



Vannressurs-forvaltning
RAPPORT O-88223

Evaluering av prosjektet

Byen, vassdrag og sjøen
(BVS - prosjektet)

NIVA – RAPPORT

Norsk institutt for vannforskning  NIVA

Hovedkontor

Postboks 33, Blindern
0313 Oslo 3
Telefon (02) 23 52 80
Telefax (02) 39 41 29

Sørlandsavdelingen

Grooseveien 36
4890 Grimstad
Telefon (041) 43 033
Telefax (041) 42 709

Østlandsavdelingen

Rute 866
2312 Ottestad
Telefon (065) 76 752

Vestlandsavdelingen

Brevikven 5
5035 Bergen - Sandviken
Telefon (05) 95 17 00
Telefax (05) 25 78 90

Prosjektnr.: 0-88223
Undernummer:
Løpnummer: 2209
Begrenset distribusjon:

Rapportens tittel: Evaluering av prosjektet Byen, Vassdrag og Sjøen (BVS-PROSJEKTET)	Dato: 15.2.1989
	Prosjektnummer: 0-88223
Forfatter (e): Hans Olav Ibrek	Faggruppe: VRF
	Geografisk område: Norge
	Antall sider (inkl. bilag): 24

Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet	Oppdragsg. ref. (evt. NTNf-nr.):
--	----------------------------------

Ekstrakt: Miljøverndepartementet satte i 1987 i gang prosjektet Byen, Vassdrag og Sjøen. Denne rapporten omhandler evaluering av prosjektets første fase. Evalueringen viser at prosjekt-intensjonene stort sett er oppfylt. Framdriften i flere prosjekter er dårligere enn forutsatt på grunn av sen tildeling av midler og manglende planleggings-kapasitet. Prosjektet har hatt en positiv virkning i kommunene.

4 emneord, norske:

1. Byen, Vassdrag og Sjøen
2. Evaluering
3. Resultater
4. Anbefalinger

4 emneord, engelske:

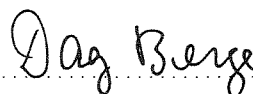
1. The Town, River and the Sea
2. Evaluation
3. Results
4. Recommendations

Prosjektleder:



Hans Olav Ibrek

For administrasjonen:



Dag Berge

ISBN - 82-577-1502-6

NORSK INSTITUTT FOR VANNFORSKNING
OSLO

0-88223

EVALUERING AV PROSJEKTET

BYEN, VASSDRAG OG SJØEN

(BVS - PROSJEKTET)

Oslo, februar 1989

Saksbehandler: Hans Olav Ibrekk

Forord

Miljøverndepartementet satte i 1987 i gang prosjektet Byen, vassdrag og sjøen. Prosjektet ble inndelt i to faser. Første fase er nå stort sett ferdig og Miljøverndepartementet ønsket å få gjennomført en evaluering av prosjektet etter ett år av prosjektperioden på totalt 5 år. NIVA ble bedt om å gjennomføre denne evalueringen i brev av 5 desember 1988.

Evalueringen ble gjennomført ved at departementet utarbeidet et evalueringsopplegg. NIVA kommenterte dette. De deltakende kommunene ble bedt om å gi opplysninger om bestemte parametre på et standardisert skjema. Dessuten skulle de gi en vurdering av organiseringen lokalt, samarbeidsformer og framdrift. De fleste kommunene rapporterte tilbake forholdsvis raskt slik at det var mulig å gjennomføre evalueringen innen fastsatt tid.

Overing. Svein Tore Halvorsen har vært Miljøverndepartementets kontaktperson. NIVAs saksbehandler har vært Hans Olav Ibrekk.

Oslo, februar 1989



Hans Olav Ibrekk

Hans Olav Ibrekk

INNHOLDSFORTEGNELSE

	<u>Side:</u>
FORORD	2
INNHOLDSFORTEGNELSE	3
1. SAMMENDRAG	4
2. OM PROSJEKTET BYEN, VASSDRAG OG SJØEN	6
3. METODE FOR EVALUERINGEN	7
4. RESULTATER FRA EVALUERINGEN	8
4.1 Planstatus	8
4.2 Ressursbruk	10
4.3 Informasjon	11
4.4 Gjennomføring av tiltak	13
4.5 Organisering av BVS-prosjektene	15
4.6 Andre forhold	19
4.7 Hovedkonklusjon	21
VEDLEGG	22

1. SAMMENDRAG

Et av hovedmålene med miljøvernpolitikken er å forbedre forvaltningen av våre naturressurser og vårt miljø på områder som har særlig betydning for folks helse og trivsel. Som et ledd i satsingen på å utvikle gode bymiljøer tok Miljøverndepartementet initiativ til prosjektet Byen, Vassdrag og Sjøen (BVS). BVS-prosjektet startet i 1987 og i 1988 var det 12 prosjekter som fikk tilskudd. Tabell 1. viser en oversikt over prosjektene. Miljøverndepartementet ønsket å gjennomføre en evaluering av prosjektet ved utgangen av 1988 for å vurdere framdriften i prosjektet og om prosjektmålsettingene blir fulgt.

Tabell 1. Oversikt over prosjekter som inngår i evalueringen av prosjektet Byen, Vassdrag og Sjøen.

Prosjekt	Kommune
Nedre Otra	Kristiansand, Iveland og Vennesla
Tistavassdraget med havneområder	Halden
Hafrsfjord	Sandnes, Sola, Stavanger
Oselvvasdraget	Os
Apeltun/Nesttun	Bergen
Mesna	Lillehammer
Hitterelva	Røros
Nidelva	Trondheim og Klæbu
Levangerelva	Levanger
Tverråga	Rana
Finnsnesvatnet	Lenvik
Havøysund havn	Måsøy

Målsettingen med BVS-prosjektet er å utvikle kommunedelplanen til et egnet planverktøy for vannbruksplanlegging. De fleste BVS-prosjektene vil bli innarbeidet i kommuneplanens arealdel. Det er fire av prosjektene som vil utarbeide egne kommunedelplaner (vannbruksplaner).

