

# Sammendrag

*Gro Sandkjær Hanssen, Sissel Hovik, Marthe Indset og Jan Erling Klausen.*

## **Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv.**

NIBR-rapport 2016:22

Denne rapporten presenterer funn fra forskningsprosjektet «Water Pollution Abatement in a system of Multi Level Governance. A Study of Norway's Implementation of EUs Water Framework Directive» (WAPABAT), som har vært finansiert av Norges Forskningsråd gjennom programmet Miljø2015. Prosjektet er gjennomført av NIBR, HiOA, NMBU og Miljødirektoratet i samarbeid. I 2015 ble en oppfølgingsstudie finansiert av tilskuddsmidler fra Miljødirektoratet. Rapporten presenterer funn fra begge prosjektene, basert på flere landsomfattende spørreundersøkelser fra 2013 og 2015 og kvalitative casestudier.

### **Vanddirektivet og vannforskriften**

EUs vanddirektiv fra 2000 er et omfattende og ambisiøst miljødirektiv som har som mål å sikre god økologisk tilstand på alt vann gjennom en helhetlig og nedbørsfeltorientert vannforvaltning (EU 2000). Vanddirektivet ble formelt inntatt i EØS-avtalen i 2009, og innført i Norge gjennom vannforskriften. Målet er at det skal gjennomføres en mer helhetlig og økosystembasert forvaltning av vann, og dermed en mer helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk, slik at grunnvann, elver, innsjøer og kystvann skal oppnå det som kalles "god miljøtilstand" innen 2021 (Vannforskriftens § 1). Dette miljømålet dreier seg om alt som påvirker vannmiljøet, ikke bare forurensning fra industri og avløp. Hovedfokus nå er å se på hvordan det står til med økologien, enkelt sagt en helsesjekk av det som lever i vannet. Man skal også se på biologiske påvirkningsfaktorer, og fysiske endringer i vannløpene.

En av de grunnleggende ideene er at vannforvaltningen skal følge et økosystembasert prinsipp. Avgrensningen av vannregioner og vannområder er derfor basert på naturfaglige kriterier som tar utgangspunkt i *nedbørfelt med tilhørende kystsoner*. Vannregionene og vannområdene følger dermed ikke eksisterende politisk-administrative grenser, selv om disse til dels ligger til grunn. En fylkeskommune opptrer som vannregionmyndighet i hver region, med ansvar for å koordinere partene til å enes om en felles regional vannforvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram. Mye av forarbeidene skjer i vannområdene. Kommunene har en sentral rolle i begge fora.

### **Studien**

I Norge har miljøhensyn tradisjonelt blitt ivaretatt gjennom sektoransvarsprinsippet, det vil si at det er sektormyndighetene som har ansvaret. Utgangspunktet for studien har vært å se på den nye vannforvaltningen som en sekundærstruktur, som har som formål å kompensere for uheldige effekter av den tradisjonelle sektoriserede forvaltningsstrukturen (primærstrukturen). Mens

primærstrukturen er preget av en tradisjonell, hierarkisk styringslogikk, er sekundærstrukturen preget av en nettverkslogikk. Begge eksisterer parallelt og er ment å samspille. Forutsetningene for godt samspill er at alle aktører ser sine mangefasetterte roller i dette forvaltningslandskapet, men også at de ulike styringsstrukturenes målsetninger, regler og praksis justeres til å kunne spille godt sammen. Vårt hovedfokus har vært å få dypere innsikt i hvordan samspillet fungerer, og hvordan det eventuelt kan tilrettelegges for.

For det første har vi sett på grad av *«policy integrering»*: I hvor stor grad gjennomsyres vannforskriftens mål ulike myndigheters adferd? Endrer offentlige myndigheter innenfor hver sektorsøyle prosedyrer, rutiner, vurderinger, adferd (politikk/tiltak) for å nå miljømålene? For det andre har vi sett på *«samordningseffekter»*, nærmere bestemt: Har den nye vannforvaltningen bidratt til å samordne myndigheter slik at man oppnår en helhetlig vannforvaltning? Hva slags type av samordning rapporterer aktørene om? For det tredje har vi sett på hva som skjer med *«lokaldemokratiet»* i en helhetlig vannforvaltning, hvor nedbørsfeltene består av mange *«demos»* (elektorat)? Klarer den nye vannforvaltningen å forankre planprosessene på politisk nivå, og sikre både regionalpolitisk og lokalpolitisk forankring?

