

## Saksutredning:

# HØRINGSUTTALELSE TIL FORSLAG OM ENDRINGER I VANNFORSKRIFTEN OG NATURMANGFOLDLOVEN

---

### Behandlinger: FU

#### Vedlegg:

1. Høring av forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven, dat. 05.10.2017
2. Forventningsbrev fra Klima- og miljødepartementet til fylkeskommunene, dat. 01.06.2017
3. Innspel til endringar i vannforskrifta - Brev fra Fylkesmannen i Rogaland til Direktoratet for naturforvaltning, datert 2.10.2009

#### Andre henvisninger:

1. [Pressemelding fra arbeidsutvalget i vannregionene, dat. 19.okt. 2017 \(www.ks.no\)](#)
2. [Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv» NIBR-rapport 2016-22](#)
3. [«Vannforvaltningsplaner i Norge - opp som en løve, ned som en skinnfell?» Norsk institutt for naturforskning - NINA Rapport 1351](#)
4. [Riksrevisjons undersøkelse av Klima- og miljødepartementets arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene, Adm rapport 1 - 2016](#)
5. [Kommunesektorens kostnader ved vannforskriften. Menon Publikasjon nr 58/2017.](#)
6. Etablering av stillinger som vannkoordinator i vannområdene – i vannregion Rogaland 2016-2019. Fylkesutvalget 1.9.2015, sak 149/15
7. [St.meld. 22, \(2015-2016\) «Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver».](#)
8. [Prop. 84 S \(2016-2017\) «Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå».](#)

---

## 1. Bakgrunn:

Klima- og miljødepartementet (KLD) har sendt på høring forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven, i brev datert 5.10.2017. Det foreslås:

- at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven (Pbl). En slik kopling fra Pbl medfører at fylkeskommunene ikke lenger skal ha noen formell rolle i arbeidet.
- utvalgte fylkesmenn får ansvaret for å koordinere det forberedende regionale arbeidet, mens Miljødirektoratet i samråd med øvrige berørte direktorater utarbeider og sørger for høring av oppdaterte vannforvaltningsplaner, og oversender tilrådning til Klima- og miljødepartementet.
- at naturmangfoldloven erstatter plan- og bygningsloven som en av de tre hjemmelslovene for vannforskriften.
- fylkesmannen kan avgjøre om det er hensiktsmessig å dele inn vannregionen i vannområder, og kan selv avgjøre hvordan samarbeidet skal være organisert på lokalt nivå, f.eks om det er behov for et vannregionutvalg.
- enkelte justeringer for å bringe vannforskriften mer i samsvar med vanddirektivet.

Lov- og forskriftsendringene er foreslått å tre i kraft fra 1.7.2018. Høringsfrist er 15.1.2018.

## 2. Problemstilling:

Forslaget til endring i vannforskriften og naturmangfoldloven har direkte konsekvenser for Rogaland fylkeskommune. Forslaget innebærer blant annet at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven. Oppgaven som vannregionmyndighet foreslås samtidig fjernet fra fylkeskommunen. Det vil si at fylkeskommunene ikke lenger får en formell rolle innen vannforvaltning.

## 3. Saksopplysninger:

### **3.1 Organisering av vannforvaltningsarbeidet**

EUs rammedirektiv for vann ble vedtatt i 2000, og innført i norsk lovgivning gjennom vannforskriften i 2007. Formålet med vannforskriften er å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene. Vannforvaltningen skal være helhetlig og nedbørsfeltbasert, på tvers av geografiske og administrative grenser. Norge er inndelt i 11 vannregioner, og siden 2010 har en fylkeskommune i hver vannregion vært utpekt som «vannregionmyndighet». Rogaland fylkeskommune er vannregionmyndighet i vannregion Rogaland. Vannregion Rogaland er videre inndelt i 4 vannområder.

Vannforskriftsarbeidet følger seksårssykluser, og forrige planperiode var i 2010-2015. Regionale vannforvaltningsplaner for alle vannregionene ble vedtatt i fylkestingene i 2015 og godkjent av Klima- og miljødepartementet i 2016. Vi er nå inne i planperiode 2016-2021, der gjeldende planer skal følges opp og gjennomføres, samtidig som ferdig rullerte og oppdaterte planer skal foreligge i 2021.

