøkt var Numedalslogen i Buskerud, Telemark, Vestfold og Oppland, Ranfjorden i Nordland, Nordåsvannet i Bergen kommune og Leiravassdraget som hovedsakelig ligger i Akershus. I alt 22 intervjuer av 40 informanter ble gjennomført.

Kommunenes rolle i vannområdeutvalget

Som påpekt innledningsvis fremstår den norske gjennomføringen av vandndirektivet som en vannområdebasert modell for gjennomføring, på den måten at det fra starten har blitt jobbet relativt systematisk med å organisere arbeidet på dette nivået, og fordi det kan se ut det er en erkjennelse av at kommunene sitter på betydelig kunnskap om lokale forhold. Kommunal medvirkning i karakteriserings- og klassifiseringsarbeidet er viktig.

Et inntrykk fra undersøkelsen er dessuten at kommunene inntar en førende rolle i vannområdeutvalgets arbeid. Kommunal deltakelse, og for så vidt også ledelse, framsto som avgjørende for å iverksette forskriften og få til samarbeid og koordinering gjennom vannområdeutvalget. En tendens var at kommunene tok et mer aktivt og automatisk

eierskap til arbeidet i vannområdeutvalget, sammenliknet med berørte statlige sektormyndigheter på regionalt og lokalt nivå. Et unntak var fylkesmannen, som gjennomgående ble oppfattet å være en aktiv og sentral bidragsyter og pådriver. I vår undersøkelse hadde alle vannområdeutvalgene utstrakt kontakt med fylkesmannen. Her skal det tilføyes at i første planfase var noen av fylkesmannsembetene vannregionmyndighet, noe som innebar en pådriverrolle overfor det lokale arbeidet med hyppig kontakt.

Samtidig kunne vi også se variasjoner i den kommunale deltakelsen. Ikke alle kommunene involverte seg i arbeidet i vannområdeutvalget. Vi undersøkte ikke systematisk hva som kan forklare variasjoner i kommunenes deltakelse, men et inntrykk var at berørthet er en faktor som ser ut til å påvirke involvering. Kommuner som opplevde at vannforekomstene i liten grad var berørt og påvirket, tenderte til å holde seg utenfor arbeidet. I så fall bekrefter dette eksisterende forskning, som har vist at nærhet til både vinning og tap er en forutsetning for bærekraftig naturressursforvaltning hvor mange er berørt (Ostrom et al. 1999).

Ikke minst viser undersøkelsen at vannområdeutvalgene organiseres ulikt og at oppgavene som ivaretas også kan variere. Noen vannområder fikk delegert et større oppgaveansvar fra vannregionmyndigheten enn andre. Et fellestrekk var at det i vannområdene og av kommunene var utpekt en mer eller mindre fast deltakelse på administrativt nivå i selve vannområdeutvalget. En politisk styringsgruppe var også opprettet i flere

av områdene, om enn ikke i alle vannområdene. I et vannområde var det etablert temagrupper (økologi, jordbruk, kommunal teknikk) i tillegg til selve vannområdeutvalget, hvor det ble jobbet med fagspesifikke problemstillinger.

Hvordan prosjektarbeidet ble organisert var også noe forskjellig. Mens den administrative ledelsen av vannområdeutvalget i et område ble ivaretatt av en prosjektkoordinatorstilling som var samfinansiert av kommunene, ivaretok et annet vannområdeutvalg sekretariatsarbeidet gjennom et eksisterende interkommunalt selskap. Ikke noen steder var berørte statlige myndigheter med og finansierte arbeidet med prosessledelse i vannområdeutvalget, med unntak av fylkesmannen som gjennomgående stilte med skjønnsmidler o.l. Deltakelsen i vannområdeutvalgene utover kommuner besto for øvrig av representanter fra fylkesmannen, samt andre statlige sektormyndigheter avhengig av om de var berørt. Eksempelvis bidro representanter fra Vegvesenet, Fiskeridirektoratet og NVE i det lokale arbeidet. Et gjennomgående trekk var imidlertid at kommunene etterspurte mer delaktighet og involvering fra statlige sektormyndigheter. Det var ønsket at de tok et mer aktivt eierskap til problemstillingene, og samtidig var deres kunnskap og eksperitise etterspurte.

