



RAPPORT LNR 4933-2004

Medvirkningsstrategi for arbeidet med EUs rammedirektiv for vann

Utkast desember 2004



Hovedkontor

Postboks 173, Kjelsås
0411 Oslo
Telefon (47) 22 18 51 00
Telefax (47) 22 18 52 00
Internet: www.niva.no

Sørlandsavdelingen

Televeien 3
4879 Grimstad
Telefon (47) 37 29 50 55
Telefax (47) 37 04 45 13

Østlandsavdelingen

Sandvikaveien 41
2312 Ottestad
Telefon (47) 62 57 64 00
Telefax (47) 62 57 66 53

Vestlandsavdelingen

Nordnesboder 5
5005 Bergen
Telefon (47) 55 30 22 50
Telefax (47) 55 30 22 51

Akvaplan-niva

9296 Tromsø
Telefon (47) 77 75 03 00
Telefax (47) 77 75 03 01

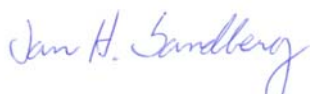
| | | |
|---|---------------------------------------|---------------------------|
| Tittel Medvirkningsstrategi for arbeidet med EUs rammedirektiv for vann Utkast desember 2004 | Løpenr. (for bestilling) 4933-2004 | Dato 20. desember 2004 |
| | Prosjektnr. Undernr. O-24245 | Sider Pris 33 |
| Forfatter(e) Jan Henrik Sandberg (NIVA) Roger Bennett (Senter for miljø- og ressursstudier, Universitetet i Bergen) | Fagområde Vanndirektivet | Distribusjon |
| | Geografisk område Norge | Trykket NIVA |

| | |
|---|---|
| Oppdragsgiver(e) Statens Forurensningstilsyn | Oppdragsreferanse Trond Syversen Jon Lasse Bratli |
|---|---|

Sammendrag

På oppdrag av direktoratsgruppa for implementeringen av vanddirektivet, ble et utkast til medvirkningsstrategi utarbeidet høsten 2004. Prosjektet ble gjennomført i samarbeid med en uformell arbeidsgruppe. Strategien oppsummerer direktivets krav og føringer, og konkretiserer hvordan medvirkning kan fungere i forhold til karakterisering, fastsettelse av miljømål, utarbeidelse av handlingsprogram og forvaltningsplaner. Det er lagt hovedvekt på vannregion- og vannområdenivå, men nasjonalt nivå er også omtalt. Det er også nevnt en rekke tiltak som bør bli vurdert satt i verk i forbindelse med at rammene for den framtidige vannforvaltningen blir fastlagt vinteren 2005. Dette utkastet til medvirkningsstrategi er i første omgang ment som et diskusjonsgrunnlag, som bygger på prinsipper for "beste praksis" og gir råd for videre arbeid. I tida som kommer bør strategien videreutvikles parallelt med at organiseringen av vannforvaltningen finner sin form. Det er direktoratsgruppa som vil ta stilling til hvordan strategien bør følges opp og utvikles videre.

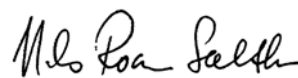
| | |
|----------------------|------------------------------|
| Fire norske emneord | Fire engelske emneord |
| 1. Vanddirektivet | 1. Water Framework Directive |
| 2. Medvirkning | 2. Public Participation |
| 3. Implementering | 3. Implementation |
| 4. Direktoratsgruppa | 4. Stakeholder |



Jan Henrik Sandberg
Prosjektleder



Trond Rosten
Forskningsleder
ISBN 82-577-4625-8



Nils Roar Sælthun
Forskningsdirektør

Medvirkningsstrategi for arbeidet med EUs rammedirektiv for vann

Utkast desember 2004

Forord

Arbeidet med å utvikle en medvirkningsstrategi for vanndirektivet startet opp i oktober 2004. Vanndirektivet har i utgangspunktet et unikt potensial for suksess, for målsettingen om rent og godt vann er noe alle kan være enige om. Dette kan bare oppnås dersom det legges godt til rette for engasjement, deltagelse og gode innspill. Direktorsgruppen ved Statens forurensningstilsyn ønsket derfor å gjennomføre et prosjekt for å utarbeide et forslag til strategi for brukermedvirkning. NIVA, med Universitetet i Bergen som underleverandør, ble tildelt dette oppdraget.

Prosjektet har vært forholdsvis komplekst. Det har også vært vanskelig å avgrense problemstillingene, siden brukermedvirkning nødvendigvis må være nært knyttet opp mot den framtidige organiseringen av arbeidet med vanndirektivet i Norge. I løpet av prosjektperioden har ansvarlig departement for vanndirektivet blitt utpekt, og det foregår nå omfattende prosesser med å organisere den framtidige vannforvaltningen. Dette har også vært en utfordring for dette prosjekt.

Vi har fått mange gode bidrag underveis i arbeidet, både på de to møtene som ble arrangert i prosjektet, og gjennom andre faglige innspill. Utkastet til medvirkningsstrategi har i tillegg blitt bygd på en forholdsvis omfattende litteraturgjennomgang, og gode eksempler. Vi har også hentet erfaringer fra to idèverksteder om vanndirektivet og kystsonen, som ble gjennomført med støtte fra Nordisk Ministerråd i november 2003 og mai 2004. Vi takker alle som har bidratt!

Resultatet utgjør ingen endelig ”fasit” for hvordan medvirkningsprosesser skal bli gjennomført. Utkastet er mer å anse som et forprosjekt, som gir råd om videre arbeid. Det er direktorsgruppen for implementeringen av vanndirektivet som vil ta stilling til hvordan strategien for brukermedvirkning bør følges opp, og utvikles videre.

Trondheim / Bergen 20. desember 2004

Jan Henrik Sandberg

Roger Bennett

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Sammendrag | 5 |
| 1. Innledning | 7 |
| 1.1 Om direktivet | 7 |
| 1.2 Om engasjement og brukermedvirkning | 7 |
| 1.3 Mandat fra oppdragsgiver | 8 |
| 1.4 Tolking av mandatet | 8 |
| 1.5 Gjennomføring av prosjektet | 9 |
| 2. Om medvirkning | 10 |
| 2.1 Hva er medvirkning? | 10 |
| 2.2 Hvilke føringer legger vanndirektivet for medvirkning? | 10 |
| 2.3 Hvorfor medvirkning? | 11 |
| 2.4 Hvem er de viktigste berørte partene ("stakeholdere")? | 12 |
| 2.5 Interessentanalyse ("stakeholderanalyse") | 12 |
| 2.6 Medvirkningsnivå for ulike berørte parter | 13 |
| 3. Organisering av medvirkning | 15 |
| 3.1 Når skal det medvirkes? | 15 |
| 3.2 Medvirkning på ulike forvaltningsnivå | 17 |
| 3.3 Medvirkning ved karakterisering | 19 |
| 3.4 Medvirkning ved handlingsprogram og fastsettelse av miljømål | 20 |
| 3.5 Medvirkning ved utarbeidelse av forvaltningsplaner | 20 |
| 3.6 Ansvars- og oppgavefordeling ved framtidig vannforvaltning | 21 |
| 4. Hvordan legge til rette for medvirkningsprosesser? | 22 |
| 4.1 Informasjon – en betingelse for medvirkning | 22 |
| 4.2 Er terminologien som brukes i forbindelse med vanndirektivet egnet for medvirkning? | 23 |
| 4.3 En norsk versjon av CIS-veilederen for brukermedvirkning? | 23 |
| 4.4 Hvordan motivere til medvirkning? | 23 |
| 4.5 Hvordan gjennomføre medvirkningsprosesser | 24 |
| 4.6 Betydningen av ledelse ("brobyggende sosial kapital") | 25 |
| 4.7 Kunnskapsformidling og et felles kunnskapsgrunnlag | 26 |
| 4.8 Økonomiske spørsmål: | 26 |
| 4.9 Vanndirektivet og plan- og bygningsloven | 27 |
| 4.10 Noen gode eksempler | 27 |
| 4.11 Uavklarte spørsmål for det videre arbeidet med vanndirektivet | 28 |
| 4.12 Aktuelle strakstiltak for brukermedvirkning | 29 |
| 5. Litteratur | 31 |
| 6. Vedlegg | 33 |
| 6.1 Definisjoner og ordforklaringer | 33 |
| 6.2 Bidragsyttere til utkast til strategi for brukermedvirkning | 34 |

Sammendrag

EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet) vil legge de grunnleggende framtidige rammene for norsk vannforvaltning. Hovedformålet med direktivet er å beskytte og forbedre vannkvaliteten.

Vanndirektivet legger stor vekt på offentlighet, deltagelse og mulighet til aktiv medvirkning. Det har hittil ikke blitt gjort omfattende vurderinger for hvordan publikum og organisasjoner burde medvirke ved det kommende arbeidet med vanndirektivet.

På oppdrag av direktoratsgruppa for implementeringen av vanndirektivet v/ Statens forurensningstilsyn (SFT) ble det igangsatt et prosjekt for å utarbeide dette forslaget til medvirkningsstrategi. Dokumentet er bl.a. laget etter innspill fra en uformell arbeidsgruppe som ble opprettet i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Direktoratsgruppa er hovedmålgruppe for sluttproduktet.

I forbindelse med gjennomføringen av vanndirektivet er offentlig informasjon og konsultasjon å oppfatte som krav, mens det skal oppmuntres til aktiv deltagelse. Selv om brukermedvirkning også kan medføre ulemper, viser erfaringene at gode medvirkningsprosesser er lønnsomme på sikt.

Medvirkning ved gjennomføringen av vanndirektivet bør bl.a. bidra til:

- Å utnytte kunnskap, erfaring og initiativ hos de som blir berørt av direktivet
- Å øke motivasjonen for å gjennomføre gode planer og tiltak
- Ansvarliggjøring i forhold til planer og tiltak
- Identifisere utilsiktede/uønskede effekter av vanndirektivet
- Oppnå tillit, eierskap og støtte i beslutningsprosesser
- Få gode råd billig - medvirkning er som regel en god investering
- Bidra til et kvalitativt bedre resultat

På nasjonalt nivå er det antakelig behov for å opprette et faglig råd (med begrenset varighet). Dette bør være et konsultativt organ for sentrale myndigheter, med representasjon fra landsdekkende organisasjoner.

På regionalt nivå (vannregionnivå) vil medvirkning sannsynligvis måtte bli av overordnet strategisk art, i forhold til å utforme visjoner, retningslinjer og miljømål for arbeidet i vannregionene. Samarbeidsorganer (vannregionråd) må etableres. Fylkeskommunene bør bli viktige i forhold til å gi regionale forvaltningsplaner og handlingsprogram folkevalgt forankring.

Det vil antakelig være størst behov for medvirkning på **lokalt nivå (vannområdenivå)**. Her må det utformes mer detaljerte miljømål, handlingsprogram og evt. forvaltningsplaner. Ulike vannområder vil ha svært forskjellige utfordringer. For å oppnå optimal tids- og ressursbruk bør organisering av brukermedvirkning kunne "bygges ut" og tilpasses behovet. For vannområder med store utfordringer bør samarbeidsorganer (vannområdeutvalg) etableres. Her må kommunene bli viktige aktører. Det bør legges sentrale føringer for funksjon og mandat for slike samarbeidsorganer, for å sikre deltagelse og ansvar for gjennomføring av tiltak.

Medvirkning i **karakteriseringsfasen** vil bl.a. være nødvendig for å samle lokalkunnskap fra ulike berørte parter. Siden hovedtyngden av karakteriseringsarbeidet skal gjennomføres i 2005, haster det med å utarbeide rammer for medvirkning for dette arbeidet. Det vil også bli nødvendig å legge til rette for medvirkning ved karakteriseringsarbeid i etterkant av den såkalte "interkalibreringen" i 2006.

De mest omfattende medvirkningsprosessene vil sannsynligvis måtte skje på vannområdenivå, gjennom arbeidet med å fastsette **miljømål** og utarbeide **handlingsprogram**. Ved å legge dette

arbeidet til vannområdeutvalgene vil disse få økt ansvar, eierskap og status; brukere og andre partsinteresser vil også kunne involveres direkte og mer konkret.