Rapporten presenterer funn fra flere landsomfattende spørreundersøkelser, gjennomført i 2013 og 2015. 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 tillegg presenteres funn fra de kvalitative studiene i prosjektet.

### **Har vannforvaltningen ført til policy-integrering; deltakelse, forpliktelse og atferdsendring?**

Både de kvalitative og kvantitative studiene viser at det har vært utfordrende å få alle de regionale statlige myndighetene til å prioritere tilstrekkelig tid og ressurser på planarbeidet. Utfordringene synes særlig å være knyttet til kunnskapsinnhenting, og har resultert i at flertallet av aktører stiller spørsmålsteget ved om kunnskapsgrunnlaget for planene er godt nok.

Videre har vi sett på hvorvidt vannforskriftens mål gjennomsyres ulike myndigheters adferd. Endrer offentlige myndigheter innenfor hver sektorsøyle prosedyrer, rutiner, vurderinger, adferd (politikk/tiltak) for å nå miljømålene? En relativ stor andel av alle aktørgruppene rapporterer om endringer i sin virksomhets praksis. Nesten halvparten av fylkeskommuneaktørene og en tredjedel av de andre aktørene rapporterer om endring i målstrukturen til egen virksomhet. Det som i minst grad oppleves å være endret er målstrukturen på nasjonalt nivå. Likevel opplever en tredjedel av regionale statlige aktører at dette har skjedd. Nesten 40 prosent av regionale statlige aktører opplever i tillegg en endring i politisk fokus og prioritering, og hele 45 prosent av dem rapporterer om endringer i prioritering av tiltak. Rundt 40 prosent av de andre aktørene rapporterer også om endringer i prioritering av tiltak. Likeså rapporterer en stor andel av fylkeskommuneaktørene (43 prosent) om endring i politisk fokus og prioritering, mens en tredjedel av kommunene gjør det samme. Tidligere publiseringer fra prosjektet har vist at det også er utfordringer knyttet til endringer i de ulike myndighetenes praksis. Disse funnene kan likevel tyde på at de siste planfasene kan ha ført til økt bevisstgjøring hos mange myndighetsaktører.

### **Oppeves organiseringen av arenaer og prosesser som hensiktsmessig for å nå det overordnede målet om godt vannmiljø?**

Hovedinntrykket fra studien er at aktørene opplever at de etablerte arenaene (vannområdeutvalg og vannregionutvalg) og prosessene er hensiktsmessige. Opplever de så at vannforvaltningsarbeidet, totalt sett, bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt og at hensynet til vannmiljø blir bedre ivaretatt i hver sektor? Spørreundersøkelsen får her frem en positiv holdning

hos alle aktørgruppene til potensialet for måloppnåelse. Selv om det er variasjon mellom gruppene, med lavest andel fra regional stat, så er den største overraskelsen hvor samstemte gruppene er. Et flertall av alle gruppene, over 60 prosent også fra regional stat, har en positiv oppfatning av vannforvaltningens bidrag til å bedre vannmiljøet. Et klart flertall mener at vannforvaltningsarbeidet bidrar til at vannmiljøet blir bedre ivaretatt i hver sektor, og her er variasjonen mellom aktørgruppene enda mindre. Dette er et svært viktig spørsmål, i og med at miljøansvaret i Norge primært følger *sektoransvarsprinsippet* – så også i vannforvaltningen. Det er altså sektormyndighetene selv som skal ta ansvaret for å ivareta miljømål innenfor egen sektor. Også når det gjelder spørsmålet om inndelingen i nedbørsfeltbaserte enheter tilfører vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv, er aktørgruppene positive, og samstemte. Her ser vi i tillegg en liten økning mellom 2013 og 2015 for regionale statlige myndigheter og kommuner.

Når vi studerer hver fase av prosessen, og tiltroen til det som kommer ut av hver av disse fasene, blir bildet litt mer variert. Det kan se ut til at kunnskapsinnhenting, evt for høye forventningene til hva som skulle vært frembrakt og systematisert av kunnskap, fører til svakere tillit til vannforvaltningsplanene enn hva som er ønskelig for en effektiv gjennomføring.

