

Helhetlig planlegging i vannregion Glomma. Erfaringer fra planprosessen 2010-2016 og innspill til neste planperiode



CORRIGENDUM

Korreksjon av den elektroniske versjonen av “Helhetlig planlegging i vannregion Glomma.” (NIVA RAPPORT 7197-2017).

I vedlegg I er «Forum for natur og friluftsliv, Østfold» endra til «NJFF Østfold/FNF Østfold» (tabell, første linje).

Oslo, 08.11.2017

Frode Sundnes

RAPPORT

Hovedkontor

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Telefon (47) 22 18 51 00
Telefax (47) 22 18 52 00

Internett: www.niva.no

NIVA Region Sør

Jon Lilletuns vei 3
4879 Grimstad
Telefon (47) 22 18 51 00
Telefax (47) 37 04 45 13

NIVA Region Innlandet

Sandvikaveien 59
2312 Ottestad
Telefon (47) 22 18 51 00
Telefax (47) 62 57 66 53

NIVA Region Vest

Thormøhlensgate 53 D
5006 Bergen
Telefon (47) 22 18 51 00
Telefax (47) 55 31 22 14

NIVA Danmark

Ørestads Boulevard 73
DK-2300 Copenhagen
Telefon (45) 8896 9670

Tittel Helhetlig planlegging i vannregion Glomma. Erfaringer fra planprosessen 2010-2016 og innspill til neste planperiode	Løpenummer 7197-2017	Dato 24.10.2017
Forfatter(e) Frode Sundnes, Gro Sandkjær Hanssen, Line Barkved og Sindre Langaas	Fagområde Vannressursforvaltning	Distribusjon Åpen
	Geografisk område Glomma vannregion	Sider 62 sider + vedlegg

Oppdragsgiver(e) Prosjektet er finansiert av Regionale Forskningsfond Oslofjorden (RFFOFJØR) og utført i samarbeid med Østfold Fylkeskommune (ØFK) og andre offentlige aktører i vannregion Glomma.	Oppdragsreferanse Lill Irene Cressey (RFFOFJØR) Helene Gabestad (ØFK)
	Utgitt av NIVA Prosjektnummer 14336

<p>Sammendrag</p> <p>Denne rapporten er en del-leveranse på prosjektet <i>Glomma & Lågen United: Innovative grep for bære- og handlekraftig planlegging og håndtering av vannressursutfordringer i vannregion Glomma</i>; et prosjekt som søker å bidra til forbedret forvaltning og samarbeid knyttet til vannressursene og vannforvaltningen i vannregion Glomma. Prosjektet, som har særlig fokus på vannområdene Mjøsa, Øyeren og Glomma Sør, gjennomføres av NIVA og NIBR i samarbeid med et knippe offentlige aktører i vannregionen representert ved fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner. Formålet med denne rapporten er å oppsummere funn av våre undersøkelser knyttet til erfaringer fra forrige planrunde og gi noen anbefalinger for hvordan vannregion Glomma kan videreutvikle arbeidet i neste planperiode medvirkning, deltagelse, formidling, kunnskapstilfang, nettverksarenaer og kryssende mål.</p>

<p>Fire emneord</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Helhetlig vannforvaltning 2. Kryssende mål 3. Samhandling 4. Deltagelse 	<p>Four keywords</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Integrated water governance 2. Conflicting goals 3. Interaction and collaboration 4. Participation
---	---

Denne rapporten er kvalitetssikret iht. NIVAs kvalitetssystem og godkjent av:



Frode Sundnes
Prosjektleder



Sindre Langaas
Forskningsleder

Helhetlig planlegging i vannregion Glomma

Erfaringer fra planprosessen 2010-2016 og innspill til neste planperiode

Frode Sundnes, Gro Sandkjær Hanssen, Line Barkved og Sindre Langaas

Samarbeidsrapport

NIVA og NIBR

Prosjekt:

*Glomma og Lågen United: Innovative grep for bære- og handlekraftig
planlegging og håndtering av vannressursutfordringer i vannregion Glomma*

Forord

Denne rapporten bygger på FoU-prosjektet *Glomma & Lågen United: Innovative grep for bære- og handlekraftig planlegging og håndtering av vannressursutfordringer i vannregion Glomma*. Prosjektet er finansiert av Regionale Forskningsfond Oslofjorden, på vegne av de Regionale Forskningsfondenes Fellesutlysning. Prosjektet gjennomføres med deltagelse av ulike offentlige aktører, med utgangspunkt i vannregion Glomma og de tilhørende vannområdene Mjøsa, Øyeren og Glomma Sør. Vannregion Glomma ved Østfold fylkeskommune er prosjekteier, og forskningsdelene i prosjektet utføres av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og prosjektleder Norsk institutt for vannforskning (NIVA). Prosjektet startet i 2014 og var i utgangspunktet planlagt å gå over en 3-årsperiode, men vil på grunn av forsinkelser avsluttes ved utgangen av 2017.

Glomma og Lågen United er et prosjekt med hovedmålsetning å bidra til forbedret samhandling og bærekraftige vedtak i vannplanarbeidet i vannregion Glomma. Prosjektet retter seg inn mot offentlige aktørene på ulike nivåer i vannregionen med det felles oppdrag de har for vannplanprosessen og måloppfyllelse ifølge vannforskriften, gjennom forskningsaktiviteter rettet mot følgende delmål: 1) å kartlegge og klargjøre kryssende mål, 2) å forbedre samhandlings- og planprosesser, og 3) bidra til et bedre økonomisk kunnskapsgrunnlag for å kunne prioritere ulike tiltak.

Denne rapporten er en av prosjektets del-leveranser og er en presentasjon, gjennomgang og diskusjon av erfaringer fra siste planperiode, med fokus på samhandling, ansvarsdeling og kryssende mål (delmål 1 og 2). Rapporten er tenkt å være et innspill til vannregionmyndighetens planlegging av neste planperiode.

Takk til alle som har deltatt i prosjektet gjennom besvarelse av spørreundersøkelser og deltagelse i intervju eller workshops.

Takk også til Synne Movik og Isabel Seifert-Dähnn fra NIVA for bidrag til prosjektet.

Oslo, 24.10.2017

Frode Sundnes
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
1 Bakgrunn	6
1.1 Formål, prosjektinformasjon og bakgrunn.....	6
1.2 Data- og kildegrunnlag	7
2 Helhet: organisering, kunnskap og deltagelse	9
2.1 Organisering og koordinering i vannforvaltningen og vannregion Glomma.....	9
2.1.1 Vannregionmyndigheten som regional koordinator	11
2.1.2 Vannområdene – prosjektledere som lokale koordinatore	12
2.1.3 Hensiktsmessig og helhetlig organisering	14
2.2 Kunnskapsgrunnlaget.....	17
2.3 Medvirkning og deltagelse i planprosessen	21
2.3.1 Sektormyndighetenes medvirkning	23
2.3.2 Deltagelse fra brukerinteresser	25
2.3.3 Medvirkning på vannregion-nivå: vannregionutvalg og referansegruppe	27
2.3.4 Medvirkning på lokalt nivå: vannområder og temagrupper	29
3 Måloppnåelse og kryssende mål	31
3.1 Måloppnåelse	31
3.2 Kryssende mål	34
3.3 Motsetninger gjennom planprosessen	35
3.3.1 Kryssende mål knyttet til regulerte vassdrag og kraftproduksjon	37
3.3.2 Kryssende mål knyttet til landbrukssektoren	39
3.4 Hvordan er mål- og interessekonflikter forsøkt løst gjennom vannforvaltningsarbeidet?	41
3.5 Forankring i sektor og politisk forankring	43
3.6 Forventninger til løsning på kryssende mål	45
4 Samhandling og samordning i flernivånettverk	48
4.1 Nettverksarenaer	51
4.2 Forpliktelse.....	51
4.3 Vann som plansak	54
4.4 Vann som politisk sak.....	54
5 Positive element og forbedringspunkt fra erfaringer med planarbeidet	59
Referanser	61
Vedlegg	i
Vedlegg I. Dybdeintervju gjennomført for GLU, 2016.....	i
Vedlegg II. Deltagerliste, GLU-workshop 02.12.2016	i
Vedlegg III. Datagrunnlag fra spørreundersøkelsen	ii
Vedlegg IV. Datagrunnlag; høringsuttalelser.....	iii

Liste over figurer

Figur 2.1: Samspill i styringslogikker i vannforvaltningen.	9
Figur 2.2: Hensiktsmessig organisering.	15
Figur 2.3: Tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag.	17
Figur 2.4: Vurdering av kunnskapsgrunnlaget.	18
Figur 2.5: Kunnskapsgrunnlag for å gjøre gode prioriteringer.	20
Figur 2.6: Utarbeiding av miljømål.	21
Figur 2.7: Miljømål og deltagelse.	22
Figur 2.8: Kommunikasjonsverktøy.	29
Figur 3.1: Resultater av vannforvaltningsarbeidet på sikt.	31
Figur 3.2: Hensyn til vannmiljø i sektor.	32
Figur 3.3: Vannforvaltningsarbeidets påvirkning på helhetstenkning.	33
Figur 3.4: Manglende avklaring - kryssende mål.	35
Figur 3.5: Miljømål, andre overordnede mål.	35
Figur 3.6: Synliggjøring av aktørenes interesser.	42
Figur 3.7: Vannforvaltningsarbeidet bidrar til å løse interessekonflikter.	43
Figur 3.8: Politisk forankring 2013.	44
Figur 3.9: Politisk forankring 2015.	45
Figur 4.1: Samordning – trappetrinnsmodell.	49
Figur 4.2: Endring i virksomhets praksis.	50
Figur 4.3: Opplevelse av arenaer.	51
Figur 4.4: Forpliktelse - nasjonalt.	52
Figur 4.5: Forpliktelse - Glomma.	53

Sammendrag

Denne rapporten er en leveranse fra prosjektet *Glomma & Lågen United: Innovative grep for bære- og handlekraftig planlegging og håndtering av vannressursutfordringer i vannregion Glomma*; et prosjekt som søker å bidra til forbedret forvaltning og samarbeid knyttet til vannressursene og vannforvaltningen i vannregion Glomma. Prosjektet, som har særlig fokus på vannområdene Mjøsa, Øyeren og Glomma Sør, gjennomføres av NIVA og NIBR i samarbeid med et knippe offentlige aktører i vannregionen representert ved fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner. Formålet med denne rapporten er å oppsummere funn av våre undersøkelser knyttet til erfaringer fra forrige planrunde og gi noen anbefalinger for hvordan vannregion Glomma kan videreutvikle arbeidet i neste planperiode. Rapporten gir en presentasjon, gjennomgang og diskusjon av erfaringer fra siste planperiode, med fokus på samhandling, roller og kryssende mål. Rapporten baserer seg på nasjonale spørreundersøkelser, gjennomgang av høringsuttalelser, intervju med nøkkelaktører, og annen samhandling med aktører i vannforvaltningen.

Våre anbefalinger til de offentlige aktørene for neste planperiode er følgende:

- å legge til rette for bedre og bredere **medvirkning** fra brukerinteresser og den generelle befolkningen, bl. a. ved å prioritere kompetanse og ressurser til **temagruppene i vannområdene** som har helt sentrale funksjoner for lokal deltagelse og medvirkning.
- å bedre **formidle** hva som gjøres i arbeidet med vannmiljø lokalt, f.eks. gjennom prosjekter rettet mot enkelte vannforekomster, påvirkningsområder eller tiltaksområder for å vise hva man så langt har oppnådd med dette arbeidet.
- å øke bredden i **kunnskapstilfanget** ved å legge til rette for å ta inn mer erfaringsbasert, skjønnsbasert og praktisk kunnskap i planprosessen.
- å jobbe aktivt med å prøve ulike tilnærminger til hva **vannregionens nettverksarenaer** best kan brukes til i en vannregion der størrelse og ressurser legger begrensninger på deltagelse og aktivitet.
- å videreføre arbeidet man har lagt ned i å løse **målkonflikter og kryssende mål** gjennom å holde dialogene som er satt i gang aktivt ved like.
- å **engasjere** det politiske nivå i kommunene i ny planperiode, samtidig som administrativ ledelse og rådmenn **mobiliseres** for arbeidet med tiltaksgjennomføringen.

1 Bakgrunn

1.1 Formål, prosjektinformasjon og bakgrunn

Denne rapporten er en del-leveranse på prosjektet *Glomma & Lågen United: Innovative grep for bære- og handlekraftig planlegging og håndtering av vannressursutfordringer i vannregion Glomma*. Gjennom å være et «offentlig innovasjonsforskningsprosjekt» er målsetningen å bedre forvaltning og samarbeid knyttet til vannressursene og vannforvaltningen i vannregion Glomma. Prosjektet er finansiert av de regionale forskningsfondene. Prosjektet gjennomføres av to forskningsinstitutter i samarbeid med sju offentlige aktører i prosjektperioden 2014-2017. NIVA og NIBR er ansvarlige for forskningsdelene i prosjektet. De offentlige aktørene er to fylkeskommuner (Østfold og Akershus, der Østfold også er vannregionmyndighet for vannregion Glomma og prosjektansvarlig), to fylkesmenn (Østfold og Oslo og Akershus), to kommuner (Rakkestad og Nes), samt Vassdragsforbundet for Mjøsa med tilløpselver. Prosjektet fokuserer på vannregion Glomma, men tar for seg problemstillinger som også vil være tilstede i andre vannregioner. De tre utvalgte vannområdene som er fokusområder er Mjøsa, Øyeren og Glomma Sør.

Formålet med denne rapporten er å oppsummere noen av de funn som prosjektet har gjort i løpet av prosjektperioden og peke på noen erfaringer og anbefalinger for hvordan vannregion Glomma kan videreutvikle arbeidet i neste planperiode. Rapporten gjør ikke en helhetlig gjennomgang av vannforvaltningen i vannregion Glomma, men tar utgangspunkt i noen tema og områder identifisert innenfor rammen av prosjektet. Rapporten gir således en presentasjon, gjennomgang og diskusjon av erfaringer fra siste planperiode, med fokus på samhandling, roller og kryssende mål. Rapporten baserer seg på nasjonale spørreundersøkelser, gjennomgang av høringsuttalelser, intervju med nøkkelaktører, workshop-diskusjoner og annen samhandling med aktører knyttet til vannforvaltningen, samt andre relevante rapporter og evalueringer.

EUs vanddirektiv ble vedtatt i 2000, og innført i norsk lovgivning gjennom Vannforskriften i 2007.¹ Formålet er at alle vannforekomster i Norge skal oppnå god økologisk tilstand eller godt økologisk potensial innen 2021, eventuelt seks år seinere om det gis unntak. Planperiodene følger en seksårsrytme, og planprosessen leder fram til en forvaltningsplan som godkjennes av vannregionutvalget og vedtas som regional plan etter plan- og bygningsloven § 8-4 av fylkestingene. Noen vannområder har vært igjennom en tidligere planprosess i en pilotperiode. 2016 markerte slutten på den første fullstendige nasjonale planrunden med vannforvaltningsplaner for alt vann i Norge godkjent av Klima- og miljødepartementet i juli 2016.

Mange samfunnsaktørers virksomhet påvirker vannmiljøet, og svært mange aktører – også befolkningen generelt – er berørt av vannets tilstand. Vannforskriften legger derfor stor vekt på at det skal legges til rette for åpen og aktiv medvirkning og deltakelse i arbeidet med å sikre god økologisk tilstand på alt vann. Implementeringen av vannforskriften byr på kompliserte og mangefasetterte utfordringer for norsk offentlig sektor på regionalt og lokalt nivå, blant annet gjennom å håndtere relasjonen

¹ Forskrift om rammer for vannforvaltningen (Vannforskriften) - 2006-12-15-1446.

til noen av de nøkkelsektorene som har en særlig sterk påvirkning på vannmiljøet og der det finnes konflikter mellom vannforskriftens mål og andre sentrale samfunns mål. Avgrensningene av vannregioner etter nedbørsfelt og på tvers av etablerte forvaltningsgrenser har ledet til ytterligere samordningsutfordringer. Erfaringene fra nøkkelaktørene i forvaltningsplanprosessen med disse samordningsutfordringene og de kryssende målene er det vi ønsker å løfte fram i denne rapporten, samt mulige veier framover som forbedrer prosessene og minimerer konfliktene.

Rapporten er organisert som følger: **Kapittel 2** går igjennom forskningsfunnene med tanke på helhetlig organisering, samt deltagelse og medvirkning i planprosessen. **Kapittel 3** gir en gjennomgang av måloppnåelse knyttet opp mot kryssende mål og forankring i prosessen. Videre diskuterer vi i **Kapittel 4** samhandling og samordning i vannforvaltningen med diskusjoner mot arenaer, forpliktelse, og vann som sak for forvaltning og politikere. Til sist oppsummerer vi i **Kapittel 5** diskusjonene med henblikk på positive prosesselement og erfaringer gjennom siste planperiode, med anbefalinger inn mot ny planperiode.

I det følgende presenterer vi datagrunnlaget som ligger til grunn for gjennomgangen og analysene.

1.2 Data- og kildegrunnlag

Rapporten baserer seg på prosjektaktiviteter i perioden 2014-2017 som har pågått parallelt med arbeidet med å utarbeide den regionale forvaltningsplanen i vannregionen. Disse aktivitetene er nasjonale spørreundersøkelser, gjennomgang av høringsuttalelser, intervju med nøkkelaktører, samt organiserte aktiviteter utformet i samarbeid med vannregionmyndigheten og prosjektgruppen, og deltagende observasjon i enkeltmøter knyttet til vannforvaltningsarbeidet.

For å kartlegge relevante aspekter for de valgte tematiske fokusområdene ble høringsuttalelsene i forbindelse med høringsversjonen av den regionale forvaltningsplanen benyttet som en datakilde. Første høringsrunde ble gjennomført i perioden 1. juli - 31. desember 2014. Til sammen 108 høringsuttalelser kom inn, og disse ble gjennomgått våren 2015. Vannregionen laget senere en sammenstilling av høringsuttalelser publisert i en høringsrapport i september 2015, som også er vurdert. Vannregionen gjennomført også en andregangshøring på deler av forvaltningsplanen i perioden 16.06-01.10.15, hvor 27 uttalelser kom inn. Disse ble gjennomgått i etterkant.

Prosjektet har gjennom NIBRs deltagelse knyttet seg til nasjonale survey-data. Funnene i rapporten bygger derfor også på spørreundersøkelser (fra 2013 og 2015) gjennomført i forskningsprosjektet *WAPABAT – Water Pollution Abatement in a system of Multi-Level Governance. A Study of Norway's Implementation of EU's Water Framework Directive* – finansiert av Norges Forskningsråd gjennom programmet Miljø2015, med tilleggsmidler fra Miljødirektoratet. Sammenstillingen av funnene fra midt i planperioden (2013) og på slutten av planperioden (rett før vedtak, høsten 2015) gir oss mulighet til å sammenlikne og si noe om endring over tid. I rapporten presenterer vi funn fra disse spørreundersøkelsene, hvor resultatene for vannregion Glomma sammenliknes med landsgjennomsnittet for alle vannregionene.

I løpet av 2016 gjennomførte NIVA en rekke dybdeintervju med ulike aktører i vannforvaltningen i vannregion Glomma og de tre utvalgte vannområdene; Mjøsa, Øyeren og Glomma Sør. I alt 20 intervju ble gjennomført med representanter for vannområder, fylkeskommuner, fylkesmenn, kommuner, andre sektormyndigheter, og andre vannforvaltningsinteresser. Disse ble valgt i samråd med vannregionmyndigheten for å dekke et bredt spekter av aktører.

I prosjektets tidlige fase ble det gjort noen innledende forsøk med interaktiv deltagelse i et vannregionutvalgsmøte. En workshop i regi av NIVA med deltagende representanter for ulike aktører i vannforvaltningsarbeidet i vannregion Glomma ble avholdt i november 2016. Her ble foreløpige resultat presentert og diskutert, og disse diskusjonene er også dratt veksels på i denne rapporten. Det har ellers vært observasjon av vannforvaltningsarbeidet gjennom deltagelse på en rekke møter i vannregionen.

Vi har i tillegg valgt å se innsamlede data og funn i dette prosjektet i sammenheng med andre analyser og rapporter som vedrører implementering av EUs vanndirektiv i Norge generelt, som Miljødirektoratets egen nasjonale undersøkelse (Miljødirektoratet 2016), Riksrevisjonens nasjonale evaluering (Riksrevisjonen 2016) og WAPABAT-prosjektets rapporter (se Hanssen m. fl. 2016); samt undersøkelser som gjelder vannregion Glomma spesielt, som den Europeiske kollegavurderingen av vannregion Glomma (Westberg and Holmgren 2016).

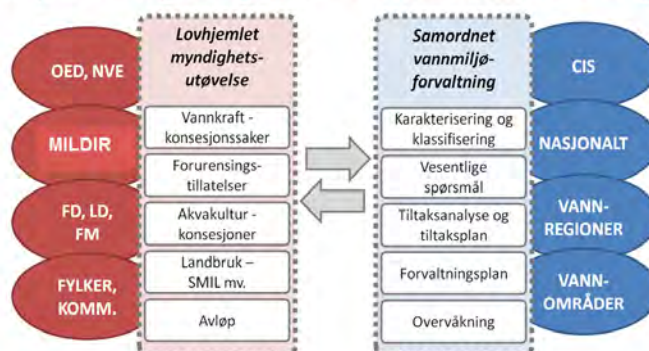
Vi har funnet det både utfordrende og krevende å være veldig tydelige i hvilke aspekter vi oppfatter at innovasjon og endring bør eller må foretas i neste planperiode. Gjennomføringen av vannforskriftsarbeidet har i seg selv vært nybrottsarbeid, og en kompleks flernivå- og læringsprosess der enkeltindividers rolle som representanter for ulike aktører spiller sterkt inn. Innspillene vi kommer med er innspill der vi – fra utsiden – ser muligheter som kan lede til prosessuelle forbedringer - og i forlengelsen også vannmiljøforbedringer.

2 Helhet: organisering, kunnskap og deltagelse

En av de grunnleggende ambisjonene for implementeringen av EUs vanddirektiv gjennom den norske vannforskriften er at det skal tilrettelegges for helhetlig vannforvaltning. Denne helhetlige vannforvaltning er å forstå som nedbørfelt- og kunnskapsbasert forvaltning, med bred medvirkning og samordning av ulike sektorer og ulike nivåer (Iversen 2017). I dette kapitlet tar vi for oss vannforvaltningsarbeidet med tanke på organisering, kunnskap og deltagelse. Etter å først gi en kort oversikt over organiseringen av vannforvaltningen generelt og vannregion Glomma spesielt, vil vi i denne delen gå nærmere inn på erfaringene deltakerne har med hvordan arbeidet koordineres i vannregion Glomma.

2.1 Organisering og koordinering i vannforvaltningen og vannregion Glomma

Implementeringen av vanddirektivet i Norge fra 2007 førte til en ny organisering på alle forvaltningsnivå. Vannforskriften deler landet inn i vannregioner og vannområder, og pålegger offentlige myndigheter å samarbeide i tverrsektorielle flernivånettverk om en felles vannforvaltningsplan. Hanssen m. fl. (2016) beskriver vannforvaltningens inndeling som en sekundærstruktur, som eksisterer parallelt med den tradisjonelle, hierarkiske styringen (primærstrukturen) innenfor de enkelte sektorenes egne lover (figur 2.1). Dette innebærer at de to ulike styringslogikkene må samvirke for at man skal lykkes i en god og helhetlig forvaltning.



Figur 2.1: Samspill i styringslogikker i vannforvaltningen.
(Hanssen m. fl. 2006)

På regionalt nivå ble det etablert 11 **vannregioner** med enkelte fylkeskommuner som vannregionmyndighet og koordinerende instans, med tilhørende vannregionutvalg som nettverksarena for relevante myndigheter som kommuner, fylker og regionale statlige myndigheter (fylkesmannsembetet, Vegvesenet, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet m. fl.). Organiseringen av regionsnivået er i stor grad styrt av vannforskriftens bestemmelser.²

² Vannforskriften §20-22.

På lokalt nivå ble det etablert 105 vannområder med vannområdeutvalg (VOU) som tilhørende nettverksarena der mange av de samme aktørgruppene møtes, men med et lokalt fokus. Denne lokale organisering er ikke pålagt av forskriften, men er fulgt i alle landets vannregioner.