Forvaltningsplanene inneholder hovedsakelig kartlegginger og beskrivelser, og er mer å forstå som en formell stadfesting og rapportering av de aktuelle vannområdenes tilstand, målsettinger og handlingsprogram, enn en egentlig ”plan”. Medvirkning i forbindelse med utarbeidelse av forvaltningsplanene på vannregionnivå vil derfor ikke kunne fungere, dersom dette ikke har vært en sentral del av tidligere arbeid (karakterisering, fastsettelse av miljømål og handlingsprogram).

For å oppnå realistiske og gode målsettinger, og ikke minst for å motivere til at nødvendige tiltak faktisk blir utført, er brukermedvirkning en forutsetning. Det vil derfor være naturlig at miljømål og handlingsprogram og forvaltningsplaner blir gjenstand for politisk forankring, ved at de vedtas på kommunalt- og fylkeskommunalt nivå. Det må samtidig etableres en statlig godkjennelsesordning, for eksempel gjennom et interdepartementalt organ.

Den uten sammenlikning viktigste faktoren for å mobilisere til og opprettholde interessen for medvirkning, er at denne medvirkningen er reell. De som deltar må kunne påvirke miljømål, handlingsprogram, forvaltningsplaner, tiltak og resultater. Sentrale myndigheter anbefales å vise en viss forsiktighet i forhold til å overprøve lokalt / regionalt ønskede handlingsprogram og forvaltningsplaner. Selv om det kan synes som om en kan ”tape” noe på kort sikt, vil sannsynligvis god informasjon, samarbeid og en viss lokal / regional frihet lønne seg i det lange løp.

Det er ikke for sent å oppnå tilfredsstillende brukermedvirkning, men enkelte tiltak ser ut til å haste mer enn andre. Å sette av midler til å gjennomføre disse tiltakene allerede nå, vil sannsynligvis kunne spare langt større resurser seinere, i tillegg til at man vil oppnå et bedre resultat. Eksempler på tiltak som den sentrale forvaltningen bør vurdere å sette i verk, i forbindelse med at vannregionmyndigheten blir operativ, er bl.a:

- Det må settes klare rammer for brukermedvirkning på vannregion og vannområdenivå, først med hensyn til karakterisering, deretter med hensyn til miljømål og planprosesser
- Det må stilles klare krav til hva som forventes, spesielt når det gjelder kommunenes rolle
- Medvirkning skal evalueres og rapporteres. Denne evalueringen må forberedes fra starten av
- Da god informasjon er en forutsetning for effektiv medvirkning, må det legges til rette for gode IKT og GIS-løsninger for informasjon som brukes til (og som blir generert gjennom) arbeidet med vanddirektivet
- Det bør lages en god internettportal hvor alle vannregioner og viktige vannområder kan få egne områder / hjemmesider
- Terminologien som brukes i omtale av vanddirektivet må gjennomgås med tanke på forenkling og systematisering
- Det bør opprettes et nasjonalt råd for arbeidet med vanddirektivet

Dette utkastet til medvirkningsstrategi er i første omgang ment som et diskusjonsgrunnlag, som bygger på prinsipper om ”beste praksis” og gir råd for videre arbeid. I tida som kommer bør strategien videreutvikles parallelt med at organiseringen av vannforvaltningen finner sin form. Det er direktoratgruppen for implementeringen av vanddirektivet som vil ta stilling til hvordan strategien bør følges opp og utvikles videre.

1. Innledning

1.1 Om direktivet

EUs rammedirektiv for vann (heretter kalt vanndirektivet) er et miljø- og ressursregelverk, som gjennom EØS-avtalen vil legge de grunnleggende framtidige rammene for norsk og europeisk vannforvaltning. Hovedformålet er å beskytte og forbedre vannkvaliteten. Nærmere bestemt skal alle vannforekomster, både i ferskvann og i sjø, oppnå tilnærmet naturlig status (såkalt ”god økologisk status”) innen 2016. Vanndirektivet er et rammedirektiv, og de aktuelle nasjonenes lover og regelverk skal tilpasses dette direktivet. Det enkelte land står i utgangspunktet fritt til å innføre strengere bestemmelser enn direktivets krav. Direktivet inneholder samtidig unntaksbestemmelser, så de ulike landene har muligheter til å utforme egne løsninger.

Et grunnleggende prinsipp i direktivet, er at en skal gjennomføre en helhetlig (og tverrfaglig) forvaltning av nedbørfelt, inkludert utenforliggende sjøområder. Det innebærer også at alt vann innen et nedbørfelt, og aktiviteter som kan påvirke tilstanden til vannet, skal forvaltes uavhengig av kommune-, fylkes- og landegrenser. Vanndirektivet legger større vekt på biologiske forhold og avvik fra naturlig tilstand, enn på analyser av samlede utslipp og vannkjemiske forhold. Direktivet har et langt tidsperspektiv, og planer skal rulleres med jevne mellomrom.

I Norge styres innføringen av vanndirektivet foreløpig av en departementsgruppe og en direktoratsgruppe. Miljøverndepartementet ble i oktober 2004 tildelt det overordnede og koordinerende ansvaret for gjennomføringen av direktivet i Norge, med Fylkesmannen som regionalt ansvarlig (vannregionmyndighet).

En gjennomføringsforskrift vil om kort tid bli sendt på høring. Her vil landet bli delt inn i vannregioner (trolig mellom 5 og 14). Hver region vil omfatte flere hovedvassdrag og tilhørende kystsoner (trolig mellom 10 og 80 vannområder). Det tas sikte på å etablere et passende antall samarbeidsfora i hver vannregion i løpet av vinteren 2005. For viktige vannområder vil det sannsynligvis bli etablert undergrupper, trolig i form av såkalte ”vannområdeutvalg”. Kommunene vil få en sentral rolle i disse gruppene. Det er foreløpig usikkert om vannregionmyndigheten (Fylkesmannen) eller en av kommunene vil få hovedansvaret på dette nivået.

Organisering av medvirkning vil sannsynligvis styres gjennom årlige tildelingsbrev fra sentralt nivå. Det er hittil ikke gjort omfattende vurderinger av hvordan publikum og private interessenter (såkalte NGOer), som næringslivsorganisasjoner, grunneiere, miljøvern- og friluftsansjasjoner m.fl. skal medvirke ved det kommende arbeidet med vanndirektivet.

1.2 Om engasjement og brukermedvirkning

Vanndirektivet legger stor vekt på offentlighet, deltagelse og mulighet til aktiv medvirkning. Disse kravene omfatter spesielt utarbeidelse av forvaltningsplaner og handlingsprogram. Holdningen hos norske myndigheter er nå at medvirkning også skal vektlegges i karakteriseringsfasen.

Ved gjennomføringen av direktivet skal det enkelte land oppmuntre til og legge til rette for aktiv medvirkning fra samtlige berørte parter. Det presiseres at medvirkning og mulighet for reell innflytelse vil være avgjørende for forankring og gjennomføring av direktivet.

Erfaringene fra gjennomføringen av norske pilotprosjekter, viser at medvirkningsaspektet i mange tilfeller burde vært vektlagt høyere. Det har heller ikke lyktes å skape særlig engasjement og debatt rundt innføringen av vanndirektivet i Norge. Det kan være flere årsaker til dette, bl.a.:

- Organisering og ansvarsfordeling har vært uavklart i lang tid
- Det har hittil ikke vært avsatt tilstrekkelige ressurser til medvirkning
- Vanndirektivet framstår fortsatt som byråkratisk og vanskelig
- Det har vært usikkerhet i forhold til hva direktivet i praksis vil bety for ulike aktiviteter og virksomheter
- Det synes i for liten grad å ha blitt lagt vekt på muligheter for reell medvirkning og innflytelse
- Det har vært begrenset fokus på de forventede positive effektene av vanndirektivet

Forholdene nevnt ovenfor har også bidratt til at forvaltning, organisasjoner og andre har utviklet ulike ambisjoner og forventninger til hva innføringen av direktivet i praksis vil bety. Med andre ord synes det å ha oppstått et gap mellom kommuners, fylkers og interesseorganisasjonenes forventninger om medvirkning og innflytelse, og de muligheter som sentralforvaltningen ser.

Vanndirektivet har i utgangspunktet et unikt potensial for suksess, for målsettingen om rent og godt vann er noe alle kan være enige om. Dette kan bare oppnås dersom det legges godt til rette for engasjement, deltagelse og gode innspill. Direktoratets gruppa for implementeringen av vanndirektivet ønsket derfor å gjennomføre et prosjekt for å utarbeide et forslag til strategi for brukermedvirkning for arbeidet med vanndirektivet.

1.3 Mandat fra oppdragsgiver

Direktoratsgruppa v/ Statens forurensningstilsyn har vært oppdragsgiver for prosjektet. Oppdraget har bestått i å utarbeide et forslag til medvirkningsstrategi. Denne strategien skulle så langt som mulig besvare:

- Hvilket medvirkningsnivå er fornuftig ved de ulike fasene; karakterisering, handlingsprogram og forvaltningsplaner?
- Hvordan kan en legge til rette for medvirkning på en hensiktsmessig måte?
- Hvordan skape det engasjementet som er ønskelig?

Som et minimum skulle strategien inneholde forslag til prinsippavklaringer, og konkretiseres i den grad budsjettamme og tidsfrister tillater det. Utviklingen av strategien skulle skje i nært samarbeid med representanter for berørte aktører.

1.4 Tolking av mandatet

I arbeidet med å utvikle et utkast til medvirkningsstrategi har det blitt lagt hovedvekt på regionalt (vannregion) og lokalt (vannområde) nivå. Det har blitt lagt mindre vekt på brukermedvirkning og lobbyvirksomhet i forhold til nasjonale prosesser og avklaringer.

Det er utarbeidet forslag til hvordan brukermedvirkning kan tenkes å bli gjennomført i forbindelse med karakterisering, forvaltningsplaner og handlingsprogram. Brukermedvirkning ved fastsettelse av miljømål og ved gjennomføring av tiltak blir også omtalt. Dette er gjort i tråd med signalene i vanndirektivet, tilhørende veiledere og innspill fra arbeidsgruppa.

Det er gjort forsøk på å finne fram til en balanse mellom ”beste praksis” og minstekravene som stilles i direktivet. Det er samtidig gjort forsøk på å vurdere forholdet mellom ressursbruk og nyttevirkning av medvirkning.

Utkastet til medvirkningsstrategi er i første omgang ment som et diskusjonsgrunnlag, som bygger på prinsippene om ”beste praksis” og gir råd for videre arbeid. Dette er ikke å betrakte som noen endelig fasit for medvirkning, og mye arbeid gjenstår for å konkretisere og tilpasse strategien til regionale og lokale forhold. I tida som kommer bør strategien videreutvikles parallelt med at organiseringen av vannforvaltningen finner sin form.

Direktoratsgruppa for implementeringen av vanndirektivet er hovedmålgruppe for utkastet til medvirkningsstrategi. Det er også direktoratsgruppa som vil ta stilling til hvordan strategien for brukermedvirkning bør følges opp, og utvikles videre.

1.5 Gjennomføring av prosjektet

Direktoratsgruppa v/ Statens forurensningstilsyn (SFT) er oppdragsgiver for prosjektet. Oppdragstaker er Norsk institutt for vannforskning (NIVA) v/ Jan Henrik Sandberg, med Universitetet i Bergen v/ Roger Bennett som underleverandør. Prosjektet ble startet opp i oktober 2004, og første fase (å utarbeide et utkast til medvirkningsstrategi), ble fullført i desember 2004. Det er lagt opp til at resultatene av arbeidet kan drøftes i større sammenheng, gjennom et høringsseminar vinteren 2005.

I forbindelse med prosjektet har det blitt opprettet en uformell og åpen arbeidsgruppe, bestående av representanter for bl.a. miljø- og friluftslivorganisasjoner, næringsorganisasjoner, pilotprosjekter, kommuner og sentralforvaltning (direktoratsgruppa for arbeidet med vanndirektivet). De som har deltatt i arbeidsgruppa, samt andre som har gitt faglige innspill, er gjengitt i vedlegg 2.