Miljøverndepartementet bevilget i 1988 3,35 mill. kroner til BVS-prosjektene. Kommunene har selv bevilget 1,34 mill. kroner, mens andre har bevilget 0,18 mill. kroner til arbeidet. Kommunene har av egne mannskaper brukt 58 månedsverk, mens det er brukt 49 månedsverk fra frivillige organisasjoner. Etter våre beregninger tilsvarer kommunenes eget bidrag 2,68 mill. kroner. I tillegg kommer innsatsen fra frivillige.

En av målsettingene med prosjektet er å øke lokal motivasjon og deltagelse i planprosessen. Informasjonstiltak er viktige for å oppnå denne målsettingen. Alle BVS-prosjektene er blitt presentert i media. Informasjon om prosjektene har foregått på ulike stadier i arbeidet og på ulike måter. Informasjonssiden vil bli styrket ytterligere i 1989.

De fleste BVS-prosjektene er utpregete tiltaksprosjekter. Drøyt halvparten av BVS-prosjektene rapporterer at alle planlagte tiltak er igangsatt. Årsakene til at planene ikke følges er i første rekke manglende planleggingskapasitet og for lite penger. Det finnes klare eksempler på at planene er fraveket. Andre tiltak enn forutsatt er utført.

Stort sett alle BVS-prosjektene har valgt den samme organisasjonsmodellen. Arbeidet ledes de fleste stedene av en politisk sammensatt styringsgruppe. I tillegg er det flere faglige arbeidsgrupper der det er behov for det. Det er bare ett "planprosjekt" som ikke har noen formell kobling til det politiske system.

Alle BVS-prosjektene har hatt god kontakt til andre offentlige etater og frivillige organisasjoner. Fylkesmannens miljøvernavdeling deltar i de fleste prosjektene. Fylkeskommunene er trukket inn i liten grad.

Framdriften i BVS-prosjektene er generelt blitt hemmet på grunn av for sen tildeling av midler fra Miljøverndepartementet. Midlene er heller ikke overførbare. Dette setter et unødvendig press på framdriften i prosjektene.

Evalueringen viser at BVS-prosjektene i stor grad fungerer som forutsatt. Framdriften er god, med visse unntak, men planleggingssiden ligger noe etter. Skal prosjektet fungere som forutsatt, er det nødvendig at de statlige midlene blir tildelt tidligere på året. Det synes helt klart at skal målsettingene med BVS-prosjektet oppnås, så forutsetter dette bevilgninger fra Miljøverndepartementet i tiden framover.

BVS-prosjektene har stort sett fulgt de oppsatte planer og målsettingene med prosjektet er så langt oppnådd. Tildeling av midler til kommunene for utvikling av vassdrag som rekreasjons- og oppholdsområder har hatt en svært positiv virkning i de aktuelle kommunene. Prosjektet har fått en god mottakelse blant kommunepolitikere, kommuneansatte og frivillige organisasjoner og har vært med på å bevisstgjøre politikere og lokalbefolkning om de muligheter som ligger i utvikling av vassdrag og sjøområder.

2. OM PROSJEKTET BYEN – VASSDRAG OG SJØEN

Et av hovedmålene for miljøvernpolitikken er å forbedre forvaltningen av våre naturressurser og vårt miljø på områder som har særlig betydning for folks helse og trivsel. Som et ledd i satsingen på å utvikle gode bymiljøer tok Miljøverndepartementet initiativ til prosjektet Byen, Vassdrag og Sjøen (BVS-prosjektet).

Prosjektet Byen, Vassdrag og Sjøen har som hovedmål å utvikle bynære vassdrag og sjøområder med tilhørende arealer til rekreasjons- og oppholdsområder for byens befolkning.

Prosjektet har også som mål å bidra til at natur- og miljøhensyn kommer sterkere inn og i en tidligere fase i oversiktsplanleggingen slik at disse hensyn teller med i forvaltningen av areal og vannbruk i by og bynære strøk.

Prosjektet er inndelt i to faser:

Fase 1 er konsentrert om å utvikle kommunedelplanen til å bli et verktøy for å samordne og få gjennomført tiltak i vassdragene og sjøområdene. Det skal utarbeides vannbruksplaner med handlingsprogram og tiltak.

Fase 2 vil være konsentrert om å gjennomføre tiltak framkommet gjennom fase 1, ved bruk av statlige og kommunale midler samt bidrag fra andre som har interesser i disse områdene.

Med utgangspunkt i prosjektet's hovedmålsetting har Miljøverndepartementet avledet følgende delmål:

- Utvikle kommunedelplanen til et verktøy for avklaring av konflikter mellom arealbruk og vannbruk og til gjennomføring av samordnede tiltak i vassdrag og sjøområder.
- Bidra til at miljøhensyn kommer sterkere inn og i en tidligere fase i oversiktsplanleggingen i kommunene slik at miljøhensyn teller med når beslutninger om areal- og vannbruk i byene skal fattes.
- Bidra til at det utarbeides flerbruksplaner for prioriterte byvassdrag og bynære sjøområder og at resultatet enten innarbeides i kommuneplanens arealdel eller at flerbruksplanen inntas som egen kommunedelplan.

- Bidra til at de tiltakene som er framkommet gjennom planarbeidet for de prioriterte byvassdragene og bynære sjøområdene skal gjennomføres.
- Utprøve virkemidler for å skape motivasjon og lokalt engasjement i forvaltningen av byvassdrag og bynære sjøområder.

Med utgangspunkt i et sett av kriterier ble en del prøvevassdrag valgt ut. Følgende kriterier ble benyttet ved prioritering av vassdrag og sjøområder som inngår i prosjektet:

- Vassdragenes potensielle kvaliteter
- Muligheter for konsentrasjon av tiltak
- Realiserbarhet i forhold til mål
- Størst mulig nytte for flest mulige
- Holdningsskapende effekt
- Geografisk fordeling
- Forholdet til kommuneprogrammet
- Forholdet til miljøpakker

De vassdragene og sjøområdene som inngår i prosjektet er vist i tabell 1.