Vannregionene er primært sammensatt etter nedbørsfelt i tråd med vanndirektivets føringer om økosystembasert tenking som er ment å gi et geografisk samsvar mellom nedbørsfelt, vannmiljøproblemer og politikktutvikling (Davidson 2011 i Hanssen m. fl. 2016). Resultatet av denne inndelingen er vannregioner med svært forskjellig sammensetning og som samsvarer i svært varierende grad med eksisterende administrative grenser. Hansen m. fl. (2016) gir en framstilling av vannregionene delt inn etter kompleksitet basert på antall fylkeskommuner og andre involverte deltagere. Vannregion Glomma kommer i denne framstillingen ut som en av de største og mest komplekse vannregionene, sammen med vannregion Vest-Viken. I tillegg er det verdt å merke seg at antallet vannområder innfor vannregionene varierer veldig, samt at noen vannregioner, som Glomma og Finnmark, har vannområder som krysser landegrenser.

For Vannregion Glomma er det Østfold fylkeskommune som er vannregionmyndighet (VRM) og som dermed har det administrative ansvaret for å koordinere forvaltningsplanarbeidet. Dette innebærer a) å være plan- og prosessleder, b) å samordne utarbeidelsen og gjennomføringen av sektorovergrepene forvaltningsplaner, og c) å sørge for at kvalitetskrav og tidsfrister i henhold til vannforskriften overholdes.³

Vannregionutvalg (VRU) består av kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og statlige sektormyndigheter. VRUs oppgaver er a) å være et samarbeidsforum for lokale og regionale aktører som er involvert i forvaltningsplanarbeidet, b) å utarbeide miljømål, tiltaksprogram og utkast til forvaltningsplan, c) å arbeide for at det oppnås enighet om utkastet til forvaltningsplan i utvalget, og d) å tilrettelegge for offentlig deltagelse og informasjon.⁴ Vannregion Glommas styringsgruppe består av en politisk valgt representant fra hvert fylke og ledes av en politisk representant fra vannregionmyndigheten. Styringsgruppen skal styrke den politiske forankringen i vannforskriftsarbeidet, følge opp framdrift i planprosessen, være et beslutningspunkt før offentlige høringer og milepæler i planprosessen, følge opp iverksetting og gjennomføring av forvaltningsplanen, og drøfte bruk av unntaksmulighetene i vannforskriften, brukermål, samt valg og prioritering av miljøtiltak.⁵

Vannregion Glomma er delt inn i 12 **vannområder** på tvers av kommunegrenser, der i alt 101 kommuner er helt eller delvis innenfor vannregionen. Disse vannområdene igjen har 2 378 vannforekomster innenfor sine områder (VRMG 2016).

I tråd med beskrivelsen over har den norske vannforvaltningen tydelige koordinatroller gjennom *vannregionmyndighetene* på regionsnivå og *vannområdene* på lokalt nivå, med tilhørende nettverksarenaer gjennom vannregionutvalg og vannområdeutvalg. Hanssen m. fl. (2016) argumenterer for at disse koordinerende rollene er særlig viktig i organiseringen av et flernivånettverk som norsk vannforvaltning er. Vi vil i det følgende ta for oss hvordan disse rollene er ivaretatt i

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

gjennom siste planperiode.

2.1.1 Vannregionmyndigheten som regional koordinator

Vannregionmyndigheten i Glomma har i vår gjennomgang fått gode tilbakemeldinger på sitt koordinerende arbeid gjennom planprosessen. Mange pekte på betydelige uklarheter og vanskeligheter i starten av planperioden, men det er generell enighet om at dette har gått seg godt til etterhvert. Ansvar for planprosessen ble gjennom forvaltningsreformen flytta fra fylkesmannen til fylkeskommunen etter pilotperioden. At det tok noe tid før den nye rolle- og ansvarsfordelingen satt seg kan være noen av forklaringen på vanskelighetene i starten av perioden.

Basert på våre undersøkelser kan vi si at denne endringen generelt anses som en forbedring med tanke på å få gode planleggings- og forvaltningsprosesser. Spesielt ble det hold fram at omleggingen førte til økt lokal forankring av planprosessene, gjennom økt deltagelse og økt engasjement fra en større bredde av sektorer og aktører. En forklaring på dette kan være at fylkeskommunene som regional planmyndighet har god prosesskompetanse, og er bedre på regionale tilpasninger og regionalt engasjement. Fylkesmannen på sine side har videreført sin viktige rolle som miljøfaglig ansvarlig og kvalitetssikrer overfor vannområdene, samt ansvaret for koordinering av overvåkningsprogrammet.

Noen trakk også fram svakheter ved denne måten å organisere planarbeidet og vannforvaltningen på. Et aspekt som ble trukket fram var nettopp at fylkesmannen sin rolle ikke er godt definert, at de sitter i en mellomposisjon med mye uformelle oppgaver inn mot vannområder og vannregion. Et annet gjennomgangstema i intervjuene er selve myndighetsrommet til vannregionmyndigheten, og det som mange pekte på som manglende makt og myndighet:

«Det skapte forvirring at vannregionmyndigheten liksom hadde myndighet men ikke hadde myndighet likevel, for de var jo avhengig av fylkestingene. Da ble det forvirrende [og vanskelig] å skjønne hvem det er som egentlig bestemmer.»⁶

Denne kritikken synes i mindre grad å handle om rolleforståelse, men har heller med forventningene som navnet vannregionmyndighet skaper. En anbefaling fra det nordiske teamet i en kollegavurdering av vannregion Glomma gikk nettopp på dette; at en benevnelse som «vannregion-koordinator» i større grad kunne reflektere den faktiske rollen til Østfold fylkeskommune i vannforvaltningsarbeidet (Westberg and Holmgren 2016).

Videre ble nettverkssamspillet på fylkeskommunalt nivå framhevet som en viktig faktor for en god planprosess, som her ved en representant for fylkesmannsembetet:

«Dette har fungert godt, fordi man har hatt et veldig godt nettverk mellom fylkeskommunene. Vi opplevde at de var veldig godt samkjørte og hadde god arbeidsdeling og forståelse seg imellom. [...] Så fordi man hadde det fylkeskommunale nettverket, så opplevde jeg at [...] samordningen fungerte godt. Men det hadde vært fryktelig tungt dersom Østfold skulle stå for en samlet geografisk samordning for hele regionen.»⁷

⁶ Intervju 16.06

⁷ Intervju 16.06

2.1.2 Vannområdene – prosjektledere som lokale koordinatører

Prosjektlederne i vannområdene har viktige faglige og koordinerende funksjoner i vannforvaltningsarbeidet. En gjennomgående tilbakemelding i intervjuene i vannregion Glomma er ros til prosjektlederne for måten de har skjøttet sine oppgaver på igjennom den siste planrunden, her representert ved en lokalpolitiker

«Prosjektleder har vært en «king pin» for å få dette arbeidet til å fungere.»⁸

En av prosjektlederne forklarete sin rolle slik:

«Jeg har nok tatt veldig mye faghaten på, men like fullt sparket i gang prosessene i kommunene. Det blir en koordinerende, veiledende rolle og en pådriverrolle»⁹.

En annen fortalte at det likevel var en utfordring at kommunene var kommet veldig ulikt i det å følge opp vannforskriften, bl. a. siden noen var med i pilotfasen:

«Noen startet før VRM kom og har vært proaktive, mens andre har sittet på gjerdet. Min viktigste rolle har vært å ha et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig; hjelpe til med å fremskaffe det, og vise og hjelpe kommunene med å forstå hvor viktig det er.»¹⁰

Det framheves av våre informanter at det å ha prosjektledere som samhandler godt med sine respektive kommuner og andre lokal og regionale aktører er essensielt for en vellykket planprosess og velfungerende forvaltning.

«Det handler vel ofte om hvilke ressurser man har tilgjengelig og hvordan de det handler om rent faktisk jobber med problemstillingen. I Glommaregionen [...] har det vært en god del gode prosjektledere som har drevet gode prosesser. Og det handler veldig mye om å organisere og systematisere opp tiltak [og da] må en ha prosjektledere som kan systematisere dette puslespillet.»¹¹

Personlig egnethet og kompetanse ble av flere sett på som særlig viktig for en slik stilling:

«Det er komplisert ... du skal skjønne det politiske, og den kommunale forvaltningen og ha litt greie på naturfag, og litt på samarbeid.»¹²

En representant fra kommunesektoren var tydelig på dette med prosjektlederen sin kompetanse i et utfordrende skjæringsfelt mellom fag og politikk:

«Noe som har vært en viktig suksessfaktor for arbeidet har vært at man har en dedikert prosjektleder på vannområdet ... Vi er helt avhengige av at prosjektlederen drar prosessene. Eller så skjer det lite på alt av bestillinger og rapportering som kommer igjennom vannforskriften. Faglig ballast er en fordel, men det er andre ting som er kjempeviktig også, som å kunne engasjere politikere og brukerinteresser.»¹³

En annen viktig funksjon som prosjektlederne innehar er, som indikert over, å synliggjøre muligheter for kommunene og hjelpe dem i å fremme forslag til tiltak og tiltakspakker som går på tvers av etablerte kommuneområder som vann og avløp, og

⁸ Intervju 16.06

⁹ Intervju 16.06

¹⁰ Intervju 16.06

¹¹ Intervju 16.11

¹² Intervju 16.06

¹³ Intervju 16.06

landbruk.¹⁴ En av fylkespolitikerne vi intervjuet uttalte at det noen ganger hadde vært savnet at prosjektlederne i større grad ansvarliggjorde «sine egne» kommuner, og at de i stedet ofte blir et talerør for kommunene opp mot vannregionmyndigheten:

«...på noen måter er det greit, men det virker som at man kanskje ikke er like flinke til å være talerør motsatt vei og synliggjøre hvilket ansvar kommunene har. Det er jo [kommunene] som til syvende og sist sitter med det tyngste ansvaret her.»¹⁵

En generell bekymring som ble løftet fram var den usikre finansieringen av vannområdene, og da spesielt knyttet til prosjektlederstillingene, som blir sett på som essensiell for kontinuiteten i arbeidet. Dette ble vurdert som en trussel, spesielt nå som man har ferdigstilt første fullstendige planperiode nasjonalt, og det var en frykt for at man nå på både lokalt og nasjonalt nivå skal tenke at «jobben er gjort» og at finansieringen kan reduseres. Det ble understreket at finansieringen til vannområdene ikke kan tas for gitt da enkelte kommuner stilte spørsmål om bruken av bevilgningene til vannområdene. Det alvorlige i denne situasjonen ble eksemplifisert av flere med at enkelte kommuner har trua med å trekke seg fra deltagelse i vannområdet, og dermed trekke seg ut av vannforvaltningsprosessene. Det har vært pga. manglende ressurser eller en opplevelse av dårlig støtte fra forvaltningen.

Eksempler ble også gitt på vannområder som i perioder hadde hatt en kommunalt ansatt prosjektleder som var utleid til vannområdet i en deltidsstilling. Dette viste seg å være problematisk blant annet fordi *«det ble lagt ned for lite innsats, i spesielt kompliserte vannområder.»¹⁶* Slike erfaringer har vært avgjørende for at man i vannregion Glomma i dag har prosjektledere i alle vannområdene som jobber i 100 %-stillinger.¹⁷ I følge en av informantene skulle man ideelt sett likevel hatt vannkoordinatorer i hver kommune:

«Da er vi tilbake på kommunenes ordinære arbeidsstokk. Da er vi inne hos kommuneplanleggeren osv. og de er vant til å drive planlegging i sin kommune. Når vi løfter det til noe større enn kommunene – så greier en ikke å drive det uten koordinator.»¹⁸

Vannområdene er finansiert gjennom spleiselag, der både statlige, regionale og kommunale midler betaler for drift og stilling. Vannregionmyndigheten la selv vekt på at det at kommunene på denne måten bidrar økonomisk til vannområdene er viktig for kommunenes eierskap til vannforvaltningsarbeidet.¹⁹ Det ble likevel av andre stilt spørsmål om ikke en aktiv fagperson som prosjektlederen kan bli en «hvilepute» for kommuner, som da i mindre grad trenger å allokere ressurser til slik kompetanse. En prosjektleder trakk fram dilemmaet i at man jobber for kommunene, som bidrar til finansieringen av stillingen, samtidig som man jobber på bestilling ovenfra på hva man skal levere:

«Det er lett å kritisere kommunene for å sette av lite ressurser, men så er jo også dette en måte å kjøpe seg fri fra det på; at de [er med å] betaler for koordinatorstillingen».

¹⁴ Intervju 16.06

¹⁵ Intervju 16.06

¹⁶ Intervju 16.06

¹⁷ Intervju 16.06

¹⁸ Intervju 16.11

¹⁹ Intervju 16.09

Dermed pekes det på at organiseringen i vannområder nettopp gjør at kommunene i noen grad gis anledning til å overlate noe av arbeide til vannområdet og på den måten kan involvere seg mindre i viktige, overordnede planprosesser. I denne sammenheng er kompetanse i kommunene et viktig tema som har gått igjen. Noen kommuner har god vann- og miljøfaglig kompetanse, men andre har dette i mindre grad – og det synes å være svært store forskjeller mellom kommunene:

«Det er de samme kommunene som er mest på i dette arbeidet som er mest på i øvrig arbeide på miljøområdet i fylket vårt. Så det er snarere at det er de litt større befolkningstette kommunene som er mer på, enn de som er tynnere befolka, og de er bedre bemanna på miljøområdet og de prioriterer også sterkere miljøhensyn.»²⁰

En respondent fra kommunesektoren mente at i pilotfasen, når dette var nytt for alle, stilte kommunene mer på lik linje og jobbet parallelt med et klart mål:

[Nå er vi] veldig ulike typer kommuner som har kommet litt ulikt. Derfor har det vært litt vanskeligere å samarbeide om å gjøre ting på tvers.»²¹

En representant for brukerinteresser var bekymret for at tiltaksgjennomføringen vil lide under denne manglende miljø- og vannfaglige kompetansen i kommunene:

«Hva skjer da? Det kan gå på trynet. Her er man avhengig av folk i kommunene. Alle kommuner burde ha noen med miljøforvaltningskompetanse. Ikke klima, som er en egen sak, men alt det andre. Men det er det ikke alle som har. MIK-reformen for 25 år siden var et spennende grep - det å få på plass miljøkoordinatorer i hver kommune. Nå er det kanskje igjen 25 % av de stilingene, eller de er bakt sammen med andre ting. Det er veldig store forskjeller mellom kommunene. Kjør MIK-reform 2018!»²²

Frykten for kutt i finansiering til vannforvaltningen ble aktualisert høsten 2016 ved signaler om kutt i bevilgningen til vannforvaltningen i statsbudsjettet. Til tross for disse signalene ble det mot slutten av 2016 bevilget penger på miljømyndighetenes budsjett til «styrking av arbeidet med gjennomføring av vannforskriften for å beskytte og forbedre vårt viktige vannmiljø».²³ Denne økningen i bevilgning ble presentert som «et tydelig signal om at vi nå går inn i en fase med konkret gjennomføring av tiltak, basert på de godkjente vannforvaltningsplanene». Det meste av denne bevilgningen gikk til søkbare tilskudd om midler til tiltak som ikke dekkes av eksisterende virkemidler, men det framholdes også at finansieringen av arbeidet i vannregionene og vannområdene gjennom denne bevilgningen holdes stabil og forutsigbar. Selv om dette var en positiv utvikling med tanke på ressursituasjonen til vannforvaltningen, viser det samtidig sårbarheten og den manglende forutsigbarheten i eksisterende forvaltnings- og finansierings-modell.

2.1.3 Hensiktsmessig og helhetlig organisering

Når vi nå har tatt for oss de ulike delene av organiseringen av vannforvaltningen i vannregionen går vi videre til forvaltningen av «helheten». Et spørsmål som ble stilt i den landsdekkende spørreundersøkelsen er i hvilken grad den nåværende organiseringen av vannforvaltningen er hensiktsmessig for å nå det overordnede målet

²⁰ Intervju 16.11

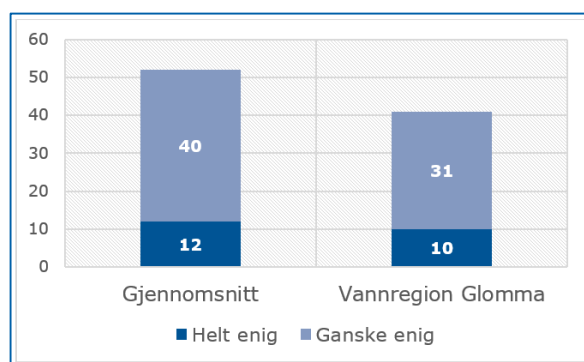
²¹ Intervju 16.06

²² Intervju 16.10

²³ <http://www.vannportalen.no/nyheter/2016/okt-des/okt-satsing-paa-helhetlig-vannforvaltning/>, lastet ned 15.07.2017;
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/aukar-loyvingane-til-vassforvaltning/id2525502/>, lastet ned 15.07.2017.

om godt vannmiljø. I figur 2.2 presenteres vurderingene til deltakerne i vannregionutvalgene, først gjennomsnittet for alle vannregioner, og deretter for vannregion Glomma.

På landsbasis sa 12 prosent av deltakerne seg helt enig i at organiseringen er hensiktsmessig, mens 40 prosent rapporterte at de var ganske enig. Et lite flertall på 52 prosent har dermed et positivt inntrykk av organiseringen slik den er pr i dag. Sammenlignet med tallene for 2013 representerer dette en liten økning. For vannregion Glomma, derimot, har andelen som sier seg helt eller ganske enig i at organiseringen er hensiktsmessig gått ned fra 2013 til 2015. Mens rundt 60 prosent sa seg enige i 2013, er andelen mindre to år senere; nå på 41 prosent. En mulig forklaring på mindre tilfredshet med organiseringen kan være at vannregionen er stor og kompleks, og i mindre grad enn andre vannregioner overlapper med etablerte administrative grenser på kommune- og fylkesnivå. Det kan også tenkes at problemer i vannregion Glomma i begynnelsen av planperioden har hatt noe å si for hvordan spørsmålet er besvart.



Figur 2.2: Hensiktsmessig organisering.

«Organiseringen i vannregioner med tilhørende utvalg er hensiktsmessig for å nå målene om godt vannmiljø innen 2021». Enighet i påstand i prosent.
(N= 231 i 2015, vannregion Glomma 59 respondenter)

Det er verdt å merke seg at det på nasjonalt nivå kommer til syne noen forskjeller i oppfatning mellom ulike myndighets- og forvaltningsnivå, der informantene fra fylkeskommunene er de som er mest fornøyd med organiseringen. Hanssen m. fl. (2016) tolker en positiv score blant de fylkeskommunalt ansatte som et utslag av *eierskap* til vannregionene og planene. På den annen side kan resultatene kanskje indikere en stigende misnøye blant kommunene, som øyensynlig har fått et mer negativt syn i løpet av de siste to årene. Slike mer finkornede nyanser har ikke vært mulig å spore for en vannregion alene i denne undersøkelsen.

I intervjuene var det de som mente at selv om planarbeidet var godt gjennomført, så var ikke dette nødvendigvis en konsekvens av selve organiseringen i vannregioner, eller det at man hadde en vannregionmyndighet som i dag. En representant fra et fylkesmannsembetet uttrykte dette slik:

«Vi har vel knapt hatt situasjoner der vannregionmyndighetene har måttet koordinere og samordne aktører på tvers av fylkesgrenser. En del samarbeid er nødvendig, men det var det jo også før arbeidet med vannforvaltningsplanene starta

[...] og dette er en type samarbeid som har vært nedfelt i lang tid. Min anbefaling er derfor: avskaff vannregionen og vannregionmyndigheten. Det fungerer sikkert bedre i andre deler av landet der vannregions- og fylkesgrenser er identiske. I Glomma og Vest-Viken er det utfordrende når det går på kryss og tvers av administrative grenser. Det er jo også kommuner som står og skrever midt over to vannregionsgrenser. Vi har kommuner som er inne i to vannregioner og mange svære vannområder. Det dreper jo enhver mulighet til faktisk å jobbe ordentlig med dette. De vil jo diskutere vannforvaltning i sin kommune.²⁴

Størrelsen på vannregionen og enkelte av vannområdene er dermed noe som kan oppfattes som en utfordring for den helhetlige forvaltningstanken. En av prosjektlederene fortalte om hvordan møter må holdes regionsvis etter den politiske inndelingen i regionen. Dette på grunn av de store avstandene i vannområdet, men også for at dette er nødvendig om man skal klare å engasjere sektormyndigheter, politikere og folk flest knyttet til mer lokale problemstillinger.

«Vannregionnivået er så stort at det nesten er overflødig. Nesten bedre med en haug med vannområder med mye ressurser som kan jobbe målretta med tiltak.»²⁵

Disse tilbakemeldingene i noen av intervjuene står noe i kontrast til funnene fra Hanssen m fl. (2016) der større kompleksitet i vannregionstruktur synes å ha gitt bedre prosesser og bedre politisk forankring, muligens fordi man pga. kompleksiteten har vært tvunget til å jobbe mer med å legge til rette for bred deltagelse i prosessene.

Selv om de fleste aktørene vi intervjuet gjennom prosjektet knyttet helhetstanken opp mot den økosystem-baserte forvaltning som vannforskriften legger opp til - altså at landet er delt inn i enheter for planlegging og forvaltning av vann som følger nedbørsfelt – valgte andre å vektlegge *medvirkningsaspektet*. De holdt fram at helhet henspiller på deltagelse og det at «alle må med» for å klare å forbedre vannmiljøet. Helhetstanken innebærer altså et sterkt element av samordning mellom ulike aktører, sektorer og forvaltningsnivå, som vi vil komme tilbake til i kapittel 4.

For noen aktører har det imidlertid vært andre aspekt av «helheten» som har vært viktige å få fram. Her var *likhet* eller *rettferdighet* avgjørende; altså at man må «gjennomføre de samme tiltakene ovenfor alle aktørene [innen en sektor] for at det skal være likt [på tvers av administrative grenser]»²⁶. Dette ble omtalt som en «likhet for loven»; det at tiltakene skal være de samme innen et vassdrag eller vannforekomst, uavhengig av administrative grenser. Denne forståelsen er nok særlig framtrædende innen landbruket. Her kunne man likevel anføre det motsatte; at helhetlig forvaltning tilsier at om man ser et vannområde eller en vannregion under ett må man nettopp ha differensierte tiltak og virkemidler basert på ulike tilførsler og påvirkninger lokalt. Som det ble uttrykt på en workshop i regi av prosjektet:

«Nedbørsfeltet er det som skal være utgangspunktet, jmf. vannforskriften; altså det å se hele vannsystemet som ett system. Dette bør ses på som en treenighet: geografisk, økologisk og organisatorisk helhet. Likhet er ikke relevant. Man kan ha helt egne tiltak i en del av vassdraget. Det skal ikke «være likt for alle» for ansvarsbyrden er ulik.»²⁷

²⁴ Intervju 16.11

²⁵ Intervju 16.10

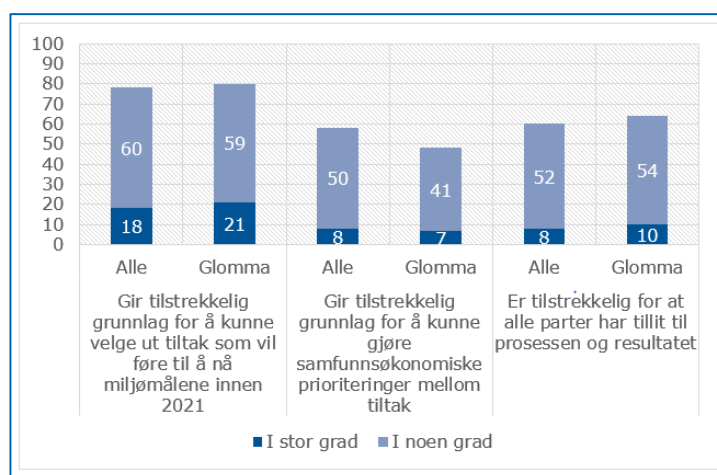
²⁶ Intervju 16.09

²⁷ Prosjekt-workshop, 16.11.21

En annen forståelsesramme av helhetstanken er synlig i enkelte av høringsuttalelsene som kom i løpet av planprosessen. Energi Norge mente f.eks at det første planutkastet ikke reflekterte tanken om å «sikre helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene», da man i for stor grad hadde lagt vekt på lokalt vannmiljø uten å ta tilstrekkelig hensyn til helhetsperspektivet på klima- og miljøutfordringene. Her er vi også inne på en av de sentrale målkonfliktene man kan spore i vannregionen, og som vi kommer til i kapittel 3.

2.2 Kunnskapsgrunnlaget

Kunnskap er sentralt for vannforskriften og for regionale og lokale planprosesser. Det legges ned et stort arbeid for å samle inn og konsolidere tilgjengelig kunnskap om status for miljømålene, i forbindelse med klassifisering og karakterisering av de enkelte vannforekomstene i forkant av tiltaksanalysen, og i forbindelse med den påfølgende overvåkingen av miljøstatus. Deltakerne i spørreundersøkelsen ble spurt om de opplevde at de fikk tilstrekkelig kunnskap for å velge ut miljøtiltak, sikre samfunnsøkonomisk prioriteringer og for å sikre tilstrekkelig legitimitet til prosessen. Resultatene framgår av figur 2.3 nedenfor.