Samordning lokalt og regionalt – men ikke sentralt?

Informanter i alle vannområdeutvalgene etterlyste avklaring av målkonflikter og andre typer spørsmål. En gjennomgående

tendens var at statlige myndigheters rolle ble oppfattet som uklar og uryddig. Det ble redegjort for flere problemstillinger, spørsmål og såkalte målkonflikter, hvor avklaring på sentralt nivå eller av de respektive myndigheter manglet.

Uklarhetene knyttet seg blant annet til spørsmål om direktivets virkeområde. Et eksempel gjaldt hvorvidt biologiske faktorer i kystsonen som påvirker miljøtilstanden i vassdrag, skal håndteres i tråd med prosessene etter vannforskriften, eller om slike forhold skal holdes utenfor. Andre etterlyste tydeligere mer konkrete opplegg og strategier i landbruket. Eksempelvis ble det vist til at tiltak ved forurensningskildene for å hindre avrenning fra landbruket, i mange tilfeller ville være mer effektivt og samtidig kostnadsbesparende sammenliknet med rensiltak i nedslagsfeltet, men at virkemidlene og fremgangsmåtene innenfor landbruket ikke fremsto som godt nok utviklet. I enkelte vannområder ble det opplyst at forurensning fra landbruket utgjorde en av de viktigste påvirkningsfaktorene på miljøtilstanden i vannet. Samtidig ble det påpekt at mange store (og små) gårdsbruk ikke hadde økonomisk rygggrad til å finansiere alle ønskede tiltak, og det ble stilt spørsmål ved om jordbruksoppjøret tilstrekkelig grad hensyntar behovet for miljøtiltak i landbruket. Andre utfordringer som manglet avklaring i første planfase var eksempelvis miljøtiltak i regulerte vassdrag, hvor flere informanter påpekte behovet for å gjøre noe med minstevannføringen i vassdraget, men hvor dette fremsto som et åpent spørsmål blant nasjonale myn-

digheter. Også spørsmål knyttet til hvem som skulle bekoste og ta ansvar for karakterisering, klassifisering og overvåking fremsto som uløst.

Disse eksemplene illustrerer at vannområdene får spørsmål og saker som hører til på sentralt nivå rett i fanget, på grunn av vannforskriftens krav til helhetlig vannforvaltning. Samtidig som det ble investert mye tid og ressurser i opprettelsen av tverrsektorielle utvalg på regionalt og lokalt nivå, opptrådte ikke staten selv enhetlig eller tilstrekkelig koordinert. I en situasjon med manglende virkemiddelavklaring og manglende samordning på sentralt nivå, fremsto staten som et "kollektivt handlingsproblem". Dette indikerer at det er viktig å studere, ikke bare hvordan vannområdeutvalgene og vannregionutvalgene samarbeider og samordner seg, men også hvordan staten samordner arbeidet med implementeringen av forskriften seg i mellom.

Den typiske reaksjonen blant informantene på lokalt nivå i undersøkelsen var å etterspørre de hierarkiske styringsvirkemidlene, som eksempelvis forskrifts-avklaringer, budsjettbevilgninger eller politiske vedtak, altså mer statlig styring.

Samtidig, i en situasjon med manglende statlig styring og virkemiddelavklaring, er det viktig at koordinerende enheter som vannregionutvalget og vannområdeutvalget evner å legge til rette for samarbeid og utnytte de virkemidlene de faktisk har for å påvirke denne samhandlingen. Mye tyder på at uklarheter og ulike avveininger vil prege arbeidet med vannforskriften i årene som kommer. Da vil det ha betydning å investere tid i gode

konsensusbyggende og kunnskapsorienterte prosesser.