3. METODE FOR EVALUERINGEN

Det standardiserte skjemaet for evalueringen er vist i vedlegg 1.

Prosjektets målsettinger må danne grunnlaget for en evaluering av de igangsatte prosjektene. Det er enda tidlig i prosjektperioden så det vil bli vanskelig å etterprøve målene som er satt opp, men det skulle likevel være mulig å antyde hvordan framdriften er i forhold til målsettingene. De fleste av målsettingene som er satt opp ovenfor er ikke direkte etterprøvbare for øyeblikket.

Siktemålet med evalueringen var å se om prosjektmålsettingene var oppfylt så langt, og om det var skjedd forhold som kunne føre til forandringer. Et annet viktig punkt var å undersøke hvorvidt framdriften i prosjektet var i samsvar med planene og hvor stort ressursforbruket hadde vært. Dette ble undersøkt ved å sammenholde søknadene og besvarelsene.

Kommunene ble bedt om å besvare evalueringsskjemaet og bidra med opplysninger om prosjektets status. Evalueringen ble inndelt i to hoved-

deler, en fakta-del og en del hvor prosjektlederen ble gitt mulighet til å komme fram med sine synspunkter. I tillegg ble kommunene også bedt om å sende inn rapporter, notater, framdriftsrapporter etc, som har blitt utarbeidet.

Tabell 1. Oversikt over prosjekter som inngår i evalueringen av prosjektet Byen, Vassdrag og Sjøen.

Prosjekt	Kommune
Nedre Otra	Kristiansand, Iveland og Vennesla
Tistavassdraget med havneområder	Halden
Hafrsfjord	Sandnes, Sola, Stavanger
Oselvassdraget	Os
Apeltun/Nesttun	Bergen
Mesna	Lillehammer
Hitterelva	Røros
Nidelva	Trondheim og Klæbu
Levangerelva	Levanger
Tverråga	Rana
Finnsnesvatnet	Lenvik
Havøysund havn	Måsøy

Prosjektene som skal evalueres er av svært ulik karakter. For nærmere opplysninger om hvert enkelt prosjekt henvises til prosjektnotat utarbeidet av Miljøverndepartementet (1987).

4. RESULTATER FRA EVALUERINGEN

Evalueringen følger det utsendte spørreskjemaet. Beskrivelsen er gjort mest mulig generell. Der det har vært naturlig er konkrete prosjekter beskrevet og kommentert.

4.1 Planstatus

Målsettingen med BVS-prosjektet er å utvikle kommunedelplanen til et egnet planverktøy for vannbruksplanlegging. Hjemmel for å utarbeide kommunedelplaner er fastsatt i Plan- og bygningsloven § 20-1. Ifølge § 20-4 kan arealplanen i tillegg til arealbruk også angi bruk og vern av vassdrag og sjøområder.

Målsettingen om å bidra til at natur- og miljøhensyn kommer sterkere inn og i en tidligere fase i oversiktsplanleggingen krever at kommunene definerer vannbruksplanens status i forhold til kommuneplanen på et tidlig tidspunkt. Det ble i evalueringsskjemaet spurt om hvordan forholdet mellom vannbruksplanen og kommuneplanen vil bli.

Flere kommuner rapporterer om problemer med å gjennomføre planleggingen. Problemene knytter seg i første rekke til tid og mannskap, dvs. planleggere. Dette kan også være et resultat av uklarheter ved organiseringen av prosjektet. Generelt kan en si at flere prosjekter har en dårligere planmessig framdrift enn forutsatt. I tillegg til problemer med planleggingskapasitet og organisering kan dette også ha en sammenheng med politiske forhold i kommunene. Erfaringsmessig tar det tid å få politisk for denne type planlegging. Intensjonene i Plan- og bygningsloven er klare, men erfaringsmessig tar det også en viss tid før de lokale planmyndighetene innarbeider disse i sin planlegging. Planarbeidet drives også i en del tilfeller av miljøvernkonsulenter og ikke av kommunens planleggingsetat. Selv om det er et nært samarbeid mellom disse så er det klare indikasjoner på at framdriften i BVS-prosjektene er hemmet av for liten (og muligens dårlig) planleggingskapasitet.

I tilsagnet fra Miljøverndepartementet er det for de fleste prosjektene antydning hvor mye av midlene som skal gå til planlegging og hvor mye som skal gå til tiltak. På grunn av manglende planleggingskapasitet er det i en del prosjekter brukt mindre penger til planlegging enn forutsatt. I andre prosjekter har derimot en langt større andel av pengene blitt brukt til planlegging/utredninger enn forutsatt. Dette gjør at departementets intensjoner ikke alltid er blitt oppfylt.

To av BVS-prosjektene rapporterer at planarbeidet er avsluttet (Vennesla og Finnsnesvatnet). I begge disse prosjektene er planene for arbeidet ferdig, men det er ikke fattet nødvendige politiske vedtak for iverksetting. Politisk behandling er sløffet på grunn av tidspress (Vennesla). Vennesla-prosjektet inngår i flerbruksplanen for Nedre Otra og vil bli behandlet i kombinasjon med denne. Foreløpig er den politiske behandlingen av de konkrete tiltakene som skal gjennomføres utsatt i Vennesla. Det vil bli fattet et eget vedtak i kommunen som vil avgjøre om tiltakene skal gjennomføres.

Det er bare fire av BVS-prosjektene som opplyser at planene er politisk behandlet (Oselvvassdraget, Tverråga, Levanger og Finnsnesvatnet). Hva denne politiske behandlingen innebærer kommer ikke klart fram. For Oselvvassdraget er det utarbeidet et forslag til

vannbruksplan som formannskapet har vedtatt. For de andre prosjektene foreligger det politisk vedtak på at kommunen skal delta i BVS-prosjektet og planene er vedtatt i ulike politiske råd og styrever. Generelt tyder dette på at planarbeidene er kommet for kort.