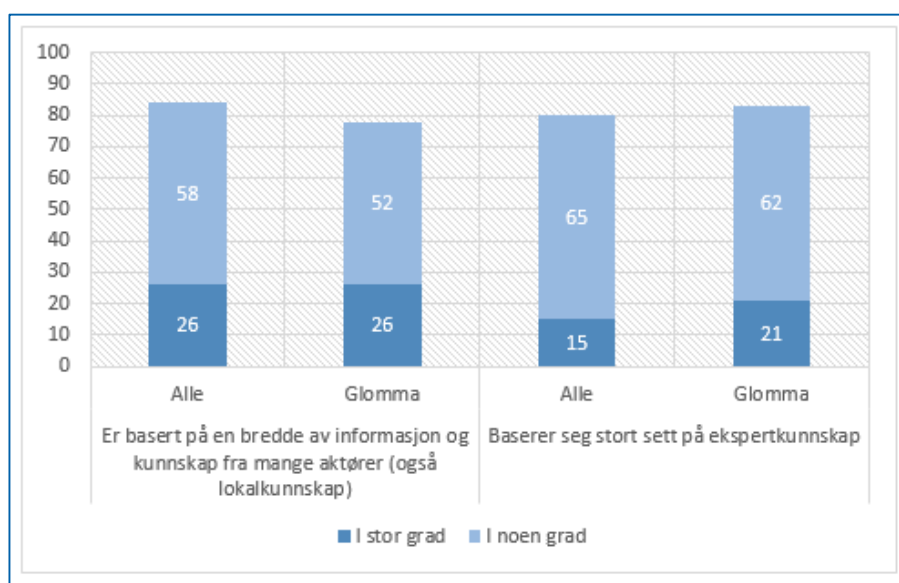
Figur 2.3: Tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag.
Andel som oppgir at de i stor grad eller i noen grad opplever at kunnskapsgrunnlaget for vannforvaltningen er tilstrekkelig
(VRU 2015, N=231, Vannregion Glomma=59)

Resultatet viser at det på landsbasis er en andel på nesten 80 prosent som mener tta kunnskapsgrunnlaget i stor eller noen grad gir tilstrekkelig grunnlag for å velge gode tiltak for å nå miljømålene, der 18 prosent mener de gjør det i stor grad. Tallene for vannregion Glomma ligger på omtrent samme nivå. Videre ser vi at vannregion Glomma scorer dårligere enn landsgjennomsnittet på om kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig for samfunnsøkonomisk prioritering mellom tiltak (48 prosent mot 58 på landsbasis). Til sist viser resultatene at bare 8 prosent på landsbasis mener at det i stor grad er tilstrekkelig grunnlag for at alle parter skal ha tillitt til prosess og resultat, mens 52 prosent opplever at dette stemmer i noen grad. Men her ser vi imidlertid at

vannregion Glomma ligger noe over de nasjonale tallene når det gjelder prosess og resultat.

Kunnskapsgrunnlaget har også spilt en rolle knyttet til å sette miljømål og prosessen rundt høringen av disse i forvaltningsplanen. I lys av det som ble spilt inn i den første høringsrunden vedtok vannregion Glomma at det skulle gjennomføres en andregangs høring på begrensede deler av forvaltningsplanen, særlig knyttet til miljømålene.

I spørreundersøkelsen fra 2015 ble det videre spurt om deltakerne oppfattet kunnskapen som innhentes å være ekspertkunnskap – eller å være basert på en større bredde. Resultatene vises i figur 2.4.



Figur 2.4: Vurdering av kunnskapsgrunnlaget.

Andel som oppgir at de i stor grad eller i noen grad opplever at kunnskapsgrunnlaget for vannforvaltningen er basert følgende ...
(VRU 2015, N=231, Vannregion Glomma=59)

Her ser vi at svarene for vannregion Glomma i stor grad samsvarer med de nasjonale tallene, og viser at rundt 80 prosent mener at kunnskapstilfanget man har spilt på har vært bredt. Samtidig viser besvarelsene også at over 80 prosent mener det i stor grad er ekspertkunnskap man har basert seg på. Svarene på disse to spørsmålene sett i sammenheng gir derfor et noe sammensatt og selvmotsigende bilde da et bredt kunnskapstilfang burde tilsi at ekspertkunnskapen i større grad ble vurdert opp mot annen kunnskap. For vannregion Glomma især gir dette et klart inntrykk av at ekspertkunnskap har stått sterkt og er gitt mye rom.

Intervjuene vi har foretatt gir en pekepinn på hva dette kan ha gått på bekostning av. Flere så behov for å sikre mer lokal involvering i kunnskapsinnhenting. En representant for brukerinteresser var veldig opptatt av kunnskapselementet, og å framheve at praktisk, erfarings- og skjønnsbasert kunnskap ikke har blitt tatt med i tilstrekkelig grad:

«Mye energi brukt på systematisering på høyere nivå. Kunnskap skal bli godkjent av en konsulent som følger de vedtatte normene, eller så er det ikke interessant å vite om det.» [...] «Fagfolk klarer ikke lengre å relatere til praktisk og erfaringsbasert

kunnskap som ikke er kvantifiserbar – som likevel kan gi god pekepinn. En som fisker mye kan anslå bestanden likeså bra som en konsulent – eller bedre. Og så er det også ekstremt vanskelig å finne gode systemer for måling og lage indekser som måler vannkvalitet. Da er det kanskje bedre med [kvalitative] beskrivelser, som gir en mer helhetlig forståelse. [...] Ved kvantifisering i indekser og tall drar du det helt vekk fra det brukerne driver med; det blir umulig å oversette, og det umyndiggjør brukerne.»²⁸

Dette sammenfaller med kommentarer i den nasjonale surveyen på at man bør åpne opp for bruk av kunnskapsdata som ikke nødvendigvis oppfyller alle målekriteriene som er satt i vannforskriften. Det er også «i tråd» med de frivillige organisasjonenes innspill i den første høringsrunden av forvaltningsplanen hvor de påpekte behov for økt fokus på brukermål og brukerinteresser, som også relaterer seg til kunnskapsgrunnlaget. Dette understreker at kunnskapsinnhenting og etablering av miljømål ikke er prosesser som søker objektive svar, men heller er grunnleggende politiske prosesser som ikke bare handler om kunnskapsinnhenting, men også det å legge til rette for gode måter å holde ulike kunnskapskrav opp mot hverandre (Movik og Stokke 2015).

Andre har holdt fram at usikkert kunnskapstilfang om vannforekomstene sin naturtilstand er en av de store utfordringene med vannforvaltningsarbeidet. Her trekkes den manglende kunnskapen om leiredominerte vassdrag og innsjøer fram – som dominerer særlig i de sørlige delene av vannregionen. I dette ligger utfordringer i å klargjøre omfanget av den høye og naturlige avrenningen av fosfor fra den antropogene avrenninga, oftest koblet til landbruk. Om dette ikke gjøres er det fryktet at tiltaksforventningen på landbruket og miljømålene for vannforekomstene blir urealistisk høye.

Noen etterlyste også bedre kunnskapsgrunnlag og dokumentasjon for å påvise påvirkninger for å kunne bedre forplikte sektorene til tiltak:

«Dette med å tette kunnskapshull er jo viktig, og vi møter jo det i fra sektorene at "jo, vi skal være med å gjøre vårt [men da må dere] dokumentere at det er vi som er kilden til problemene, ellers gjør vi ikke noe."»²⁹

En deltager fra en kommune beskrev utfordringen slik:

«... folk veit litt om hva vanddirektivet er og så får vi jo spørsmål som: «er det nok, da, det vi gjør, for å oppnå målet? Og det klarer jo ikke jeg å svare på.»³⁰

Dette viste til et ønske om mer kunnskap om effekten av hele vannforvaltningsarbeidet. Representanter for lokalt bondelag framholdt videre at kunnskapsgrunnlaget har vært mangelfullt, og at man må ha mer stedsspesifikk forvaltning for å oppnå gode resultat: *«Jord er ikke jord. En behandling av jorda et sted er ikke nødvendigvis løsningen et annet sted [...] Et vassdrag med ulike vannforekomster, kan ha ulike klassifiseringer. No size fits all»³¹*. Dette ønsket fra landbruket om økt kunnskap gjør seg også gjeldende når det gjelder tiltak. Tiltakene blir sett på som noe som «går ut over bøndene» gitt den økonomiske belastning det ofte medfører, og da er det viktig med god og omforent kunnskap om at det man gjør faktisk nytter.³² Dette var også et uttrykt

²⁸ Intervju 16.10

²⁹ Intervju 16.06

³⁰ Intervju 16.06

³¹ Intervju 16.10

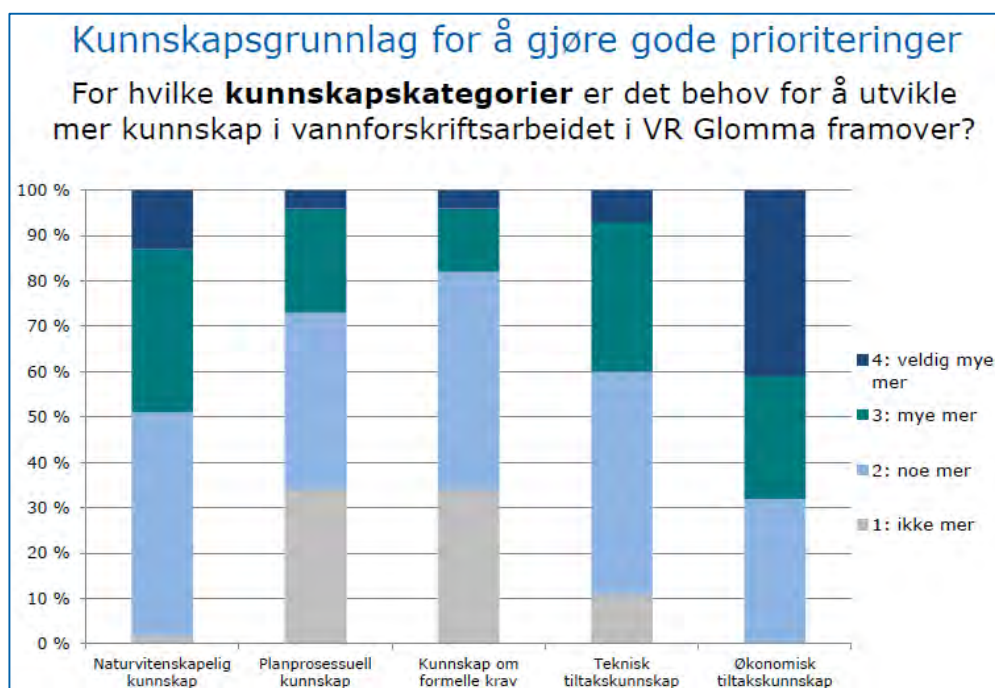
³² Intervju 16.10

ønske fra lokale bønder som ble intervjuet, som ønsket mer fokus på å måle faktiske effekter av tiltak som de var pålagt å gjennomføre. I dette lå at noen av disse tiltakene ikke hadde tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag, og at det ikke var mulig å se umiddelbare effekter av tiltakene de var satt til å gjennomføre, noe som igjen førte til en viss utmattelse knyttet til hele problemkomplekset.³³

Til sist var det også mange som etterspurte mer kunnskap om kostnader, kost-nytte aspekter og bruken av disse. Ønsket om kostnadsinformasjon – som essensielt for prioritering – og videre ønsker om verktøy for kost-nytteanalyser har vært tydelig gjennom store deler av planprosessen, og var også et tema som gikk igjen i de to høringsrundene. Ett eksempel er Energi Norges innspill i første høringsrunde:

«[Vi] kan ikke se at det er gjennomført konkrete kost/nytte-analyser i henhold til regelverket og de nasjonale føringene. Konsekvensen av dette er at det ikke er mulig å prioritere tiltak med samfunnsøkonomisk nytte [...]»³⁴.

På et VRU-møte i juni 2015 der hovedformålet var å ta stilling til revidert forvaltningsplan, ble det gjennomført en interaktiv sesjon der deltagerne ble spurt om hvilke kunnskapskategorier det var ønske om å utvikle mer kunnskap om for å kunne gjøre gode prioriteringer. I denne kom det tydelig fram at økonomisk tiltakskunnskap var etterspurt (figur 2.5).



Figur 2.5: Kunnskapsgrunnlag for å gjøre gode prioriteringer.
(VRU-møte 26.05.15)

Videre ble det på en workshop i regi av prosjektet i 2016 gjort en undersøkelse blant nøkkelatører i vannforvaltning i vannregion Glomma (se vedlegg II) av hvor viktig monetær verdsetting ble ansett å være i planprosessen. Her var det stor grad av enighet om at monetær verdsetting er essensielt som grunnlag for

³³ Intervju 16.09

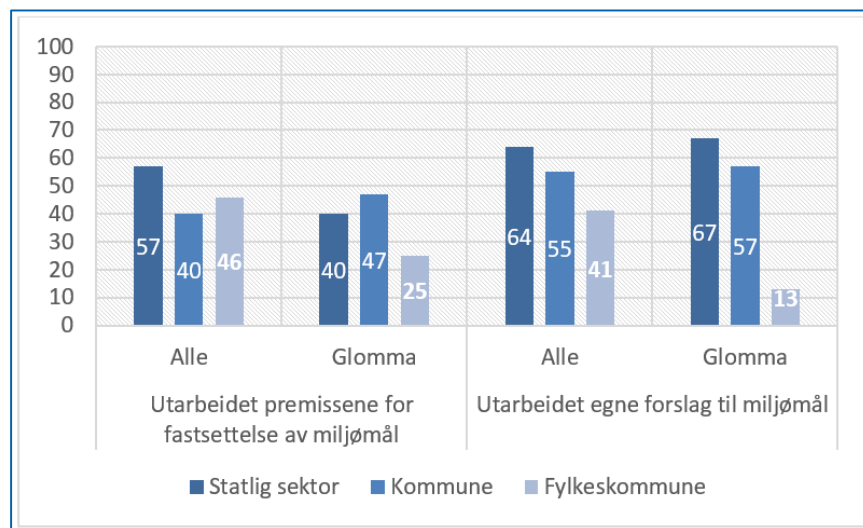
³⁴ Energi Norge, 1. høringsrunde.

beslutningsprosesser i vannforvaltningen som tar godt hensyn til vannmiljøet, samt at dette er viktig for å gjøre disse beslutningsprosessene mer åpne og transparente. Kostnytte-aspekter vil vi innenfor rammen av dette prosjektet behandle i en egen rapport.

2.3 Medvirkning og deltagelse i planprosessen

Vanddirektivet legger gjennom vannforskriften opp til at vannforvaltningsarbeidet skal skje i nært samarbeid med ulike sektormyndigheter og myndighetsnivå, sammen med representanter for rettighetshavere og brukerinteresser. Videre skal det tilrettelegges for aktiv deltagelse fra «alle interesserte».³⁵ For å kunne gå dypere inn i samhandlingsprosessene i arbeidet med vannforvaltningsplanen er vi derfor interessert i å se nærmere på opplevelsen av medvirkning i vannregion Glomma på ulike nivå og blant ulike aktører.

Figur 2.6 viser funnene fra Hanssen m. fl. (2016)'s nasjonale survey på hvordan deltagerne i planprosessene vurderte medvirkning og deltagelse fra egen virksomhet i arbeidet med å fastsette miljømålene. Denne er så sammenstilt med tilsvarende data for vannregion Glomma.



Figur 2.6: Utarbeiding av miljømål.
Har du eller andre fra din virksomhet ... (Andel prosent som svarer «ja»)
(2015, N=231, GLU=59)

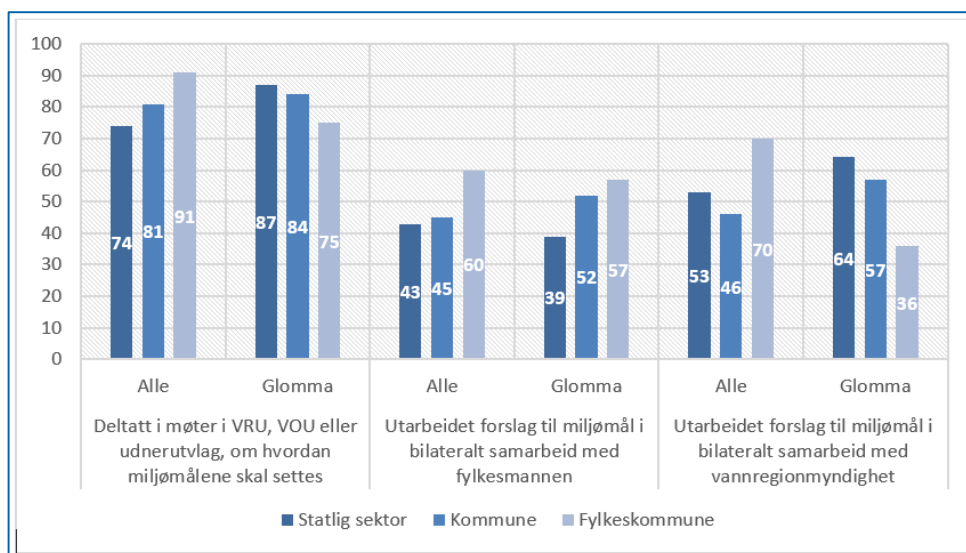
Vi ser at det er flest respondenter fra statlige sektormyndigheter som oppgir å ha deltatt i utarbeidelse av både premissene for fastsettelse av miljømål, og som har utarbeidet egne forslag til mål. At arbeidet med klassifisering og karakterisering er underlagt fylkesmannen er nok noe av forklaringen på dette. Også et knapt flertall av kommunale informanter på landsbasis oppgir å ha utarbeidet egne forslag til miljømål. De fylkeskommunale informantene opplever også å ha vært premissgivere, men disse har i betydelig mindre grad utarbeidet egne forslag. Dette må sees i sammenheng med variasjonen i roller og ansvar mellom disse aktørene. Fylkeskommunene har forholdsvis

³⁵ Vannforskriften, § 21-22; § 27.

få miljøpolitiske oppgaver og ansvar for få spesifikke miljømål. Alle fylkesmannsembetene har på sin side en egen miljøavdeling, som utgjør den statlige miljøforvaltningens regionale ledd. Miljødirektoratets egen evaluering viser at nesten 60 prosent av informantene mener at myndighetene (sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner) «bidrar til å utrede premisser for fastsettelse av miljømål innenfor sine ansvarsområder», der 12 prosent er helt enig i denne påstanden (Miljødirektoratet 2016). Dette ligger noe over svarene i vår undersøkelse.

Videre ser vi for vannregion Glomma mindre grad av deltagelse i arbeidet med forarbeidet til miljømålene fra statlig sektor og fylkeskommunene enn for landsgjennomsnittet, mens kommunene hadde noe høyere deltagelse i vannregion Glomma. Av de som utarbeidet egne forslag til miljømål ser vi at andelen ligger litt over landsgjennomsnittet for statlig sektor og kommunene, men langt under for fylkeskommunene (13 prosent for vannregion Glomma mot 41 prosent nasjonalt). Dette kan forklares med at det i vannregion Glomma er vannområdene som har hatt ansvar for utarbeidelsen av miljømålene, mens rollen til fylkeskommunen har vært å legge til rette for dette, samt å bidra inn i arbeidet. Variasjon i arbeids- og rollefordeling kan derfor forklare noe av forskjellen mellom vannregion Glomma og landsgjennomsnittet. Man kan tenke seg at det at alle vannområdene i vannregion Glomma har heltidsansatte prosjektledere spiller inn her, og at i vannregioner der dette i mindre grad er tilfelle vil mer av denne slags oppgaver falle på de prosessansvarlige ved fylkeskommunen. Vi må også huske på at det kun er 59 respondenter fra vannregion Glomma, og vi skal dermed være forsiktige med å trekke bastante slutninger basert på disse forskjellene i rapportering.

Videre ser vi av figur 2.7 at deltagelse i VRU, VOU eller andre utvalg knyttet til fastsetting av miljømål ligger for vannregion Glomma omtrent på landsgjennomsnittet for kommunene, men noe høyere og lavere for respektivt statlig sektor og fylkeskommunene.



Figur 2.7: Miljømål og deltagelse.

I arbeidet med miljømålene, har du eller andre fra din virksomhet (andel prosent som svarer «ja», 2015, N=231, GLU=59).

Fra denne overordnede diskusjonen av medvirkning vil vi nå se nærmere på deltagelse og medvirkning fra sektormyndigheter og brukerinteresser, og hvordan medvirkningsprosesser har fungert på vannregion- og vannområdenivå.

2.3.1 Sektormyndighetenes medvirkning

En generell tilbakemelding har vært at det har vært svak medvirkning fra enkelte av sektorene i prosessen. Det varierer likevel veldig hvilke sektorer som er sett på som fraværende. En representant for fylkesmannsembetet uttrykte for eksempel at *«det har vært et stort problem å få kommunene med i arbeidet. Det har vært noen som har vært med – og mange som ikke har vært med i det hele tatt.»*³⁶ Men der noen mener at kommunene har vært lite tilstede, vil andre tvert imot trekke fram kommunenes innsats som positiv og heller sette søkelys på andre sektors manglende oppfølging og deltagelse.³⁷ Dette reflekter nok både ståsted til den aktuelle informant, at deltagelsen har variert i ulike faser av prosessen, så vel som faktiske forskjeller i deltagelse mellom ulike vannområder.

En utfordring uttrykt fra en rekke av aktørene i intervjuene er at det har vært vanskelig å vite på hvilket nivå man skal delta i planprosessene; dette være seg for sektormyndigheter, eller for representanter for sektor- eller brukerinteresser. Det henspilte på de mange komiteene og utvalgene både regionalt og lokalt.

Vannregionmyndigheten pekte selv på at dette i litt for stor grad hadde vært en prosess på ett nivå – det lokale – i stedet for en to-nivå-prosess lokalt og regionalt:

*«Her er det en "missing link" der vi som VRM ønsker å basere dette arbeidet på vannområdene [med deltagelse fra regionale sektorinteresser], men der de ikke ønsker å spre seg på alle vannområdene»*³⁸

Enkelte sektormyndigheter beskrives som at de i varierende eller liten grad har deltatt i planprosessen. Det kan være fordi de kanskje ikke vurderer at de har relevante interesser og forpliktelser innen enkelte vannregioner eller at vannforvaltning ikke vurderes å være en av sektorens primære anliggender, som uttrykt av en fylkespolitiker:

*«Det er noen [sektorer] der det er tydelig at dette med vannforvaltningen er en kjerneoppgave. For eksempel hos fylkesmenn eller miljødirektorat eller dels landbruksmyndigheter: de har sett dette som en så sentral del av det løpende arbeidet så de har hele tiden deltatt i prosessene. Mens det kan ha vært andre der det er tydelig at dette er noe som kommer ved siden av kjerneoppgavene. Da er det først når et høringsforslag foreligger eller senere at man tenkte: "oi, her burde vi ...". Det er nok veldig avhengig av hvor sentral man opplever at vannforvaltningen er.»*³⁹

I flere vannområder nevnte man at enkelte sektorer – gjerne med relativt lite ansvar – hadde vært helt fraværende på lokalt nivå. For andre sektorer er det heller slik at ressursituasjonen begrenser deltagelse i flere vannregioner og på flere nivåer samtidig. En prosjektleder i ett av vannområdene beskrev dette slik:

«Sektormyndighetene sine deltagelse har vært veldig varierende. Der hvor det er lokale sektormyndigheter, som fylkesmannen på landbruk, kommuner osv., da har de jo flere roller i arbeidet og er flinke og kommer med innspill. Men så har man noen

³⁶ Intervju 16.11

³⁷ Intervju 16.10

³⁸ Intervju 16.09

³⁹ Intervju 16.06

sentrale sektorer, som ikke sitter i alle vannområdene. Og det har vært utfordrende. De eksterne har det vært vanskelig å få på plass. Det blir ofte koordinert av VRM. Men man er ikke nede og får diskutert det konkrete og lokale. Da kommer det bare en liste fra [et direktorat]: «dette er tiltak i disse vannområdene», som vi må «legge oppå». Men det er jo ikke tilpassa lokale forhold.»⁴⁰

Jernbaneverket skriver for eksempel i en høringsuttalelse at de har hatt begrensede ressurser til deltagelse i vannforvaltningsarbeidet

«Det legges i forvaltningsplanene opp til en bred medvirkning på både regional- og områdenivå, noe som krever mye ressurser fra en sektor som er involvert i 9 av landets vannregioner. Dette sett sammen med at JBV påvirker vannmiljøet relativt lite og at det stort sett er lik type påvirkning uavhengig av region, gjør at ressurser til medvirkning også i fremtiden kan bli en utfordring. JBV mener derfor at medvirkningen bør tilpasses slik at den blir mest mulig praktisk og realistisk i forhold til påvirkning. Det bør for eksempel satses mer på å arrangere tematiske møter.»⁴¹

Eksempelvis ble NVEs deltagelse i arbeidet i vannområdene etterlyst – og spesielt i tiltaksperioden. Dette var særlig aktuelt i ett vannområde der man har hatt mye erosjonsutfordringer:

«Det er et kjempeproblem som blir verre og verre. Og så har man prøvd å få et engasjement fra regionalavdelingen til NVE for å se på erosjonsforebyggende tiltak. En lokal kantsonenplan er utarbeidet, og da kan vi godt gjøre noen små tiltak her og der, men hovedproblemet er at det er det kanalisert og rydda [oppover i vassdraget] og vannet kommer mye fortere igjennom, som fører til store problem nedstrøms, som krever så store tiltak at det ikke kan gjennomføres av kommunen. Her trengs NVE inn i en helhetlig plan med prioritering av tiltak [men det synes som om] NVEs midler går til regioner og områder der dette er enda mer prekært.»⁴²

Størrelsen på vannregionen og enkelte av vannområdene kan - som vi allerede har vært inne på - også være en forklaring på manglende deltagelse fra enkelte aktører, og kanskje spesielt fra enkelte kommuner, som en representant for fylkesmannsembetet uttrykte:

«Vannregionene her på sørøstlandet er kjempestore, og det er også noen av vannområdene. Og det gjør at den enkelt kommune kanskje ikke synes den har noen særlige aksjer i det og at de i en veldig begrensa grad deltar aktivt. Dette varierer veldig, men i vannområde Mjøsa så er jo kommunene sitt engasjement i planarbeidet veldig svakt.»⁴³

Et bakteppe for sektorenes involvering og engasjement i vannforvaltningsprosessen er «sektoransvarsprinsippet». Det sier at hver sektor for seg har ansvar for å prioritere bl.a. miljøarbeid og tiltak innenfor rammen av de regler og andre virkemidler som sektoren styres av. Det gjør at det «helhetlige» fra et vannmiljøperspektiv ikke alltid preger gjennomføringen og innsatsen fra sektorene. Vi vil komme tilbake til noen eksempler på sektormedvirkning i delen om kryssende mål i kapittel 3.