Vannforskriften er banebrytende på mange måter, blant annet ved sin økosystembaserte tilnærming til karakterisering, klassifisering og tiltaksanalyse, som stiller krav til helhetlige prosesser og sammenstilling og vurdering av data og kunnskap på en ny måte. Forskriften innfører dessuten såkalte "miljøkvalitetsnormer", som hittil har vært lite brukt i Norge. Miljøkvalitetsnormer er en miljørettslig reguleringsteknikk som skiller seg ut ved at de ikke har spesifikke adressater. Miljøkvalitetsnormene regulerer resultatet i miljøet, ikke årsakene til at miljøtilstanden endres. Hittil har virkemidlene i norsk rett typisk vært kjenetegnet av at de retter seg mot bestemte former for aktiviteter og virkemidler (Wang-Andersen 2010). Det kan argumenteres for at slike kunnskapsprosesser og prosesser knyttet til miljøkvalitetsnormer i mindre grad finner sted innenfor hierarkisk styring, og i større grad er avhengig av å ta i bruk prosesser knyttet til lærende fellesskap, nettverk og arenaer, karakterisert av gjensidig dialog mellom aktørene.

I denne sammenhengen blir vannområdeutvalgenes og vannregionutvalgenes rolle som muliggjørende aktør for slike prosesser viktig å studere, samt hvordan god organisering kan fremme kollektiv handling.

Betydningen av organisering

Hva kjennetegner slike godt organiserte prosesser for samarbeid og dialog? En gjennomgående erfaring blant de inter-

vjuede informantene var at opprettelsen av felles møtearenaer og jevnlig møter ble vurdert som betydningsfullt og utløsende for samarbeidet. En informant fortalte:

”Vannområdet arrangerte befaringer, og det var veldig bra fordi jeg personlig kjente jeg ikke disse vassdragene og de ulike påvirkningsfaktorene i detalj. Vi fikk også møte de andre aktørene på en annen måte, vi kunne gå langs vassdragene og snakke sammen og høre hva de gjorde og hvordan de vurderte forholdene. Så jeg opplevde befaringene som ekstremt viktige” (Sitat intervju).

Informantene oppfattet at direkte kontakt var viktig for å bli kjent og bygge tillit, men også for selve kunnskapsarbeidet. En informant fortalte:

”Samordningen har vært positiv og avgjørende for alle kommunene og vekker helhetstenkningen, mens man tradisjonelt sitter på hver sin tue. Det faglige nettverket har betydd mye og man har lært hvordan andre har gjort det osv. Jeg føler det sånn at vi har fått en mer riktig plassering av tiltak” (Sitat intervju).

Innenfor studier av politiske prosesser har flere forskere pekt på betydningen av direkte kontakt. Gjennom flere studier har eksempelvis Ellinor Ostrom (1990) vist at brobyggere, eller investering i sosial kapital ved etablering av lokale institusjoner kan bidra til å overkomme enkeltaktørers preferanser om optimalisering av egen nytte. Et funn fra en studie om Morsavassdraget (Stokke 2006) var at direkte kontakt og felles møtearenaer hvor en over tid får anledning til å drøfte strategier og tiltak ansikt

til ansikt, har stor betydning for tillit og utvikling av felles forståelse. Som påpekt gir også vår studie forsiktige indikasjoner på at disse møtearenaene har betydning for kunnskapsbygging og utvikling av felles forståelse.