Utkastet til medvirkningsstrategi er utviklet etter ”dugnadsmetoden”, hvor et utvalg av nøkkelpersoner (arbeidsgruppa) har bidratt med innspill. Innspillene er systematisert og sammenstilt med aktuell litteratur, erfaringer fra to idèverksteder om vanndirektivet og kystsonen (som ble gjennomført med støtte fra Nordisk råd i november 2003 og mai 2004), samt gode eksempler på medvirkning.

Det ble arrangert et oppstartseminar den 19. oktober, hvor rammene for prosjektet ble lagt fram og diskutert. Det ble også utvekslet synspunkter på hvordan en kunne skape engasjement, fornuftig medvirkningsnivå og hvordan en best kunne legge til rette for medvirkning. Den 7. desember 2004 ble det arrangert et oppsummeringsmøte, hvor et første utkast til medvirkningsstrategi ble diskutert. Et revidert utkast ble deretter ferdigstilt.

I forbindelse med dette prosjektet deltok også Roger Bennett fra Universitetet i Bergen på en konferanse om brukermedvirkning i England (Ripple Effect-konferansen i regi av Ribble Pilot River Bassin Project).

Arbeidet har vært komplekst, og det har vært vanskelig å avgrense problemstillingene, siden rammene for brukermedvirkning vil være nært knyttet opp mot forvaltningssystem, lovverk og hvordan forvaltningen i tida framover velger å organisere arbeidet med vanndirektivet. I løpet av prosjektperioden har det skjedd viktige avklaringer i forhold til hvem som skal ha det framtidige hovedansvaret for vanndirektivet i Norge. Ansvaret ble i oktober 2004 tildelt Miljøverndepartementet, med Fylkesmannen som regionalt ansvarlig.

Kostnadsrammen for prosjektet (i 2004) har vært kr 200 000, hvorav kr 60 000 ble avsatt til oppstartsmøte, oppsummeringsmøte, reiseutgifter, konferanse i England, m.m. De resterende ressursene ble bruk til drift av prosjektet og ikke minst til å formulere selve utkastet til medvirkningsstrategi.

2. Om medvirkning

2.1 Hva er medvirkning?

I definisjonen av medvirkning ligger det at enkeltindivider eller grupper skal kunne påvirke prosesser som berører deres livsform. Medvirkning framstår på mange måter som et ideal, men det er ikke like viktig å medvirke ved alle beslutninger. I mange tilfeller overlates medvirkning best til organer (og politikere) med størst mulig tillit.

Medvirkning dreier seg om:

- At utfallet ikke er bestemt på forhånd
- Kommunikasjon
- Å styre forventninger
- Integrering og samordning

Medvirkning dreier seg ikke om:

- At alle skal være med på å bestemme alt
- Å miste kontroll
- Å oppnå konsensus for enhver pris
- Faglig koordinering

Det skilles ofte mellom fire grader av ”medvirkning” (Amdam og Veggeland 1998). Dette er:

1. **Enveiskommunikasjon:** Planleggerne informerer publikum, men det forventes ikke informasjon / innspill den andre veien. (Dette regnes ikke som egentlig medvirkning).
2. **Toveiskommunikasjon / konsultasjon:** Informasjonen går begge veier, og det er anledning til å stille spørsmål og drøfte forslag (men publikum står uten reell makt til å endre beslutningene).
3. **Deltagende medvirkning:** Når publikum selv har anledning til å utarbeide forslag, som blir behandlet på lik linje med andre forslag. (Dette regnes som **aktiv deltagelse**).
4. **Partnerskap:** Når alle grupper har anledning til å delta aktivt i planlegginga, og har makt til å innvirke på resultatet. (Dette regnes som **aktiv deltagelse**).

2.2 Hvilke føringer legger vanddirektivet for medvirkning?

Vanddirektivets **artikkel 14** legger rammene for offentlig informasjon, konsultasjon og brukermedvirkning ved gjennomføringen av direktivet (hhv. punktene 1, 2 og 4 ovenfor). Offentlig informasjon og konsultasjon er å oppfatte som krav, mens det skal oppmuntres til aktiv deltagelse. Det skal spesielt legges til rette for at de viktigste berørte partene (såkalte ”stakeholders”) skal kunne bli med i prosessene gjennom aktiv deltagelse.

Det stilles altså krav om at alle berørte parter skal få reelle muligheter til å delta i gjennomføringen av vanddirektivet. Disse kravene omfatter spesielt utarbeidelse av forvaltningsplaner og handlingsprogram. Det er også naturlig at medvirkning skal vektlegges i karakteriseringsfasen, ved fastsettelse av miljømål på alle nivå (både for vannforekomster, vannområder og vannregioner) og ved gjennomføring av nødvendige tiltak for å nå disse miljømålene.

Artikkel 4 legger rammene for fastsettelse av miljømål. Alle vannforekomster skal i utgangspunktet oppnå god økologisk status senest 15 år etter at direktivet trer i kraft. Miljømålene skal fastsettes gjennom handlingsprogram og forvaltningsplaner for vannregionene.

Artikkel 11 legger rammene for utarbeidelse av handlingsprogram. Hver vannregion skal utarbeide et handlingsprogram for å nå miljømålene i artikkel 4. Det vil også være nødvendig å utarbeide handlingsprogram på lavere nivåer, for eksempel for nedbørfelt eller vannregioner som har spesielle utfordringer.

Artikkel 13 legger rammene for utarbeiding av forvaltningsplaner. Det skal utarbeides en forvaltningsplan for hver vannregion. Forvaltningsplanene skal bl.a. omfatte kartlegginger og beskrivelser av belastninger, beskyttede områder, overvåking, fastsatte miljømål og sterkt modifiserte vannforekomster. Det vil kanskje bli naturlig å utarbeide forvaltningsplaner på lavere nivåer, for eksempel for nedbørfelt eller vannregioner med spesielle utfordringer.

Til flere av hovedelementene i vanddirektivet er det utarbeidet såkalte **CIS-dokumenter** (Common Implementation Strategy). Dette er veiledende (ikke juridisk bindende) dokumenter for hvordan vanddirektivet kan bli gjennomført på best mulig måte. Det er bl.a. utarbeidet en egen CIS-veileder for brukermedvirkning. Denne er vedtatt av EUs vanddirektører og er således å betrakte som sterkt førende for arbeidet med implementeringen av direktivet.

2.3 Hvorfor medvirkning?

Vanddirektivet vil selvfølgelig ikke kunne gjennomføres gjennom uproblematisk ”oversettelse” av vitenskapelig kunnskap til rasjonell handling. Både direktivteksten og den tilhørende CIS-veilederen legger derfor stor vekt på offentlighet, konsultasjon og aktiv deltagelse. Brukermedvirkning er ingen målsetting i seg selv. Viktigere er det at god og reell medvirkning gir godt forankrede resultater og interesse for å gjennomføre tiltak, endatil ofte med mindre bruk av ressurser.

Ulike nivå og aktører vil ha forskjellig motivasjon for å delta i medvirkningsprosesser. I forhold til gjennomføringen av vanddirektivet ser sannsynligvis sentrale myndigheter på medvirkning først og fremst som et redskap for å sikre tilgang til lokalkunnskap, identifisere belastninger og utsipp, finne fram til gode tiltak og ikke minst sikre best mulig forankring av handlingsprogram og forvaltningsplaner. Andre berørte aktører, som kommuner, organisasjoner og næringsinteresser ser sannsynligvis på medvirkning mer som en mulighet til å påvirke ambisjonsnivået, og å sikre at egne interesser blir tatt hensyn til. Medvirkningsprosessene må føre til at begge disse motivasjonene blir ivaretatt.

Medvirkning gjennom ulike faser av arbeidet med vanddirektivet vil også bidra til å:

- Hjelp myndighetene med å utforme egne retningslinjer for gjennomføringen av direktivet
- Øke offentlig bevissthet om aktuelle miljøspørsmål
- Utnytte kunnskap, erfaring og initiativ hos de som blir berørt av direktivet
- Forenkle ”innsalget” av direktivet, slik at det lokalt blir oppfattet som en positiv mulighet snarere enn kostbare offentlige pålegg
- Øke motivasjonen for å gjennomføre gode planer og tiltak
- Ansvarliggjøring i forhold til planer og tiltak
- Identifisere utilsiktede/uønskede sideeffekter av vanddirektivet
- Oppnå tillit, eierskap og støtte i beslutningsprosesser
- Oppnå færre rettstvister, misforståelser, forsinkelser og få en mer effektiv implementering
- Oppnå sosial læring og erfaring
- Få gode råd billig - medvirkning er som regel en god investering
- Få nytenkende innspill, som ikke er farget av tradisjonelle løsninger i forvaltningen

Brukermedvirkning medfører også ”ulemper”. Eksempler kan være:

- Brukermedvirkning kan være både kostnads- og tidkrevende
- De som medvirker vil ofte ha motstridende interesser
- Medvirkning kan være ”ubehagelig” når ønsker og forventninger ikke blir oppfylt
- En vil kunne komme fram til målsettinger og løsninger som ansvarlig myndighet finner mindre ambisiøse, evt. mer ambisiøse, enn ønskelig
- Prosessene vil kunne bli mer uoversiktlige og uhåndterlige

Selv om brukermedvirkning også kan medføre ulemper, viser erfaringene at gode medvirkningsprosesser er lønnsomme på sikt. I det videre arbeidet med vanddirektivet blir det en utfordring å finne fram til et ambisjonsnivå som sikrer god balanse mellom medvirkning og kostnadseffektivitet.

2.4 Hvem er de viktigste berørte partene (”stakeholders”)?

Innføringen av vanddirektivet i Norge vil kreve medvirkning fra et bredt spekter av myndigheter, organisasjoner og publikum. De viktigste er:

- **Kommuner (både administrativt og politisk nivå).** Kommunene må få viktige roller, bl.a. i forhold til folkevalgt forankring av miljømål og tiltaksprogram, samt for å iverksette tiltak
- **Fylkeskommuner (både administrativt og politisk nivå).** Fylkeskommunene bør spille en viktig rolle, bl.a. i forhold til folkevalgt forankring (vedtak) av handlingsprogram og forvaltningsplaner på vannregionnivå. Mange fylkeskommuner har omfattende og nyttige erfaringer fra brede medvirkningsprosesser
- **Statlige forvaltningsorganer (på nasjonalt og regionalt nivå).** Disse omfatter bl.a. NVE, SFT, Fiskeridirektoratet, Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannen (miljø- og landbruksmyndighetene), Mattilsynet m.fl.
- **Ideelle organisasjoner,** som miljø- og friluftslivorganisasjoner, lokale interesseorganisasjoner m.fl. Disse vil ha viktige roller i forhold til å bidra med kunnskap og å fremme egne (og i stor grad samfunnets) interesser
- Akademiske og forskningsinstitusjoner: Universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter
- **Private aktører,** som næringslivsorganisasjoner, kraftprodusenter, industri, landbruksorganisasjoner, vannleverandører, bønder, grunneiere m.fl. Disse vil ha viktige roller i forhold til å tilpasse egen virksomhet til vanddirektivets føringer, foreslå realistiske rammer for den praktiske gjennomføringen av direktivet, bidra med kunnskap og finne fram til egnede og kostnadseffektive tiltak. Aktører som sannsynligvis vil måtte gjennomføre tiltak vil, sammen med de som er sterkt berørt av nedsatt vannkvalitet, stå i en særstilling i forhold til medvirkningsnivå

2.5 Interessentanalyse (”stakeholderanalyse”)

En såkalt interessentanalyse (også kalt ”stakeholderanalyse”) vil bidra til å identifisere de viktigste potensielle partnerne for medvirkning og deltagelse, samt hvilke interesser de representerer. En slik

analyse kan gjennomføres med en relativt enkel metodikk, som er nærmere beskrevet i vedlegg 1 – ”Public Participation Techniques” til CIS-veilederen om brukermedvirkning.