Studiene har belyst betydningen av god rolle- og systemforståelse blant de som innehar *koordinatorfunksjonene* i vannforvaltningen. Å ha gode koordinatorene av vannregioner og vannområder er viktig for resultatet av arbeidet. Både vår studie og internasjonale studier vektlegger brobyggerrollen til slike koordinatorene. At koordinatorene i de to mest komplekse regionene spiller en aktiv brobyggerrolle, synes å være en viktig (del-) forklaring på hvorfor disse regionene har lyktes så godt som de har med *både* samordning og politisk forankring. Det holder altså ikke bare å være miljøforvalter – man må ha stor systemforståelse og evne å være flernivåforhandler, og være en oversetter mellom ulike faglige verdener – og verden for øvrig. Det er i tillegg viktig med en stor evne til å skape godt samarbeidsklima, samt å belyse temaet for de politiske beslutningstakerne.

### **Har vannforvaltningen bidratt til helhetstenking og bedre samordning?**

I dag er planlegging en av de viktigste samordningsmekanismene for å sikre at sektorhensyn sees i sammenheng, og av den grunn har man definert vannforvaltningsplanen som en regional plan etter plan- og bygningsloven (2008). Gjennom planprosessen skal man sikre *samordning ex ante*, menes at planlegging er en felles arena hvor aktører bringer de hensyn de skal ivareta til torgs, og at disse brynes, veies og prioriteres mellom. En av de viktigste oppgavene deltakerne har er å være tilstede på arenaen og belyse konsekvensene av ulike tiltak, plangrep etc for «sine» hensyn. Tilstedeværelse sikrer altså at hensynene er ivaretatt – eller i hvert fall er avvendt – i det omforent resultatet. Gjennom planlegging skal man også sikre *samordning ex post*, altså den samordningseffekten planen har i etterkant av vedtak, gjennom lojalitet og vilje til å legge resultatet til grunn for sektorbeslutninger innenfor sitt eget myndighetsområde.

I de kvalitative intervjuene opplever de aller fleste aktørene at det har *stor verdi* at alle sektorområder som påvirker vannmiljø er på samme planarena. Det er også overraskende stor enighet om at det er en styrke at disse avveiningene- og prioriteringene gjøres i en *regional* kontekst, for bedre å tilpasse nasjonal politikk til regionspesifikke kontekster og forutsetninger. Hovedinntrykket aktørene har er at den regionale arenaen er i stand til å gjøre avveiningene på en god måte og med en *regional følsomhet* som ikke det nasjonale nivået har. Mange gir derfor uttrykk for at vannforvaltningen styrker det regionale og lokale demokratiet.

I noen tilfeller ser vi likevel at avgjørelser skyves oppover til nasjonalt nivå igjen, fordi det eksisterer en nasjonal målkonflikt som departementene ikke har avklart på forhånd. En stor andel av aktørgruppene opplever målkonflikt, og et klart flertall – nesten tre av fire - mener at manglende nasjonale avklaringer mellom motstridende sektormål kompliserer det regionale

arbeidet. Det kan derfor være grunn til å tro at den regionale samordningen ville vært mer effektiv om flere nasjonale avklaringer var tatt på forhånd.

I forsøket på å fange *hva slags samordning* som inntreffer, så utformet vi en trapp med ulike nivåer av samordning. Alt i alt viser funnene fra spørreundersøkelsen svært positive samordningsresultat, særlig knyttet til de nederste trinnene på samordningstrappen. Et klart flertall i alle aktørgruppene rapporterer om at vannforvaltningsarbeidet har ført til *informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling (trinn 1)*, og andelen har økt fra 2013 til 2015. Tilsvarende økning ser vi hos alle grupper på spørsmålet om vannforvaltningsarbeidet har ført til *utvikling av felles virkelighetsforståelse og problemforståelse (trinn 2)*. Alt i alt tolker vi den økende andelen av kommunale og statlige aktører som rapporterer om opplevd samordning som at de siste fasene av plansyklusen har bidratt til større anerkjennelse av planprosessenes samordningsgevinst. Inntrykket styrkes av de kvalitative intervjuene, hvor mange kommer med eksempler på ulike former for samordningsgevinst. Det disse funnene til sammen sier oss, er at arenaene som er opprettet i vannforvaltningen i større og større grad har utviklet seg til å bli *lærende arenaer*. De bidrar dermed med en læring på tvers av sektorgrenser som tradisjonelt har vært vanskelig å få til, en læring som er en nødvendig betingelse for å ivareta en helhetlig vannforvaltning.