KLD har som tidligere år, sendt et forventningsbrev til fylkeskommunene som gjelder arbeidet innen vannforvaltning for kommende år, datert 1.6.2017. I forventningsbrevet oppgis prioriterte oppgaver for vannregionmyndigheten i 2018, som bl.a. inkluderer utarbeidelse av planprogram og rapportering av tiltaksstatus.

### **3.2 Hovedinnhold i forslaget til endringer i vannforskriften**

KLD skriver i høringsdokumentet at departementenes forslag til endringer først og fremst er begrunnet i erfaringene fra arbeidet med gjeldende planer. Utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven, med utvalgte fylkeskommuner som vannregionmyndigheter, beskrives som omfattende, omstendelige og ressurskrevende. For neste planperiode skal det bare skje en revurdering og oppdatering av de vedtatte planene. Dette tilsier en mindre omfattende prosess enn for utarbeidelsen av de første planene. Departementene mener at gjeldende vannforvaltningsplaner best kan forenkles ved at planene ikke lenger vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven.

Departementene viser til at det i retningslinjene for oppgavefordeling i *Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* slås fast at staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger, og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning. Departementene mener at arbeidet etter vannforskriften er et eksempel på en slik oppgave. De viser blant annet til at vannforvaltningsplanene utgjør Norges oppfølging av et EU-direktiv, og at oppnåelse av vannmiljømålene kan få stor betydning for viktige nasjonale interesser som vannkraft, landbruk, drikkevann, miljø, mv.

Ved departementenes vurdering av ny organisering har de kommet frem til at fylkesmennene er best egnet til å lede det regionale arbeidet og koordinere innspill til endringer fra lokale og regionale aktører. Videre mener de at departementene er best egnet til å vurdere lokale og regionale endringsforslag i et nasjonalt perspektiv. I utarbeidelsen av forslaget til endringer i gjeldende planer og tiltaksprogram bør det enkelte direktorat ha et særlig ansvar for å vurdere behovet for endring av miljømål og behov for unntak som angår eget ansvarsområde.

Departementene forventer at de foreslåtte endringene vil gi en betydelig reduksjon i økonomiske og administrative konsekvenser.

### **3.3 Nærmere om vannforvaltningsarbeidet i vannregion Rogaland**

- Vannregion Rogaland er delt inn i 4 vannområder (Jæren, Haugalandet, Ryfylke og Dalane). Jæren vannområde har hatt en stillingsressurs i fylkeskommunen siden 1993 pga tidligere Aksjon Jærvassdrag, mens Haugalandet og Ryfylke fikk opprettet stillingsressurs i 2016. For Ryfylke og Haugalandet har en egen dedikert koordinator gitt en tydelig effekt på økt samhandling mellom kommunene og økt kunnskapsinnhenting etter kun et år. En egen koordinatorstilling i Dalane vannområde var planlagt realisert i november 2017, men er nå utsatt pga denne høringen.
- Det ble opprettet et vannregionutvalg i 2010 som består av alle relevante sektormyndigheter innenfor vannregionen. Vannregionutvalget bidrar til viktig informasjonsutveksling, samordning og oppfølging av vannforvaltningsplanen på tvers av nedbørfelt og sektorområder.
- Rogaland fylkeskommune bidrar med egne midler inn i spleiselag med kommuner og stat til vannområdekoordinatorer, jf FU 1.9.2015, sak 149/15.
- Rogaland fylkeskommune setter av egne tiltaksmidler til oppfølging av regional vannforvaltningsplan i årlig budsjett.
- Rogaland fylkeskommune har vært en regional pådriver for godt vannmiljø, og støttespiller for kommunene, i lang tid før vannforskriften trådte i kraft. Ref. Aksjon Jærvassdrag som ble startet opp i 1993, og handlingsplan for Aksjon Jærvassdrag (1998-2002) som la grunnlaget for en systematisk tiltaksgjennomføring i Jærvassdragene fra 1998 - 2015.

### **3.4. Vannregionene protesterer**

Samtlige 11 vannregioner v/lederne av vannregionutvalgene, sendte 19. oktober 2017 ut en [pressemelding](#), der de protesterer mot de foreslåtte endringene. De mener blant annet at fylkeskommunene har bidratt til entusiasme og konsensus lokalt og regionalt om målene for godt vannmiljø. De mener Klima- og miljødepartementet bryter god forvaltningsskikk og demokratiske grunnleggende prinsipper når de nå foreslår endringene uten forutgående dialog og prosess.