Et annet mønster i undersøkelsen var at prosjektlederen, eller koordinatoren for vannområdeutvalget, ble fremhevet som viktig. Typisk for de som deltar i vannområdeutvalgene er at de egentlig hører til i andre institusjoner og er pålagt andre oppgaver. En dedikert ressurs som kan sørge for fremdrift i arbeidet, spre informasjon, kalle inn til møter og hente inn leveranser fra de ulike partene ser ut til å ha vært avgjørende. Det var eksempler på at noen av vannområdene i perioder hadde vært uten leder/koordinator. Da hadde også arbeidet stått på stedet vil. En informant fortalte:

”Det var mange møter, men det var først når (prosessleder) ble ansatt at det ble driv og en aktivitet i arbeidet. Da ble det befaringer, skriving osv. Så det ble veldig fortgang når han begynte. Det vi brukte to år på, gjorde han på to måneder” (Sitat intervju).

En koordinator vil også kunne være den sosiale kontakten, brobyggeren, som fører aktørene sammen.

En tredje faktor knyttet til organiseringen av arbeidet som ble fremhevet som betydningsfull, var forankringen av arbeidet i egen virksomhet. Noen informanter opplevde at arbeidet i vannområdet var godt organisert og hadde god fremdrift, men at deltakelsen i vannområdeutvalget ikke var tilstrekkelig belyst og klargjort tilbake i egen virksomhet. En represen-

tant for en i vannområdeutvalget fortalte at vedkommende egentlig var ansatt i et IKS, ikke i selve kommunen. Kommunen hadde ikke utarbeidet noen rutiner for rapportering av arbeidet, og i liten grad utstyrt representanten med noe mandat. Forankring av arbeidet i egen organisasjon og rutiner for oppfølging av arbeidet så ut til å være mangelfulle, ikke bare i kommunale virksomheter, men også hos statlige myndigheter. En informant fortalte:

”For å være ærlig så savner jeg et overordnet mål for vår deltakelse, et mål for hva vi vil med arbeidet (...) Det har vært en utfordring å jobbe med dette uten å vite konkret hva vi vil med det” (Sitat statlig myndighet).

Oppsummering

Undersøkelsen av arbeidet med helhetlig vannforvaltning i fire vannområder viser at kommunene har en førende rolle i arbeidet. Kommunal medvirkning ser ut til å være avgjørende for iverksettningen av forskriftens mål og intensjoner. Undersøkelsen bekrefter også at organisering i nettverk og møtearenaer på tvers virker lærende, konsensussskapende og tillitsbyggende. Undersøkelsen gir flere indikasjoner på at det er grunn til å studere organisering og dialogbasert koordinering som styringsvirkemiddel, side om side med de tradisjonelt hierarkiske, som lov, forskrift og instruks, og politiske vedtak. I en situasjon med manglende virkemiddelavklaring og samordning på statlig nivå er det viktig at Vannregionutvalget og vannområdeutvalget evner å legge til rette for samarbeid, og utnytte de virkemidlene de har til å påvirke denne samhandlingen.

Samtidig peker også undersøkelsen på at koordinering på sentralt nivå må bli bedre, og supplere den regionale og lokale samordningen.

Litteratur

Vannforskriften (2011): *Forskrift om rammer for vannforvaltningen*, FOR 2006-12-15 nr. 1446, Versjon gjeldende fra 25. mai 2011

Hovik, Sissel & Knut Bjørn Stokke (2007): *Network Governance and Policy Integration – the Case of Regional Coastal Zone Planning in Norway*, in *European Planning Studies* 15:7, 927-944

Indset, Marthe, Jon Naustdalslid & Knut Bjørn Stokke (2010): *Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt? Pilotstudie om helhetlig vannforvaltning*, NIBR-rapport 2010:3

Ostrom, Ellinor (et al.)(1999): *Revisiting the Commons: Local lessons, Global Challenges*, in *Science*

Ostrom, Ellinor (1990): *The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University press

St.meld.nr.21 (2005-2006): *Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*, Kommunal- og regionaldepartementet.

Stokke, Knut Bjørn (2005): *Samarbeid og kollektiv handling i Vansjø-Hobølvasstraget*, NIBR-notat 2005:122.