Når det gjelder vannbruksplanenes forhold til kommuneplanen har de fleste valgt å innarbeide resultatene i kommuneplanens arealdel. Når dette konkret vil skje avhenger av kommuneplanarbeidet i kommunene. Enkelte har planer om revisjon av kommuneplanen forholdsvis raskt. Det skulle derfor være mulig å se nærmere på hvordan vannbruksplanene har blitt innarbeidet i kommuneplanene på et senere tidspunkt.

Noen av BVS-prosjektene vil også innarbeide deler av planområdene i reguleringsplaner som er under utarbeidelse.

Fire av BVS-prosjektene tar sikte på å utarbeide egne kommunedelplaner (Nidelva, Oselvvasdraget, Apeltun/Nestun, og Kristiansand). Planarbeidet i Vennesla, Iveland og Kristiansand inngår som delprosjekter i flerbruksplanen for nedre Otra og vil dermed bli innarbeidet i denne.

Dette indikerer at Miljøverndepartementets intensjoner om planstatus for vannbruksplanlegging er tatt til følge av alle kommunene. Endelig vurdering av hvordan vannbruksplanene har innvirket på kommuneplanene bør vurderes senere i prosjektperioden.

Konklusjon - Planstatus

Målsettingen med BVS-prosjektet er å utvikle kommunedelplanen til et egnet verktøy for vannbruksplanlegging. Alle BVS-prosjektene har tatt Miljøverndepartementets intensjoner om planstatus til følge. De fleste BVS-prosjektene har på grunn av manglende kapasitet og kompetanse problemer med å gjennomføre planleggingen. Dessuten er det for tidlig i prosjektperioden til å si noe konkret om i hvilken grad målsettingen er oppfylt. Dette må tas opp ved neste evaluering.

4.2 Ressursbruk

Totale bevilgninger fra Miljøverndepartementet til BVS-prosjektet var i 1987 1,205 millioner kroner og i 1988 3,85 millioner kroner. Av disse er 0,5 mill. satt av til planlegging og 3,35 mill. til tiltak i BVS-prosjektene.

Intensjonene med bruk av statlige midler til støtte av slike prosjekter er at det skal "løse ut" lokale midler. I denne evalueringen har

det vært viktig å se på i hvilken grad statlige planleggingsstilskudd "løser ut" lokale midler i form av direkte bevilgninger og ved bruk av kommunale personellressurser.

Basert på opplysninger fra de ulike BVS-prosjektene er det bevilget totalt 3,35 mill. kroner fra staten, dvs. Miljøverndepartementet og ytre etater. Kommunene har selv bevilget 1,34 mill. kroner. Dette er delvis direkte kostnader og anslag over indirekte kostnader. I tillegg er det totalt bevilget 0,1765 mill. kroner fra andre, dvs. fylker og lokale foreninger. I direkte penger har BVS-prosjektene utløst totalt 1,4118 mill. kroner fra andre kilder.

Totalt har kommunene brukt 58 månedsverk i kommunale personellressurser. Dette er tildels grove anslag. Det er i første rekke tid medgått for teknisk sjef, kommunal planlegger, miljøvernkonsulent, teknisk etat, parkvesen, kommunegartner osv. Eksterne personellressurser (frivillige organisasjoner etc.) har brukt 49 månedsverk. Hovedtyngden av dette er ekstraordinære sysselsettingstiltak (Tverråga, Rana) og bruk av studenter (Tista-vassdraget, Halden). Disse to prosjektene har brukt 38 månedsverk i eksterne personellressurser. I de øvrige prosjektene er det tid medgått for skoleelver, grunneiere, lokale foreninger, osv. som er tatt med.

Regner vi med en kostnad på kr. 20.000,- pr. månedsverk så tilsvarer den kommunale ressursinnsatsen i form av mannskap 1,16 mill. kroner. Dette gir et totalt lokalt bidrag på 2,68 mill. kroner. I tillegg kommer eksterne personellressurser som vi ikke har valgt å sette en kostnad på. Legges den samme kostnaden til grunn, så vil det lokale bidraget til BVS-prosjektene grovt sett tilsvare det statlige tilskuddet.

Konklusjon - Ressursbruk

På grunn av sene tilsagn fra Miljøverndepartementet kom de fleste BVS-prosjektene sent i gang. Dermed ble det vanskelig for kommunene å skaffe midler fra egne budsjetter. Dette er sannsynligvis hovedårsaken til at BVS-prosjektet så langt har "utløst" forholdsvis beskjedne lokale midler. Det statlige bidraget er vesentlig høyere enn det lokale.

4.3 Informasjon

En av målsettingene med BVS-prosjektet er å øke lokal motivasjon og deltakelse i planprosesser og oppryddingsaksjoner i vassdrag. En av

måtene å oppnå denne målsettingen på er å drive utstrakt informasjon om prosjektene ved å utarbeide rapporter, trykksaker, holde foredrag, arrangere informasjonsmøter, skrive artikler i aviser og tidsskrifter og ved bruk av andre media (f.eks. TV, radio). I evalueringsskjemaet ble det spurt konkret om hvilke informasjonstiltak som var iverksatt.

Alle BVS-prosjektene har formidlet informasjon om prosjektet lokalt. Stort sett alle prosjektene er presentert i lokalpresse. Et par prosjekter kom sent i gang og derfor er det ikke satt i gang noen særlige informasjonstiltak. Dette vil bli gjort i neste fase av prosjektet.

Informasjon om prosjektene har foregått på ulike stadier i arbeidet. I enkelte tilfeller er det avholdt orienteringsmøter med tilhørende pressedekning i startfasen, mens i andre tilfeller er det oppnådd pressedekning ved f.eks. ferdigstillelse av tiltak.

Flere av prosjektene er presentert på åpne møter, ved egne utstillinger og ved foredrag i faglige foreninger. Det er også orientert om prosjektene i skolene.

Når det gjelder utarbeidelse av fagrapporter er det bare noen få steder at slike er utarbeidet, nemlig for Nidelva, Tverråga, Oselva, Levangerelva og Apeltun-Nestunvassdragene.