## **4. Fylkesrådmannens vurderinger:**

### **4.1 Evalueringene av planprosessen støtter dagens organisering**

Forrige planperiode (2010-2015) er fulgt opp av en rekke evalueringer og undersøkelser. På vannforvaltningens hjemmeside (Vannportalen.no), er [de fleste evalueringene oppsummert](#) (interne og eksterne - regionale/landsdekkende).

Fire sentrale eksterne evalueringer omtales her oppsummert. [Riksrevisjonen](#) har undersøkt KLDs arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene. [Norsk institutt for by- og regionforskning \(NIBR\)](#) har levert rapporten «Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv». [Norsk institutt for naturforskning \(NINA\)](#) har levert rapporten «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». [Menon Economics](#) har på oppdrag fra KS undersøkt kommunesektorens kostnader med vannforskriften.

Oppsummering av viktige resultat fra disse rapportene:

- Kommuner, fylkeskommuner og regionale statlige sektormyndigheter opplever at dagens organisering fungerer godt.
- Det er en styrke at avveininger og prioriteringer gjøres på regionalt nivå, for bedre å tilpasse nasjonal politikk til regionspesifikke behov.
- Nedbørfeltorientert tenkning har ført til et mer helhetlig perspektiv på vassdragsforvaltning.
- Arenaene som er opprettet i vannforvaltningen, bidrar til forståelse på tvers av sektorgrenser. Dette er nødvendig for å kunne nå målene om godt vannmiljø.
- Klima- og miljødepartementet, sammen med ansvarlige sektordepartementer har ikke lagt godt nok til rette for det regionale planarbeidet.
- Til tross for at KLD ikke har lagt godt nok til rette, gir dagens organisering, kommunale og regionale plan- og sektorstyresmakter anledning til å samarbeide og å ta viktige avgjørelser om vannmiljøet og hvordan vannressursene kan bli brukt.
- Manglende nasjonale avklaringer mellom motstridende sektormål kompliserte det regionale arbeidet.
- De fleste kommunene hadde ikke prioritert arbeidet høyt nok.
- Behov for mer ressurser til informasjonsformidling, medvirkning og lokalpolitisk forankring.
- Manglende deltakelse har gått ut over kunnskapsgrunnlaget.
- Gode koordinatorene (brobyggere) i vannregioner og vannområder er viktig for resultatet av arbeidet.
- Det er behov for å styrke arbeidet i vannområdene.
- Flere tiltak i kommunene fremover vil føre til økte administrative kostnader.
- Arbeidet er generelt underfinansiert og det er behov for økning av statlige tilskudd.

Det ser ikke ut til at departementene har lagt resultatene fra noen av disse evalueringene til grunn for sitt forslag til endringer i vannforskriften.

#### **4.2 Fra lokal og regional forankring til statlig styring**

Kommunene har en nøkkelrolle i vannforvaltningen siden kommunene er nærmest både vannet og innbyggerne. Det har både politisk betydning og er i allmennhetens interesse at kommunenes engasjement og kunnskap om vann benyttes i vannforvaltningen.

Kommunene har egne brukerinteresser knyttet til vann, og vannforskriften er et sentralt verktøy for kommunene i å nå egne brukermål for vannet. Kommunene er dessuten en

sentral sektormyndighet med virkemidler innen viktige påvirkningsområder (avløp, landbruk, arealbruk).

Også før vannforskriften ble innført, har kommuner jobbet for godt vannmiljø. Det er mange eksempler på kommunale samarbeidsprosjekter rundt om i Norge. I Rogaland er Aksjon Jærvassdrag et kjent begrep (nå: Jæren vannområde), og er et godt eksempel på at vannforvaltningsarbeid som er godt lokalt forankret, gir resultater.