⁴⁰ Intervju 16.06

⁴¹ Jernbaneverket (03.12.14) i førstegangshøring av utkastet til regional vannforvaltningsplan for vannregion Glomma fra 2014

⁴² Intervju 16.06

⁴³ Intervju 16.11

2.3.2 Deltagelse fra brukerinteresser

Medvirkning fra bredere brukerinteresser er en konkret og uttalt ambisjon i forskrifter og i plandokumenter, samtidig som det kan være paradoksalt at man gjennom vannforvaltnings-arbeidet søker å knytte et toppstyrt direktiv sammen med målet om lokalt engasjement. En fylkespolitiker uttrykte det slik:

«Det er jo det å finne de gode arenaene, og de må være lokale nok til at brukerinteresser ser nytten og interessen av å delta. Men overordna nok til av man er på et nivå der man får gjennomført noen tiltak og får forplikta noen myndigheter.»⁴⁴

I flere vannområder mente man at medvirkningen i planprosessen hadde vært god og at man har jobbet godt og tett både med industri, bondelag, og natur- og friluftinteresser. Likevel ble det stilt spørsmål om dette var nok:

«Men har vi fått med menigmann? Det er i så fall ildsjelene blant vanlige folk som vi møter. Som ivrige fiskere, som gjerne er engasjert og organisert lokalt. [...] Men det har vært utfordrende å få dreis på den biten med medvirkning. Vi har hatt planer for dette her – hvordan skal vi informere innbyggerne og engasjere på en god måte - men så har det ikke helt blitt ...»⁴⁵

Det syntes å være – i tråd med dette utsagnet – stor grad av enighet blant våre informanter om at man har en vei å gå for å forbedre brukermedvirkningen inn i neste planleggingsfase. At medvirkningen ikke har vært tilfredsstillende kom også fram i høringsrundene.

På det regionale nivået virker det å ha vært særlig utfordrende å få god brukermedvirkning. En representant fra en fylkeskommune uttrykte at mye er gjort, men med lite konkrete resultat:

[Disse] er i varierende grad tatt med, men vi har prøvd å holde fokus på det. Det har kanskje ikke vært helt vellykket. Og det er litt vanskelig å tallfeste brukerinteresser. Så det blir litt mer «prat» - men det er jo nevnt i alle planer og verktøy og sånt; der skal det stå noe om brukerinteressene.»⁴⁶

Fra vannområdene ble det etterlyst medvirkning nettopp på lokalt nivå:

«Man har vært oppmerksomme og lagt vekt på [brukermedvirkning], men det har vært vanskelig på det regionale nivået å ha tett kontakt mot brukernivåene, for de har et veldig lokalt fotfeste. Det er den ene eller de få vannforekomstene de er opptatt av. Og dermed må brukermedvirkning skje på kommunalt nivå eller vannområdenivå. Og det har vi nok inntrykk av at har vært litt forskjellig, i hvilken grad man har klart å ta hensyn til brukerinteressene og innhente ulike brukerinteresser, og ha et systematisk arbeid rundt det.»⁴⁷

En representant for regionale brukerinteresser anerkjente at han ikke engasjerte seg i særlig stor grad på vannregionsnivå. For han var det heller viktig å være aktiv i vannområdene for å få brukerinteresser på agendaen der:

«[Forvaltningsplanen] kommer jeg garantert til å lese gjennom, men ikke noe engasjement ut over det, nei, det tror jeg ikke. Vanskelig nok å få medlemmer til å lese det jeg sender ut. [Organisasjonen] sentralt burde være tilstede i

⁴⁴ Intervju 16.06

⁴⁵ Intervju 16.06

⁴⁶ Intervju 16.06

⁴⁷ Intervju 16.06

vannregionprosessene helhetlig. Men de vurderer nok at deres interesser er ivaretatt [av andre]»⁴⁸

En lokal politiker delte dette inntrykket og mente at bevisstgjøring var viktig:
«... skal man få videre involvering nå må man gå til frivillighet, idrettslag og alt mulig for å få bevisstgjort det her. Det holder ikke bare med bøndene - man må få bevisstgjort mer blant befolkningen.»

Enkelte legger også deler av skylden for den dårlige deltagelsen på de dårlige prosessene i begynnelsen av planperioden, og da særlig vedrørende tiltaksanalysene:

«Her var det veldig mye som ikke gikk etter planen og som var kaotisk. Da ble det uheldig å trekke inn [bredere, lokale interessegrupper] og kaste ut noe som var uavklart og spørre 'hva mener dere om dette her?' Her skjønnte vi det kom det til å bli endringer, så vi valgte å ikke gå bredt ut.»⁴⁹

En annen prosessrelatert kritikk vedrørende brukerinteresser som ble nevnt var at det ikke var klart hvordan innspillene fra frivillige organisasjoner i høringsrunden ble vektet og at tilbakemeldingene tilbake til de ulike aktørene ikke hadde vært gode nok, og at dette igjen kunne være noe hemmende for videre deltagelse.

Plan- og forvaltningspråket synes å være en betydelig barriere for det å skape medvirkning. «Det er et stammespråk», hevdet en fylkesmannsrepresentant, «og en måte å kommunisere på som dreper engasjement og muligheten til å trenge inn i det. Vi burde greid å sammenstille dette her på en helt annen måte for å synliggjøre hva som er de store viktige utfordringene – hva er det vi må ta tak i i dette vassdraget for å bedre forholda.»⁵⁰ Andre kom med lignede utsagn:

«Alle er jo enige om at reint vann er viktig. Man det er kanskje litt lite tilgjengelig gjennom begrepsbruken. Det gjelder å ta det på et forståelig språk og gjøre det tilgjengelig for folk flest.»⁵¹

«Det blir fort veldig mye faguttrykk og fjernt fra menigmann. Da er deltagelse utfordrende»⁵²

«Hvor har vi kommet i løpet av femten år? Vi har lagd en god del planverk og systemer. Lang vei derfra til at det skaper noe som helst engasjement. Enormt lang avstand fra det vannområdet jobber med – til det publikum klarer å forstå. [...] Det er et krevende fagfelt å omsette til noe folk engasjerer seg i og forstår.»⁵³

En måte man kunne ta tak i dette på er å ha et større fokus på et utvalg av nettopp lokale vannforekomster. Dette ble løftet fram fra flere hold, bl. a. av en av fylkesmannsrepresentantene:

«Man må i mye større grad ha [medvirkning] på lokalt nivå og forankre det i vannområdet, og ikke på regionalt nivå. [...] De frivillige er opptatt av sine nærmiljøer, og det burde [vært spilt på] i større grad.»

⁴⁸ Intervju 16.10

⁴⁹ Intervju 16.09

⁵⁰ Intervju 16.11

⁵¹ Intervju 16.06

⁵² Intervju 16.09

⁵³ Intervju 16.10

Her virker det som om viktig arbeid allerede er i gang ei noen vannområder, som i vannområde Glomma-Sør, med å lage egne prosjekt på vannforekomster der man skaper engasjement hos øvrig befolkning. Andre vannområder i vannregionen, som vannområde Pura, har hatt gode erfaringer med denne måten å jobbe på. Der har man lettere fått vist fram resultat etter tiltaksgjennomføring på vannforekomster som har åpenbare allmenne interesser. Prosjekter som kan resultere i fakta-ark eller oversikter som viser trender og utvikling på vannforekomstnivå ble vurdert til å kunne være av store nytte for lokale beslutningstagere. «*Man må være litt populistisk*», var beskjeden fra en representant for bredere brukerinteresser når det gjaldt å velge ut og synliggjøre enkelte vannforekomster. «*Det betyr ikke at man ignorerer de andre, men plukker ut de som folk opplever at er viktige. Så i det lange løp så får man bedre vannkvalitet i alle sammen*». ⁵⁴ En av prosjektlederne viste her også til at det var viktig å være ærlige i kommunikasjonen utad; at det er viktig å synliggjøre trender i positiv retning der man har suksesshistorier å vise til, men man må også vise de tiltakene som ikke fungerer.

«Vi må ikke bare vise til solskinnshistoriene. Bøndene har en veldig klar oppfatning av hva som fungerer og ikke.» ⁵⁵

Denne typen dokumentasjon og det at man klarer å vise hvor man får framgang på vannmiljø og hvor tiltakene ikke fungerer, ble sett som viktig også for videre og gjentagende medvirkning i planprosessene. Det å knytte arbeidet til enkelte vannforekomster ble også sett på som en måte å mobilisere lokale ildsjeler inn i dette arbeidet, noe som ble holdt fram som essensielt i arbeidet med å skape bredere engasjement. Det ble også slått fast at slike ildsjeler var lite synlige eller manglet i mange vannområder.

2.3.3 Medvirkning på vannregion-nivå: vannregionutvalg og referansegruppe

Vannregionutvalget (VRU) består av kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og statlige sektormyndigheter og kan sees på som en regional nettverksarena som er viktig for medvirkning og deltagelse. En av utfordringene som kom opp i intervjuene var at pga. størrelsen og kompleksiteten i vannregionen blir også vannregionutvalget så stort at det er vanskelig å vite hvordan dette forumet kan brukes mest mulig effektivt. Vannregionen har også en regional referansegruppe som skal være en nøkkelarena for bred medvirkning regionalt, med deltagere som representerer både private og allmenne brukerinteresser. Generelt er det enighet blant våre respondenter om at denne referansegruppen ikke i tilstrekkelig grad har blitt brukt godt og aktivt nok igjennom planprosessen, noe som også VRM erkjenner. Da aktivitet i den regionale referansegruppen har vært minimal – samt at interesse for dette blant medlemmene heller ikke har vært tilstede – har den regionale referansegruppen også blitt invitert med på VRU-møtene.

Vannregionmyndigheten får ros for å ha forsøkt å avholde møter med VRU på regionalt nivå, men utfordringene synes klare, som følgende uttalelser viser:

⁵⁴ Intervju 16.10

⁵⁵ Intervju 16.10

«I vannregion Glomma fungerer det nå mest som konferanse og informasjonsdeling. Det er en infoarena og det er byråkratiet som har tid til å sitte der.»⁵⁶

«Hvorfor skal en ordfører bruke en hel dag på dette? Ca. 100 kommuner gir ca. 100 ordførere. Det er jo alltid en kamp om tid og kamp om oppmerksomhet.»⁵⁷

«... det blir distansert til det lokale. Det blir for stor avstand. En arena bort fra det brennende engasjementet, eller de som representerer engasjement på lokalt nivå [...] det blir bare stort, forvirrende og overordnet.»⁵⁸

«[sånne møter] der alle brukere er invitert for å diskutere sammen, det fungerer ikke. [Denne] «bottom-up»-tanken – at de tusen ideer skal myldre i fra grasrota, og så skal en komme fram til noen få gode tiltak på toppen – det tror jeg fungere veldig dårlig.»⁵⁹

«Det er helt umulig å ha en diskusjon om praktiske konkrete tiltak i et [møte] på vannregionsnivå. Det er også umulig å diskutere noe overordna i et slikt forum. ... Du ender opp med å diskutere ett lite tiltak i en vannforekomst – og så er dagen gått. Og da har de fleste på møtet ikke en gang komme til den vannforekomsten som de har interesse av.»⁶⁰

En annen utfordring som ble løftet fram var at det var liten kobling mellom vannregionens politiske styringsgruppe og vannområdene. Dette organet kan, som en av prosjektlederne uttrykte det,

«ta tak i mange utfordringer som ikke vi kan løse. Kommunene kan ikke løse dem. Det går på rammebetingelser. De som kan bringe det videre er jo VRU, videre opp mot ledende myndigheter. Der blir det en stopp. Vi håper da at en skal kunne lette informasjonsflyten fra ordførerne og opp til vannregionutvalget».⁶¹

Dette har blitt forsøkt løst ved at prosjektlederne og lederne fra vannområdeutvalgene nå deltar på enkelte av styringsgruppemøtene, som tidvis er arrangert i forlengelsen av VRU-møtene, i de tilfeller der det skal behandles relevante saker for slik deltagelse.

Dersom VRU-møtene i stor grad dreier som informasjonsutveksling kunne man tenke seg bruk av andre informasjonskanaler enn samlinger og møter for å oppnå nettopp dette. I Norge er Vannportalen den sentrale informasjonskanalen om forvaltning og planlegging av vannressurser, men dens gjennomslag blant alle berørte på vannregionsnivå er ansett å være noe lav. På et vannregionutvalgsmøte i vannregion Glomma, mai 2015, ble det stilt spørsmål om hvilke kommunikasjonsverktøy utover Vannportalen som VRM bør prioritere for å informere berørte aktører. 64 prosent svarte da digitalt nyhetsbrev (29 av 45; se figur 2.8), noe som var klart mer enn andre alternative kanaler.

⁵⁶ Intervju 16.09

⁵⁷ Intervju 16.09

⁵⁸ Intervju 16.06

⁵⁹ Intervju 16.06

⁶⁰ Intervju 16.06

⁶¹ Intervju 16.06



Figur 2.8: Kommunikasjonsverktøy.
(VRU-møte 26. mai 2015)

Østfold fylkeskommune og vannregionmyndigheten lanserte i 2017 en nyutviklet nyhetsbrevløsning. Den vil være et nyttig supplement til informasjonen og nyhetene som allerede deles, og kan være med på å avlaste VRU som er arena for informasjonsdeling.

Man skal likevel ikke undervurdere verdien av at politikere og forvaltere i vannregionen har møtepunkter for å treffes. Dette for å bekjentgjøre seg med problemstillinger i andre deler av en stor vannregion med stor variasjon i problemkomplekser og utfordringer, men også for å bli kjent på et mer personlig nivå. Mange av informantene våre har i intervjuene lagt vekt på viktigheten av gode personlige relasjoner for en vellykket planlegging og forvaltning.

Det finnes også muligheter for å gjøre noe med måten møtene avholdes på og øke graden av deltagelse i disse samlingene. På VRU-møtet i mai 2015 ble det i regi av GLU-prosjektet testet ut interaktive metoder for møtedeltagelse.⁶² Dette ble vurdert til å være en vellykket måte å få tilbakemelding konkret inn mot prosjektgjennomføring og behov i vannregionen, og slike løsninger kunne være nyttige om de brukes målrettet. Det kom også tilbakemelding om at dette var et verktøy som vil egne seg dårlig som beslutningsverktøy for viktige forvaltningsanliggender.

Det kom også innspill fra informanter om at man kunne velge andre modeller for representasjon til VRU-møtene. Vannregion Vest-Viken har noe av den samme kompleksiteten som Vannregion Glomma, og har valgt en annen organisering der de har slanket ned VRU ved kun å ha med vannområdeledere, heller enn representasjon fra alle kommuner.

2.3.4 Medvirkning på lokalt nivå: vannområder og temagrupper

En måte man har sikret bred deltagelse i prosessen er gjennom arbeidet i temagrupper eller faggrupper. Vannområde Glomma Sør viste til erfaringer med dette, med sine tre temagrupper for henholdsvis "vann og avløp", "landbruk" og "vannkvalitet". I

⁶² VRU-møte, 15.05.26

temagruppen for vannkvalitet sitter representanter fra Forum for natur og friluftsliv, bondelaget og andre brukerorganisasjoner, samt kommunerepresentanter. Disse møtene fungerte ifølge prosjektlederen bra, med gode diskusjoner blant representanter som hadde kompetanse og som var interesserte. Selv om det var kommunene som eide prosjektene kunne man her diskutere; ikke bare konkrete tiltak, men også de mer overordna utfordringene. Prosjektlederen vurderte det slik:

«Det var i denne faggruppa en veldig åpen agenda, og brukerorganisasjonene var med. Så i vannområdet vil jeg si at medvirkningen fungerte veldig bra; og tror ikke vi har fått noe klager på at folk ikke har blitt hørt i vannområdet.»⁶³

Noen gjorde også betraktninger om hvor det var viktig å engasjere seg. Bondelaget gjorde følgende vurdering om hvor det var viktig å være tilstede; styringsgruppe eller temagrupper.

«I [ett vannområde] har det vært et valg om å sitte i temagruppe landbruk eller i styringsgruppa. Og der gjorde fylkesbondelaget i Akershus og Østfold et bevisst valg om å sitte i styringsgruppa. Men så har man sett at politikken utarbeides i stor grad i temagruppene [innenfor vannområdet] og at det kanskje er viktigere å sitte der. Og jeg tror at de som sitter der føler at de får brukt mer av fagkunnskapen sin der enn i styringsgruppene som i stor grad er en samling ordførere. – eller i Akershus der det var rådmenn – som har dette som en av hundre fagområder og grupper de skal dekke over. Så da blir det mest sånne møter der man sier «javel». Det blir mest «banka igjennom» det som er sendt ut. Så de diskusjonene våre medlemmer har mest utbytte av å være med i foregår nok i stor grad i faggruppene.»⁶⁴

Medvirkningen i vannområdene kan også hemmes av forventninger til hva vannområdet er og hva det har myndighet til å gjøre, ifølge en prosjektleder:

«Det blir utfordrende å holde trykket oppe. [...] Det er det å få folk til å føle at det er reell medvirkning, at de kan komme med innspill til en konkret sak. Det er nøkkelen til å få medvirkningen til å fungere. Vannområdene oppleves som en instans som kan pålegge kommunene å gjøre ting, eller at vi kan presse Fylkesmannen, at vi kan tak i enkelte saker - og det kan vi jo ikke. Men dette er med på å skape et omdømme om hva vannområdet egentlig er, og hva det kan påvirke. Hadde det vært reell myndighet hadde medvirkningen vært enda sterkere. Men sånn er det ikke. Det er en svakhet i systemet.»⁶⁵

⁶³ Intervju 16.06

⁶⁴ Intervju 16.10

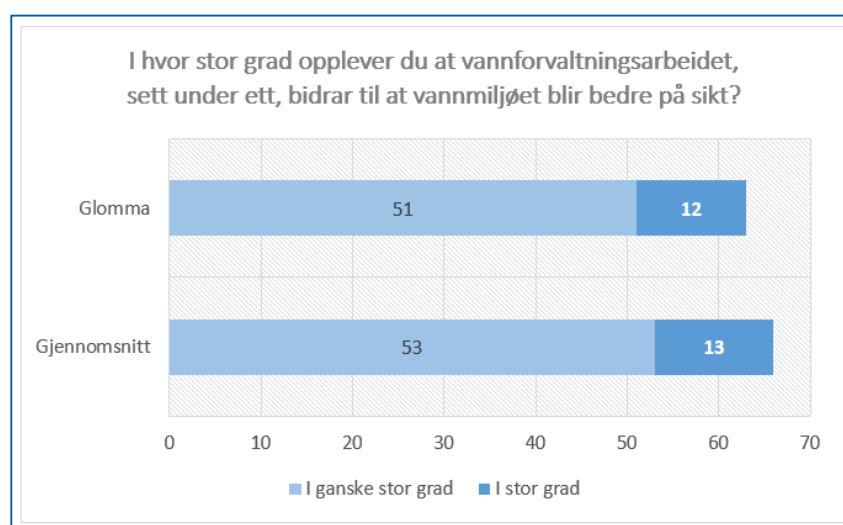
⁶⁵ Intervju 16.06

3 Måloppnåelse og kryssende mål

Et sentralt spørsmål når man går i gang med en ny planperiode og et nytt planprogram er i hvilken grad man i inneværende periode har lyktes med helhetlig planlegging og forvaltning. Et mål på om man har lyktes med den helhetlige vannforvaltningen kan være at vannkvaliteten har blitt bedre – altså at man har hatt god måloppnåelse. Å måle forbedret vannkvalitet kan derimot være vanskelig og er heftet med stor usikkerhet. Pågående klimaendring gjør usikkerheten enda større, og kan i noen tilfeller utligne det man oppnår ved lokale tiltak. Til sist er det først når tiltakene er gjennomført at man kan si noe om hvor god man har lyktes i vannregion Glomma. Aktørene sine oppfatninger av måloppnåelse og i hvilken grad kryssende mål har vært tilstede i planprosessen vil vi diskutere i det følgende.

3.1 Måloppnåelse

Vi har vært interessert i å høre nettopp oppfatninger fra deltakerne i planprosessen om hvordan de vurderer måloppnåelse, eller vannforvaltningens potensial til å nå sine mål, etter gjennomført planperiode. I spørreundersøkelsen ble det spurt om deltakerne opplever at vannforvaltningsarbeidet blir bedre på sikt. I figur 3.1 vises svarene for landsgjennomsnittet, og for vannregion Glomma.



Figur 3.1: Resultater av vannforvaltningsarbeidet på sikt.
(VRU 2015, N=231, Vannregion Glomma=59)

Figuren viser at vannregion Glomma ikke avviker fra landsgjennomsnittet i disse spørsmålene. Et flertall av respondentene mener at vannforvaltningsarbeidet i stor eller ganske stor grad bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt. Tallene viser samtidig at 1/3 av de spurte mener at vannforvaltningsarbeidet ikke bidrar til bedring av vannmiljøet i et langsiktig perspektiv. Dette er overaskende med tanke på at deltagerne i undersøkelsen sitter i VRU eller har vært direkte involvert i vannforvaltnings- og planarbeidet. Hanssen m. fl. (2016) viser at selv om aktørgruppene på landsbasis er

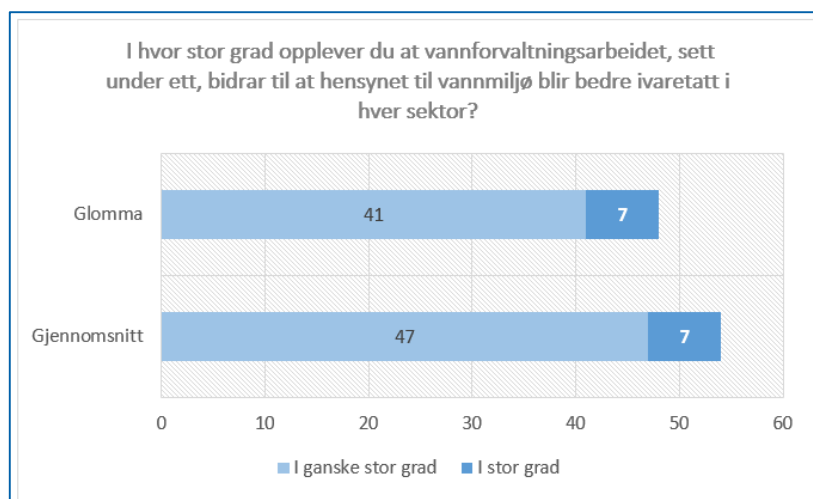
relativt samstemte, ser man at representantene fra fylkeskommunen er klart mest positive til vannforvaltningens langsiktige bidrag for vannmiljø. Intervjuene som er foretatt kan gi ytterligere forklaring på hva disse besvarelsene bunner i for vannregion Glomma.