Ved å gjennomføre en interessentanalyse kan en kartlegge potensielle aktører, interessenter og partnere, få oversikt over hva de kan bidra med, hvordan de antas å kunne delta, på hvilket tidspunkt i prosessen de kan delta, på hvilket forvaltningsnivå de kan bidra osv. En vil også redusere risikoen for å overse viktige aktører.

Kartlegging av aktuelle interessenter og berørte parter bør gjennomføres av ansvarlig vannregionmyndighet (Fylkesmannen), for å forberede arbeidet med karakterisering, handlingsprogram og forvaltningsplaner i vannregioner og viktige vannområder. Dette vil også være et godt verktøy i forhold til opprettelse og sammensetning av kommende samarbeidsorganer (vannregionråd og vannområdeutvalg).

Eksempler på informasjon som kan inkluderes i interessentanalysen er:

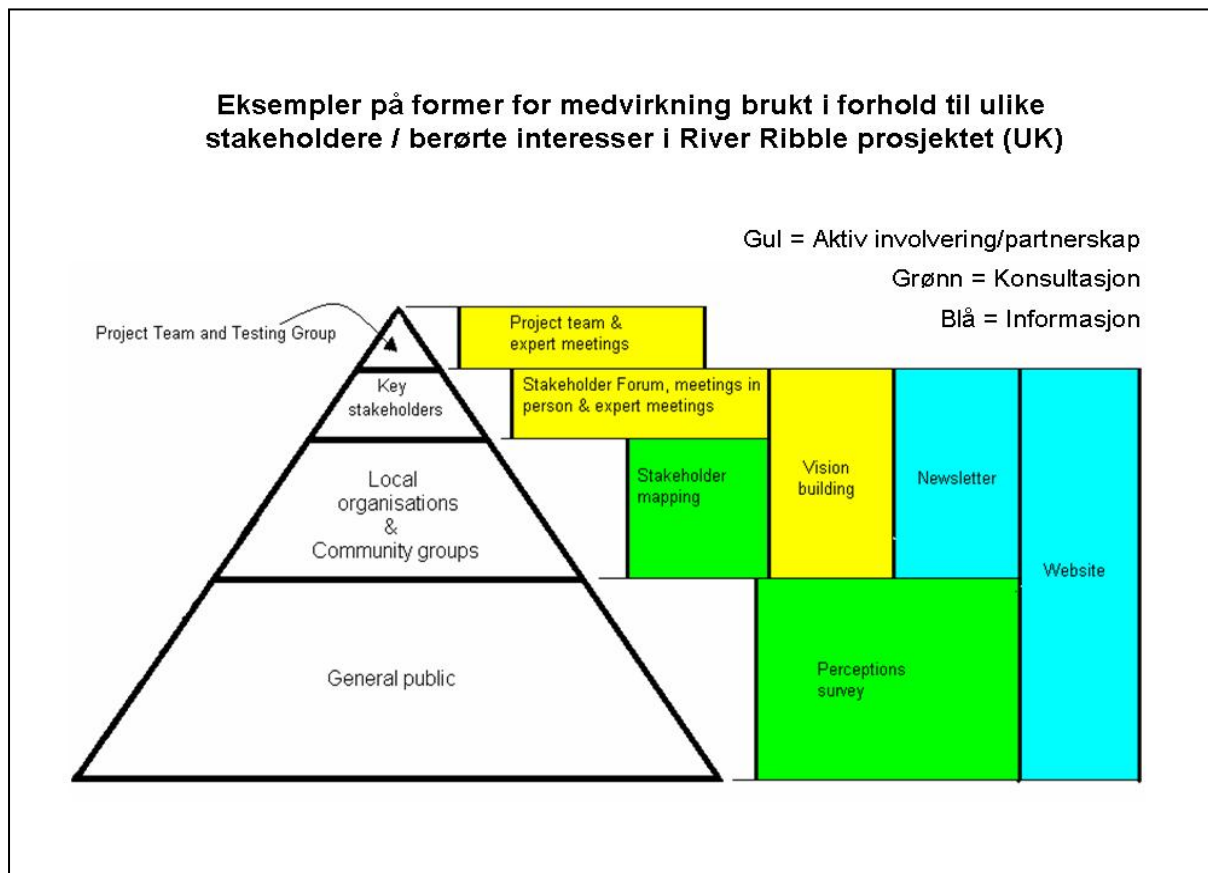
- Navn på organisasjon / gruppe / individ
- Kontaktperson(er)
- Kontaktinformasjon
- Type virksomhet
- Type deltakelse (hva kan de bidra med – strategisk, praktisk, politisk, legitimering, metodikk, data etc.)
- Aktuelt nivå (vannregion, vannområde)
- Når i prosessen er medvirkning aktuelt?
- Viktigheten av medvirkning (sentral – perifer)
- Ønske om medvirkning (sterk – svak)
- Behov for mobiliserende / stimulerende tiltak; Hvilke?

2.6 Medvirkningsnivå for ulike berørte parter

Interessentanalysen vil også være et hjelpemiddel for å vurdere ulike berørte parters ”rettigheter” i forhold til deltagelse og medvirkningsgrad (om de bør informeres, konsulteres eller bli invitert til aktiv involvering/partnerskap). Her må potensielle aktører tidlig bli klar over sin rolle, for å unngå skuffelser og konflikter!

Det vil være naturlig at de viktigste berørte partene (de som sannsynligvis må iverksette tiltak, kommuner / politisk nivå m.fl.) blir invitert til aktiv involvering eller partnerskap. Mer perifere aktører, og andre som er spesielt motivert for å delta, må konsulteres (gjennom for eksempel møter og workshops). Publikum, sammen med alle andre berørte parter må samtidig gis tilgang til god, enkel og relevant informasjon til rett tid.

Figur 1 på neste side viser et eksempel på hvordan ulike grupper kan involveres på forskjellige medvirkningsnivå.



Figur 1: Eksempler på medvirkningsnivå (metoder for medvirkning) brukt i forhold til ulike berørte parter i RibblePilot River Basin Project i England.

3. Organisering av medvirkning

3.1 Når skal det medvirkes?

Både CIS-veilederen om brukermedvirkning og arbeidsgruppa for utarbeidelsen av denne medvirkningsstrategien legger stor vekt på behovet for å sette i gang medvirkning på et tidlig stadium!

Erfaringer fra ulike pilotprosjekter for arbeidet med vanndirektivet viser at:

- Jo lenger arbeidet er kommet, desto mindre sjanse er det for at ny kunnskap kan gi vesentlig innvirkning på løsningsutformingen, uten omfattende forsinkelser i framdriften
- Alle behøver ikke være med på alt, selv om enkelte organisasjoner og aktører bør være gjennomgående
- Det er fornuftig å engasjere berørte parter på tidspunkt og saksfelt der de kan spille en betydningsfull rolle
- Ekstra tid vil ikke løse alle problemer, men for liten tid vil definitivt ikke gjøre det

I følge CIS-veileder nr. 11 (Planprosess), skulle det i utgangspunktet være utviklet en strategi for å identifisere viktige berørte parter og prosedyrer for brukermedvirkning allerede innen utgangen av 2004. Samme veileder legger opp til aktiv involvering innen 2005 i forhold til arbeidet med karakterisering (inkl. økonomisk analyse av vannbruk, interkalibrering og fastsettelse av miljømål). Den norske implementeringen er noe forsinket i forhold til dette, først og fremst pga. sen avklaring av ansvarsforhold.

Tabell 1 på neste side viser en forenklet versjon av et flytskjema (fra CIS-veileder nr. 11 – Planprosess), som viser når brukermedvirkning i form av konsultasjon skal skje. Som nevnt ovenfor, er den norske implementeringen av vanndirektivet noe forsinket i forhold dette flytskjemaet.

Tabell 1: Tidspunkt for brukermedvirkning (konsultasjon) ved arbeidet med vanddirektivet:

| Aktivitet: | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Forberedelse til medvirkning: | | | | | | | | |
| Identifisere viktige berøret parter og utarbeide prosedyrer for medvirkning (interessentanalyse) | | | | | | | | |
| Utarbeide rammer for brukermedvirkning ved karakteriseringen | | | | | | | | |
| Etablere et passende antall samarbeidsfora i hver vannregion | | | | | | | | |
| Karakterisering: | | | | | | | | |
| Kriterier for inndeling av vannforekomster | | | | | | | | |
| Vurdere forventet naturtilstand | | | | | | | | |
| Identifikasjon av tungt modifiserte og kunstige vannforekomster | | | | | | | | |
| Hente inn data om vannkvalitet og grad av menneskelig påvirkning | | | | | | | | |
| Evaluere avstanden mellom dagens status og forventet naturtilstand | | | | | | | | |
| Økonomisk analyse av vannbruk | | | | | | | | |
| Identifisere beskyttede områder | | | | | | | | |
| Forberede interkalibrering: | | | | | | | | |
| Overvåkingsprogram: | | | | | | | | |
| Handlingsprogram: | | | | | | | | |
| Definere målsettinger / miljømål | | | | | | | | |
| Analysere kostnadseffektivitet av mål og tiltak | | | | | | | | |
| Forvaltningsplaner: | | | | | | | | |
| Konsultasjon om arbeidsprogram og tidsplan | | | | | | | | |
| Arbeidsprogram og tidsplan (høring) | | | | | | | | |
| Konsultasjon om viktige problemstillinger | | | | | | | | |
| Oversikt over viktige problemstillinger (høring) | | | | | | | | |
| Konsultasjon om høringsutkast | | | | | | | | |
| Utkast til forvaltningsplan (høring) | | | | | | | | |
| Oppsummere total brukermedvirkning, samt hvordan dette har påvirket resultatet | | | | | | | | |
| Krav om tiltak basert på vanddirektivet: | | | | | | | | |
| Tilgang på god informasjon og bakgrunnsdokumenter: | | | | | | | | |
| Oppmuntre til aktiv deltagelse | | | | | | | | |

Tegnforklaring:

| | |
|---|----------------------------|
| Forberede / tilrettelegge for medvirkning | Medvirkning (konsultasjon) |
|---|----------------------------|

3.2 Medvirkning på ulike forvaltningsnivå

Ved arbeidet med vanddirektivet skal det legges til rette for medvirkning på alle forvaltningsnivå (nasjonalt, vannregion-, vannområde- og evt. vannforekomstnivå). Grad av medvirkning vil avhenge av forvaltningsnivået. Det vil være naturlig at den mest omfattende medvirkningen skjer på lokalt nivå (innenfor vannområdene).

På nasjonalt nivå er det antakelig behov for å opprette et råd for implementeringen av vanddirektivet. Dette bør være et konsultativt organ med representasjon fra landsdekkende organisasjoner, med interesse for vannrelaterte spørsmål (for eksempel som næringsorganisasjoner, ideelle organisasjoner og Kommunenes Sentralforbund). Nasjonalt råd for arbeidet med vanddirektivet bør ha som funksjon å:

- Gi råd til statlige myndigheter om informasjon og veiledning om vanddirektivet
- Gi råd til statlige myndigheter om organisering og gjennomføring av medvirkning på regionalt og lokalt nivå
- Være en kontaktskaper og katalysator mellom statlige myndigheter og sentrale organisasjoner, næringsliv og politiske organer
- Gi råd til de regionale vannforvaltningsorganene i oppstartsfasen

Dette organet bør sannsynligvis kunne fases ut når planlegging på regionalt og lokalt nivå er kommet i gang. Organet bør stiftes allerede nå i oppstartsfasen, og det bør gis et klart mandat.

På regionalt nivå (vannregionnivå) vil medvirkning i forhold til miljømål og handlingsprogram sannsynligvis måtte bli av bredpenslet, strategisk art. Samarbeidsorganer (vannregionråd) må etableres. En bør vurdere å benytte en interessentanalyse ved sammensettingen av disse organene.

På dette nivået bør medvirkning bidra til å utforme overordnede visjoner, retningslinjer og målsettinger for arbeidet i vannområdene. Vannregionnivået vil sannsynligvis i liten grad bli involvert i den direkte gjennomføringen av tiltak. Fylkeskommunene har god kompetanse på medvirkningsprosesser på regionalt nivå. Disse bør kunne bli viktige i forhold til å gi regionale forvaltningsplaner og handlingsprogram folkevalgt forankring.