For å sikre god lokal forankring og måloppnåelse er det viktig at alle involveres. Vannområder består av håndterlige nedbørsfelt som både kommuner, frivillige organisasjoner og innbyggere kjenner og kan identifisere seg med. Dagens organisering av vannforvaltningen sikrer en «bunn-opp» forvaltning av arbeidet som Norge har fått internasjonal anerkjennelse for. Dette er også i henhold til sentrale føringer gitt av Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet i forbindelse med utarbeidelse av de regionale vannforvaltningsplanene i tidsrommet 2010-2014. ([Veileder om medvirkning og samråd, 2010](#))

Godt vannmiljø er et lokalt og regionalt politikkområde med betydning for en rekke samfunns mål. Som regional planmyndighet og utviklingsaktør sikrer fylkeskommunen at godt vannmiljø inkluderes på en helhetlig måte i andre regionale planer og strategier. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) finner i sin følgeforskning av vannforvaltningsarbeidet 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.»*

Forslaget til endringer i vannforskriften innebærer statlig overstyring og avpolitisering av vannforvaltningen. Det foreslås at vannforvaltningsplanene med miljømål og tiltak skal utformes på direktoratsnivå, uten reell politisk medvirkning. Departementene kan instruere direktoratene, som igjen kan instruere fylkesmennene når det skal gjøres prioriteringer og avveininger mellom lokale/regionale og nasjonale interesser.

I artikkel 13 i vanddirektivet sies det at beslutninger bør treffes så tett som mulig på de steder der vannet brukes eller påvirkes. Det bør derfor legges vekt på tilpasning til regionale og lokale forhold. Forslaget til endringer i vannforskriften kan ikke ses å ivareta dette.

### **4.3 Regionale planer etter plan- og bygningsloven**

Plan- og bygningsloven er et felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn. Det sikrer gode og helhetlige avveininger og prioriteringer om samfunnets samlede behov. Planprosessene er demokratiske, og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt både i planfase og planoppfølging.

Å fjerne vannforvaltningsarbeidet fra plan- og bygningsloven slik det nå foreslås, står i motsetning til hva KMD skriver på sin hjemmeside (oppdatert 30.6.2017): «Regjeringen understreker at den regionale planleggingen er et sentralt virkemiddel for å fylle samfunnsutviklerrollen og vil legge til rette for at denne rollen skal bli styrket.»

Forslaget står også i sterk kontrast til forventningsbrevet for 2018, som KLD sendte fylkeskommunene, datert 1.6.2017. KLD skriver i brevet at regjeringen er avhengig av at miljøpolitikken inngår i andre sektors prioriteringer for å nå nasjonale mål, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, og at ulike sektors miljøpåvirkning ses i sammenheng. Videre skriver KLD at som ansvarlig for regional planlegging etter plan- og bygningsloven, og den

viktigste utviklingsaktøren regionalt, har fylkeskommunen en sentral rolle i å veie ulike interesser mot hverandre innenfor rammen av den nasjonale arealpolitikken. Sikring av friluftsområder, helhetlig vannforvaltning og ivaretagelse av vassdrags- og kystnatur er viktige elementer.

Plan- og bygningslovens krav til deltagelse og medvirkning stadfester at statlige etater og kommunene både har rett og plikt til å delta i regionale planprosesser. Plan og bygningsloven sikrer også lokal deltagelse i planarbeidet. Ved å koble vannforskriften fra plan- og bygningsloven faller denne hjemmelen bort. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i vannforskriften er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse. Mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.

#### **4.4 Fra helhetlig og sektorovergripende til fragmentert sektorstyring**

Med forslaget til endringer i vannforskriften endres målsettingen om helhetlige og sektorovergripende planer. Miljødirektoratet får ansvaret for å utarbeide og sende utkast til oppdaterte planer på høring. Det kan bli krevende å samordne fagdirektoratenes interesser, med stor risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer fragmentert og sektorisert. I *Meld. St. 22 (2015-2016)* sier regjeringen at regional planlegging skal ta tak i sektoroverskridende utfordringer og oppgaver. Disse skal underlegges politisk avveining og prioritering. Vannressursene er vår felles ressurs og kan ikke defineres som et sektoransvar. Håndtering av en slik sentral utfordring krever innsats på tvers av sektorer og myndighetsnivåer.

Dagens krav i vannforskriften til organisering og prosess foreslås fjernet, og kan tilpasses ønsker og behov i den enkelte vannregion. Fylkesmennene kan avgjøre om det er hensiktsmessig å inndele vannregionen i vannområder, og kan bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres på lokalt nivå. Vannforvaltningsarbeidet vil svekkes ved at det ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Dersom den regionale samordningen ikke finner sted, vil resultatet bli en enda mer sektorisert forvaltning. Dette på tross av at målet med arbeidet er helhetlig sektorovergripende forvaltning.