Når det gjelder mangler ved informasjonsarbeidet så er det enkelte som uttrykker at det er satset for lite på å informere om BVS-prosjektets sammenheng med den øvrige kommunale planlegging. Dette gjør at det kan bli vanskelig å få fram koblingen mellom planleggingen som skjer i BVS-regi og den øvrige kommunale planlegging. Her er det nødvendig å satse mer for flere av prosjektene.

Basert på de opplysningene vi har fått inn er hovedinntrykket at informasjonssiden har fungert tilfredsstillende. Flere av BVS-prosjektene har fått tildels stor dekning i media. Dette skulle bidra til å øke bevisstheten om vassdragenes betydning for nærmiljøet og om betydningen av vannbruksplanlegging. Dette vil bidra til at BVS-prosjektene følges med stor interesse både blant private, organisasjoner, politikere og i den kommunale administrasjon.

Noen av BVS-prosjektene har hatt en lavere media-profil enn de andre. Flere uttrykker at det er nødvendig å oppgradere informasjonsarbeidet i 1989. Det bør også utarbeides egne pedagogiske opplegg for dette. En satsing på informasjonstiltak er et viktig element i arbeidet for å oppfylle målsettingen om å skape motivasjon og lokalt engasjement.

Konklusjon - Informasjon

Informasjonssiden har fungert tilfredsstillende i de fleste prosjektene. Alle prosjektene er blitt presentert i media. Satsingen på informasjonstiltak har vært noe ulik. BVS-prosjektene har i hovedregel bidratt til å sette miljø- og rekreasjonsverdier oftere på dagsorden og bidratt til en bevisstgjøring om disse spørsmål blant politikere og planleggere.

4.4 Gjennomføring av tiltak

De fleste BVS-prosjektene har klar tiltakskarakter. Hovedvekten er lagt på gjennomføring av konkrete tiltak og ikke planlegging. For noen prosjekter er også planleggingen sentral, men planleggingsfasen skal gå over i en tiltaksfase i løpet av prosjektperioden.

Ved å sammenholde planlagte tiltak i kommunenes søknader om støtte til prosjektene og de gjennomførte tiltakene, er det mulig å si noe om framdriften i prosjektet og hvordan planer og virkelighet samsvarer. Evalueringsgrunnlaget blir i første rekke antall tiltak igangsatt vurdert ut fra antall tiltak planlagt gjennomført. Dette gir ingen særlige opplysninger om hvor langt hvert enkelt tiltak er kommet og kvaliteten på tiltakene. Antall tiltak utført er vurderingsgrunnlaget for alle BVS-prosjektene. Når tiltakene ikke er satt i gang, ble kommunene bedt om å angi årsaken til dette.

I tillegg har vi sjekket om det er samsvar mellom utførte tiltak og planlagte tiltak, dvs. de som er brukt i kommunens søknad. De fleste kommunene har fått lavere tilskuddsandel enn søknadsbeløpet. Dette gjør at flere av BVS-prosjektene har endret foreslåtte tiltak.

Drøyt halvparten av BVS-prosjektene rapporterer at alle planlagte tiltak er satt igang, dvs. de følger de oppsatte planene. De som ligger etter planene rapporterer at manglende kapasitet og for lite penger er de viktigste årsakene til at planene ikke følges. Kommunene ble bedt om å vurdere framdriften i forhold til søknaden. Tilskuddene ble i de fleste tilfellene mindre slik at tiltaksnivået måtte reduseres. Dette har gjort at noen av BVS-prosjektene ble nødt til å omprioritere de planlagte tiltakene slik at framdriften i prosjektet endres.

Noen av BVS-prosjektene kom sent i gang og ligger derfor betydelig etter planene. Dette skyldes som regel kapasitetsproblemer internt i

kommunen og manglende finansiering. Manglende planleggingskapasitet er også trukket fram av flere som en årsak til forsinket framdrift.

Noen av BVS-prosjekttiltakene har også blitt utsatt på grunn av uforutsette problemer. Det kan være problemer med grunneiere både private og offentlige, lite tilskudd, lave kommunale bevilgninger, sesonginnskrenkninger osv..

Flere av BVS-prosjektene er vannbruksplanprosjekter. Framdriften i disse er god, med visse unntak. På grunn av tidspress og manglende kapasitet ligger blant annet planarbeidet i Hitterelva etter planene. Planene for Oselva er ferdig og Apeltun-Nestun vil bli ferdig tidlig i 1989.

Det finnes klare eksempler på lite samsvar mellom planlagte tiltak i søknaden og virkelig utførte tiltak. I noen av prosjektene er midlene forutsatt brukt til gjennomføring av konkrete tiltak innen friluftsliv og forurensning. Store deler av de bevilgede pengene har i stedet blitt brukt til å utføre større utredningsarbeider/undersøkelser. Disse utredningsarbeidene er ikke medtatt i søknadene. Det er også eksempler på at midlene var planlagt brukt til utredninger med sikte på å komme fram til en prioritert liste av tiltak, mens midlene i stedet har blitt brukt til innkjøp/utbedring av utstyr (f.eks. ny pumpe i pumpestasjon, instrumenter for overvåking av renseanlegg, osv.). I slike tilfeller kan en si at de bevilgede pengene har gått direkte inn i kommunens driftsbudsjett.

I Mesnavassdraget er det satt i gang et forskningsprosjekt i tilknytning til BVS-prosjektet. Forskningsprosjektet har som hovedmål å kartlegge effektene av ulike tiltak for friluftslivet. Metodikken er basert på kartlegging av forholdene før og etter tiltak er gjennomført, og kontrollundersøkelser for å kartlegge om andre forhold enn tiltakene har påvirket resultatene.

Hovedoppgaven i 1988 var å slutføre undersøkelsene av situasjonen før tiltak ble gjennomført. I forbindelse med dette arbeidet ble det også foretatt en kartlegging av innbyggernes ønsker om tilrettelegging. Noen foreløpige resultater kan imidlertid presenteres her.