Det vil sannsynligvis være hensiktsmessig å benytte samme rutiner for samarbeid og medvirkning, som man i dag benytter ved utarbeidelse av fylkesdelplaner. En forvaltningsplan (vannregionplan) kan tenkes å behandles og vedtas som en fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. Det vil måtte etableres en statlig godkjenningsordning for regionale handlingsprogram og forvaltningsplaner, for eksempel gjennom et interdepartementalt organ.

På vannregionnivå er antallet berørte forvaltningsorganer og organisasjoner stort. I tillegg er det større avstand og mindre eierskap til konkrete problemstillinger. Dersom man velger å legge vekt på detaljerte og bindende målsettinger, handlingsprogram og forvaltningsplaner på vannregionnivå vil kravet til medvirkning på dette nivået bli desto sterkere. Dersom planlegging på lavere nivå (vannområdenivå) ikke gis frihetsgrader eller selvstendig avgjørelsesmyndighet, vil sannsynligvis også interessen for å delta på dette nivået forsvinne.

På lokalt nivå (vannområdenivå) må handlingsprogram og evt. forvaltningsplaner bli mer detaljerte. Det vil antakelig både være størst behov for og lettest å få til medvirkning på dette nivået. Medvirkning må være konkret og bør bl.a. omfatte prioritering, utforming og gjennomføring av tiltak, delvis ved egen innsats og ressursbruk. Kommunene, både administrativt og politisk, vil måtte bli svært viktige aktører i vannområdene.

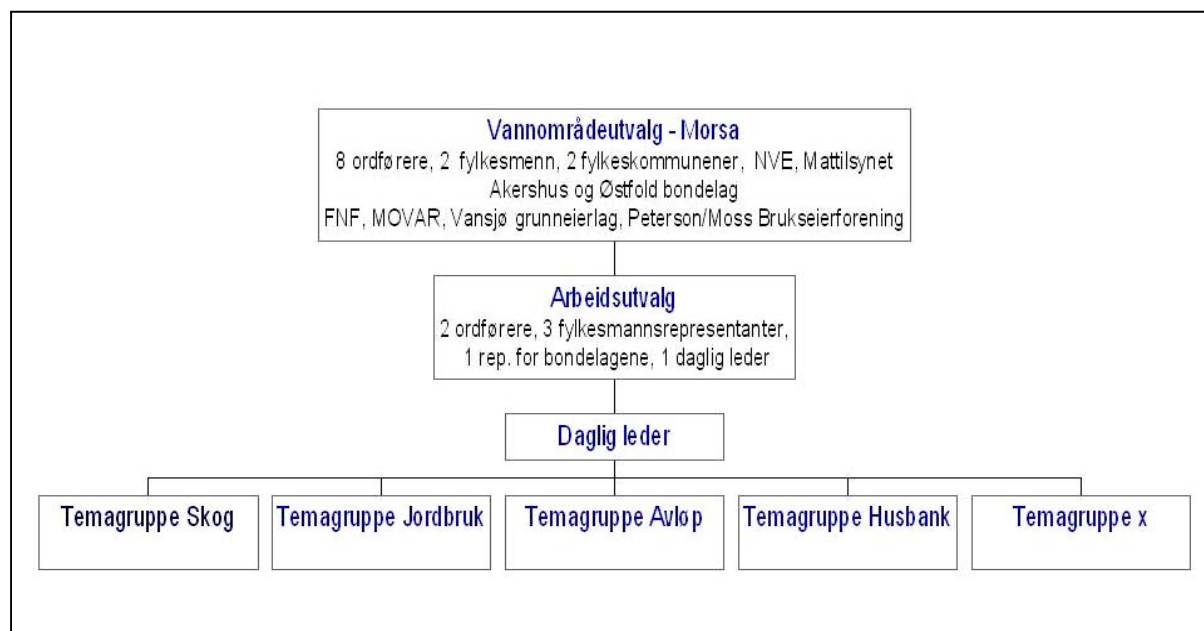
Ulike vannområder vil ha svært forskjellige utfordringer. De fleste vil sannsynligvis stort sett oppnå god økologisk status. Andre kan være dominert av kraftutbygging (sterkt modifiserte vannforekomster), eller ha store forurensningsproblemer. Både ressursbruk og grad av medvirkning må tilpasses vannområdets problemstillinger (økologiske status).

For å oppnå optimal tids- og ressursbruk bør organisering av brukermedvirkning innenfor vannområdene kunne gjøres ”modulbasert”. Med andre ord bør organiseringen kunne ”bygges ut” og tilpasses behovene i vannområdet.

Vannområder med svært begrensede utfordringer har sannsynligvis ikke behov for noe eget organisasjonsapparat. I slike tilfeller bør det være aktuelt at vannregionmyndigheten (Fylkesmannen) fungerer som sekretariat.

For vannområder med viktige utfordringer må samarbeidsorganer (vannområdeutvalg) etableres. Også her bør en vurdere å benytte en interessentanalyse for å identifisere viktige berørte parter, samtidig som det må legges vekt på å gjøre organiseringen enkel og ressursbesparende. Samarbeidsorganet bør involvere representanter for de som sannsynligvis vil måtte gjennomføre tiltak, kommuner (politisk nivå), regionale og sentrale offentlige myndigheter, organisasjoner og brukere. Det må sannsynligvis legges sentrale føringer for funksjon og mandat for slike samarbeidsorganer, for å sikre deltagelse og ansvar for gjennomføring av tiltak.

Der det foreligger store og komplekse miljøutfordringer må det settes av større ressurser og opprettes et organisasjonsapparat som kan håndtere disse utfordringene. Det kan for eksempel være aktuelt å engasjere egen prosjektledelse, samt å opprette uformelle faglige temagrupper som er ansvarlige for å gjennomføre tiltak. Foreslått organisering for et slikt vannområde (Morsa) er vist i figur 2 nedenfor.



Figur 2: Foreslått organisering av Morsa, et vannområde med store og komplekse utfordringer.

Flere i arbeidsgruppa for utviklingen av brukermedvirkningsstrategien, gav klart uttrykk for at medvirkningsnivået har syntes utilstrekkelig i flere av pilotprosjektene som har vært gjennomført i forbindelse med implementeringen av vanddirektivet. Dette er signaler det bør tas hensyn til i det videre arbeidet med vanddirektivet. Ønsket medvirkningsnivå fra arbeidsgruppas side er vist i figuren nedenfor.

Tabell 2: Ønske om medvirkning på ulike administrative nivå, uttrykt gjennom dette prosjektet ("Medvirkningsstrategi for arbeidet med EUs rammedirektiv for vann"):

| | Kommunalt nivå | Vannområdenivå | Vannregionnivå |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Uttalerett / høring | ja | Ja | Ja |
| Konsultasjon / diskusjon | Ja, ønskelig | Ja, ønskelig | Ja, ønskelig |
| Partnerskap | Ja, ønskelig | Ja, ønskelig | Bør vurderes |

3.3 Medvirkning ved karakterisering

Karakterisering innebærer at man beskriver naturtilstand for hver vannforekomst, grupperer dem etter type og fastslår miljøtilstanden (økologisk status). Ved karakteriseringen skal også påvirkningene kartlegges og vurderes, og det skal utarbeides økonomiske analyser som grunnlag for en helhetlig og mest mulig rettferdig fordeling av kostnader.

Siden høsten 2003 har direktoratsgruppa startet opp pilotprosjekter for karakterisering av vannforekomster, både på land og i sjø. Det er gjennomført en nasjonal grovsortering av alle vannforekomster som åpenbart vil oppnå god økologisk status, samt de vannforekomster som åpenbart ikke vil oppnå dette. Offentlig medvirkning har ikke vært vektlagt i denne pilotfasen. Gjenstående vannforekomster vil være i en mellomkategori, hvor status er mer usikker. Her er det spesielt viktig med bruk av skjønn og lokalkunnskap. Denne karakteriseringen skal foretas når vannregionmyndigheten (Fylkesmannen) er operativ fra 2005.

Karakteriseringen skal resultere i en vurdering av vannforekomstens økologiske status. Dette arbeidet vil derfor også medføre valg av metoder, kriterier og fastsettelse av grenseverdier, noe som seinere vil få betydning for handlingsprogram og forvaltningsplaner. I utgangspunktet skal alle vannforekomster oppnå "god økologisk status" eller bedre. Fastlegging og definisjon av grensene mellom god og moderat økologisk status vil derfor bli avgjørende for hvordan direktivet vil fungere i praksis.

Medvirkning i karakteriseringsfasen vil være nødvendig, bl.a. for å:

- Vekke oppmerksomhet rundt vannfaglige problemstillinger og mulighetene som ligger i vanddirektivet
- Samle informasjon og oppfatninger hos interessenter og berørte parter (i forhold til forventet naturtilstand, brukerinteresser, identifikasjon av sterkt modifiserte og kunstige vannforekomster, grad av påvirkning, økonomisk analyse m.m.)
- Gi innsyn i prosessen og kape tillit til resultatene av karakteriseringen
- Identifisere problemstillinger og konflikter, samt muligheter og tiltak som kan løse dem

I løpet av 2005 skal vannforekomstene i anslagsvis 10 - 80 vannområder innen hver vannregion karakteriseres. Vannregionmyndigheten (Fylkesmannen) vil være ansvarlig for dette arbeidet. Det vil sannsynligvis være hensiktsmessig å gjøre bruk av samarbeidsorganer (vannregionråd og

vannområdeutvalg) i dette arbeidet. Det ser derfor ut til at det haster med å utarbeide planer og rammer for medvirkning ved karakteriseringsarbeidet. Det vil også bli nødvendig å legge til rette medvirkning ved karakteriseringsarbeid i etterkant av den såkalte ”interkalibreringen” i 2006.

3.4 Medvirkning ved handlingsprogram og fastsettelse av miljømål

Vanndirektivet inneholder klare føringer for hvilken miljøkvalitet som skal oppnås i vannforekomstene (artikkel 4). En overordnet målsetting er at alle vannforekomster skal beskyttes mot forverring av tilstanden. I tillegg skal alle vannforekomster oppnå god økologisk status eller bedre. Denne målsettingen skal i utgangspunktet oppnås innen 15 år etter at direktivet er trådt i kraft (i 2015).

Et felles EU-prosjekt kalt ”interkalibrering”, som blir gjennomført i 2005-2006, skal sikre at de ulike miljømålene blir fastsatt etter likeverdige prinsipper i alle EU- og EØS-landene. Først etter at denne interkalibreringen er gjennomført, kan en detaljkartlegge hvordan tilstanden i vannforekomstene faktisk er.

For at miljømålene skal kunne fungere må de også være realistiske. Vanndirektivet omtaler derfor ulike forhold som kan gi forlengede frister og mer realistiske miljømål (for eksempel naturlige belastninger eller urimelig store kostnader ved å gjennomføre tiltak).

Det er vanskelig å se for seg et system for fastsetting av helt konkrete miljømål på overordnet nivå. Det viktigste arbeidet med å definere miljømål vil derfor sannsynligvis måtte skje på vannområdenivå. Miljømålene bør gjøres mest mulig konkrete og viktige for folk flest. Eksempler kan være at vannforekomstene skal oppnå drikkevannskvalitet, badevannskvalitet, kvalitet egnet for jordvanning eller at de skal være egnet for friluftsliv og/eller fiske. Målsettingene kan i tillegg settes i forhold til nødvendige habitatforbedringer eller vannkjemiske nivåer.

Handlingsprogrammene tar utgangspunkt i karakteriseringsarbeidet, og skal angi konkrete aktiviteter og tiltak som må gjennomføres for å nå miljømålene. I disse programmene skal det legges rammer for koordinering og gjennomføring av krav, tiltak og andre virkemidler (tilskudd, miljøavgifter m.m.). Både vannressursloven, forurensningsloven og den kommende plan og bygningsloven har hjemler til å kreve gjennomført nødvendige tiltak.