Endringen kan gi mindre ambisiøse og forpliktende vannforvaltningsplaner. Det er også en fare for at lokale og regionale innspill om tiltak innen statlig sektors myndighetsområde ikke vil bli inkludert i planene. På denne måten vil en redusere muligheten til å oppnå miljømålene.

#### **4.5 Vannområdene er vannforvaltningens suksessfaktor**

Vannforskriften § 23 omhandler organisering av arbeidet i vannregionen, og beskriver at vannområder kan opprettes hvis det er hensiktsmessig. Dette er videreført i høringsforslaget. Resultatene fra evalueringene fra planperioden tilsier at suksessfaktoren i vannforvaltningsarbeidet ligger i vannområdene. Erfaringene i Rogaland tilsier det samme. Det er hovedsakelig i vannområdene som har koordinator, at kommunene engasjerer seg aktivt i vannforvaltningsarbeidet. Et endringsforslag burde derfor inkludert krav om at hver vannregion skal deles inn i vannområder. Hvis Norge skal nå målene om godt vannmiljø, må vannområdene og kommunene få tilført tilstrekkelig med ressurser til å følge opp arbeidet.

For å sikre fortsatt lokal forankring i vannområder må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift. Det er viktig at den kompetansen som er bygget opp innen vannforvaltning i lokale vannområder sikres i et langsiktig perspektiv. Fylkeskommunen har brukt mye tid og ressurser på å bygge opp kunnskap og kompetanse, og det er vesentlig for det videre arbeidet at denne kompetansen beholdes.

#### **4.6 Ønsket om en mindre omfattende prosess i neste planperiode**

Departementene påpeker at det i neste planperiode bare skal skje en revurdering og oppdatering av vedtatte vannforvaltningsplaner, og at dette tilsier en mindre omfattende prosess enn for utarbeidelsen av de første planene.

En rullering av en plan vil vanligvis være enklere enn utarbeidelsen av førstegenerasjons planer. Fylkeskommunene og etablerte samarbeidsnettverk kjenner planene og innholdet i dem godt. Det minst ressurskrevende og mest effektive vil være at nåværende organisering revurderer og oppdaterer vedtatte vannforvaltningsplaner. En omorganisering av arbeidet rett før revidering av plan skal startes opp, vil bety forsinkelser og redusert effektivitet.

Riksrevisjonens undersøkelse av KLDs arbeid med vannforskriften, viser til at KLD, sammen med ansvarlige sektordepartementer, ikke hadde lagt godt nok til rette for det regionale planarbeidet. Kartleggingen av tilstanden til vannforekomstene og forholdene rundt disse hadde klare svakheter, veiledning og sentrale føringer kom svært sent i planarbeidet, og det var utfordringer med å samordne virkemiddelbruken i ulike sektorer og målene i vannforskriften. Til sammen har dette gjort planarbeidet vanskeligere for regionale planmyndigheter. Videre viser Riksrevisjonens undersøkelse til at dagens organisering med vannregioner og vannområder gir kommunale og regionale plan- og sektormyndigheter anledning til å samarbeide og ta viktige avgjørelser om vannmiljøet og hvordan vannressursene skal brukes. Hovedinntrykket fra studien til NIBR er også at den nye vannforvaltningen er hensiktsmessig og bidrar til bedre samordning.

Det er vanskelig å se effektiviseringsgevinsten av endringsforslaget. I praksis foreslås det at mye av det lokale og regionale arbeidet i forrige planperiode flyttes opp i systemet til direktoratsnivå. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Dette er uheldig i en demokratisk kontekst.

Det er samtidig bekymringsfullt at det i de neste planperiodene bare skal gjøres mindre endringer av eksisterende planer. Erfaringen fra rollen som vannregionmyndighet tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Vi frykter at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse og helhetlig og bærekraftig bruk for våre vannressurser.

#### **4.7 Fylkesmannen som «regional vannkoordinator»**

Departementene foreslår at fylkesmennene skal få ansvar for å koordinere det forberedende regionale arbeidet med å revurdere og oppdatere gjeldende planer. De mener fylkesmannen har gode forutsetninger for å lede det forberedende arbeidet regionalt, og viser bl.a til at fylkesmannen var regional koordinerende myndighet for pilotfasen (2007-2009). Det hevdes også at fylkesmannen er det eneste reelle alternativ til fylkeskommunen.