Undersøkelsen viser at de fleste innbyggerne i Lillehammer bare ønsker en forsiktig tilrettelegging i friluftsområdene, og da tilrettelegging først og fremst for tradisjonelle friluftslivsaktiviteter som turgåing sommer og vinter og bading. Friluftslivutøverne legger stor vekt på mulighetene for opplevelse av uberørt natur, også i nærområdene. Resultatene fra undersøkelsen tilsier at en bør være forsiktig med

tilrettelegging i naturområdene. Imidlertid kan tilrettelegging føre til å få folk som i dag er lite aktive til å utøve mer friluftsliv. En slik tilrettelegging bør imidlertid konsentreres til et fåtall av områder, slik at flest mulig har anledning til å bruke forholdsvis urørte områder (Referanse: Vorkinn, M., 1989. Friluftslivsutøvelse og andre fritidsaktiviteter. En undersøkelse blant de voksne innbyggerne i Lillehammer kommune. FRV-prosjektet.)

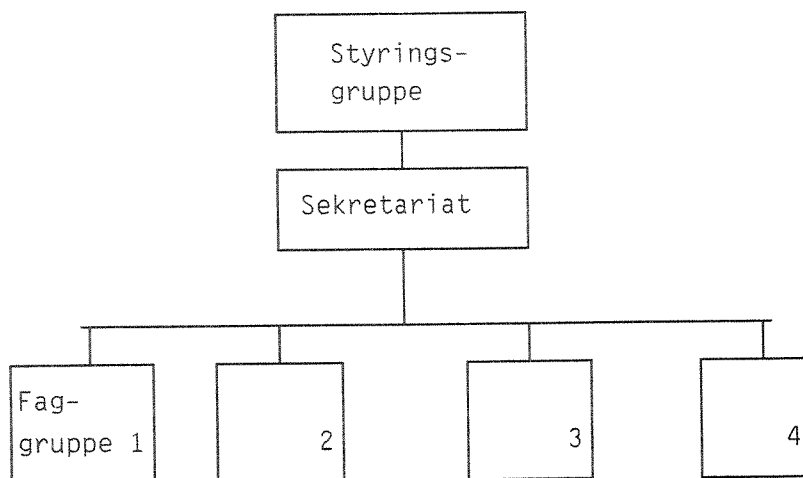
Konklusjon - Tiltak

På grunn av sent tilsagn kom de fleste prosjektene sent i gang. Drøyt halvparten rapporterer likevel at alle planlagte tiltak er igangsatt eller utført. Dette må sies å være bra. Det finnes klare eksempler på lite samsvar mellom planer og igangsatte tiltak. Dette bør kontrolleres nøyer.

4.5 Organisering av BVS-prosjektene

Valg av organisasjonsmodell for BVS-prosjektene varierer avhengig av mange forhold. Prosjektets målsetting og hensikt vil influere, interne samarbeidsformer i kommunen, samarbeid med fylkeskommune og statlige etater, f.eks. miljøvern avdeling, osv.. Slike samarbeidsforhold avhenger av personlig kontakt på saksbehandlernivå, historie, strategi, grad av enighet/uenighet om andre saker, osv. Uten å forstå forhistorien er det vanskelig å vurdere hvorfor BVS-prosjektene har blitt organisert på den måten de er, spesielt der modellen avviker fra "det normale".

Den normale organisasjonsmodellen for BVS-prosjektene er som vist i figur 1.



Figur 1. Vanlig modell for organisering av vannbruksplanarbeid.

Styringsgruppen er som regel sammensatt av lokale politikere, representanter fra kommunale etater, fylkeskommune og miljøvernnavdeling. Sammensetningen av styringsgruppen varierer fra sak til sak. Det viktigste kriteriet er at alle de viktigste partene som er involvert i en planprosess, bør være representert i styringsgruppen. Størrelsen vil imidlertid ofte sette begrensninger på hvor mange som skal delta. Erfaringer viser at det er svært viktig å sikre god politisk deltakelse i en slik styringsgruppe. Derfor bør styringsgruppen ledes av en politiker. For å redusere størrelsen på styringsgruppen vil det ofte være aktuelt å opprette faggrupper/samordningsgrupper som vil utarbeide utredninger for hver enkelt sektor. Antallet slike og størrelsen avhenger av hvilke problemområder som skal tas opp og antall involverte etater og organisasjoner. Disse faggruppene bør normalt ledes og sammensettes av fagfolk fra de ulike etatene og organisasjonene. Som regel er det også nødvendig med et sekretariat som fungerer som bindeledd mellom faggruppene og styringsgruppen. Samtidig vil også sekretariatet fungere som en pådriver for planarbeidet.

Drøyt halvparten av BVS-prosjektene er organisert etter denne modellen. Sammensetningen av gruppene varierer fra prosjekt til prosjekt. Den politiske medvirkningen i prosjektene varierer også. I enkelte av prosjektene er styringsgruppen sammensatt av bare politikere. Kommunens formannskap fungerer som styringsgruppe for bl. a. prosjektet i Måsøy kommune og Mesna-prosjektet. I andre tilfeller er det et politisk utvalg som fungerer som styringsgruppe, f.eks. i Tverråga-prosjektet der den kommunale fritidsnemda fungerer som styringsgruppe.

De fleste prosjektene har en valgt en styringsgruppe bestående av både politikere og representanter fra etater og organisasjoner. Fordelingen mellom politikere og administrasjon varierer.

Organisasjonsmessig er det tre tiltaksprosjekter som skiller seg ut. Disse har valgt en annen organisasjonsform enn de andre BVS-prosjektene.

Prosjektene i nedre Otra har en litt annen karakter enn de andre BVS-prosjektene i og med at de er inkludert i et større flerbruksplanarbeid.

I Kristiansand (Nedre Otra) er ansvaret for prosjektet lagt til én etat. Denne er selv ansvarlig for å kontakte andre etater.

I Vennesla-prosjektet (Nedre Otra) ledes arbeidet av en samarbeidsgruppe bestående av etaterepresentanter fra kultur- og teknisk sektor. Disse danner også en samarbeidsgruppe som har kontakt med miljøvernleder og kommuneplanlegger.

I Iveland er det styringsgruppen for flerbruksplanarbeidet som har ansvaret mens det praktiske arbeidet utføres av teknisk etat.