Utarbeidelse av handlingsprogram bør sannsynligvis i første rekke skje på vannområdenivå. Ved å legge dette arbeidet til vannområdeutvalgene vil disse få økt ansvar, eierskap og status, samtidig som det vil gjøre Fylkesmannens (vannregionmyndighetens) arbeid mer overkommelig. Handlingsprogram på vannområdenivå bør sannsynligvis kunne få status som interkommunale planer etter plan- og bygningsloven.

For å oppnå realistiske og gode målsettinger, og ikke minst for å motivere til at nødvendige tiltak faktisk blir utført, er brukermedvirkning en forutsetning. Det vil derfor være naturlig at miljømål og handlingsprogram (og forvaltningsplaner) blir gjenstand for politisk forankring, både i kommuner og fylkeskommuner, ved at de vedtas på disse nivåene og at politikere lokalt og regionalt involveres aktivt i utformingen av dem. Det må samtidig etableres en statlig godkjennelsesordning, for eksempel gjennom et interdepartementalt organ.

3.5 Medvirkning ved utarbeidelse av forvaltningsplaner

Forvaltningsplanene er overordnede dokumenter som samler og legger føringene for vannforvaltningen innenfor sitt dekningsområde. Det stilles krav om å utarbeide forvaltningsplaner på

vannregionnivå, men det vil kanskje også kunne være hensiktsmessig å utarbeide forvaltningsplaner for vannområder med spesielle problemstillinger.

Forvaltningsplanene inneholder hovedsakelig kartlegginger og beskrivelser, og er mer å forstå som en formell stadfesting og rapportering av de aktuelle vannområdenes tilstand, målsettinger og handlingsprogram, enn en egentlig "plan" (krav til innhold og omfang av forvaltningsplanene er omtalt i vanddirektivets vedlegg VII). Medvirkning i forbindelse med utarbeidelse av forvaltningsplanene vil derfor ikke kunne fungere, dersom medvirkning ikke har vært en sentral del av tidligere arbeid (karakterisering, fastsettelse av miljømål og handlingsprogram).

For å sikre hensynet til brukermedvirkning og folkevalgt forankring bør forvaltningsplaner kunne utarbeides og vedtas på tilsvarende måte som nåværende fylkesdelplaner (evt. gjennom interfylkeskommunalt plansamarbeid). Selv om vannregionene vil krysse fylkes- og kommunegrenser bør forvaltningsplaner med tilhørende handlingsprogram likevel kunne vedtas i hver enkelt fylkeskommune og kommune. Det vil være nødvendig med folkevalgt deltagelse, f.eks ved at Fylkesutvalget får en sentral plass i et evt vannregionråd. Godkjenning av forvaltningsplaner bør sannsynligvis skje på departementsnivå (fast interdepartementalt godkjennelsesorgan), evt. ved Kongelig resolusjon.

I rapporten "Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv..." (Direktorsgruppen for implementeringen av vanddirektivet 2001) går det klart fram at forvaltningsplanene (med tilhørende handlingsprogram) bør ha bindende virkning overfor kommuner, fylkeskommuner og private (statlig nivå er her unntatt, sannsynligvis ved en forglemmelse). Siden en forvaltningsplan forventes å få bindende rettsvirkning, også for enkeltpersoner, vil det nødvendigvis måtte stilles strenge krav til både kvalitet på datagrunnlag, informasjon og muligheter til medvirkning.

3.6 Ansvars- og oppgavefordeling ved framtidig vannforvaltning

Som nevnt, er vannforvaltningen nå i endring. Det er fortsatt usikkert hvordan den framtidige organiseringen av vannforvaltningen vil bli, spesielt på regionalt og lokalt nivå. Det forventes at dette vil bli fastslått gjennom en egen gjennomføringsforskrift, som forventes å bli sendt på høring vinteren 2005. Kommende organisering av vannforvaltningen vil også bli avgjørende for rammene for medvirkning.

4. Hvordan legge til rette for medvirkningsprosesser?

4.1 Informasjon – en betingelse for medvirkning

Som nevnt, så stiller vanndirektivet også klare krav til åpenhet og informasjon. Alle bakgrunnsdata skal være tilgjengelig. En betingelse for å oppnå effektiv og god medvirkning er et kvalitativt godt, relevant og målrettet informasjonsopplegg. Mangel på god informasjon vil kunne gjøre publikum negativt innstilt.

Veilederen til kommuneplanens arealdel (Miljøverndepartementet 2001) gir noen gode råd i denne sammenheng. Veilederen slår fast at: *”Uavhengig av metode for medvirkning, er det et hovedpoeng at befolkning og organisasjoner blir gjort oppmerksom på hva (plan)arbeidet dreier seg om og hvilke spørsmål som skal tas opp. Noen råd i denne sammenheng er:*

- *Kommunen bør framstille planforslag gjennom tekst og bilder, slik at mottakerne forstår innholdet og konsekvensene*
- *Det bør informeres om hvilke muligheter og begrensninger planarbeidet er underlagt*
- *Planprosessen må framstilles slik at den oppfattes klar og forutsigbar*
- *Planetaten må være tilgjengelig for publikum*
- *Kommunen må stille nødvendige ressurser til disposisjon etter den informasjonsmetode som velges”*

For det kommende arbeidet med vanndirektivet bør det også vurderes å opprette en egen internettportal for ryddig, oppdatert og lett tilgjengelig informasjon. En slik portal kan tenkes å inneholde:

- Generell og lettfattelig informasjon om vanndirektivet
- Informasjon om status for arbeidet i vannregionene og de viktigste vannområdene / nedbørfeltene
- Aktuelle nyhetssaker (som må oppdateres jevnlig)
- Arbeidsprogram og tidsplan for arbeidet i vannregioner og de viktigste vannområdene
- Informasjon om muligheter for medvirkning og hvordan man tar kontakt for å oppnå dette
- Oversikt over viktige interessenter / berørte parter (med kontaktinformasjon)
- Relevante utredningsdokumenter (både fra Norge og EU)
- Utkast / plandokumenter
- Kart og bildemateriale
- Relevant informasjon om tilstanden i vassdragene (resultat av karakteriseringsarbeidet)
- Relevante databaser (eller linker/oppkoblinger mot disse)
- Pedagogiske pakker for bruk i skoler

Parallelt med opprettelsen av en evt. internettportal bør det opprettes en velfungerende IKT/GIS-løsning for innsamling og distribusjon av grunnlagsdata. Det er nødvendig med god og partsnøytral informasjon for karakterisering, fastsettelse av miljømål, tiltaksanalyser, handlingsprogram og forvaltningsplaner.

Vannregionmyndighetene (Fylkesmenn), andre berørte etater, kommunekontorer m.fl. bør også ha tilgang til enkelt og lettfattelig informasjonsmateriale, i form av brosjyremateriell og lignende. Det kan nevnes at ulike pilotprosjekter også har benyttet informasjonskanaler som posters, interne og eksterne

nyhetsbrev, informasjons og prosjektpakker for undervisningsformål, databaser i tillegg til presse og kringkasting.

4.2 Er terminologien som brukes i forbindelse med vanndirektivet egnet for medvirkning?

Med tanke på deltagelse og medvirkning, framstår terminologien som brukes i forbindelse med vanndirektivet som bortimot uegnet for å involvere andre enn ”fagekspertes” og spesielt interesserte. (Selv for fagfolk kan det være vanskelig å huske forskjell på uttrykk som klassifisering, kategorisering, karakterisering og typifisering).

Selve vanndirektivet er fremdeles ikke oversatt til norsk. Det synes heller ikke å ha vært noen sentral vurdering av hva som er gode norske oversettelser. Det blir derfor brukt flere ulike betegnelser som ser ut til å ha samme betydning, for eksempel handlingsprogram, tiltaksprogram, handlingsplan og tiltaksplan og nedbørfeltdistrikt og vannregion.

For å kunne oppnå bred og aktiv medvirkning vil det sannsynligvis være nødvendig med en gjennomgang, systematisering og forenkling av terminologien som skal brukes i forbindelse med vanndirektivet. Det bør også avsettes nødvendige ressurser for å utarbeide klar og enkel informasjon om hva vanndirektivet i praksis innebærer, beregnet på organisasjoner, næringsliv og publikum.

4.3 En norsk versjon av CIS-veilederen for brukarmedvirkning?

CIS-veileder nr. 8, som omfatter brukarmedvirkning, er et svært godt dokument som burde brukes aktivt. Denne veilederen er fremdeles ikke oversatt til norsk, til forskjell fra enkelte andre CIS-veiledere. Oversettelse av denne veilederen (i hvert fall de essensielle delene), bør etter de flestes mening gis høy prioritet. Dette fordi brukarmedvirkning vil omfatte et stort antall ulike aktører, med varierende forvaltningserfaring og begrensede bakgrunnskunnskaper om vanndirektivet. For øvrig vil det også kunne være behov for å oversette sentrale deler av vanndirektivet.

4.4 Hvordan motivere til medvirkning?

Hittil har innføringen av vanndirektivet vært preget av forholdsvis beskjedent engasjement og en lite synlig offentlig debatt. Organisasjoner som WWF, SABIMA og til dels NJFF, med støtte fra de fleste andre miljø og friluftslivorganisasjoner, har imidlertid vist stor interesse for direktivet og bidratt positivt på et høyt faglig nivå.

Med hensyn til den informasjonen som foreligger, har vanndirektivet en forholdsvis høy terskel for brukarmedvirkning. Selv om det har lyktes å skape engasjement og gode medvirkningsprosesser i flere pilotprosjekter, vil det sannsynligvis bli svært krevende å skape samme engasjement de øvrige vannområdene. For øvrig er manglende engasjement også en viktig problemstilling innen arealplanleggingen generelt. Erfaringer fra kommuneplanleggingen viser at om lag halvparten av norske kommuner oppfatter manglende engasjement og vilje til medvirkning som en viktig hindring i planprosessene (NOU 2001:7).

For å mobilisere til medvirkning er det viktig å:

- Oppnå personlig kontakt og påvirkning
- Vise til fordeler av å være med og ulemper ved ikke å delta.
- Vise til god og lettfattelig informasjon og gode eksempler.

- Ha tilstrekkelig tid
- Gjøre bruk av deltakernes naturlige forutsetninger for å delta: "Vi trenger din kompetanse fordi..."
- Få deltagerne til å innse at de har nok kunnskap til å bidra
- Skape egnede fora og tidspunkter der det er mulig for interessentene å delta

For å opprettholde drivkraft og interesse er det viktig å:

- Skape en prosess som ivaretar forventninger
- Sørg for medvirkning på alle nivåer, spesielt lokalt nivå
- Ha tilstrekkelig tid og tålmodighet
- Skaffe tilstrekkelig budsjettdekning
- Akseptere "nederlag"

Den uten sammenlikning viktigste faktoren for å mobilisere til og opprettholde interessen for medvirkning, er at denne medvirkningen er reell. De som deltar må kunne påvirke målsettinger, gjennomføring, tiltak og resultater. Hvis ikke vil medvirkningsprosessen bli redusert til en byråkratisk øvelse.

Føringene i vanddirektivet skal ivareta sentrale nasjonale (og internasjonale) interesser. Det må samtidig være mulig å tilpasse føringer og ambisjoner til regionale og lokale problemstillinger, samt praktiske forhold. I denne sammenhengen er det viktig å ta hensyn til alle former for faglige argumenter, også fra næringsutøvere og "forurensere". Det kan sannsynligvis også virke motiverende dersom bygde- og næringsutvikling kan foregå parallelt med innføringen av vanddirektivet, slik som i Emån-prosjektet i Sverige.

Sentrale myndigheter anbefales å vise en viss forsiktighet i forhold til å overprøve lokalt og regionalt ønskede handlingsprogram og forvaltningsplaner. Selv om det kan synes som om en kan "tape" noe på kort sikt, vil sannsynligvis god informasjon, samarbeid og en viss lokal og regional frihet lønne seg i det lange løp.