En fylkespolitiker summerte opp status slik: «*Det har vært en lang prosess som har endt med godkjente planer, så slik sett kan man si man har lyktes*». ⁶⁶ Det at forvaltningsplanen har blitt vedtatt av fylkestingene og videre godkjent av Klima- og miljødepartementet kan være ett opplagt mål på at man har lyktes, i hvert fall prosessuelt. ⁶⁷ Andre framholdt at selv om forvaltningsplanen er godkjent, så er ikke dette nok. Heller enn et bevis på vellykket helhetlig planlegging gir forvaltningsplanene, ifølge en representant på fylkeskommunalt nivå, en «helhetlig presentasjon»:

«*Det man i alle fall har lyktes med i planen er en helhetlig presentasjon av informasjon og status om antall vannforekomster, tilstand, risikovurderinger osv. [...] For meg så er vel tiltaksprogrammet det viktigste for å nå målene, og der føler jeg kanskje at man ikke har lyktes helt i forhold til å tenke helhetlig og på tvers, at alle bidrar like mye med sine tiltak ... og da tenker jeg på mellom sektorene og at noen sektorer er veldig med på dette og andre må mere påtvinges.*» ⁶⁸

Andre har påpekt at hvor helhetlig man kan jobbe har sine begrensninger fordi en del myndighet og organisering er knyttet til sektorer, et argument som peker tilbake på samvirket mellom de to styringsstrukturene; altså hvordan vannforvaltningen som sekundærstruktur eksisterer og virker på siden av den hierarkiske sektorstyringen (Hanssen m. fl. 2016).

Spørreundersøkelsene setter ytterligere søkelys på måloppnåelse ved å se på oppfatninger av hvordan vannmiljø blir tatt hensyn til innen sektorene (figur 3.2). Her ser vi at nær halvparten av respondentene i vannregion Glomma mener at vannforvaltningsarbeidet bidrar til at hensynet til vannmiljø blir bedre ivaretatt i hver sektor (48 prosent, mot 54 prosent på landsbasis).

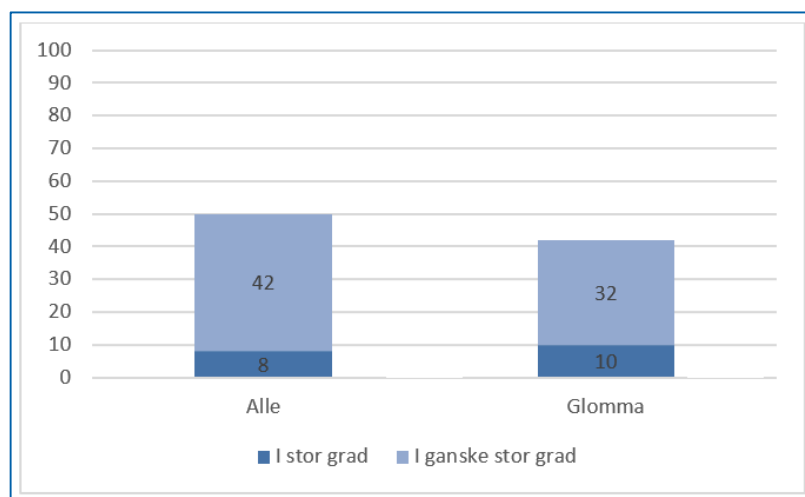


Figur 3.2: Hensyn til vannmiljø i sektor.
(VRU 2015, N=231, Vannregion Glomma=59)

⁶⁶ Intervju 16.11

⁶⁷ Klima- og miljødepartementets godkjenning av regional plan for vannforvaltning i vannregion Glomma for planperioden 2016-2021, Klima- og miljødepartementet v/ V. Helgesen 04.07.2016.

⁶⁸ Intervju 16.06



Figur 3.3: Vannforvaltningsarbeidets påvirkning på helhetstenkning. I hvor stor grad opplever du at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til å se utover egne sektorområder (helhetstenkning)? (2015, N=231, Glomma =59)

Et annet aspekt av samspillet mellom sektorstrukturene er i hvilken grad man ser at vannforvaltningsarbeidet har bidratt til at man ser utover egne sektorområder, og dermed gir mer helhetstenkning knyttet til planlegging og forvaltning av vannmiljøet. Figur 3.3 viser at halvparten av respondentene på landsbasis opplever at vannforvaltningen bidrar til at man ser utover sine egne sektorområder, mens tallene for vannregion Glomma er noe lavere.

En av prosjektlederne som ble intervjuet så imidlertid klare tegn til at samspillet mellom sektorene har bedret seg gjennom dette arbeidet:

«Innenfor forskriften har man lykket med helhetlig vannforvaltning fordi jeg føler at veldig mange nå blir utfordret. Jeg ser nå hvordan man jobber i [sektorene] på en helt annen måte. Alle viktige myndigheter har etter sitt sektorlovverk tatt inn dette med god medvirkning fra beslutningstagerne for å få denne helhet, så det blir ikke så ensidig slik som at forurensningsmyndigheten går veldig mye mot avløp, men nå føler jeg rett og slett at vannforskriften har løftet dette og at man samordner sektorlovverket på en helt annen måte enn det man gjorde tidligere.»⁶⁹

Hva kan så være forklaringen på at en lavere andel av respondentene fra Glomma enn landsgjennomsnittet svarer at de opplever at vannforvaltningsarbeidet fører til at vannmiljøhensyn blir bedre ivaretatt i hver sektor, og bidrar til å se utover sine sektorområder? En forklaring kan være at vannregion Glomma har kommet langt i arbeidet, i og med at de også var med i pilotperioden. Jo lengre arbeidet har foregått, dess lengre har man kommet – og interessekonfliktene vil da bli mer synlige. Slik sett kan man kanskje oppleve at motsetningen mellom sektorinteressene tilspisser seg.

⁶⁹ Intervju 16.06

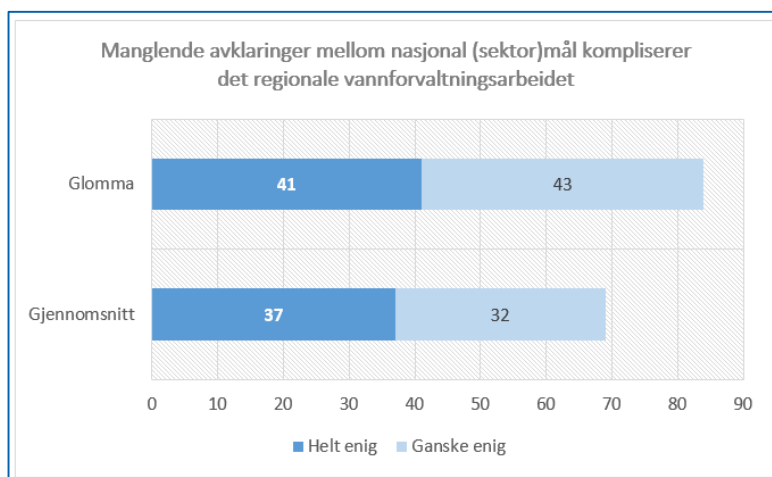
3.2 Kryssende mål

Funnene i våre undersøkelser om at vannforvaltningsarbeidet bare i noen grad har bidratt til forbedret vannmiljø og helhetstenking leder oss inn mot sektorene sine egne nasjonale mål innenfor sine myndighetsområder, og i hvilken grad målkonflikter er tilstede. Målkonflikter må her forstås som et motsetningsforhold mellom de nasjonale miljømålene i vannforvaltningsarbeidet og andre nasjonale sektormål. Etter dialog med prosjektgruppen har vi innenfor rammen av dette prosjektet valgt å i størst mulig grad bruke begrepet *kryssende mål* for å beskrive disse motsetningene, utfra en tanke om at å omtale disse motsetningene som konflikter kan være noe konfliktskapende i seg selv.⁷⁰ I våre undersøkelser har vi vært interessert i å forstå hvilke kryssende mål som har kommet til syne i løpet av planprosessen og hvordan disse eventuelt er forsøkt løst.

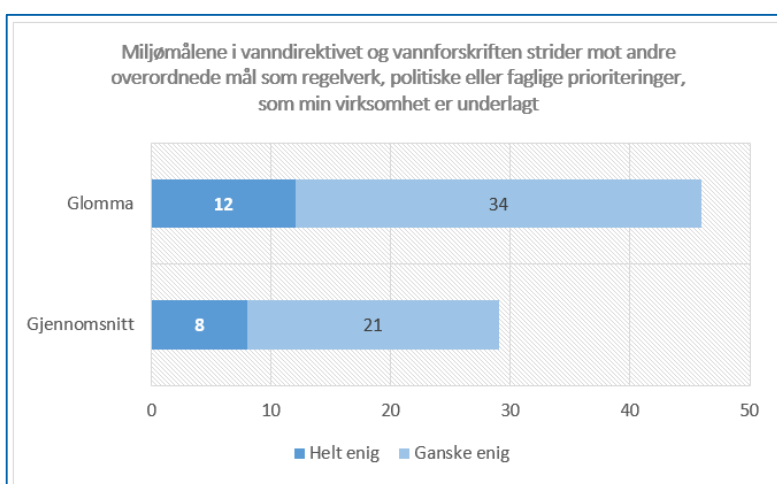
Figur 3.4 viser at 69 prosent av de spurte – altså flere enn to av tre – mener at manglende avklaringer kompliserer arbeidet i vannforvaltningen regionalt. Hanssen m. fl. (2016) ser denne manglende avklaringen mellom nasjonale sektormål i sammenheng med at mange av informantene opplever vannforvaltningen som sektorisert og lite preget av helhetstenking. Når vi så sammenligner dette med svarene for vannregion Glomma ser vi at respondentene her i større grad enn landsgjennomsnittet sier seg enige i at manglende avklaringer mellom sektormål kompliserer det regionale vannforvaltningsarbeidet, hele 83 prosent i vannregion Glomma mot de 69 prosent nasjonalt.

Den første spørreundersøkelsen fra 2013 viste at 28 prosent av respondentene på landsbasis rapporterte at målene i vanndirektivet og vannforskriften til dels stred mot egne overordnede sektormål. Når vi ser på tallene fra slutten på planprosessen viser de at dette har holdt seg uendret på nasjonalt nivå, der 29 prosent i 2015 sa seg enige i at vannmiljømålene strider med andre fastsatte mål for *egen* virksomhet (figur 3.5). Dette kan imidlertid tolkes i lys av at mange av de spurte tilhører fylkeskommunene, kommunene og andre virksomheter som i liten grad utfører aktiviteter som belaster vannmiljøet. På dette spørsmålet - om miljømålene i vannforvaltningsarbeidet strider med andre fastsatte mål for *egen* virksomhet - er forskjellen enda større mellom de som rapporterer å oppleve målkonflikt. Mens 46 prosent av respondentene fra vannregion Glomma rapporterer at målkonflikter er tilstede, er det altså ikke mer enn 29 prosent av landet for øvrig som gjør det samme.

⁷⁰ De to begrepene er likevel brukt om hverandre da «målkonflikt» er brukt i spørreundersøkelsene.



Figur 3.4: Manglende avklaring - kryssende mål.
Andel som sier seg helt eller delvis enig i påstanden om kryssende mål
(VRU, 2015 N=231, Glomma= 59)



Figur 3.5: Miljøsmål, andre overordnede mål.
Andel som sier seg helt eller delvis enig i påstanden om kryssende mål
(VRU, 2015 N=231, Glomma= 59)

Disse funnene tyder på at målkonflikter eller kryssende mål har opplevdes som særlig utfordrende i denne vannregionen, og i det følgende vil vi se på hva slags motsetninger som har vært tilstede gjennom siste planperiode.

3.3 Motsetninger gjennom planprosessen

Den foregående presentasjonen av funn fra spørreundersøkelsen tyder på at interesse-motsetninger og kryssende mål oppleves som særlig utfordrende i vannregionen Glomma. Dybdeintervjuene gir imidlertid et noe annet bilde. I det følgende vil vi basert på disse intervjuene si noe om målkonfliktenes natur og omfang, og hva slags kryssende mål som har kommet til syne gjennom siste planperiode.

En generell tilbakemelding i intervjuene er at vannregionen *ikke* er preget av store motsetninger, og at det generelt råder en oppfatning av at man i stor grad trekker i samme retning.⁷¹ En prosjektleder beskrev det slik:

*«Det vil jo alltid være interessemotsetninger i lokale saker. De finnes det jo mange av, men ikke som har kommet konkret opp i medvirkningssammenheng. Frustrasjon går først og fremst på at det ikke [i tilstrekkelig grad] blir gjennomført tiltak.»*⁷²

En rekke kryssende mål og motsetninger er likevel løfta fram av ulike informanter, og kommer også fram i uttalelsene i de to høringsrundene som har vært gjennomført, og må anses for å være tilstede i større eller mindre grad.

Ett sett av motsetninger er mellom det som sees som tiltak for å gjøre nødvendige oppgraderinger i avløpssektoren opp mot enten kommunenes budsjettallokeringer for å sette av ressurser til dette, eller opp mot det å øke kommunale avgifter.⁷³ En annen motsetning som er tilstede i denne vannregionen ligger mellom det å sikre billigst mulig flom- og erosjonssikring i vassdrag og andre hensyn til vann- og naturmiljø,⁷⁴ en motsetning man kan tenke seg vil få økt aktualitet med økte klimaendringer (Barkved og Hanssen 2015). En uttalelse fra et fylkesmannsembete i 1. høringsrunde illustrerer dette:

«Bedre fokus på klimatilpassingstiltak er ønskelig. [...] Foreslåtte tiltak har viktige målkonflikter som ikke er avklart. I tillegg vil klimautfordringer bremse effekten av tiltak»

Mulig avveininger som må tas mellom sikring av vannmiljø og andre samfunns mål knyttet til infrastruktur, vei og jernbane kom også opp i løpet av planprosessen som høringsuttalene viser. Her ser man også mulige motsetninger knyttet til hvordan gruvepåvirkning defineres, der det kan være kryssende mål mellom kulturminnevern og miljøvern når det kommer til tiltak for bedring av vannmiljø i områder påvirket av gruedrift.⁷⁵

Et annet sett med motsetninger gjelder vis-a-vis kraftsektoren, der det å øke produksjon av fornybar energi⁷⁶ – eller å maksimere inntekt fra kraftproduksjonen – står i en klar motsetning til vannmiljøhensyn. Et siste kryssende mål gjelder landbrukssektoren der det er en mulig motsetning mellom landbrukets mål om økt matproduksjon⁷⁷ og andre miljø- og vannhensyn, spesielt knyttet opp mot avrenningsproblematikk.

Av motsetningene som er nevnt her er det de to som berører kraftsektoren og landbrukssektoren som av noen beskrives som *sterke og tydelige* motsetninger i vannregion Glomma. Likevel er det uttrykt i godkjenningen fra departementet at det ikke foreligger uenigheter i forvaltningsplanen eller tiltaksprogrammet for vannregion Glomma.⁷⁸ Hvordan har det seg så at man på tross av disse sterke kryssende målene omtaler vannregionen som uten særlige motsetninger? Reflekterer dette at motsetningene er tilstede, men at man ikke har ønsket å fokusere på disse i intervjuene, og at disse har blitt underkommunisert i forvaltningsplanen? Eller tyder det på at man over tid har funnet måter å ta tak i dette underveis i planprosessen? Vi

⁷¹ Intervju 16.06

⁷² Intervju 16.09

⁷³ Intervju 16.11

⁷⁴ Intervju 16.11 & 16.09

⁷⁵ Direktoratet for mineralforvaltning (9.12.14) og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag's (17.12.14) i førstegangshøring av utkastet til regional vannforvaltningsplan for VRG fra 2014.

⁷⁶ «Fornybardirektivet» 2001/77/EC av 27.9.2001

⁷⁷ Meld. St. 1 2016-17: «Endring og utvikling. En fremtidsrettet jordbruksproduksjon»

⁷⁸ Klima- og miljødepartementets godkjenning av regional plan for vannforvaltning i VRG for planperioden 2016-2021, Klima- og miljødepartementet v/ V. Helgesen 04.07.2016.

vil i den påfølgende delen se nærmere på nettopp disse to sakskompleksene – landbruk og vannkraft - og hvordan de som kryssende mål er håndtert i gjennom planprosessen.

3.3.1 Kryssende mål knyttet til regulerte vassdrag og kraftproduksjon

Vannkraft er av flere omtalt som den saken som nasjonalt har størst konfliktpotensial, men som likevel ikke har vært en så stor konflikt i Glomma som den har i enkelte andre vannregioner. Konfliktpotensialet oppfattes da å ligge i at tørrlegging – som gjerne er konsekvensen av sterkt regulerte vassdrag – går veldig direkte utover andre vann-, miljø- og brukerhensyn.

En fylkespolitiker som har deltatt aktivt i planprosessen beskriver at det *«har vært tilløp til litt konflikt på VRU-møter, men hvor jeg synes at vi sammen klarte å lande det på en god måte.»*⁷⁹ Blant annet ble det i prosessen åpnet for å synliggjøre uenighet i plan-dokumentene, som er en mulighet etter Vannforskriften:

*«... altså at vi sier hva som er de ulike aktørene sitt syn og på en måte ikke avklarer hva som blir totaliteten. Men da kom vi dit at de mente at det ikke var nødvendig – at de kunne si at VRU var samla på denne konklusjonen, men at også høringsuttalelsene fra disse regulantene fulgte saken så det var synlig, men at det ikke ble noen formell uenighet i planen. Så jeg tror vi har klart å håndtere de, men de var utfordrende undervegs.»*⁸⁰

Det å synliggjøre uenigheter i plandokumentene viste seg da å ikke være nødvendig, men kan ha vært en viktig åpning for å skape tillit og få gode dialoger. En av prosjektlederne beskriver hvordan god dialog mellom de som har deltatt i prosess har vært viktig:

*«Aktørene [FNF og regulantene] møtes jo og kjenner hverandre - uavhengig av vannforskriften – så dialogen og viljen til dialog har vært tilstede. Men alle er sånn noenlunde fornøyde med det resultatet vi sendte i fra oss, og alle er enige og har satt navnet sitt under; så ligger det jo selvsagt uenigheter inni der. Det er noen kameler som er svelga i løpet av prosessen.»*⁸¹

En fylkespolitiker beskrev videre hvordan konflikten som var i tilløp på vannkraftsfeltet utviklet seg til en *myndighetskonflikt* – en konflikt om hvem som har rett til å mene noe og ta beslutninger knyttet til saksfeltet.

*«... for du kan si at VRM har jo ikke noen myndighet, i hvert fall ikke til annet enn å innkalle folk til møter. [Så her var det] viktig å ha en prosess med sektormyndigheten på hva som faktisk blir revidert av konsesjoner. VRU har en rett og plikt til å si hva de mener ut fra om det vannforvaltningsmessige er riktig. Og så vil det være andre ting som sektormyndigheten skal ta hensyn til, utover vannforvaltningen, men VRU må påse den delen av det – og ut fra det perspektivet er det riktig å revidere disse konsesjonene.»*⁸²

Det aktuelle spørsmålet for denne politikeren var her altså hvor vannforvaltningsmessige hensyn kommer inn i konsesjonsvurderingene fra ansvarlig sektormyndighet.

⁷⁹ Intervju 16.06

⁸⁰ Intervju 16.06

⁸¹ Intervju 16.06

⁸² Intervju 16.06

Prosjektlederen i vannområde Mjøsa, der vannkraftsinteressene er særlig sterke, beskrev viktigheten av å ha en organisering som det de har gjennom Vassdragsforbundet, der alle aktuelle interesser er representert.

«... slik sett har alle aktørene fått lov til å være med i prosessen i vannområdeutvalget [...] som i prinsippet betyr at alle interesser har vært med hele veien. Det mener jeg har vært veldig vesentlig for dialogen. Det handler jo om å få opp en dialog som gjør at man får opp en fornuftig portefølje av tiltak. Og der syns jeg ikke det har vært noen store kontroverser».

Prosjektlederen beskriver videre at de tette prosessene man har hatt med ulike aktører har vært litt vanskelige å forstå fra utsiden. Han refererer til en *kollegavurdering* av vannregion Glomma i 2016 der representanter fra svensk og finsk vannforvaltning gjorde en evaluering av arbeidet med tiltaksprogrammet i vannregionen (se Westberg og Holmgren 2016). Da kom spørsmålet opp om man i vannområdet Mjøsa ikke hadde «juksa litt» når man på denne måten har sørget for enighet såpass tidlig i prosessen og med det kanskje kamuflert noe uenighet.

«[De mente nok at] vår jobb skulle vært å liste opp alt - rått og røte - om det var tøft for kraftbransjen eller ikke, så skulle vi ha det i våre papirer og våre prioriteringer. Men så har vi hatt en såpass grundig prosess at vi har gjort noen prioriteringer underveis, [i en tidlig fase]. Vi mener å se at det ikke er alt som det er like sannsynlig å få gjennomslag for. Så hvorfor ikke da ta diskusjonen med sektormyndighetene, regulanten og andre underveis – og så slippe å diskutere på nytt. Det har vært tanken vår. [...] Og jeg tror sektorene står ved det de har gjort så langt.»⁸³

På denne måten mente man i vannområdet at man kanskje hadde klart å strekke enkelte aktører litt lengre enn ellers, og at det derfor er noe mer spissing i plandokumentet enn det helt generelle man ellers kunne vente seg. En representant for fylkesmannsembetet var enig i at dette hadde vært gode dialoger, men mente likevel det var svakheter ved prosessen i det at medvirkning fra lokale aktører og interessenter i veldig varierende grad var tilstede, spesielt i de tidlige fasene.⁸⁴

Et annet element som er særlig relevant for kryssende mål knyttet til vannkraft er departementets godkjenninger av forvaltningsplanene som kom i juli 2016. Her ble det i godkjenningene gjort noen endringer av miljømålene for noen vannforekomster av spesiell interesse for kraftproduksjon. Dette resulterte i dels sterke reaksjoner på hvordan interessene til Energi Norge og Olje- og energidepartementet ikke i tilstrekkelig grad ble flagget i løpet av prosessen, men heller ble ilagt vekt i godkjenningen når de deltagende prosessene i vannområder, vannregionutvalg og fylkesting var ferdigstilt. I sin gjennomgang av planprosessen knyttet til regulerte vassdrag med utgangspunkt i Agder vannregion stiller Ruud og Aas (2017) spørsmål ved nettopp rollen til regionale planer når de på denne måten overkjøres av sentrale sektormyndigheter. Dette var i mindre grad sett på som et faktisk problem i vannregion Glomma, men ble av flere informanter løfta som en utfordring av mer prinsipiell karakter.

En representant for regulantene i Vannregion Glomma hadde sin forklaring på hvorfor motsetningen mellom vannkraft og vannmiljø ikke hadde blitt en større konflikt i gjennom planperioden:

«Vi har ikke laks – og det er jo en fordel. Laksen er en konfliktskaper.»

⁸³ Intervju 16.06

⁸⁴ Intervju 16.11

Med dette mente han at noen av de større konfliktene man har sett i andre deler av landet skjer i vassdrag der interesser knyttet til laks og laksefiske forsvares av enkelte engasjerte interessegrupper.