Disse prosjektene skal være bidrag til vannbruksplanarbeidet i nedre Otra. Prosjektene er utpreget tiltaksorienterte. Tiltaksorienterte prosjekter med lite innslag av planlegging har sannsynligvis ikke så stort behov for kobling til det politiske systemet. Det er referansegruppen for friluftsliv og rekreasjon som har hatt det daglige ansvaret for BVS-prosjektet i nedre Otra. Referansegruppen er sammensatt av en representant fra sekretariatet og representanter fra de etater i kommunene som har ansvaret for gjennomføringen av de aktuelle tiltak. Denne referansegruppen rapporterer videre til styringsgruppen for flerbruksplan nedre Otra.

Røros-prosjektet er det eneste "plan-prosjektet" som opplyser at det ikke er politikere med i styring av arbeidet. Det er opprettet et vannbruksutvalg bestående av representanter fra kommunale etater og miljøvernnavdeling. Det er opprettet kontakt med en rekke statlige og kommunale etater og private organisasjoner i tillegg. Foreløpig er ikke konkret vannbruksplanlegging startet opp, men dette vil skje i løpet av 1989. Eventuelle endringer i organiseringen vil bli vurdert tidlig i 1989.

Det har ikke vært mulig å finne noen sammenheng mellom framdrift og valg av organisasjon for planarbeidet. Framdriften har i første rekke

vært begrenset av tilgang på midler, når midlene ble tildelt og hvor raskt politiske vedtak ble fattet. Det er ikke mulig å vurdere ut fra evalueringsmaterialet om framdriften i et prosjekt endres ut fra styringsgruppens sammensetning.

I flere av BVS-prosjektene er den "vanlige" organisasjonsmodellen lagt til grunn, se figur 1. Imidlertid opplyser noen at dette har vært utgangspunktet. I praksis har ikke alle arbeidsgruppene fungert som forutsatt. Utredningsarbeidet har i stor grad blitt gjort av enkeltpersoner istedenfor av arbeidsgruppen. Dette kan tyde på at organiseringen har vært unødvendig komplisert eller at det er sterke samarbeidsproblemer som det ikke er tatt hensyn til.

Kontaktnettene i de fleste prosjektene er meget omfattende. Det er mange ulike offentlige etater og private organisasjoner som er trukket inn i planarbeidet på en eller annen måte. Dette gir mange muligheter til å fremme sine syn og påvirke planarbeidet. Noen av de BVS-prosjektene som har kommet dårligst i gang uttrykker at de ikke har hatt tid til å kontakte private organisasjoner i noen særlig grad. Dette vil bli gjort i videreføringen av planarbeidet.

Fylkesmannens miljøvernavdeling er trukket inn i de fleste prosjektene på en eller annen måte. Imidlertid er det i to BVS-prosjekter ikke rapportert om noe særlig kontakt/samarbeid med miljøvernavdelingene; Tverråga og Storvatnet/Havna i Måsøy. Hva dette skyldes, eventuelt om det er behov for en slik kontakt, er usikkert.

Fylkeskommunene er bare trukket inn i tre av BVS-prosjektene. Det er i Oselvassdraget, Nidelva og Kristiansand. De to første av disse er prosjekter der hovedvekten ligger på vannbruksplanlegging. Fylkeskommunen er kommunens faglige rådgiver i planleggingsspørsmål og har et samordningsansvar. Derfor er det naturlig at dette veiledningsansvaret kommer til uttrykk i form av deltakelse i planprosessen, men i BVS-prosjektene ser ikke dette ut til å være tilfelle. Imidlertid er fylkeskommunene med i de prosjektene som har størst planleggingskarakter, slik at dette hensynet sannsynligvis er bra ivare tatt.

Flere av BVS-prosjektene har brukt konsulenter til å utføre deler av planleggingsarbeidet. Årsakene til det er i første rekke manglende kapasitet og manglende kompetanse. Etter de opplysningene vi har så har følgende BVS-prosjekter benyttet konsulenter; Bergen (organisering og planlegging av arbeidet), Hafrsfjord (beregning og vurdering av forurensningstilførsler til Hafrsfjord), Oselva (utarbeidelse av vannbruksplan), Tverråga (planlegging av tiltak) og Hitterelva (utarbeidelse av planer for sikring/restaurering av dam).

Konklusjon - Organisering

De fleste "plan-prosjektene" har valgt den samme organisasjonsmodellen. Erfaringene med denne er positive så langt. Alle rapporterer at samarbeidet i styrings- og arbeidsgrupper går bra. Det er bare ett "plan-prosjekt" som ikke har direkte kobling til det politiske systemet. I alle andre er politikere med i styringsgruppen der hovedretningslinjene for planarbeidet og tiltakene trekkes opp.

4.6 Andre forhold

Økonomi, tilsagn

Tildelingen av midler til BVS-prosjektene skjedde forholdsvis sent. Det er av avgjørende betydning for gjennomføring av framtidige prosjekter, at tilsagn om midler kan skje så tidlig i året som mulig, helst før behandlingen av kommunebudsjett. Sent tilsagn kombinert med kort sommer og lang leveringstid for utstyr, har helt konkret ført til forsinkelser i noen prosjekter.

Midlene er heller ikke overførbare. I kombinasjon med sen tildeling, så kan dette føre til at pengene blir brukt lite effektivt. "De må jo brukes før året er omme, ellers forsvinner de til statskassen" er en utbredt holdning. Om midlene hadde vært overførbare, ville kommunene hatt bedre tid til å planlegge tiltakene.

De statlige midlene kommer fra ulike poster i statsbudsjettet. Overføring av midler blir derfor oppdelt. Dette skaper en god del merarbeid for mottakeren. Det er uttrykt ønske om at framtidige tildelinger av midler kan skje ved en samlet overføring.

Det er også flere som uttrykker at videre framdrift i prosjektet er helt avhengig av statlige tilskudd. Dette var ikke uventet !