Fylkesrådmannen kan støtte departementets syn på at fylkesmannen har gode forutsetninger for å lede det forberedende arbeidet, av hensyn til sin nære tilknytning til

kommunene og fylket. Av den grunn er fylkesmannen eneste reelle alternativ til fylkeskommunen. Endringsforslaget gir imidlertid ikke fylkesmannen samme rolle som i pilotfasen (2007-2009). Dette forslaget innebærer i mye større grad enn tidligere, en styring av fylkesmannens arbeid, og mindre frihet til å ta lokale og regionale hensyn i arbeidet. I tillegg vil en overføring av oppgaven som «regional vannkoordinator» til fylkesmannen være i strid med region- og kommunereformen, der forslaget er å rendyrke fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet og fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør.

Høringsutkastet beskriver ikke hvilke fylkesmenn som skal velges av staten til å være regional vannkoordinator for de enkelte vannregionene og vedtatte planene. Dette innebærer at det ikke er sikkert at fylkesmannen i Rogaland vil bli koordinerende vannkoordinator for vannregion Rogaland. Det er heller ikke beskrevet om kommende regioninndeling kan være av betydning for hvilke fylkesmenn som blir koordinerende fylkesmenn. Det er ikke nødvendigvis behov for at det i selve forskriften skal fastsettes hvilke fylkesmenn som skal være koordinerende fylkesmenn, men det burde fremkomme vurderinger av dette i høringsnotatet for å synliggjøre at dette er vurdert og ivaretatt. Når det er planlagt en så rask ikraftsettelsesdato knyttet til drastiske organisatoriske grep, så burde dette vært omtalt.

Fylkesmannen i Rogaland beskriver følgende i brev til Miljøverndepartementet i uttale til forslag om endringer i vannforskriften etter pilotperioden (2007-2009), brev datert 2.10.2009 (vedlegg nr 3):

*«Fylkesmannen er positiv til at fylkeskommunen tek over ansvaret som koordinerende myndighet i vannregionen. Vi meiner dette kan opne for ein breiare og meir inkluderande planprosess enn i første planperiode. ... Vi vonar også at overføringa til fylkeskommunen kan gi positive utslag med omsyn til betre samordning med andre regionale planar».*

I vannregion Rogaland er erfaringen at oppgavefordelingen mellom Rogaland fylkeskommune som prosessleder og Fylkesmannen i Rogaland som miljøfaglig ansvarlig har fungert bra. Fylkesrådmannen ser det som en styrke for det regionale samarbeidet at oppgavene er fordelt på denne måten. Erfaringer fra pilotfasen og fra første planperiode tilsier at denne oppgavefordelingen bør videreføres.

#### **4.8 Forventning om en betydelig reduksjon i økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementene forventer at innsparinger vil skje ved at direktoratene slipper å utarbeide veiledere, besparelser ved at planene ikke lenger skal vedtas i fylkestingene, og at det vil være en enklere godkjenningssprosess når planene er utarbeidet i et nasjonalt perspektiv av direktoratene. Det beskrives at fylkesmennene og Miljødirektoratet vil få noe økte økonomiske og administrative kostnader, men at de økonomiske og administrative kostnadene for fylkeskommunene vil reduseres betydelig.

Fylkesrådmannen mener høringsnotatet er mangelfullt i omtale av økonomiske og administrative konsekvenser. Antatt kostnadsreduksjon er ikke tallfestet og det er kun selve konsekvenser for planfasen som er omtalt. Konsekvenser for kommuner og vannområder er ikke omtalt.

Hvis ønsket fra staten er at vannområdene og koordinatorene fortsatt skal eksistere, vil kostnadsbesparelsen for øvrig ikke kunne skje på regionalt/lokalt nivå. Størsteparten av midlene som fylkeskommunen får overført, overføres videre til arbeide i vannområdene. I praksis vil det da kun bety en overføring av midlene fra fylkeskommune til fylkesmann.



Hvis det er meningen at ressursinnsatsen hos fylkesmannen skal være lavere enn det som har vært hos fylkeskommunen og ute i vannområdene, mener fylkesrådmannen at dette vil gi mindre medvirkning og dårligere forankrede planer.

Det er fullt mulig å gjøre planprosessen mer effektiv og kostnadsbesparende ved å fjerne oppgaven fra den politiske arenaen lokalt og regionalt. Spørsmålet er hva som blir konsekvensen av dette med tanke på forankring, tiltaksgjennomføring og måloppnåelse.