3.3.2 Kryssende mål knyttet til landbrukssektoren

Motsetningen på landbruksfeltet går på avveiningen mellom Norges nasjonale mål om økt matproduksjon og Norges forpliktelser til bedring av vannmiljøet gjennom vanddirektivet. Denne skillelinjen ble av mange omtalt som en «ikke-konflikt», som i denne uttalelsen fra en representant fra fylkeskommunen:

«[På landbruk] vil jo egentlig alle det samme. Alle bøndene vil jo ha jorda si på jorden, og ikke uti elva ... så vi kjemper egentlig for samme mål, selv om vi ønsker mindre gjødsling, men det gjør jo egentlig bøndene også. Det koster jo penger. Vi skal jo samme sted, og da er det egentlig ikke en konflikt.»⁸⁵

Eller som lokale bønder selv uttrykte det:

«Tror dere som driver med vannmiljø at vi er interessert i at jorda vår skal renne ned i vassdraget? - Nei. Så vi har felles interesser, men vi er litt uenige om hvordan vi gjør det.»⁸⁶

Bakgrunnen for at denne saken likevel omtales som en konflikt er konkret. Lokale og regionale aktører – bøndene inkludert – ble i 2009 enige om en tiltakspakke for å redusere påvirkningene på Haldenvassdraget, som inkluderte forskrift med påbud om private renseanlegg i spredt bebygde strøk og tiltak for å redusere avrenning fra landbruket. Som en del av dette innførte fylkesmannen i Østfold en forskrift der man lokalt kunne sette vilkår om redusert jordbearbeiding om høsten. Det som ble brukt som et virkemiddel lokalt ble etter hvert til en *60/40-regel* gjeldende for store deler av vannregion Glomma. Denne innbar at minst 60 prosent av foretaket ikke skulle pløyes på høsten men være i stubb eller gress («stubb-prosentsen»). Med utgangspunkt i protester fra enkelte lokale bondelagsgrupper ble forskriften imidlertid omgjort av Landbruks- og matdepartementet i 2013 med den begrunnelsen at den ikke var forenelig med den nye målsetningen om økt matproduksjon, samt at tiltaket ble sett på som for lite målrettet og stilte krav til bøndene uten tilstrekkelig dokumentasjon.⁸⁷ Saken er godt kjent og er også beskrevet i Hanssen m. fl. (2014) der den er brukt til å synliggjøre at man i vannforvaltningsarbeidet tok i bruk tverrsektorielle forhandlinger som virkemiddel, og hvordan departementet med sin omgjøring misforstod eller trosset spillereglene for en slik regional nettverksarena.

Saken har imidlertid ytterligere referansepunkt for en diskusjon om kryssende mål. Samme året som det nye målet for matproduksjon kom og forskriften ble omgjort, økte høstehvete-produksjonen i regionen enormt.⁸⁸ Mens mange så dette som en konsekvens av signalene fra nasjonale landbruksmyndigheter i kombinasjon med spesielt gode forhold for høstehvete dette året, ble det av noen tolka som en protest mot miljøtiltak som bøndene var underlagt. Fylkesmannen i Østfold bekrefter at det var en markert knekk i statistikken på upløyd mark den høsten, men i hvilken grad det har påvirket vannmiljøet er vanskelig å påvise.

⁸⁵ Intervju 16.06

⁸⁶ Intervju 16.09

⁸⁷ Intervju 16.09

⁸⁸ <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/korn/aar/2013-11-25>

For vannregionutvalget var det igjen en vanskelig balansegang å prøve å styre arbeidet med forvaltningsplanene og forvaltningen av vannmiljøet, uten å tråkke over grensene for hva som er sektorenes myndighetsområde og sektoransvar.⁸⁹ En av fylkespolitikkerne som var involvert i dette mente at det var lærdom knyttet til roller og rolleforståelse å ta med seg fra denne prosessen:

«Det er noe man bør lære seg for framtida, altså hvordan omtale egen rolle; hva er vårt bidrag inn i ulike prosesser, både for å sette ulike forskrifter knytta til landbruket og å anbefale revisjon av konsesjoner på kraft og andre ting. [Vannregionen] er i slike prosesser satt til å ivareta det vannfaglige og hva som er best for vannmiljøet, men da gjenstår det en vurdering av de ulike myndighetene, og at de da eventuelt veier dette opp mot de andre hensyn og konsekvenser for de aktørene som får pålegg.»⁹⁰

Frontene i saken ble steile igjen i 2015 da flere vannområder i vannregionen gikk sammen om å be Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet om avklaring fra nasjonalt hold på denne målkonflikten. Dette ble av bøndene oppfattet som et tegn på manglende tillit:

«Dette var nok godt ment, men ble tatt ille opp og det skapte dårlig stemning. Og da fikk vi samla sammen de fire vannområdene i Østfold [samt vannregionens ledelse] og vi hadde et godt og konstruktivt møte der vi fikk snakka om det. Da fant vi ut at dette var et forum vi kunne tenke oss å fortsette med. Nå i år tok vi også med de vannområdene i Akershus hvor landbruket påvirker vannområdene og vannforekomstene. Foranledningen var en konflikt - men som ble gjort til noe konstruktivt.»⁹¹

På grunn av denne uroen som ble skapt har bondelaget i Østfold og vannregionen siden arrangert flere møter for å skape en bedre dialog rundt denne tematikken, der vannområdene i Akershus og Østfold har vært samlet, sammen med fylkesmenn og fylkeskommuner. I følge bondelaget – og flere av de andre aktørene – har nå disse samtalenene kommet over på et bedre spor med større grad av gjensidig respekt:

«Det har gått inn i et bra spor, der man forstår hverandre mye bedre. Det har roa seg veldig, med et nøkternt og realistisk bilde av dette. Det har vært mange møter og gode forklaringer fra begge sider på hvordan dette virker. Så har det jo mye med de som sitter i disse styringsgruppene å gjøre. Mange av ordførerne er «nesten» bønder. Så det har litt bedre forståelse for næringen.»⁹²

Til tross for at mange ser denne dialogen som et positivt skritt i riktig retning, ser enkelte av aktørene fortsatt på saken som et tilbakeslag for vannmiljøet. Som en respondent forklarte: *«det var mere driv og forståelse og aksept for arbeidet for å bedre vannkvaliteten for noen få år siden, enn det er nå. Nå er vi mer på defensiven. Når man kjører målkonfliktene opp mot hverandre, så føler jeg at vannmiljøet oftere taper, enn det det gjorde før.»* Dette, mente han, er noe vi ser nasjonalt også, knyttet til blant annet saker som oppdrett og gruveværing.⁹³

I hvilken grad *landbruk vs. vannmiljø* kan sies å være en målkonflikt vil nok variere mellom ulike aktører; også i hvilken grad det faktisk reflekterer kryssende mål. Enkelte aktører, som fylkesmannens landbruksavdeling i Østfold, har for eksempel stor tro på

⁸⁹ Intervju 16.06

⁹⁰ Intervju 16.06

⁹¹ Intervju 16.10

⁹² Intervju 16.09

⁹³ Intervju 16.06

at teknologi-utvikling og bedre agronomisk praksis vil sørge for at matproduksjonen kan økes uten at det nødvendigvis går ut over vannmiljøet:

«Noen liker å poengtere paradokser og konflikter mellom ulike nivå i landbrukspolitikken, som målene om mest mulig mat og størst mulig bosetning. Jeg syns disse konfliktene er litte grann satt på spissen, fordi når det gjelder å forbedre kornavlinger er det veldig mye man kan gjøre. Dette kan være trivielle agronomiske ting som bedre teknikk, bedre sorter, bedre presisjon [i dyrkingen]. At det skal være så veldig stor målkonflikt mellom det å dyrke og få gode avlinger – og forurensing – den tar jeg ikke uten videre. Det trenger det ikke være.»⁹⁴

I forvaltningsplanen for vannregion Glomma vises det også til at nydyrking, bedre avfallshåndtering og mindre matsvinn er måter man kan gå målet om økt matproduksjon i møte på, uten at man nødvendigvis er avhengig av intensivering på eksisterende landbruksareal (VRMG 2016).

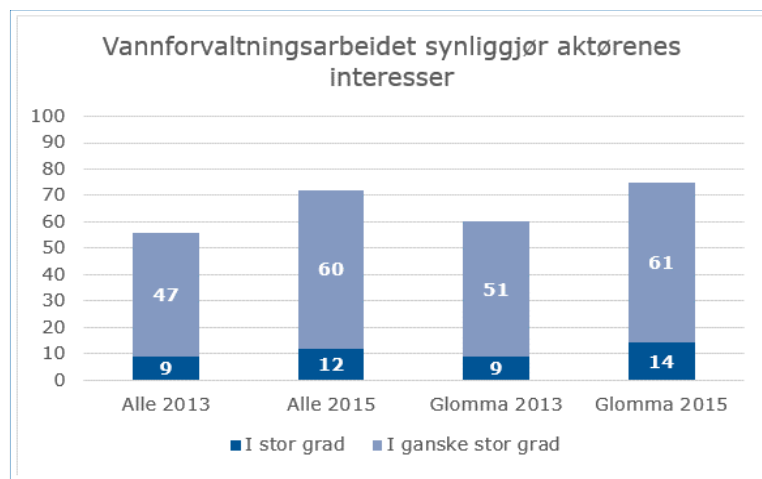
3.4 Hvordan er mål- og interessekonflikter forsøkt løst gjennom vannforvaltningsarbeidet?

Vi ser av de to foregående eksemplene på kryssende mål i vannregion Glomma noen klare fellestrekk. For det første ser vi i disse sakskompleksene at konfliktene eskalerte på grunn av det som synes som overkjøring av lokale prosesser. For det andre virker det som at man i løpet av planleggingsprosessen har klart å håndtere disse på en god måte slik at man har greid å få en forvaltningsplan til godkjenning uten merknader om uenighet. Hvordan er så mål- og interessekonfliktene forsøkt løst gjennom vannforvaltningsarbeidet?

Noe av målet med planprosesser er at planleggingen skal være en felles arena for avveining og avklaring mellom sektorinteresser, mellom statlige, regionale og lokale hensyn og mellom offentlige og private hensyn (NOU 2001:7). Fra de foregående konkrete eksemplene på interessekonflikter og kryssende mål vil vi nå se mer overordnet på hvordan prosessen knyttet til vannforvaltningsplanene fungerer som en slik arena og i hvilken grad disse er forsøkt løst gjennom vannforvaltningsplanarbeidet.

I spørreundersøkelsen ble det spurt om i hvilken grad respondentene mente at arbeidet med vannforvaltningsplanen har bidratt til å synliggjøre aktørenes interesser og å løse interessekonflikter, og resultatene vises i figur 3.6.

⁹⁴ Intervju 16.09



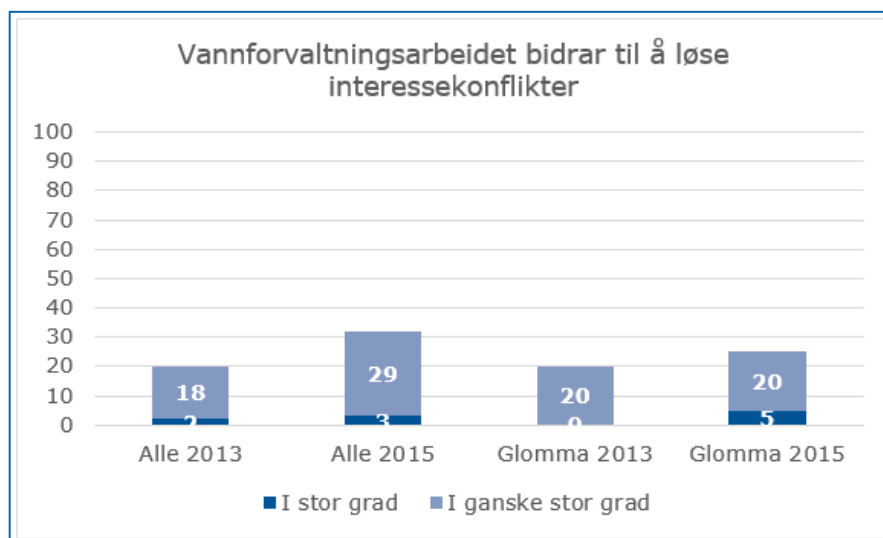
Figur 3.6: Synliggjøring av aktørenes interesser.

I hvor stor grad mener du vannforvaltningsarbeidet har bidratt til å synliggjøre aktørenes interesser?
 (VRU, 2015, N= 231, Glomma=59, 2013, N=301, Glomma =71)

Figuren får fram at omtrent 3 av 4 som har svart på den nasjonale spørreundersøkelsen mener at vannforvaltningsarbeidet synliggjør aktørenes interesser. Her ser vi at andelen er blitt større i 2015, sammenliknet med 2013, noe som er naturlig. Planprosessen var i 2015 kommet lenger, og motstridende interesser og hensyn var antagelig kommet mer opp i dagen – fordi man nå nærmet seg avklaring og prioritering mellom dem. Når det gjelder vannregion Glomma ligger den like over landsgjennomsnittet, men forskjellen er ikke stor. Også her ser man samme tendens til at andelen er blitt større i 2015, sammenliknet med 2013.

Det neste spørsmålet er om aktørene opplever at vannforvaltningsarbeidet bidrar til å løse de interessekonfliktene som kommer til syne i løpet av prosessen. Resultatene vises i grafen under.

Figuren viser interessante tendenser. For det første er det mest slående funnet at selv om arenaen får fram interessekonflikter, så oppleves den i langt mindre grad å fungere som en arena for å løse interessekonflikter. Videre ser vi en interessant tendens til endring over tid. Mens bare 20 prosent av de nasjonale respondentene svarte at vannforvaltningsarbeidet bidro til å løse interessekonflikter i 2013, så svarte 32 prosent dette i 2015. Det kan dermed virke som at arenaen er blitt bedre til å løse konflikter ettersom planarbeidet har skredet fram, noe som ikke er så overraskende. For Glomma ser vi den samme tendensen til endring over tid, men her er resultatene noe lavere for 2015.



Figur 3.7: Vannforvaltningsarbeidet bidrar til å løse interessekonflikter.
I hvor stor grad mener du vannforvaltningsarbeidet har bidratt til å løse interessekonflikter?
(VRU, 2015, N= 231, Glomma=59, 2013, N=301, Glomma = 71)

Dette synes å samsvare godt med de kryssende målene eller målkonfliktene som har blitt løftet fram over. Måten man har jobbet sammen på og de dialogene man har satt i gang har i noen grad ført til å synliggjøre ulike interesser og sektorenes mål, og kan generelt sies å ha ført til økt sammenhengsforståelse blant mange aktører. Heller enn å løse konfliktene har man kanskje fått aktørene til å se annerledes på disse, og økt graden av gjensidig respekt. De kryssende målene som er skissert over synes derfor ikke å oppfattes som konflikter, men er da heller skillelinjer med et konfliktpotensial – der både eksemplet vannkraft og landbruk viser at disse lett kan blusse opp og vekkes til live.

3.5 Forankring i sektor og politisk forankring

Begge eksemplene på kryssende mål synliggjør viktigheten av god forankring i planprosessene. I dette ligger at sektormyndigheter og andre aktører deltar aktivt i planprosessene og at de deltar i disse prosessene med et klart mandat fra sine overordnede myndighetsnivåer. I landbrukseksempelet ser vi at et departement overkjørte lokal enighet og forhandling, og på vannkraft at noe manglende deltagelse og avklaring i prosessene førte til endringer gjennom siste godkjenningrunde.

Enkelte sektors manglende mandat inn i prosessene har vært tydelig i enkelte vannområder. At mange myndigheter og organisasjoner svarer med samme tekst i mange vannregioner er gjennomgående, og forståelig. Men man ser også at noen i i høringsuttalelsene uttaler andre synspunkter enn det man har uttalt inn i diskusjoner i forhandlinger lokalt.

«En ser at [enkelte aktører] svarer med andres tekst i høringer – de sier andre ting der enn det de har sagt internt i vårt vannområde. [Kanskje er det] politisk pynta på.»

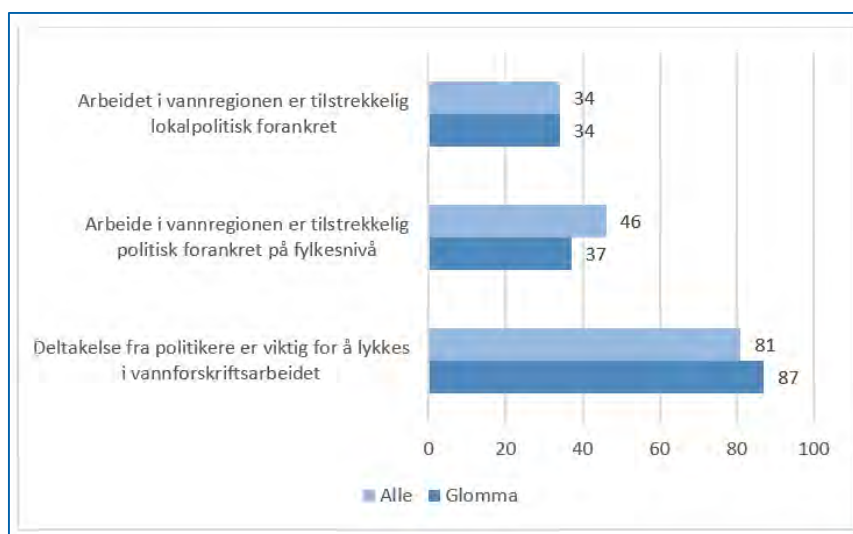
[Det er i alle fall] ikke enighet med det de har sagt og skrevet før når man får den sentrale organisasjonen bak seg»⁹⁵

Enkelte sektormyndigheter har vist dårlig koordinering og forankring mellom regionskontor og nasjonalt nivå. Man har, forteller en fylkesmannsrepresentant, arrangert

«... møter spesiallaga for deres felt og gjort avklaringer, men så kommer det til [hovedkontoret] og så er det helt andre synspunkter på dette. Så de møtene vi har hatt er på en måte ingenting verdt. Det har vært en utfordring.»⁹⁶

Dette viser at det innenfor hver sektor er viktig med forankring i sektorledelsen, og at dette i noen grad har manglet i denne planperioden.

Den politiske forankringen er et relatert aspekt, altså om vannforvaltningen har tilstrekkelig deltagelse fra politiske aktører og om vannforvaltningen som politikkområde taper på styring gjennom flernivånettverk. I spørreundersøkelsen ble deltagerne spurt om de opplever at den nye vannforvaltningen har tilstrekkelig politisk forankring. Figurene nedenfor viser først fordelingen av respondenter som er enige i påstandene i 2013 (figur 3.8), fordelt på landsgjennomsnitt og gjennomsnitt for Glomma, og neste figur viser det samme for 2015 (figur 3.9). Dermed kan vi observere endring av andelen som svarer dette over tid.

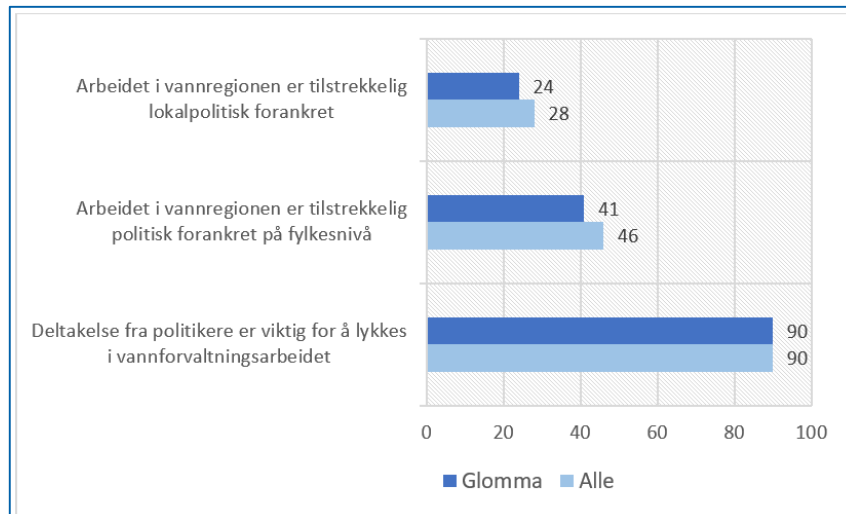


Figur 3.8: Politisk forankring 2013.

Prosentandel som oppgir at de er helt enig eller ganske enig i påstandene om politisk forankring. (2013, N=301, Glomma=71)

⁹⁵ Intervju 16.06

⁹⁶ Intervju 16.11



Figur 3.9: Politisk forankring 2015.

Prosentandel som oppgir at de er helt enig eller ganske enig i påstandene om politisk forankring. (2015, N=231, Glomma=59)

Av figurene ser vi at de aller fleste framholder at deltakelse fra politikere er viktig i vannforvaltningsplanarbeidet. Dermed anerkjennes den lokalpolitiske dimensjonen ved arbeidet, og den styrkes til og med noe fra 2013 til 2015. For det andre viser figuren at et mindretall av deltakerne opplever at arbeidet har vært tilstrekkelig politisk forankret. Hanssen m. fl. (2016) mener her det er særlig urovekkende at det er en lav andel som opplever at arbeidet har vært tilstrekkelig forankret hos lokalpolitikere. Her er det verdt å merke seg at tallene har gått noe ned fra 2013 til 2015, og særlig gjelder dette Glomma. På landsbasis er det bare 28 prosent som rapporterte dette, og for vannregion Glomma er tallet enda lavere, på 24 prosent. Tallene for politisk forankring på fylkesnivå er høyere, 46 prosent for landet generelt og 41 for Vannregion Glomma. Disse funnene tyder på at vannforvaltningsplanprosessene ikke i tilstrekkelig grad har klart å involvere politikere på lokalt og regionalt nivå.

En prosjektleder uttrykte bekymring i løpet av prosessen for at man ikke skulle greie å forankre arbeidet godt nok politisk, og at det skulle oppstå overraskelser når det kom til sluttvedtak i fylkestinget: «... men det var ingen store debatter i de fylkestingsmøtene så vidt jeg har fått med meg. Det tyder jo på at man har overlatt arbeidet til de engasjerte [politikere], og fagfolka i de ulike myndighetene, og godtatt resultatet.»⁹⁷ Manglende reaksjoner og uenighet på fylkesnivå kan her tolkes om et tegn på at politisk forankring likevel ikke har vært et stort problem i gjennomføringen av planprosessen.

3.6 Forventninger til løsning på kryssende mål

Vi viste i forrige del at selv om kryssende mål har vært tilstede i planprosessen – og fortsatt er tilstede – bærer ikke forvaltningsplanen preg av disse uløste konfliktene. Men i den grad kryssende mål og målkonflikter ikke er løst i løpet av planprosessen, hva slags forventninger har de ulike aktørene til hvordan disse skal kunne løses? Her er det tydelig veldig ulik forståelse blant de ulike aktørene.

⁹⁷ Intervju 16.11

Mange ønsker avklaring fra nasjonale myndigheter. Dette kommer klart fram i noen av høringsuttalenene, som denne uttalelsen fra et fylkesmannsembete, spesielt rettet mot utfordringen på landbruksfeltet.

«Å balansere hensynene til økt matproduksjon og godt vannmiljø har vist seg å være spesielt utfordrende. Det er behov for avklaringer fra departementene på hvordan dette prinsipielt skal gjennomføres.»⁹⁸

Ønsket om avklaring fra nasjonale myndigheter ble også uttrykt på workshopen i regi av prosjektet i november 2016, der det ble understreket at på to så viktige samfunnsområder som landbruk og vannmiljø var det viktig at departementene er samstemte, og at man måtte få noen nasjonale føringer, og ikke overføre denne politikken ned til regionalt og/eller lokalt nivå.

Andre svar i intervjuene vi har foretatt synliggjorde lignende ønsker:

«Det er utrolig rart at man ikke kommer videre [i avveiningen mellom jordbruk og miljømål]. Det er egentlig sånn at man skal balansere flere nasjonale miljømål; matsikkerhet, matproduksjon, vannkvalitetsmålene; og hvis man skal ta hensyn til alle disse, så må det legges noen føringer fra departementet. Dette er politikk og kan ikke løses på vannområdenivå. Og kan ikke løses på regionalt nivå.»⁹⁹

«Et innspill til planen var at interessekonflikten kan ikke løses på lokalt nivå – det må løftes gjennom noen nasjonale føringer. Man kan ikke ta disse kampene overalt.»¹⁰⁰

«Det trengs kanskje noen [klarere føringer]. Vi ser jo at departementene jobber veldig imot hverandre der de har sterke målkonflikter seg imellom og som er så sterkt at de liksom i sluttarbeidet overkjører det som er gjort lokalt. Da er det et sterkt behov for at de signalene har kommet tidligere; på en tydeligere måte.»

«Det er to forskjellige beskjeder fra to forskjellige departement; skulle nesten ikke tro det er samme regjering. Hvis staten er sektorisert, så fortsetter denne sektoriseringen nede i planen, slik at det hjelper ikke for oss i styringsgruppa å ta det hele og fulle politiske ansvaret; for vi har ikke kommandolinjene overfor landbruket, eller overfor Miljødirektoratet. Så noe av det ansvaret som vi kunne tatt, får vi ikke tatt. Søylene går nedover fortsatt, og så snakker ikke søylene med hverandre.»¹⁰¹

Disse ønskene om nasjonal avklaring knyttet til kryssende mål tyder på at dagens vannforvaltning fører til en «desentralisering av dilemmaer»; at saker man ikke klarer å løse på nasjonalt nivå blir dytta nedover. På denne måten kan manglende prinsipielle avklaringer av målkonflikter føre til at fylkeskommunene må håndtere nasjonale målkonflikter på regionalt nivå (Langaas 2014). Dette kan sees på som et uunngåelig resultat av en fragmentert forvaltning med relativt tette sektor-skott.