Likevel mener vi at det ligger et mye større lærings- og samordningspotensial i organisasjonsstrukturen, og at dette burde vært tatt ut. *Samordning ex ante* har ikke vært god nok, fordi viktige virkemiddelaktører ikke i tilstrekkelig grad har vært med i planarbeidet. Dette gjelder særlig statlige aktører, både direktorater og regionale statlige myndigheter. Manglende deltakelse har igjen gått ut over kunnskapsgrunnlaget, og svekket muligheten for regional samordning og regionalt tilpassede tiltak.

Resultatene indikerer at aktørene opplever at de viktigste arenaene for å avklare målkonflikter *ikke* er arenaene på nasjonalt nivå, men derimot på regionalt og subregionalt nivå (vannområder). Dette styrker inntrykket vi allerede har av at samordningsevnen er minst på departementsnivå og øker jo lengre ned man kommer. De regionale planprosessene har dermed vært spydspisser i arbeidet med å gå inn i - og håndtere - betente nasjonale målkonflikter. Vannregionmyndighetene har i mange tilfeller orkestrert dette på en forbilledlig måte. Slik sett har nasjonalt nivå mye å lære av de regionale vannforvaltningsplanprosessene. Funnene fra studiene våre styrker argumentet for at det må settes av tilstrekkelige ressurser for å organisere arbeidet på de regionale (vannregionnivået) og subregionale arenaene (vannområdenivået).

Nå det gjelder *samordning ex post*, så svekkes den ved manglende deltakelse, fordi det reduserer eieforholdet aktørene har til planproduktet. Dette kan igjen ha effekter for viljen til å sikre iverksettingen av de tiltak som planen og handlingsprogrammet legger opp til. Det er ikke gitt at planen vil føre til samordning av sektormyndighetenes virkemidler for å nå målene, for forpliktelsen varierer hos ulike aktører. Spørreundersøkelsen viser at det er stor variasjon mellom aktørgruppene i hvor forpliktende de opplever at vannforvaltningsplanen er (forpliktelsesparagrafen), hvor de regionale statlige aktørene gir uttrykk for langt mindre forpliktelse til å følge opp miljømålene og foreslåtte tiltak enn de andre aktørgruppene. Funnene er slik sett i tråd med generelle samordningsutfordringer mellom sektormyndigheter, for eksempel i arealplanleggingen, regional og lokal utvikling og folkehelse. De indikerer også et stort behov for at sekundærstrukturens mål må integreres tettere – og løftes mer opp - i primærstrukturens målhierarki.

Et av de tydeligste funnene er likevel en opplevelse hos alle aktørgrupper om at vannforvaltningen, som baserer seg på en nedbørsfeltorientert tenkning, har tilført *et mer helhetlig perspektiv*. Aktørene opplever også at det er behov for å styrke dette helhetlige perspektivet.

**Er vannforvaltningen tilstrekkelige politisk forankret regionalt og lokalt?**

Undersøkelsene våre viser at kun et mindretall av aktørene opplever at arbeidet har vært *tilstrekkelig* politisk forankret. Særlig urovekkende er det at så få opplever at arbeidet er lokalpolitisk forankret. Bare en tredjedel rapporterte dette i 2013, og i 2015 er tallene lavere. Tallene for politisk forankring på fylkesnivå er høyere, 46 prosent for begge år. Disse funnene tyder på at vannforvaltningsplanprosessene ikke i tilstrekkelig grad har klart å involvere lokalpolitikken, og at man i neste planperiode bør arbeide mer systematisk med dette. Politisk forankring av denne typen prosesser er viktig for å sikre at forvaltningsplan og tiltaksprogram er i tråd med ønskene til de folkevalgte på kommune- og fylkesnivå – og for å sikre gjennomføring av nødvendige tiltak.

Studiene våre indikerer at det er en sammenheng mellom lokal og regional politisk forankring og integrering av vannforskriftens miljømål.