#### **4.8.1 Direkte konsekvenser for vannregion Rogaland**

Høringsnotatet omtaler ikke konsekvenser for vannområdene og stillingene som er opprettet, noe som fylkesrådmannen vurderer som viktig å få belyst.

Den statlige bevilgningen til vannforvaltning i vannregion Rogaland har gått til å drifte vannregion og vannområdene. Rogaland fylkeskommune har helt siden 2010 jobbet for å etablere spleiselag på å opprette koordinatorstillinger i alle vannområdene. Dette lyktes først i 2015 da økte statlige overføringer la grunnlaget for dette. Per november 2017 er det opprettet stillinger i tre av de fire vannområdene. Rogaland fylkeskommune har inngått forpliktende avtaler med de kommunene som er vertskommuner og arbeidsgivere. Vertskommunene har igjen inngått forpliktende avtaler med hver av de tre koordinatorene fra 2016 til ut 2019.

Den statlige andelen i spleiselaget på koordinatorene i vannområdene er på 50%, og er derfor av stor betydning for driften av vannområdene. Det er ikke beskrevet om de statlige midlene som er bevilget direkte til drift av vannområdene de siste årene, vil videreføres, eller om disse midlene skal spares inn. Fylkeskommunal andel på 25% (FU 1.9.2015, sak 149/15) vurderes å kunne bortfalle hvis fylkeskommunene ikke lenger skal ha noen formell rolle i arbeidet. Hva som skjer med spleiselaget hvis endringen av vannforskriften gjennomføres, er derfor uavklart på nåværende tidspunkt.

Dersom den statlige delfinansieringen av disse stillingene bortfaller, og oppsigelser er alternativet, vil det ikke bare kunne medføre økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen. Det kan også oppstå juridiske problemstillinger knyttet til en evt oppsigelse av kontraktene før avtaleslutt.

Konsekvensene for eksisterende stillinger i vannområdene burde vært utredet og omtalt.

#### **4.9 Forskriftsendringen utfordrer regionreformen**

Generelt innebærer fjerning av oppgaver fra fylkeskommunen en svekkelse av regionene. Intensjonen i *Meld. St. 22 (2015-2016)* er å styrke regionenes samfunnsutviklerrolle og regionaldemokratiet. Stortinget forutsetter at regionreformen skal gi regionene et større ansvar for samfunnsutviklingen og at fylkesmannens ansvar knyttes til tilsyn, kontroll og beredskap. Det er uheldig at forslaget til endringer i vannforskriften foreslås før regjeringens ekspertutvalg for regionreformen får gjort sine vurderinger av nye oppgaver til regionene. Ekspertutvalget har frist 1.2.2018.

#### **4.10 Ikrafttredelse 1. juli 2018**

Det legges opp til at forskriftsendringen skal skje raskt. Dette vil utfordre både fylkeskommunene som avgir oppgaver, og fylkesmennene og Miljødirektoratet som skal motta oppgaver. Den nye organiseringen av arbeidet vil skape usikkerhet lokalt, og vil med stor sannsynlighet medføre tap av kompetanse og kontinuitet i vannforvaltningsarbeidet. Det har tatt tid å få på plass gode rutiner for prosess og samarbeid som sikrer eierskap til planen blant de involverte. De foreslåtte endringene kan føre til en svekkelse av det lokale

vannforvaltningsarbeidet i en viktig fase i tiltaksoppfølgingen. Dette kan medføre at det blir en dårligere måloppnåelse for de vedtatte miljømålene i 2021.

Den foreslåtte frakoplingen fra plan- og bygningsloven innebærer at vannforvaltningsplanene går fra å være en regional til en statlig plan. En endring midt i planperioden fører til usikkerhet om hvilken juridisk status gjeldende planer vil ha. Dersom vannforskriften skal endres bør den inneholde en overgangsbestemmelse som blant annet klargjør hvilken virkning gjeldende vannforvaltningsplaner vil ha ved evt. ikrafttredelse av ny forskrift 1. juli 2018.

#### **4.11 Harmonisering til vanndirektivet**

En høring av vannforskriften har vært forventet med grunnlag i behov for harmonisering av vannforskriften til vanndirektivet. En del av endringsbehovet har vært knyttet til at vannforskriften er utformet med tanke på første planperiode. De endringene som er knyttet til klargjøringer, harmonisering til direktivet og språklige forbedringer, vurderer fylkesrådmannen som lite hensiktsmessig å kommentere konkret, da disse blir underordnet de store organisatoriske grepene som nå foreslås.