En representant for en fylkeskommune delte ønsket om større grad av avklaring fra nasjonalt hold, men fryktet likevel konsekvensen om det skulle bli for klare føringer:

⁹⁸ Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 1. gangshøring, også Fylkesmannen i Buskerud, landbruks-avdelingen, s.1,

⁹⁹ Intervju 16.06

¹⁰⁰ Intervju 16.06

¹⁰¹ Intervju 16.06

«Jeg tenker med skrekk på at man sentralt skulle si at den og den vannforekomsten er så og så påvirket av landbruket, så der gir vi opp miljømålet. Men det er jo litt det de har gjort på vannkraft.»¹⁰²

Andre respondenter vi har intervjuet i dette prosjektet har likevel ikke på samme måten troen på at nasjonale avklaringer vil være til hjelp i disse situasjonene.

«Men så er jo også intensjonen med arbeidet at det skal være et betydelig lokalt handlingsrom for å gjøre sine prioriteringer; så hvis vi faktisk hadde greid å få de her planprosessene rigget slik at man [lokalt] var aktive - og hadde et eierskap til det – og gjorde sine lokale prioriteringer; da er jeg litt usikker på hvor mye som skal være låst og bundet av sentrale føringer også.»

En av politikerne som har vært aktiv på fylkesnivå mente at det innebar en viss ansvarsfraskrivelse å rope på staten i slike saker.

«For det er litt å mobilisere ordførere og brukerinteresser mot staten; «de må gi oss mere penger» og «de må gi oss tydeligere beskjed om hvordan dette skal løses. [Det er heller] opp til hver og en av oss å bidra til løsninger og avklare målkonflikter. Jeg var også der i begynnelsen at jeg skulle ønske at staten i større grad avklarte målkonfliktene mellom matproduksjon [og vannmiljø] overfor forvaltningen. Men [jeg så etterhvert] at du ikke finner et generelt svar på den motsetningen. Både fordi miljøutfordringene er forskjellige, potensialet for matproduksjon er forskjellig, det er forskjellige jordtyper, det er veldig forskjell på i hvilken erosjonsklasse matjorda er i langs vassdraga. Og å da gi en generell avklaring på at det ene er viktigere enn det andre, det kan man ikke gi. Man må finne ut, i hvilke sammenhenger er det matproduksjonen utfordrer vannkvaliteten i så stor grad at man må redusere den eller må omforme den. Eller i hvilke tilfeller er det sånn at vannkvaliteten er på et slikt akseptabelt nivå at man kan godta at det er matproduksjonen helt inntil vassdraga og at man ikke skader så mye at matproduksjonen bør reduseres. Det er jo de avklaringene man er pålagt å klare å løse lokalt. Men det er det mange som kvier seg for. [...] For det er litt tøft for kommunene å foreta de avklaringene i en del sammenhenger.»¹⁰³

Denne politikeren mente med dette at disse målkonfliktene var nettopp der lokalpolitikken skulle komme inn og gjøre nødvendige og kontekst-spesifikke, lokale avveininger. Samtidig som mange ønsket nasjonale avklaringer av viktige målkonflikter knyttet til vannforvaltningen var det også en erkjennelse av at dette ikke nødvendigvis vil gå i fordel vannmiljø – heller tvert imot – men at avklaring likevel var viktig.

Et siste poeng som kom opp i intervjuene var i hvilken grad man med flyttingen av ansvaret for planprosessen fra fylkesmannen til fylkeskommunen mistet kanaler for innflytelse. I dette lå det hos noen en forventning om at fylkesmannen i større grad kunne øve press oppover i systemet mot nasjonale myndigheter. Dette ble imidlertid avvist av en fylkespolitiker som mente at dette hadde vært forsøkt i pilotperioden, men uten at man hadde lyktes. Andre mente at man ved omleggingen heller har styrket den viktigste kanalen for innflytelse på nasjonale myndigheter; den politiske kanalen. En representant for fylkesmannen uttalte, sammen med en bemerkning om at mye av dette arbeidet ikke burde være politikk, at

¹⁰² Intervju 16.09

¹⁰³ Intervju 16.06

«når fylkespolitikere bruker sine politiske kanaler for å oppnå ting inn mot storting og regjering, så har de en kanal som [fylkesmannen]absolutt ikke har. Så det er en styrke! Hvis man har et lokalt engasjement – og stanger hodet i veggen i byråkratiet – men får med seg politikerne på det, så har man en kanal vi ikke hadde før [...] Det kan være en ny måte å få gjort ting på.»¹⁰⁴

4 Samhandling og samordning i flernivånettverk

I dette kapittelet gjør vi en analyse av samhandling og samordning i flernivånettverk som ligger tett opp til Hanssen m. fl.'s nasjonale gjennomgang (2016). Etter en kort oppsummering av denne nasjonale analysen gjør vi en tilsvarende drøfting for vannregion Glomma.

Den nye vannforvaltningsmodellen innfører nye samordnende mekanismer og arenaer. For å måle om vannforvaltningen virker samordnende har Hanssen m. fl. (2016) laget en modell, hvor trinnene i trappen kan forstås som å være grader av samordning. Trinn 1 beskriver koordinering av kunnskap, hvor aktørene gjensidig deler informasjon og erfaringer. Trinn 2 beskriver hvordan dette igjen kan føre til en koordinering av virkelighetsoppfatninger, og til utvikling av felles verdensanskuelse, problemforståelse og løsningsforståelse. Trinn 3 beskriver koordineringen av faktisk adferd, ved at aktørene på bakgrunn av de to første trinnene endrer praksis i egen sektor, enten fordi de ønsker å samordne sine tiltak med omverdenen, fordi de ser at deres opprinnelige adferd underminerer adferden til andre aktører, eller for å oppnå synergieffekter. Trinn 4 er når aktørene ikke bare endrer adferd i egen virksomhet, men faktisk arbeider sammen med andre sektorer og myndighetsnivåer for å utvikle felles tiltak.

For å kunne si noe om graden av samordning i vannforvaltningen ble det i spørreundersøkelsen spurt om hva vannforvaltningsarbeidet har bidratt til inn mot de forskjellige «trinnene» skissert over. Respondentene fikk spørsmålene både i 2013-surveyen og 2015-surveyen, for å kunne spore endringer utover i plansyklusen. Figuren under viser kategoriseringen (trappen) med gjennomsnittstall på landsbasis fra begge surveyene.

Figuren viser at vannforskriftsarbeidet særlig synes å bidra til de to nederste trinnene, informasjons-, erfarings- og kunnskapsspredning, samt utvikling av felles virkelighetsforståelse og problemforståelse. Det er færre som rapporterer at arbeidet har hatt effekt på hvordan man *faktisk* jobber i egen sektor. Likevel rapporterer over 40 prosent om endret adferd i egen sektor for å unngå å underminere andre sektors innsats for vannmiljø, og noen flere rapporterer om at vannforskriftsarbeidet har ført til utvikling av felles tiltak på tvers for å nå miljømålet. Dette er relativt høye tall. Svarene for vannregion Glomma fra 2015 er lagt inn i siste kolonne i figuren. Vi ser at disse ikke skiller seg nevneverdig ut fra de nasjonale tallene fra 2015.

¹⁰⁴ Intervju 16.06



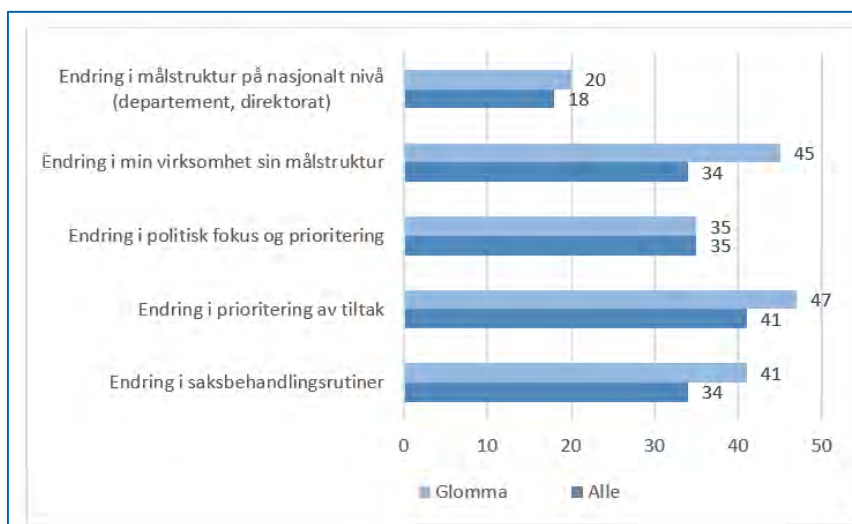
Figur 4.1: Samordning – trappetrinnsmodell.

I hvor stor grad mener aktørene at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til; prosent «I stor grad» og «I nokså stor grad»?
(N 2013=301, N 2015= 231, G 2015:59)

Generelt ser vi en tendens til økning fra 2013 til 2015, nesten for alle trinnene. Når det gjelder informasjons-, erfarings og kunnskapsdeling opplever hele 78 prosent at vannforvaltningsarbeidet i stor eller nokså stor grad har bidratt med dette. Dette er 20 prosent mer enn i 2013, hvor 58 prosent rapporterte det samme. For vannregion Glomma er tallene enda høyere, 83 prosent. Dette tyder på at det planprosessuelle har kommet inn på et godt spor i denne vannregionen. Også når det gjelder utvikling av felles verdensanskuelse og problemforståelse på tvers av sektorer, så ser vi en endring fra 55 prosent i 2013 til 65 prosent i 2015. Dette tyder på at arenaene i vannforvaltningsarbeidet nå i større grad fungerer som lærende arenaer hvor aktørene deler erfaringer og informasjon.

Videre kan man utfra svarene som relaterer seg til trinn 3 si noe om vannforskriftens mål har ført til endring i ulike myndigheters adferd og virksomhetenes praksis knyttet til rutiner, prioriteringer og andre vurderinger. Figur 4.1 viser for det første at en relativ stor andel på landsbasis rapporterer om endringer i sin virksomhets praksis. Dette gjelder også for deltakerne i vannregion Glomma. I Hanssen m. fl. (2016) kan man se dette brutt ned på ulike aktørgrupper, men dette har ikke vært hensiktsmessig for en vannregion alene.

Figur 4.2 viser at målstrukturen på nasjonalt nivå i minst grad oppleves å ha endret seg, men at respondentene i større grad rapporterer om endret målstruktur i egen virksomhet. Her ser vi at resultatene for Glomma er høyere enn for landsgjennomsnittet, henholdsvis 45 prosent og 34 prosent.



Figur 4.2: Endring i virksomhets praksis.

Har vannforvaltningsarbeidet ført til endringer i din virksomhets praksis?
 Prosentandel som svarer «I stor grad» og «I noen grad»
 (2015: N=231, Glomma=59, 2013: N=301, Glomma 71)

Over en tredjedel rapporterer likevel at de opplever en endring i politisk fokus og prioritering, og her er det ingen forskjell mellom Glomma og landsgjennomsnittet. Videre er det overraskende mange som rapporterer om faktisk endring av praksis, gjennom endring i prioritering og saksbehandlingsrutiner. Nesten halvparten (47 prosent) av respondentene fra Glomma rapporterer om endring i prioritering av tiltak, og også landsgjennomsnittet er overraskende høyt. Inntrykket fra intervjuundersøkelsen modererer dette bildet noe, men det kan se ut til at den siste planperioden kan ha ført til økt bevisstgjøring hos mange myndighetsaktører.

Hanssen m. fl. (2016) tolker disse tallene til at vanddirektivet, gjennom vannforskriften, har ført til en viss grad av policyintegrering, selv om denne ikke nødvendigvis er like sterk som figuren overfor gir inntrykk av.

En fylkespolitiker uttrykte at selv om resultatene på vannkvalitetsmålene kunne være beskjedne, hadde prosessen i alle fall økt sammenhengsforståelsen i vannforvaltningsarbeidet:

«Det man har klart er å skape en helhetlig forståelse for at vannet renner fra øverst til nederst, og at man derfor må samarbeide.»¹⁰⁵

En informant fra en fylkeskommune understreket også en slik økt bevisstgjøring og en økt sammenhengsforståelse er noe av det viktigste man har oppnådd igjennom denne planprosessen:

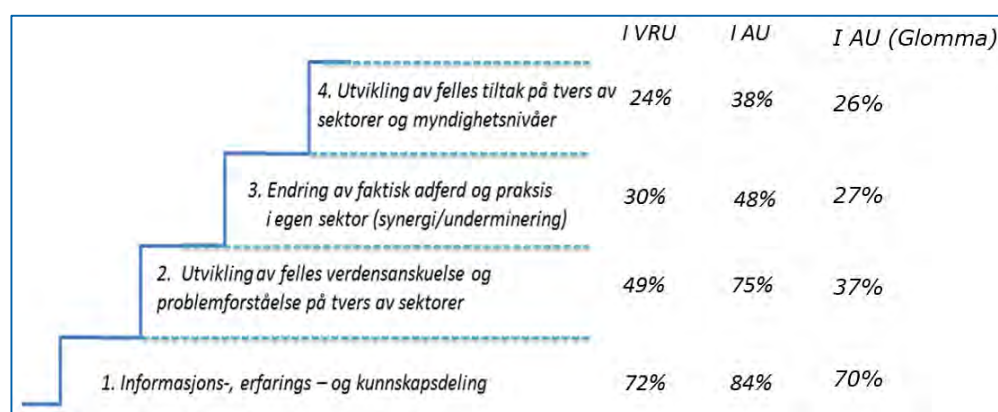
«Jeg synes egentlig at engasjementet bare øker i takt med sammenhengsforståelsen. Jeg synes det har gått fra å være et sånn på-siden-fokus – at dette har noe med natur- og havkvalitet der ute - til at folk har begynt å ta inn over seg at det handler om deres hverdag; om elektrisitet, drikkevann – at en helhetsforståelse begynner å komme inn hos alle som jobber med det. Det er sånn som jeg opplever det nå.»¹⁰⁶

¹⁰⁵ Intervju 16.06

¹⁰⁶ Intervju 16.06

4.1 Nettverksarenaer

I hvor stor grad fungerer de formelle nettverksarenaene som er innført i vannforvaltningen som gode arenaer for å oppnå resultat i form av de fire trinnene i trappen? Vannforskriften fastsetter at hver vannregion skal opprette et vannregionutvalg (VRU) med alle relevante myndigheter representert. Dette har ofte et arbeidsutvalg (AU) som møtes oftere. I surveyen ble deltakerne, som er deltakere i VRU, bedt om å rapportere hvordan de opplevde at de ulike arenaene var hensiktsmessige for å oppnå forskjellige resultat.



Figur 4.3: Opplevelse av arenaer.

*I hvor stor grad opplever du at møtene på de ulike arenaene fungerer som:
Prosent av de som har oppgitt at de deltar på arenaene som oppgir «I stor grad» og «I ganske stor grad»
(N=231, Glomma= 59)*

Figur 4.3 viser oppfatningene om hvilke resultat nettverksarenaene bidrar til. Vi ser at de formelle arenaene fungerer best til informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling. Men deltakerne opplever også at arenaene har ført til utvikling av felles verdensanskuelse og problemforståelse – og her vurderes AU langt høyere enn VRU på nasjonalt nivå. Andelen er betydelig lavere på neste to trinn som gjelder endring av faktisk adferd i egen sektor, og utvikling av felles tiltak på tvers. På nasjonalt plan kan vi basert på dette si at arbeidsutvalget er den arenaen som i størst grad synes å fungere som en god samarbeidsarena. Om vi så sammenligner dette med besvarelsene på samme spørsmålet fra 2013 (se Hanssen m. f. 2016) ser vi at bildet er noenlunde likt, med unntak av at litt flere rapporterer om at arbeidet i AU bidrar til endring i faktisk adferd og praksis (trinn 3). Ellers stod vurderingen av trinn 3 og 4 noe sterkere i 2013.

Når vi skiller ut tallene for vannregion Glomma, som presenteres i den siste kolonnen i figuren, så fraviker Glomma fra dette bildet når det gjelder AU. Forklaringen ligger antageligvis i at Glomma ikke har et uttalt AU, men en «administrativ arbeidsgruppe» som består av fylkeskommuner, fylkesmenn og statlige sektormyndigheter. Dette er en relativt liten gruppe, som ikke mange kan rapportere at de har erfaringer fra.

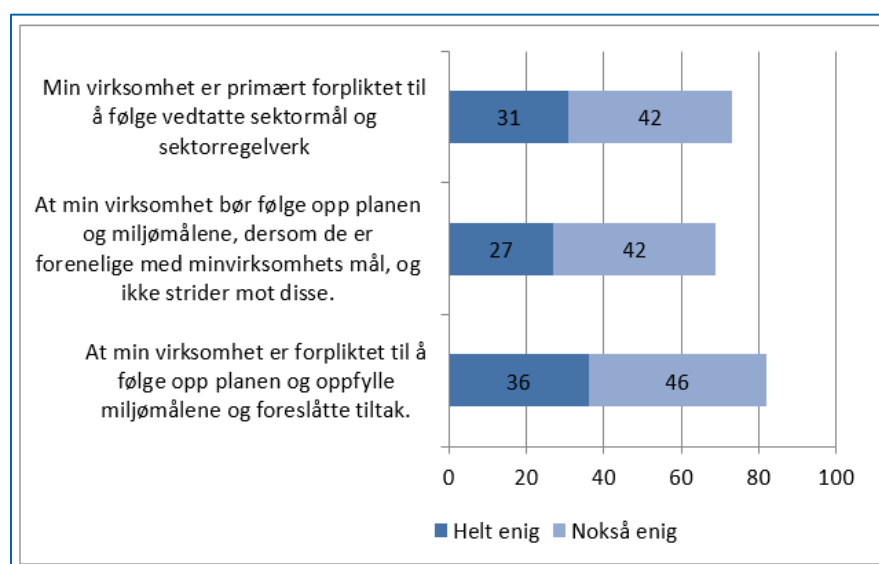
4.2 Forpliktelse

Vi har vært inne på at planprosessen i en viss grad har vært prega av svak forankring både politisk og innen sektorene. En av prosjektlederne mente at forvaltningsplanen

hadde gått igjennom – ikke fordi sektorene nødvendigvis var enig i tiltakene og prioriteringene – men heller fordi man ikke helt hadde forholdt seg til planarbeidet. Spørsmålet blir da «kommer man til å forholde seg til [den godkjente] planen?»¹⁰⁷

Noe av det mange informanter har trukket fram som utfordrende er forpliktelsesdimensjonen ved den regionale vannforvaltningsplanen. Vannforvaltningsplanen har en formell status som regional plan i henhold til plan- og bygningsloven (2008) og skal derfor legges til grunn for kommunal, regional og statlig planlegging og virksomhet. I vannforskriften står det videre at "godkjente vannforvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen" (§ 29). Gjennom spørreundersøkelsen ble det gjort forsøk på å avdekke om det var variasjon i hvordan deltakerne oppfatter denne forpliktelsen, ved å undersøke hvilken tolkning av paragrafen som var mest utbredt. I figur 4.4 vises så hvordan respondentene forholdt seg til tre påstander som var ment å fange opp mulige motsetningsforhold mellom miljømålene i vannregionens forvaltningsplan, og sektorenes egne mål.

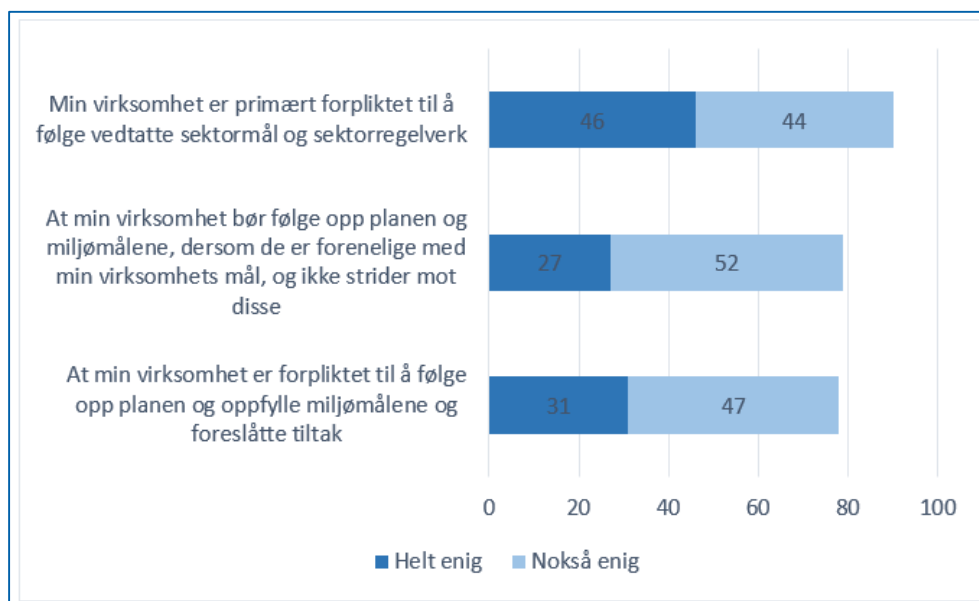
Den første påstanden vektlegger sektorenes mål, den siste vektlegger miljømålene i forvaltningsplanen. Påstanden i midten indikerer en avveining mellom disse. Det framkommer at flertallet er helt eller nokså enige i alle de tre påstandene. Svarfordelingene tyder derfor på at mange av respondentene ikke oppfatter at det kan være et motsetningsforhold mellom sektormålene og miljømålene i forvaltningsplanen. Om vi trekker ut svarene for vannregion Glomma ser vi en viss overvekt av enighet med den første påstanden (figur 4.5). Dette kan tolkes som en mindre aksept enn for landsgjennomsnittet for at miljømålene i forvaltningsplanen har første prioritet, og at vi dermed ser en sterkere anerkjennelse av forpliktelseelementet på landsbasis.



Figur 4.4: Forpliktelse - nasjonalt.

Hva oppfatter du at Vannforskriftens bestemmelse om forpliktelse i innebærer?
(2015 N=231)

¹⁰⁷ Intervju 16.11



Figur 4.5: Forpliktelse - Glomma.

Hva oppfatter du at Vannforskriftens bestemmelse om forpliktelse i innebærer?
(Glomma=59)

Flere av informantene våre var opptatt av å framheve problemene som oppstår når man fokuserer på hvordan ulike sektorer bør forplikte seg mer enn andre, at dette ofte har blitt et «svarteper-spill» om hvem som har gjort mest og bør gjøre mer. Det knytter seg også til at det i enkelte sektorer er mye enklere å vise til kostnader av tiltak, som i vann- og avløpssektoren. En fylkespolitiker framholdt den felles forpliktelse han mente at alle bør føle:

«Man kan alltid diskutere hvem som har gjort mest og minst, og hvor ting monner mest osv. Men jeg har lite tro på at den typen diskusjoner vil føre fram [og har lagt] vekt på at hver enkelt må føle lik forpliktelse. [...] Det er jo både den velsignelsen og forbannelsen at vann berører alle, som gjør at det på et vis er lett å skape engasjement rundt vann, men vanskelig å plassere ansvar. Det må gå på å understreke vannet som den felles ressursen og felles gode som det er, og at da må alle faktisk ta ansvar. Å peke på alle er jo ofte det å ikke peke på noen, men i dette tilfellet blir det at vi faktisk forplikter hverandre. Det er noe av det som er det aller viktigste; at alle opplever at planen forplikter.»¹⁰⁸

En av dem som hadde fulgt prosessen siden starten av implementering av vanddirektivet hadde følgende betraktning om viktigheten av og utfordringen med forpliktelse:

«[Forpliktelse]er nøkkelen til hele arbeidet, og jeg tenkte at når vannforskriften kom kan vi endelig få det verktøyet vi trenger. Så er det litt frustrerende at det er så lite forpliktelse som det er. Jeg synes vi mangler et verktøy eller et system for hvordan man skal fange opp de som ikke bidrar og forplikte dem mer. Dette er ikke juridisk bindende og alle sektorer skal selv finne ut hva de vil gjøre og hvis ikke de vil gjøre de tiltaka som står i programmet så er det helt greit det, bare de gjør noen andre tiltak osv. [Og] så stopper det der, nettopp fordi alt er så frivillig.»¹⁰⁹

¹⁰⁸ Intervju 16.06

¹⁰⁹ Intervju 16.06

4.3 Vann som plansak

En generell betraktning som mange delte var at kommunene føler stor grad av eierskap til vannforvaltningsarbeidet, og at dette kan knytte seg direkte til pålegg, f. eks. på vann og avløp. Andre mente her at innen det som er kommunenes ansvar er det liten mulighet til å legge press på kommunene:

«Det er lite maktmidler til å tvinge igjennom at kommunene skal gjøre noe de ikke har lyst til. De virkemidlene er jo nesten ikke eksisterende. Så vi er avhengige av at kommunene faktisk vil dette her».