4.5 Hvordan gjennomføre medvirkningsprosesser

Medvirkning må planlegges og det må etableres rammer for medvirkning som:

- Tidlig klarlegger de reelle mulighetene for innflytelse og påvirkning (for å redusere misnøye og skuffelser)
- Ivaretar klare prosedyrer
- Sikrer at medvirkningsprosessene ikke blir for tekniske og komplisert
- Sikrer at medvirkning skjer på det nivå og de områder som betyr noe for deltagerne
- Skiller mellom uformell og formell fase av beslutningsprosessene
- Ikke misbruker folks tid

Flertallet vil sannsynligvis ikke være spesielt interessert i å medvirke i forhold til arbeidet med vanddirektivet. De som er interessert bør derfor oppmuntres og følges opp. Det er svært viktig at det gis svar og tilbakemeldinger til de som har spørsmål og gir innspill.

Medvirkning bør ideelt sett resultere i samarbeid om såkalt "kollektiv handling". En kollektiv handling kan sies å finne sted når flere uavhengige aktører handler samtidig med samme målsetting, for eksempel i forhold til å redusere forurensningen til et vassdrag. Dette er avhengig av at det oppnås forpliktende samarbeid mellom aktører (mange "gratispassasjerer" vil slå beina under kollektiv

handling). Erfaringer fra Morsa viser at tillitskapende prosesser, tilgang til økonomiske virkemidler og sanksjoner ("gulrot og pisk") må brukes sammen for å oppnå resultater.

Det er også gode erfaringer fra såkalte "temasamlinger", som ble gjennomført i forbindelse med kystsonenplanene for Rogaland og Hordaland. Disse temasamlingene fungerte som faglig og politisk møteplass. Som et felles diskusjonsgrunnlag ble det på forhånd sendt ut forslag (temanotat) til bl.a. retningslinjer og målsettinger for framtidig forvaltning. Temanotatene ble deretter justert i tråd med signalene på samlingene, og la basis for etterfølgende høringsutkast.

Noen organisasjoner har rike ressurser i kraft av medlemmenes kunnskap. Norges Fiskarlag, FHL Havbruk, Bondelaget, Naturvernforbundet, DNT, NJFF enkelte andre friluftsansjoner samt flere av SABIMA-organisasjonene er typiske eksempler på dette. Slike organisasjoner har som regel også stor evne til å mobilisere sine medlemmer til innsats i saker som berører deres interesser (såkalt institusjonell kapasitet). Bruk av store landsdekkende og regionale organisasjoner med stor institusjonell kapasitet er et sentralt element i et vellykket medvirkningsstrategi. Rent praktisk innebærer dette at organisasjonene engasjeres til å mobilisere sine medlemmer og kunnskapsressurser til deltakelse i medvirkningsprosesser både på nasjonalt nivå og i vannregionene, evt. også i viktige vannområder. All erfaring tilsier at organisasjonene selv er best til å gjennomføre slik medlemsmobilisering, motivering og kompetanseoppbygging. Å støtte slike sentrale organisasjoner slik at gevinster kan hentes på regionalt og lokalt nivå vil kunne være vel anvendte ressurser.

I følge CIS-veileder nr. 8 om brukermedvirkning, skal også medvirkningsprosessene evalueres (f.eks. gjennom evalueringsskjema, eller brukerundersøkelser på internett). Denne evalueringen skal ikke være et "tilbakeblikk", men det skal tas høyde for evaluering av medvirkningsprosessene fra starten av. Det stilles også krav om at forvaltningsplanene skal oppsummere den samlede aktiviteten i forhold til brukermedvirkning i vannregionene, og beskrive hvordan dette har påvirket det endelige resultatet.

4.6 Betydningen av ledelse ("brobyggende sosial kapital")

Såkalt "brobyggende sosial kapital" (Stokke 2004) omfatter bl.a. begrepene tillit, gjensidighet og omdømme. De mest vellykkede pilotprosjektene viser tydelig at evne til oppnå brobyggende sosial kapital, samt å inspirere, mobilisere og løse konflikter, er avhengig av ledelse, dvs. personen som leder.

Det bør vurderes å engasjere en egen prosjektleder for hver vannregion, samt i vannområder der utfordringene er spesielt store, som får ansvar for den daglige ledelsen av arbeidet (med utarbeidelse av miljømål, handlingsprogram, tiltak m.m.). Dette også for å skape evt. ønsket "uavhengighet" fra institusjonelle bindinger. Man har vellykkede eksempler på dette i bl.a. Morsa-prosjektet og Regional kystsonenplan for Helgeland. Viktige krav til ledelse for medvirkning, i tillegg til god planfaglig kompetanse og kjennskap til vanddirektivet, vil være:

- Sosial intelligens
- Evne til å lytte
- Evne til å kommunisere
- Evne til å skape tillit
- Flexibilitet og evne til å forstå andres situasjon
- Evne til å skape et godt samarbeidsklima
- Evne til å finne kompromiss og se løsninger
- Entusiasme og pågangsmot
- Tid!
- Ikke faglig / teknokratisk bedrevitenhet ...

4.7 Kunnskapsformidling og et felles kunnskapsgrunnlag

Medvirkning dreier seg også om sosial læring, med andre ord læring og kunnskapsutvikling gjennom praktisk handling i fellesskap. Utvikling av en felles eierskapsfølelse til kunnskapsressursene er et grunnleggende element i medvirkningsprosessen. Det er nødvendig med objektiv og nøytral kunnskap fra forskningsmiljøene. Hva som er relevant kunnskap bør være gjenstand for felles diskusjoner tidlig i medvirkningsprosessen.

Mange aktører har betydelige kunnskapsressurser som ikke nødvendigvis er lett tilgjengelige, men som kan ha stor verdi for forvaltningen og andre (jfr. Fiskarlaget kurs i kystzoneplanlegging). Det er viktig at medvirkningsprosessene utløser denne kunnskapen. Det er også slik at det offentlige besitter mye kunnskap, men sektorgrenser kan gjøre denne vanskelig tilgjengelig. I enkelte tilfeller må informasjon / data kjøpes (f.eks. kartdata fra Statens kartverk). Slike hindringer bør søkes fjernet.

Et felles kunnskapsgrunnlag bør omfatte:

- Teknisk-vitenskapelig formalkunnskap, og hvordan formidle denne
- Erfaringskunnskap / uformell kunnskap, og hvordan formidle denne
- Utvikling av en felles kunnskapsbase rundt vassdraget / vannområdet som skal forvaltes

4.8 Økonomiske spørsmål

Medvirkning koster, og finansiering er et kritisk punkt i det videre arbeidet. Anslag fra prosesser etter plan og bygningsloven tyder på at gode medvirkningsprosesser vil kunne omfatte ca. 25 % av de administrative plankostnadene. Kostnadene omfatter først og fremst bruk av tid. For å synliggjøre hensynet til brukermedvirkning bør ressurser avsatt til dette formålet helst føres som egen budsjettpost.

Vanndirektivets artikkel 9 slår bl.a. fast at "Kostnader i forbindelse med vanntjenester, herunder miljø- og ressurskostnader skal dekkes etter forurenser betaler-prinsippet". Norge skal innen 2010 ha satt i verk en betalingsordning for bruk av vann (som kan omfatte avgifter, kvoter, frivillige avtaler m.m.), som motiverer til at miljømål vil kunne nås. Det sies at aktuelle vannbrukere vil kunne være husstander, industri, landbruk, vannkraft, akvakultur og evt. også skipsfart.

Det er et åpent spørsmål når slik "vannprising" skal kunne finansiere overvåking, administrasjon, tiltak og evt. brukermedvirkning. Norge ser foreløpig ut til å avvende EUs arbeid i forhold til disse spørsmålene. Vannprising ser derfor ikke ut til å kunne bidra til å finansiere brukermedvirkning med det første (i alle fall ikke før etter 2010).

På bakgrunn av dette, ser medvirkningsprosessene i første omgang ut til å måtte finansieres av det offentlige. Økte kostnader for fylker og kommuner bør kunne kompenseres via rammetilskuddet fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) på samme måte som oppgaver innen helse og skole m.m. (Det er mulig at en bør vurdere å inkludere KRD i departementsgruppa for implementeringen av vanddirektivet, av hensyn til den finansieringen som vil bli helt nødvendig for gjennomføringen av direktivet?).

Gode medvirkningsprosesser krever ressurser hos alle parter, også hos de som medvirker. Det er gitt klare innspill om at sentrale organisasjoner, som kan bidra til å framskaffe helt nødvendig informasjon, bør gis noe kompensasjon for nødvendige utgifter og sentral koordinering. Dette vil sannsynligvis gi et bedre resultat, i tillegg til at det totalt sett kan medføre mindre tids- og ressursbruk for det offentlige.

4.9 Vanddirektivet og plan- og bygningsloven

Det har vært bred enighet om at det ikke er hensiktsmessig å etablere et eget system for vannressursplanlegging på siden av plansystemet i plan- og bygningsloven. Det vil også kunne bli både vanskelig og kostbart å mobilisere for vannressursplanlegging på siden av de ordinære planprosessene. Plan- og bygningsloven har allerede klare regler for samarbeidsplikt, samråd, offentlighet og informasjon. Her tas det også spesielle hensyn til grupperinger som normalt vil ha vanskelig for å fremme sine interesser (barn og unge m.v.).

I utkast til ny plan- og bygningslov er det tatt sikte på at denne loven skal bli det sentrale verktøyet for arbeidet med vanddirektivet, både som prosesslov, for å fastsette miljømål, for å legitimere og vedta handlingsprogram og forvaltningsplaner og ikke minst i forhold til å ivareta hensynet til brukermedvirkning. Dersom prosessene etter vanddirektivet blir gjennomført etter plan- og bygningsloven, vil også dette lovverkets krav til saksbehandling og klagerett bli gjeldende.

Utkastet til ny plan- og bygningslov inneholder et eget kapittel (nr. 15) om ”Samordnet vannplanlegging”, som er ment å legge det nødvendige institusjonelle grunnlaget for norsk iverksetting av vanddirektivet. Forslaget legger bl.a. opp til at det hvert 4. år skal utarbeides en forvaltningsplan for vannregionen (vannregionplan). Det er lagt opp til at en slik vannregionplan (med regionalt handlingsprogram) kan behandles og vedtas som fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. Det er tatt sikte på at også andre plantyper, herunder kommuneplaner, kan inngå i en vannregionplan.

Det er i dag frivillig om kommuner og fylker skal fastsette bindende målsettinger for vannkvalitet (miljømål) i sine planer. I forslaget til ny plan- og bygningslov er det lagt opp til at bindende miljømål for vannforekomster kan fastsettes gjennom planvedtak etter plan- og bygningsloven. For øvrig finnes det også en rekke andre lovhjemler som kan stille krav til vannkvalitet.

Det er enkelte forhold mellom plan- og bygningsloven og vanddirektivet som bør avklares nærmere:

- Er det hensiktsmessig å rullere handlingsprogram og forvaltningsplaner hvert 4. år for å koordinere dette arbeidet med ordinære planprosesser, eller bør vanddirektivets minstekrav til rulling (hvert 6. år) følges?
- Planer etter plan- og bygningsloven skal ha en høringsfrist på minst 6 uker, mens forvaltningsplaner og titaksprogram for vanddirektivet ska ha en høringsfrist på minst 6 måneder. Vil denne forskjellen føre til praktiske problemer?

4.10 Gode eksempler

Det er flere eksempler på pilotprosjekter som har brukt medvirkning til å oppnå gode resultater i forhold til vannmiljø. Eksemlene kan gi inspirasjon og faglige innspill til det videre arbeidet med implementeringen av vanddirektivet i Norge. Flere av disse pilotprosjektene har egne hjemmesider som oppdateres jevnlig. Eksempler er:

- Morsa-prosjektet (se: <http://www.morsa.org>).
- Aksjon Jærvassdrag (se: http://www.rogaland-f.kommune.no/scripts/cgiip.exe/WService=cwroginter30/cwindex_9.html).

- Grønn-dal samarbeidet (se: <http://www.gronndal.no/>).
- Ribble Pilot River Basin, England (se: <http://www.environment-agency.gov.uk/regions/northwest/501317/?lang=e>).
- Emån prosjektet, Sverige (se: <http://www.emaprojektet.h.se/>).