## **5. Konklusjon:**

Det er sterkt beklagelig at det nå legges opp til statlig overstyring og «avpolitisering» av vannforvaltningen. Dagens organisering sikrer politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter. Dette er avgjørende for å oppnå vannforskriftens mål.

Evalueringene av planprosessen peker på at dagens organisering fungerer etter hensikten:

- Vannregionutvalget fungerer som en felles regional samordningsarena, og er viktig for å nå målet om helhetlige sektorovergrepene planer. En evt fjerning av denne arenaen medfører risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert.
- Arbeidet i vannområdene har etablert velfungerende samarbeidsformer som er viktige å videreføre. For å sikre fortsatt lokal forankring i vannområder må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift. Det er brukt mye tid og ressurser på å bygge opp kunnskap og kompetanse lokalt og det er vesentlig for det videre arbeidet at denne kompetansen beholdes. Vannområdenes eksistens bør styrkes i vannforskriften.
- Som regional planmyndighet og utviklingsaktør sikrer fylkeskommunen at godt vannmiljø inkluderes på en helhetlig måte.

En frakopling av vannforvaltningsarbeidet fra plan- og bygningsloven er uheldig av flere grunner:

- Plan- og bygningsloven er et godt egnet, felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn for samfunnets samlede behov.
- Planprosessene er demokratiske, og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt både i planfase og planoppfølging.
- Plan- og bygningsloven gir statlige etater og kommunene både rett og plikt til å delta i planleggingen. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i vannforskriften er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i

naturmangfoldloven vil ha. Dette kan bety mindre aktiv deltakelse, mindre eierskap til planene og påfølgende dårligere måloppnåelse av vannforskriftens mål.

Det er vanskelig å se effektiviseringsgevinsten av høringsforslaget. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Dette er uheldig i en demokratisk kontekst.

En del av begrunnelsen for endring i vannforskriften er at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Erfaring fra rollen som vannregionmyndighet tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Fylkesrådmannen mener omfanget av planarbeidet ved en revidering er betydelig underkommunisert i høringsutkastet og er også bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.

Forskriftsendringen utfordrer Stortingets intensjon om at regionreformen skal styrke regionenes samfunnsutviklerrolle. Det er uheldig at endringer i vannforvaltningsarbeidet foreslås før regjeringens ekspertutvalg får gjort sine vurderinger av nye oppgaver til regionene.

Dersom vannforskriften skal endres, bør den inneholde en overgangsbestemmelse som blant annet klargjør hvilken virkning de vedtatte vannforvaltningsplanene vil ha ved evt. ikrafttredelse av ny forskrift 1. juli 2018.

## **Forslag til vedtak:**

1. Rogaland fylkeskommune mener at:
  - a. regional plan etter plan- og bygningsloven er det beste verktøyet for å fremme sektorovergripende helhetlig vannforvaltning og nå målene om godt vannmiljø.
  - b. dagens organisering av vannforvaltningen bør videreføres for å sikre en «bunnopp»- forvaltning med politisk forankring, effektiv rullering, samordning av sektorinteressene, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle parter.
  - c. vannområdenes betydning bør styrkes i vannforskriften. For å sikre lokal forankring og kommunalt engasjement i det videre arbeidet, må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift.
  - d. det er svært uheldig at det foreslås endringer i vannforskriften som fjerner oppgaver fra fylkeskommunen på et tidspunkt der det statlige ekspertutvalget sine anbefalinger til oppgavefordeling for Regionreformen, er under utarbeidelse. Departementet forskutterer dermed oppgavefordeling før politisk behandling av de nye oppgavene til regionene.
2. Rogaland fylkeskommune støtter ikke de foreslåtte endringene i vannforskriften som gjelder organisering, ansvarsfordeling og regional forankring gjennom plan- og bygningsloven.

3. Dersom vannforskriften likevel endres som foreslått, bør den inneholde en overgangsbestemmelse som blant annet klargjør hvilken juridisk virkning de vedtatte vannforvaltningsplanene vil ha ved ikrafttredelsesdato.

Trond Nerdal  
fylkesrådmann

Christine Haver  
regionalplansjef

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.*