Kommunenes ønsker også muligheter til å følge opp forvaltningsplanene henger sammen med hvordan vannforvaltning integreres i annet planarbeid i kommunene. Nettopp denne integreringen av vann som plansak er noe som flere har satt fingeren på.

«det er fortsatt noe prosjektpreg over dette. Man møtes i grupper og går hver til sitt. Men [det gjenstår] å få det mer inn i den ordinære organisasjonen i kommuner»¹¹⁰

Ett synspunkt gikk på at vannforvaltningen gjennom nåværende forvaltningsstruktur i noen grad er fjernet fra kommunene til høyere nivå og strukturer. Når man på denne måten løfter noen biter av forvaltningen og tar det ut av de ordinære prosessene, gjør man vann til noe spesielt, heller enn å ta det inn i det ordinære planarbeidet i kommunene. Et forslag for å komme dette i møte kunne være å sørge for en vannkoordinator i hver kommune:

«Ja, for hvis vi gjør det, så er vi jo litt nærmere. Da er vi tilbake på kommunenes ordinære arbeidsstokk og de er vant til å drive planlegging i sin kommune».¹¹¹

En fylkesmannsrepresentant ønsket seg derfor en organisering som var basert på de eksisterende forvaltningsnivåene:

«skal man lykkes med [vannforvaltningen] den må den forankres inn i kommunenes eget planarbeid, og da er det en fordel hvis vi har en inndeling som passer med det».¹¹²

Fra fylkeskommunehold ble også denne integreringen i planarbeidet i kommunene sett på som et viktig fokus:

«Den største utfordringen nå er å få [vannforvaltningen] innarbeidet i planarbeidet i kommunene og å få de som jobber med kommuneplaner og arealplaner involvert i prosessen nå. Det er en stor jobb som vi sikkert kunne gjort mere av i innledningsfasen [...] «sånn at [vannforvaltningsplanene] ikke blir på utsida – og det har de vært når vi har laget tiltaksanalyser».¹¹³

4.4 Vann som politisk sak

Diskusjonene om forankring og forpliktelse leder oss over på det politiske engasjementet knyttet til vannforvaltningen og i hvilken grad man klart å gjøre «vann» til en politisk sak i løpet av planprosessen. I følge en fylkespolitiker har man ikke lykkes i dette:

¹¹⁰ Intervju 16.09

¹¹¹ Intervju 16.11

¹¹² Intervju 16.11

¹¹³ Intervju 16.06

«Vann er verdens viktigste ressurs - alle skjønner det. Men så er det ikke alle som skjønner at norsk vannkvalitet ikke er så god som vi trodde. Men hvis du får et sånt [plan-] dokument, så er det ikke mulig å lage et leserbrev av det. Her har de gjort gull om til gråstein. Man har gjort vann til noe upolitisk – gjort det til en plan som er viktig, men som man ikke helt skjønner hvordan skal følges opp og av hvem [...] Det er jo ingen diskusjon om dette på stortingsnivå. Det er jo ingen stortingsmelding på vannforvaltning i Norge. Det hadde den kanskje fortjent [...] eller mangler vi en vannmelding i fylkestinget?»¹¹⁴

Et spørsmål mange har stilt seg er om «vann» som sak ikke er så politisk interessant lengre. «Det går jo litt i bølger», fortalte en av informantene. «Det var tidligere my fokus på vann, vannmiljø og vannkvalitet, men nå er ikke det så "hot" lengre. Det er andre ting som det er mye mer fokus på, som klima. Vi er liksom ikke så på banen lengre.»¹¹⁵

Dette peker videre på en tilbakemelding som gikk igjen i mange av intervjuene; følelsen av at mye av engasjementet knyttet til vannforvaltningsprosessene var borte. Mange av de som er aktive i dette arbeidet har vært med i mange år og husker tilbake til tiden da vannforskriften ble innført, da det var store forventinger både til prosess og utfall, og at man skulle se tidlig effekt av arbeidet etter få år. En fylkesmannsrepresentant uttrykte dette slik:

«Det er litt dabbende engasjement, eller utmattelsessyndrom, hos en del aktører. Jeg husker at vi hadde første infomøte [og] da var det stinn brakke. Når vi hadde det siste møtet i det vi skulle sende fra oss planarbeidet var det «tomt». Det er jo fordi vi ikke greier å vise essensen i dette. Dokumentene er laga på en slik måte at alle disse frivillige som brenner for noe i vassdragene, de slokna undervegs. [...] Det er mange som engasjerer seg på ulike områder av vannforvaltninga i fylket her; men de har ikke tent på dette arbeidet. Det har liksom blitt litt virkelighetsfjernt og tannløst. Og jeg skjønner hvorfor. Det er krevende å få formidla [som noe] meningsfylt. For de ønsker jo å sette seg ned å diskutere – hva gjør vi med elva vår? Og ikke se svære matriser med vannforekomstene merka med rødt, gult og grønt.»¹¹⁶

En representant for brukerinteresser hadde lignende observasjoner:

«Jeg har gått i gjennom en prosess der jeg i begynnelsen hadde kjempestore forventninger til arbeidet, men mistet litt gløden etter hvert fordi det har blitt en veldig byråkratisk papirmølle, med lite penger og lite makt, som gir lite resultater. [...] Det er en fornuftig måte å organisere på, men det er vanskelig å oppnå resultater slik det er i dag. Lite penger som settes av og vannregionmyndigheten har ingen egen forskrift til å vedta ting, og er avhengig av andre til å gjøre vedtak hele tida. Det er logisk, men allikevel, det kan føles litt tungt.»¹¹⁷

En mulig forklaring på det manglende politiske engasjement er at man kanskje mangler de politikerne som er villige til å fronte vann som sak. Ordførere og lokalpolitikere synes å være mer engasjert i saker som går på vann og avløp, som er viktige lokale tjenesteoppgaver, og som kanskje er påskyndet av vannforskriftsarbeidet, men som ville vært i fokus uansett. En politiker på fylkesnivå erkjente at å fronte

¹¹⁴ Intervju 16.09

¹¹⁵ Intervju 16.06

¹¹⁶ Intervju 16.11

¹¹⁷ Intervju 16.10

vannforvaltningsarbeidet var vanskelig da det ikke ligner på det man som politiker ellers driver med. Selv med mye politisk erfaring kviet denne politikeren seg for å gi intervju på dette da

«jeg sannelig ikke vet hva jeg skal svare. På miljø, kollektivtrafikk og skolepoltikk hadde jeg vært klar, men ikke her. Kan ikke oppsummere det i en 3-4 punkts plan.»¹¹⁸

Et annet moment knyttet til følelsen av dalende interesse er at prioritering av vannforvaltningen ikke synes like prekær som for noen år siden. For noen settes dette i sammenheng med at det var mye statlige midler satt inn i pilotområdene, med tilsvarende mye engasjement fra både politikere, gårdbrukere og andre – ut i fra en felles tanke om en «krisesituasjon». Når man så har kommet over i «driftsfasen» så faller noe av engasjementet ifra:

«Man tenker vel litt sånn at "nå går det bra". Tiltakene er på plass og man tror ikke at det er krise lengre.»¹¹⁹

Andre ser endringer i tidsperspektivet som en av utfordringene:

«Nå ser man egentlig dette over et mye lengre tidsperspektiv [...] Det man ikke får til innen 2021 det løfter man videre til neste syklus. Kanskje har det svekket noe av den offensive driven her.»¹²⁰

I diskusjoner i ett vannområde ble det lagt vekt på at utsatte miljømål i litt for stor grad er brukt der man kanskje kunne satt mindre strenge miljømål. Poenget her var at nettopp denne typen diskusjon kunne være med å løfte opp vann som lokalpolitisk sak:

«Det er sånne ting det kunne vært politikk i. «Det er helt uakseptabelt at man lokalt har gitt utsatt miljømål. Vi skal forholde oss til vannforskriften og at det skal være god vannkvalitet i 2021.»¹²¹

Liksom for generelle brukerinteresser er også det å kunne vise effekten av tiltak – og få synliggjort når tiltak virker – noe som ble framhevet som viktig for politisk engasjement. Denne typen mobilisering og bevisstgjøring gjennom informasjonsarbeid anses som viktig. Dette er noe vannområdene har begrensede ressurser til og derfor var det noen, som denne lokalpolitikeren, som ønsket nasjonale kampanjer for å få satt vann på dagsorden:

«Det kanskje trengs nasjonale kampanjer? Det er det å få synliggjort og vise vannforekomstene. Vi tror vi har så mye rent vann; det er jo det verste. Vi kan begynne der...»¹²²

Andre forslag gikk på å klare å løfte fram de riktige sakene for å mobilisere politisk interesse:

«Jo større utfordringer, jo mer engasjerer det på det politiske nivået, og det er jo naturlig, så når folk mister badevann og når drikkevannskilder er trua, eller arter forsvinner – da blir det en mobilisering fra innbyggere og interesser som gjør at politikere engasjerer seg. Det andre er jo når man ser at det blir store kostnader eller store konflikter rundt tiltaksgjennomføring, og særlig hvis det da er en kamp om hvem det er som har ansvaret.»¹²³

¹¹⁸ Intervju 16.09

¹¹⁹ Intervju 16.10

¹²⁰ Intervju 16.06

¹²¹ Intervju 16.06

¹²² Intervju 16.06

¹²³ Intervju 16.06

Noen framhevet også at det er først når det er konkrete prioriteringer knyttet til tiltak og kostnader at politikere klarer å tre inn i dette saksfeltet:

«Det skjedde nok litt mer [politisk mobilisering] etter hvert når man har begynt å se kostnader, og da blir det jo mer slik at ordførere blir mobilisert igjen. Kanskje man politisk trekker seg litt tilbake i begynnelsen av en planperiode og lar faget jobbe litt og så ser man at de politiske aspektene kommer inn etter hvert, når resultater dukker opp og man er avhengig av tiltaksgjennomføring?»¹²⁴

En spådom fra en fylkespolitiker var at kostnadene på en del områder kommer til å øke såpass betydelig at det politiske trykket dermed også vil øke over tid. Samtidig som dette var ønsket var politikeren bekymring at det med dette vil bli en utfordring å ivareta fagligheten og at

«den kunnskapsbaserte inngangen kan blir noe svekka. At man snakker i litt store ord og forenkla budskap, og får mobilisert stortingspolitikere og slikt, da kan det jo bli en større avstand mellom de som har dette som fag og de politiske frontfigurer.»¹²⁵

Som med medvirkning og deltagelse mer generelt, som vi har vært inne på tidligere, er språk en viktig faktor også for å engasjere politikere. Organiseringen rundt implementering av vanddirektivet og språket knyttet til dette blir av mange sett på som utfordrende for både politikere og allmennheten å forstå og bli fortrolig med.

«I kjernen er dette veldig enkelt og logisk og lett forståelig, men det blir et sånt vanddirektivspråk som er fremmedgjørende»¹²⁶

«Å klare å transformere innholdet i disse prosessene over til et forståelig språk som gjør at politikere kan gå inn og orientere seg og mene noe om tiltak – det er nesten umulig. Det blir veldig mye makt hos administrasjonen og hos de som sitter og bearbeider saksframlegg.»¹²⁷

Det ble også fortalt om plutselige endringer av metodikk knyttet til overvåkning som gjorde at vannforekomster plutselig gikk fra «svært god» til «moderat» tilstand – uten at det har vært noen endringer ellers:

«Og så skal du kommunisere det til politikerne som er så gira på å være best i klassen?»¹²⁸

Noen mente også at for å kunne legge til rette for økt deltagelse må man også litt ut over en streng tolkning av vannforskriftens ramme og i større grad ta hensyn til bruks- og nytteverdi. Dette ble av enkelte sett som avgjørende for politisk oppslutning om å bruke store ressurser på å nå vannforvaltningsmålene man har satt.

«Økologisk tilstand, nitrogen og fosfor skaper ikke den store entusiasmen i kommune-styrene, mens bruksverdien og nytteverdien til vann, det kan skape stor entusiasme uansett om det knyttes til matproduksjon, reiseliv, badevann eller opplevelser.»

En representant for fylkesmannsembetet mente det var bra at man i større grad fokuserte på beskrivelser av bruks- og nytteverdi, men etterlyste verktøy for å

¹²⁴ Intervju 16.06

¹²⁵ Intervju 16.06

¹²⁶ Intervju 16.06

¹²⁷ Intervju 16.06

¹²⁸ Intervju 16.06

kvantifisere disse.¹²⁹ Noen framhevet også at prosjektlederne hadde en viktig rolle knyttet til å øke det politiske engasjementet:

«Prosjektlederen må i større i grad involvere og invitere seg inn i formannskap i kommunene for å få andre politikere interessert i arbeidet. Slike politiske møter er nok ikke prioritert godt nok.»¹³⁰

¹²⁹ Intervju 16.06
¹³⁰ Intervju 16.06

5 Positive element og forbedringspunkt fra erfaringer med planarbeidet

Basert på den foregående presentasjonen av våre funn og diskusjonen av disse oppsummerer vi her med noen anbefalinger til hvordan vannregion Glomma kan forbedre vannforvaltningsplanarbeidet i neste planperiode. Vi fokuserer her på viktige erfaringer, lærdommer og positive prosesselement fra planprosessen. Ettersom den første planperioden har vært en sosial læringsprosess og ressursituasjonen inn i neste planperiode ikke er kjent ser vi det som vanskelig å gi helhetlige anbefalinger, men retter heller søkelyset på enkeltområder der vi ser forbedringspotensial.

- **Medvirkning.** En bedre og bredere medvirkning fra brukerinteresser og den generelle befolkningen er etterspurt av mange og er ett område der har man mye å hente. Gode og deltagende prosesser ved inngangen til ny planperiode synes her sentralt for å vekke interesse og deltagelse videre gjennom hele planprosessen. Bedre toveis-dialog med ulike interesse- og brukerorganisasjoner i forbindelse med høringsrundene er også noe som er framhevet, da det spesifikt savnes tilbakemelding på hvordan høringsinnspillene vurderes og tas inn i planene. Dette vil kunne styrke medvirkning og deltagelse i prosessen.
- **Formidling.** Å formidle hva som gjøres i arbeidet med vannmiljø lokalt er av mange løftet fram som essensielt. Konkret kan man i større grad lage prosjekter rettet mot enkelte vannforekomster, påvirkningsområder eller tiltaksområder for å vise hva man så langt har oppnådd med dette arbeidet. Det er også foreslått å mobilisere til nasjonale kampanjer for å sette vannmiljø på den politiske dagsordenen.
- **Kunnskap.** Det etterspørres mer ressurser til forskning, forsøk og overvåkning knyttet til naturtilstand og tiltak. Samtidig viser våre undersøkelser at det er behov for å øke bredden i kunnskapstilfanget. Blant annet ser vi at det er på økonomisk tiltakskunnskap at behovet er størst. Generelt bør det også legges til rette for å ta inn mer erfaringsbasert, skjønnsbasert og praktisk kunnskap, ved f.eks. i større grad ta inn ikke-faglige aktører i dette arbeidet.
- **Vannregionens nettverksarenaer.** Vår gjennomgang tyder på at vannregionutvalget som formell arena på vannregionsnivå fungerer godt til informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling. Likevel er det noe frustrasjon med de regionale nettverksarenaene for en så stor vannregion som Glomma. Referansegruppen på regionsnivå er særlig krevende. Hva disse arenaene best kan brukes til er noe vannregionmyndigheten bør fortsette å ha fokus på. Våre undersøkelser tyder på at flere vannforvaltningspolitiske dilemmaer, avveininger og prioriteringer bør opp på de arenaene der politikere er en hovedgruppe.
- **Vannområdene.** Fag- og temagruppene til vannområdene synes å være den viktigste arenaen for medvirkning, og prosesskompetanse og ressurser på dette nivået burde prioriteres. Vannregionens tilrettelegging for et prosjektlederforum trekkes også fram som viktig for arbeidet på tvers av vannområdene. Vannregion

Glommas deltagelse i den Europeiske kollegavurderingen vurderes som en viktig og nyttig øvelse for læring og utvikling.

- **Kryssende mål.** Selv om det ikke foreligger uenigheter i den godkjente forvaltningsplanen for vannregion Glomma har kryssende mål i planarbeidet kommet tydelig fram i vår gjennomgang. Til tross for tilløp til konflikter på enkelte sektorer og saksområder i løpet av planperioden er det tydelig at man i vannregion Glomma har klart å jobbe godt med å skape økt forståelse mellom partene som igjen har dempet konfliktnivået, og lagt et godt grunnlag for videre samarbeid i ny planprosess. Dialogen man har satt i gang bør aktivt holdes ved like.
- **Forankring.** Vi ser klare tegne på at forankring i planprosessen har vært varierende mellom ulike sektorer og aktører. Likevel synes dette ikke å være et stort problem all den tid forvaltningsplanen er godkjent av fylkesting og departement uten større konflikter. Et større spørsmål er i hvilken grad planen som foreligger er forpliktende når man kommer til tiltaksgjennomføring i sektorene. En konkret utfordring er å klare å engasjere politiske nivå i kommunene i en ny planperiode, samtidig som administrativ ledelse og rådmenn mobiliseres for arbeidet med tiltaksgjennomføringen.

Referanser

- Barkved, L. J. og G. S. Hanssen (2015) *Klimatilpasning i vannforskriftsarbeidet – forstudie*, NIVA RAPPORT, L.NR. 6849-2015, Norsk Institutt for Vannforskning.
- Hanssen, G.S., S. Hovik og G.C. Hundere (2014) Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 30(3), 155–180
- Hanssen, G. S., S. Hovik, M. Indset, J. E. Klausen (2016) Sammen om vannet: Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv, NIBR-rapport 2016:22
- Iversen, A. (2017) Helhetlig vannforvaltning: Veien hit og veien videre. <http://www.vannportalen.no/nyheter/2017/jan-mars/anders/>
- Langaas, S. (2014) Kronglete vei mot bedre vannmiljø, Kronikk i Nationen 28.07.2014
- Miljødirektoratet (2016) Oppsummering av spørreundersøkelse. Evaluering av vannforskriftsarbeidet 2010 – 2015. Versjon 160205
- Movik, S. og K B. Stokke (2015) Contested knowledges, contested responsibilities: The EU Water Framework Directive and salmon farming in Norway, *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 69:4,
- Riksrevisjonen (2016) Riksrevisjonens undersøkelse av Klima- og miljødepartementets arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene. Riksrevisjonen generell report no. 1, 2016.
- Ruud, A. og Ø. Aas (2017) Vannforvaltningsplaner i Norge – opp som en løve, ned som en skinnfell? En dokumentanalyse av planprosessen i regulerte vassdrag som følge av regjeringens godkjenninger i 2016. NINA Rapport 1351.
- Stokke og Indset (2012) Møtet mellom EUs vanndirektiv og statlig sektoransvar, KART OG PLAN: 4.
- VRMG (2016) Regional plan for vannforvaltning i vannregion Glomma 2016-2021, Vannregionmyndigheten for vannregion Glomma (VRMG), 01.01.2016.
- Westberg, V. og N. Holmgren (2016) Peer Review Report. Glomma river Basin district Østfold County Authority.

Vedlegg

Vedlegg I. Dybdeintervju gjennomført for GLU, 2016

Navn og tidspunkt fjernet for å sikre anonymitet	NJFF Østfold/FNF Østfold
	Fylkesmannen i Oppland
	Fylkesmannen i Østfold
	Fylkesmannen i Østfold
	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
	Fylkespolitiker, tidl. VRU
	Fylkespolitiker, VRU
	Fylkespolitiker, VRU
	Glommens og Laagens Brukseierforening
	Nes kommune
	Rakkestad bondelag
	Rakkestad bondelag
	Rakkestad kommune
	Spydeberg kommune
	Vannområde Glomma Sør
	Vannområde Mjøsa
	Vannområde Øyeren
	Østfold bondelag
	Akershus fylkeskommune
	Østfold fylkeskommune

Vedlegg II. Deltagerliste, GLU-workshop 02.12.2016

Aarsnes	KS
Barkved	NIVA
Bjørklund	KS
Engødegård	Østre Toten kommune
Gabestad	Østfold fylkeskommune
Haakaas	Trøgstad kommune
Hansen	Sabima/SRN/Norsk Friluftsliv
Hanssen	NIBR
Haraldsen	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Haug	NVE
Holm	Halden kommune
Langaas	NIVA
Movik	NIVA
Ness Kjeve	Spydeberg kommune/Glomma sør
Seifert-Dähnn	NIVA
Stuen	Vassdragsforbundet for Mjøsa
Støvern	Sabima/FNF Buskerud
Sundnes	NIVA
Sørby	Nes kommune
Thomassen	Fylkesmannen i Oppland
Winger	Akershus fylkeskommune

Vedlegg III. Datagrunnlag fra spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen som er vist til i denne rapporten ble gjennomført av NIBR i 2013 og 2015 i forskningsprosjektet WAPABAT – *Water Pollution Abatement in a system of Multi-Level Governance. A Study of Norway's Implementation of EUs Water Framework Directive*. I rapporten presenterer vi funn fra disse spørreundersøkelsene, hvor resultatene for vannregion Glomma sammenliknes med landsgjennomsnittet for alle vannregionene. Under vises en oversikt over datagrunnlaget i spørreundersøkelsene. Ytterligere beskrivelse av datainnsamling og datagrunnlag er å finne i Hanssen m. fl. (2016).

Tabell som viser oversikt over surveyer gjennomført 2013 og 2015

	Sendt til	Svar	Svarprosent
Referansegruppesurvey	273	103	38
Vannregionutvalgssurvey (VRU) 2013	733	301	41
Vannregionutvalgssurvey (VRU) 2015		231	30
Utvalgte vannområdeutvalg (14 VOU)	127	56	44
Koordinator/prosjektledersurvey	71	53	75

Tabell som viser fordeling av respondenter på myndigheter. (Prosent)

	2013	2015
Kommuner	64%	58%
Fylkeskommuner	8%	10%
Regional stat	24%	25%
Annet	3%	6%
Totalt (N=)	99% (301)	99 % (231)
Svarprosent		

Tabell som viser fordeling av respondenter på vannregioner. (Prosent)

	2013	2015
Vest-Viken	22%	39%
Glomma	24%	26% (59 resp)
Agder	5%	7%
Rogaland	4%	7%
Hordaland	6%	8%
Sogn og Fjordane	7%	10%
Møre og Romsdal	13%	10%
Trøndelag	12%	9%
Nordland	4%	6%
Troms	1%	2%
Finnmark	3%	3%
Totalt	101% (301)	127%* (231)

* Det høye prosenttallet i 2015 skyldes at flere av respondentene har krysset av for flere vannregioner.

Vedlegg IV. Datagrunnlag; høringsuttalelser

Høringsuttalelser i 1. gangs høring av utkastet til regional vannforvaltningsplan for vannregion Glomma fra 2014. Høringsperiode 1. juli - 31. desember 2014.

Antall høringsinstanser: 108	Fordeling
	Statlige sektormyndigheter (15) Kommuner og interkommunale selskaper (48) Bransjeorganisasjoner (12) Frivillige organisasjoner (14) Forskning (2) Kraftselskaper (10) Vannområder (4) Svenske myndighetsorganer (2)

Kilde: <http://www.vannportalen.no>, per 30. mars 2015

Høringsuttalelser i 2. gangs høring av regional vannforvaltningsplan for vannregion Glomma fra 2015. Høringsperiode: 16.06-01.10.15.

Antall høringsinstanser: 27	Fordeling
	Statlige sektormyndigheter (7) Kommuner og interkommunale selskaper (6) Bransjeorganisasjoner (4) Frivillige organisasjoner (3) Kraftselskaper (5) Vannområder (2)

Kilde: <http://www.vannportalen.no>, per 30. mars 2015

NIVA: Norges ledende kompetansesenter på vannmiljø

NIVA gir offentlig vannforvaltning, næringsliv og allmennheten grunnlag for god vannforvaltning gjennom oppdragsbasert forsknings-, utrednings- og utviklingsarbeid. NIVA kjennetegnes ved stor faglig bredde og godt kontaktnett til fagmiljøer i inn- og utland. Faglig tyngde, tverrfaglig arbeidsform og en helhetlig tilnæringsmåte er vårt grunnlag for å være en god rådgiver for forvaltning og samfunnsniv.



Norsk institutt for vannforskning

Gaustadalléen 21 • 0349 Oslo
Telefon: 02348 • Faks: 22 18 52 00
www.niva.no • post@niva.no