4.11 Uavklarte spørsmål for det videre arbeidet

Det synes fremdeles å være uavklarte spørsmål, som vil kunne ha relevans i forhold til brukermedvirkning. Disse spørsmålene bør bli forsøkt avklart i forbindelse med at vannregionmyndigheten (Fylkesmannen) blir operativ. Prinsipielt viktige spørsmål bør også belyses gjennom offentlig debatt. Eksempler er:

- Er sentrale norske myndigheter enige om i hvor stor grad reell medvirkning er ønskelig, og i hvor stor grad utfallet av de kommende prosessene er åpne?
- Hvordan er det tenkt at miljømål, handlingsprogram og forvaltningsplaner for vanddirektivet skal vedtas og godkjennes?
- I hvor stor grad er det tenkt at miljømål bør fastsettes på lokalt (vannområde) nivå?
- Er det klarlagt hvordan føringene i handlingsprogram og forvaltningsplaner på vannområdenivå kan/bør bli juridisk bindende for enkeltpersoner og enkeltvirksomheter?
- I hvor stor grad er det tenkt at forvaltningsplaner og handlingsprogram skal utarbeides på vannområde- og nedbørfeltnivå?
- I hvilket omfang kan det tenkes at Norge ønsker gjøre bruk av evt. unntaksbestemmelser (for eksempel i forhold til fastsettelse av miljømål)?
- Hvordan gjennomføre kommende restriksjoner og tiltak (for eksempel såkalt ”vannprising”) på en mest mulig kostnadseffektiv og rettferdig måte?
- Hvordan gjennomføre direktivet slik at det i minst mulig grad påvirker konkurranseforhold mellom næringer som gjør bruk av vann?
- Hva blir fylkeskommunens rolle, og hvordan utnytte fylkeskommunens kompetanse i forhold til brukermedvirkning, regional planlegging og politiske prosesser?
- Vil det bli avsatt ressurser til å oppnå tilfredsstillende brukermedvirkning ved framtidig arbeid med vanddirektivet?

4.12 Aktuelle strakstiltak for brukervedvirkning

Det er ikke for sent å oppnå tilfredsstillende brukervedvirkning. Allikevel er det enkelte tiltak som ser ut til å haste mer enn andre. Å sette av ressurser til å gjennomføre disse tiltakene allerede nå, vil sannsynligvis kunne spare langt større ressurser seinere, i tillegg til at man vil oppnå et bedre resultat. Eksempler på tiltak som den sentrale forvaltningen bør gjennomføre, i forbindelse med at vannregionmyndigheten blir operativ, er:

1. Det må settes klare rammer for brukervedvirkning på vannregion og vannområdenivå. Dette må først skje med hensyn til karakterisering, og deretter for fastsettelse av miljømål, handlingsprogram og forvaltningsplaner og ved gjennomføring av tiltak. Iverksettning av medvirkningsprosesser må skje samtidig med at vannregionmyndigheten blir operativ.
2. Det må stilles klare krav til hva som forventes i det kommende arbeidet, spesielt i forhold til kommunene.
3. Det bør vurderes å lære opp- og motivere vannregionmyndighetene til aktiv brukervedvirkning.
4. Evne til og kunnskap om medvirkning må vektlegges ved ansettelse av prosjektledere for arbeidet i de kommende vannregionene.
5. Medvirkning skal evalueres og rapporteres. Denne evalueringen skal forberedes fra starten av.
6. Det bør legges rammer for utarbeidelse av interessentanalyser på vannregion- og vannområdenivå.
7. Det bør opprettes et åpent faglig nettverk mellom vannregioner (og vannområder), med tanke på erfaringsutveksling og synergieffekter.
8. Det må legges til rette for en god IKT/GIS-løsning for informasjon som brukes til (og som blir generert gjennom) arbeidet med vanndirektivet.
9. Det bør samtidig lages en god internettportal med enkel, oppdatert og lett tilgjengelig informasjon, hvor alle vannregioner og viktige vannområder kan få egne områder / hjemmesider.
10. Det må avsettes tilstrekkelige ressurser til medvirkning. (Bør det vurderes å inkludere kommunal- og regionaldepartementet i departementsgruppa for implementeringen av vanndirektivet)?
11. Det bør vurderes å gi sentrale organisasjoner, som kan bidra med nødvendig informasjon for gjennomføringen av vanndirektivet, en viss finansiell støtte (bl.a. til sentralt koordineringsarbeid).
12. Terminologien som brukes i omtale av vanndirektivet må gjennomgås, med tanke på forenkling og systematisering. En standardisert norsk terminologi er nødvendig.
13. Det må utarbeides en informasjonsplan med vekt på å enkel, pedagogisk og lett tilgjengelig informasjon. Det er samtidig behov for å tydeliggjøre de positive følgene av vanndirektivet.
14. En bør innen kort tid oversette (sentrale elementer i) CIS veilederen om brukervedvirkning til norsk.

15. Det bør opprettes et nasjonalt råd for arbeidet med vanndirektivet. Dette bør være et konsultativt organ med representasjon fra de store landsdekkende organisasjoner med interesse i vannrelaterte spørsmål. Organet bør stiftes så snart som mulig, og det bør gis et klart mandat. Dette organet vil sannsynligvis kunne fases ut når arbeidet på regionalt og lokalt nivå er kommet godt i gang.
16. Utkastet til strategi for brukermedvirkning bør utvikles videre, parallelt med at organiseringen av vannforvaltningen finner sin form.

5. Litteratur

1. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no. 8; Public Participation in relation to the Water Framework Directive. (EU 2003).
2. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no. 8; Public Participation in relation to the Water Framework Directive. Annex I - Public Participation Techniques (EU 2002).
3. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no. 8; Public Participation in relation to the Water Framework Directive. Annex II – Examples of Public Participation in water management projects (EU 2002).
4. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no. 11; Planning process (EU 2003).
5. Deltakelse og innflytelse – Deltakelse i kommunal planlegging. T-862. (Miljøverndepartementet 1991).
6. Demonstrasjonsprosjekt for implementering av EUs vanndirektiv i Suldalsvassdraget med utenforliggende fjordområder. Fase 1: Regionale forvaltningsmodeller og prosesser. (NIVA, NINA og Statkraft Grøner AS, 2003).
7. Demonstrasjonsprosjekt for implementering av EUs vanndirektiv i Vansjø-Hobølvassdraget (Morsa). Fase I rapport. (NIVA, Jordforsk, NIBR, Interconsult og LFI, 2003).
8. Europaparlaments og Rådets direktiv om Fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk. (Vanndirektivet, EU 2000).
9. Kommunikativ planlegging. (J. Amdam og R. Amdam 2000, Det Norske Saamlaget, Oslo).
10. Nettverk og kollektiv handling i Vannsjø-Hobølvassdraget. (K. B. Stokke 2004, *Kart og Plan*).
11. NOLIMP – Summary from a Workshop on Public Participation and Water Quality. (NIVA-rapport 4859-2004).
12. NOU 2001:7. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.
13. NOU 2003:14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.
14. Ribble Pilot River Basin. Public Participation and River Basin Planning – Early Experiences. (Environment Agency 2004).
15. Stakeholder Participation as a Tool for Sustainable Development in the Em River Basin. (B. L. Jönsson 2004, *Water Resources Development*, vol 20).
16. Teorier om samfunnsplanlegging. (J. Amdam og N. Veggeland 1998, Universitetsforlaget, Oslo).

17. Veileder til kommuneplanens arealdel. T-1382. (Miljøverndepartementet 2001).
18. Vanndirektivet – Et miljøløft med startvansker. (R. Reinvang, C. Steel og B.O. Dønnum 2003).
19. Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF; Om fastleggelse av rammer for fellesskapets vannpolitikk. (Direktoratsgruppa for implementeringen av vanndirektivet 2001).

6. Vedlegg

6.1 Definisjoner og ordforklaringer

- **Aktiv medvirkning:** Når berørte parter har anledning til å delta aktivt i arbeidet (for eksempel gjennom ”partnerskap”) og har makt til å innvirke på resultatet.
- **CIS-veiledere:** Veiledere fra EU for implementering av vanddirektivet (Common Implementation Strategy).
- **Forvaltningsplan = vannregionplan:** En samlet plan/oversikt over alle forhold som påvirker tilstanden til vannforekomstene i en vannregion
- **Handlingsprogram:** Et program som skal legger rammene for koordinering og gjennomføring av tiltak som er nødvendig for å nå fastsatte miljømål.
- **Informasjon:** Enveiskommunikasjon (ikke medvirkning).
- **Interkalibrering:** Et arbeid som blir gjennomført i 2005-2006, som skal sikre at de ulike miljømålene blir fastsatt etter likeverdige prinsipper i alle EU- og EØS-landene.
- **Karakterisering:** En prosess som skal resultere i en vurdering av vannforekomstenes økologiske status.
- **Konsultasjon:** Toveiskommunikasjon mellom interesserte parter (form for medvirkning).
- **Medvirkning:** Å la offentlighet / interessenter få innflytelse på resultatene av planer og arbeidsprosesser.
- **Nedbørfelt:** Areal med avrenning til samme vassdrag / vannområde.
- **NGO:** Interesseorganisasjon (Non-governmental Organisation).
- **Stakeholder:** Interessent, berørt part. Enhver person, gruppe eller organisasjon med interesse i en sak, enten fordi de kan bli direkte berørt eller fordi de kan influere på resultatet (omfatter også de som enda ikke er klar over at de er det...).
- **Stakeholder analyse:** Interessentkartlegging.
- **Sterkt modifisert vannforekomst:** Vannforekomst som på grunn av fysiske inngrep har fått vesentlig endret karakter.
- **Vannforekomst:** Avgrenset del av nedbørfelt (innsjø, elv, fjord m. fl.).
- **Vannområde:** Land eller sjøområde, sammensatt av ett eller flere nedbørfelt (evt. deler av et enkelt stort nedbørfelt). Opprettes for å lette den praktiske forvaltningen og gjennomføringen av direktivet, samt for å sikre bedre lokal forankring.
- **Vannregion = nedbørfeltdistrikt:** Område bestående av flere vannområder / nedbørfelt. Utgjør et eget forvaltningsområde.
- **Økologisk status:** En betegnelse på tilstanden (til økosystemet) i en vannforekomst.

6.2 Bidragsyttere til utkast til strategi for brukermedvirkning

De som er nevnt nedenfor har deltatt på oppstartmøtet og/eller oppsummeringsmøtet, eller har gitt faglige innspill på annen måte.

| | |
|-------------------------|---|
| Gunnstein Brakestad | NVE |
| Jon Lasse Bratli | SFT |
| Christian Brevig | Morsa-prosjektet / grunneier |
| Einar Eik | Kystdirektoratet |
| Arne Erlandsen | Energibedriftenes landsforening |
| Maren Esmark | WWF |
| Finn Flogstad | Norsk Havneforening / Grenland havn |
| Helga Gunnarsdottir | Morsa-prosjektet |
| Odd Arne Helleberg | Grønn dal-samarbeidet / Kongsberg kommune |
| Knut Hjelt | FHL Havbruk |
| May Britt Jensen | Finnøy kommune |
| Espen Larsen | SFT |
| Britt Leikvoll | Fiskeridirektoratet |
| Tore Lundestad | Norsk Havneforbund |
| Leif Nilssen | Fylkesmannen i Oslo og Akershus |
| Jan Olav Nybo | DNT / Samarbeidsrådet for Naturvernsaker |
| Bjarne Jevne | NVE |
| Lárus Thór Kristjánsson | Fiskeridirektoratet |
| Per Frøyland Pallesen | Rogaland fylkeskommune |
| Rasmus Reinvang | WWF |
| Nicholás Rodriguez | Universitetet i Bergen |
| Ola Skauge | DN |
| Christian Steel | SABIMA |
| Trond Syversen | SFT |
| Geir Taugbøl | NVE |
| Jon Østgård | Grønn dal-samarbeidet / Larvik kommune |
| Edel Aasjord | Norges Fiskarlag |