Svært få av BVS-prosjektene har fått økonomisk tilskudd fra andre kilder. Dette kan ha flere årsaker. Det er ikke mulig ut fra evalueringsmaterialet å antyde noe om hvor mye arbeid kommunene har lagt i å søke om støtte fra andre kilder.

Ambisjonsnivå

Flere av BVS-prosjektene har hatt et forholdsvis høyt ambisjonsnivå når det gjelder framdrift. I tillegg fant mange ut at det var vanske-

lig å avsette nok tid og personell til å utføre planlegging og til å gjennomføre tiltak. Saksbehandlerkapasitet har vært et konkret problem i flere av BVS-prosjektene. Noen har avhjulpet dette ved å leie konsulenter, mens andre har akseptert en senere framdrift. Dette tyder på at flere finner det vanskelig innenfor det normale saksbehandlersystemet å sette av nok ressurser i form av tid og mannskap til prosjektarbeid. Som regel er det de daglige gjøremål som seierer i prioriteringen om arbeidskraften. Planlegging og langsiktige oppgaver bør derfor prioriteres høyere i kommunene dersom framdriften i et prosjekt skal holdes.

Miljøvernavdelingens rolle

Miljøvernavdelingene deltar i de fleste BVS-prosjektene. Deltakelsen varierer i fra deltakelse i styringsgruppe, arbeidsgruppe til aktiv planlegging av prosjektet. Noen av BVS-prosjektene er foreslått og blir delvis styrt av miljøvernavdelingene. I de fleste tilfeller blir dette ansett positivt, men noen uttrykker at miljøvernavdelingene ikke må overta styringen av prosjektet. Den må ligge i det kommunale systemet.

Miljøvernavdelingene representerer en fagressurs som de fleste BVS-prosjektene benytter seg av. Miljøvernavdelingene virker også som en pådriver og som et bindeledd mellom kommuner, departement og direktorater. Det synes som om dette fungerer tilfredsstillende ut fra de rapportene vi har fått inn.

Samarbeid med private organisasjoner

I flere av BVS-prosjektene er ideelle organisasjoner trukket inn. Disse bidrar med opplysninger om lokale forhold, deltar i oppryddingsaksjoner, arrangerer dugnader, osv. Disse representerer dermed en betydelig ressurs for kommunene. Flere av de mindre kommunene opplyser at forholdene er så små og oversiktlige at det er meget lett for de å trekke organisasjonene inn i arbeidet og at det tar liten tid å organisere innsatsen. I større kommuner/tettsteder er dette sannsynligvis vanskeligere.

Erfaringene med private organisasjoners deltakelse i BVS-prosjektene ser ut til å være udelt positive.

Samarbeid mellom etater osv.

Gjennom BVS-prosjektet opplyser flere at nye og bedre samarbeidsrutiner mellom offentlige etater, institusjoner, organisasjoner o.l.

er opprettet. Dette har hatt stor betydning for framdriften i prosjektet og vil også få stor betydning for det videre arbeidet med vassdragsrelaterte problemstillinger i framtiden.

Erfaringer fra tilsvarende prosjekter indikerer at et bedret samarbeidsklima internt i kommunen og eksternt muligens er det viktigste resultatet av en planprosess. BVS-prosjektet er et utpreget tiltaksprosjekt og i mindre grad ett planprosjekt. Sannsynligvis vil også et utpreget tiltaksprosjektet bedre samarbeidsforholdene på like måte som et planprosjekt. Forutsetningen er at alle berørte trekkes inn i arbeidet.

4.7 Hovedkonklusjon

Evalueringen av prosjektet "Byen, vassdrag og sjøen" viser at de fleste intensjonene med prosjektet er i ferd med å bli oppfylt. På grunn av sen oppstart ligger flere prosjekter etter tidsplanen. Dette har ført til at BVS-prosjektet så langt har "løst ut" forholdsvis små ressurser lokalt. Dette kan ha sammenheng med budsjetteringsrutiner og dårligere kommuneøkonomi.

Framdriften i flere av BVS-prosjektene har vært hemmet av for liten planleggingskapasitet. Dette fører til at ikke alle planlagte tiltak er igangsatt.

Tildeling av midler til kommunene for utvikling av vassdrag som rekreasjons- og oppholdsområde har hatt en svært positiv virkning i de aktuelle kommuner. Det har vært stor velvilje blant kommunene til raskt å sette i gang aktuelle tiltak. Prosjektet har fått meget god mottakelse blant kommunepolitikerne og har vært med på å bevisstgjøre politikere og lokalbefolkning om de muligheter som ligger i utvikling av vassdrag og sjøområder. Prosjektet har så langt utviklet verdifulle samarbeidsrutiner mellom etater og organisasjoner.

VEDLEGG:
EVALUERINGSSKJEMA

EVALUERING AV BYEN, VASSDRAG OG SJØEN 1988.

Faktadelen.

Delprosjekt: _____

Kommune(r) : _____

A. PLANSTATUS.

1. På hvilket trinn i prosessen er planarbeidet.

Under arbeid	Ferdigstillet	Politisk behandlet	Politisk vedtatt

Kommentarer: _____

2. Vannbruksplanens forhold til kommuneplanen.

Innarbeides i komm.planens arealdel	Egen kommune-delplan	Frittstående vannbrukspl.

Kommentarer: _____

B. RESSURSBRUK.

1. Økonomske bidrag, angitt i kroner.

Stat	Kommune	Andre

Kommentarer: _____

2. Andre ressurser. Angi dette i mnd.-verk.

Kommunale personellressurser.	Eksterne ressurser, eks. frivillige org

Kommentarer: _____

C. INFORMASJON.

Type og mengde av informasjon om prosjektet lokalt.

Egne trykksaker	Foredrag/info.møte	Artikler i presse	Media-dekning

Kommentarer:

D. FRAMDRIFT.

Tiltak angitt i kommunens søknad for 1988.

Antall tiltak gjennomført	Antall tiltak ikke gjennomført

Dersom tiltak ikke er gjennomført, angi årsak.

E. ORGANISERING.

Organisasjonskart.

Tegn organisasjonskartet for det lokale prosjektet og marker viktige kontakter og samarbeidspartnere.