Når det gjelder medvirkning fra berørte og relevante aktører så indikerer studiene våre at de regionale referansegruppen faktisk fungerer som konsulterende organ, men at organisasjonene ikke i tilstrekkelig grad opplever at deres erfaringer og lokalkunnskap tas med og at deres synspunkt og interesser blir tatt hensyn til. Grunneiere og grunneierlag nevnes som aktører som ikke trekkes inn i nettverkene eller i referansegruppene. Dette er aktører som i stor grad kan bli berørt av tiltak i tiltaksprogrammet. Deltakerne opplever i tillegg at det er uklart hva myndighetene vil med referansegruppen.

## Forbedringspunkter

På bakgrunn av funnene i våre studier, samt andre studier og erfaringsnotater fra vannforvaltningsarbeidet, vil vi her oppsummere noen forbedringspunkter for det videre vannforvaltningsarbeidet.

- ***Sektormyndighetene må få større forståelse for vannforvaltningen som et plan- og styringssystem:*** Rapporten har vist at den nye vannforvaltningen i Norge fungerer etter intensjonene, og at arenaene som er etablert har begynt å fungere som lærende og samordnende arenaer. For å ta ut mer av potensialet i den valgte organisasjonsmodellen, kreves imidlertid en større forståelse for forutsetningene for at vannforvaltningen som et sekundærsystem skal klare å spille sammen med primærstrukturen (sektormyndighetene).
- ***Regionale planer må styrkes som koordinerende mekanismer***  
Både denne studien og evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAplan2008) indikerer at det er et behov for regional samordning av ulike sektormyndigheters sprikende mål og virkemiddelbruk. Vi argumenterer derfor for at regional plan skal kunne gis særlige rettsvirkninger. Man vil da få regionale planer av to typer, de retningsgivende og de rettslig bindende. Slike planer kan være forbeholdt temaer som samordnet bo-areal og transport, vannforvaltning, mineralutvinning, energi og reindrift (NOU 2003:14, Holth og Winge 2016). Dette er temaer som ofte krever kartlegginger og avveining av interesser både på nasjonal, regionalt og lokalt nivå. Det er nærliggende å tro at et regionalt planarbeid med større rettsvirkning vil tvinge frem en større grad av sektorsamordning og flernivåsamordning. Den regionale planen vil i større grad kunne virke avklarende i forhold til statlige interesser enn tilfellet er i dag, og altså samordne statlige sektorinteresser inn mot kommuneplanen. Regionale planer med rettslig virkning forutsetter at det legges inn prosesskrav som sikrer at kommunene og regional stat trekkes inn i den regionale planleggingen i langt sterkere grad enn tilfellet ofte er i dag, slik at man sikrer lokal forankring og at viktige nasjonale interesser blir ivaretatt.

- **Det regionale vannforvaltningsplanarbeidet må i større grad sees i sammenheng med samfunns- og arealplanleggingen regionalt og lokalt**

Et av inntrykkene fra studiene er at vannforvaltningsplanene i liten grad blir sett i sammenheng med regional og lokal samfunns- og arealplanlegging. Slik sett har det i liten grad skjedd en «mainstreaming» av det tverrsektorielle hensynet til god økologisk tilstand på vann inn i kommunenes ordinære planvirksomhet.

- **Større satsing på arbeidet i vannområdene**

For å sikre at kommuner får eierskap til målene i vannforvaltningen er det viktig at de trekkes inn i vannforvaltningsarbeidet i større grad enn de har blitt. Vannområdene, med vannområdeutvalgene, virker som å være en arena som er hensiktsmessig for erfaringsdeling, kunnskapsdeling og utvikling av felles forståelse – samt å komme til enighet om tiltak.

### **Oppsummert: På god vei**

Dersom vi skal svare på rapportens spørsmål; «Sammen om vannet?», vil svaret bli: «Vi er på god vei. Vi er i langt større grad sammen om vannet enn vi noen gang har vært tidligere, men har et stykke igjen». De erfaringene som er hentet inn fra relevante aktører i arbeidet, både i de kvantitative og kvalitative undersøkelsene, gir imidlertid gode forutsetninger for refleksjoner rundt hvordan vannforvaltningen fungerer, hva den gir av merverdi, og hvordan den med små og store grep kan forbedres.