



Masteroppgave i Offentlig administrasjon og styring

OsloMet – storbyuniversitetet

Fakultet for samfunnsvitenskap

Agnes Louise Jensvoll

Rent vann – for alle grupper, for alle formål, for all tid

En casestudie av hvordan vannområde Hurdalsvassdraget/Vorma har blitt europeisert gjennom iverksettingen av vannforskriften

Sammendrag

Norges omfattende vei mot europeisering startet med EØS-avtalen i 1994. Siden da har vi i stor grad iverksatt alle EØS-relevante direktiver, blant annet EUs rammedirektivet for vann (2000/60/EF), som ble iverksatt gjennom Norges vannforskrift i 2007. Vanndirektivets formål er å være en ramme for et internasjonalt samarbeid på tvers av Europa, for å oppnå en helhetlig og bærekraftig vannforvaltning. Norge er en del av dette felles løftet gjennom vannforskriften, og har nettopp avsluttet første planperiode, 2016 – 2021. Vannområde Hurdalssjøen/Vorma (Huvo) er opprettet for å bidra til god iverksetting av EUs vanndirektiv, ved å jobbe for å oppnå ”rent vann – for alle grupper, for alle formål, for all tid.” Hensikten med denne oppgaven er å svare på problemstillingen ” *Hvordan har iverksettingen av vannforskriften europeisert Norge ned til vannområdenivå?*” gjennom et kvalitativt casestudie av vannområde Hurdalssjøen/Vorma. Det skal ses i lys av europeisering og iverksettingsteori. Det er tidligere gjennomført undersøkelser om iverksettingen av vanndirektivet, blant annet av NIBR (2016 og 2021). Det jeg har gjort annerledes er å se på gjennomføringen på lokalt nivå, gjennom vannområde Hurdalssjøen/Vorma, med større fokus på kunnskapsgrunnlaget.

Studiet har vist at iverksettingen av vanndirektivet, gjennom vannforskriften, har lagt sterke føringer for Norges arbeid mot god vannkvalitet, noe informantene opplever som positivt og nødvendig. Vannområdene jobber mot et felles internasjonalt mål, etter samme krav til kunnskapsgrunnlag som resten av EUs medlemsland.

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på min mastergrad i Offentlig administrasjon og styring på OsloMet. Det har vært en berg-og-dalbane å skrive en masteroppgave, en erfaring jeg tar med meg videre i livet. Jeg valgte å skrive om et omfattende og komplisert tema, et tema jeg egentlig ikke kunne noe om fra tidligere, men som jeg har lært veldig mye om. Med det vil jeg rette en ekstra stor takk til informantene. Dere har vært overveldende hyggelige, imøtekommende og behjelpelige. Det har blitt satt ekstra stor pris på!

Tusen takk til familie og venner som aldri mistet troen på meg, og som har stilt med middager og oppmuntrende ord gjennom hele prosessen. Takk til dere som har lest igjennom og gitt meg gode tilbakemeldinger, dere har vært med på å løfte denne oppgaven!

Agnes Jensvoll

Oslo, mai 2022

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	II
FORORD	III
KAPITTEL 1: INNLEDNING	1
1.1 AVGRENSING OG PROBLEMSTILLING.....	2
1.2 OPPGAVENS DISPOSISJON	3
KAPITTEL 2: BAKGRUNN.....	5
2.1 EUROPEISERING.....	5
2.2 IVERKSETTINGEN AV VANNDIREKTIVET	7
2.3 VANNOMRÅDE HURDALS VASSDRAGET/VORMA.....	12
2.3.1 <i>Organisering av Huvo</i>	13
2.3.2 <i>Gjenoppretting av vannområdets vannforekomster</i>	14
2.4 OPPSUMMERING	15
KAPITTEL 3: TEORI	16
3.1 IVERKSETTINGSTEORI.....	16
3.2 OVENFRA-OG-NED.....	17
3.3 NEDENFRA-OG-OPP	18
3.4 KONKLUSJON.....	19
KAPITTEL 4: FORSKNINGSDESIGN OG METODE	21
4.1 CASESTUDIE	21
4.2 KVALITATIV METODE.....	22
4.2.1 <i>Gjennomføring av intervju og valg av informanter</i>	23
4.3 VALIDITET OG RELABILITET	24
4.4 ETISKE HENSYN	25
KAPITTEL 5: ANALYSE.....	27
5.1 EUROPEISERING AV VANNFORVALTNINGEN	27
5.1.1 <i>Forskningsspørsmål 1:</i>	27
5.1.2 <i>Forskningsspørsmål 2:</i>	34
KAPITTEL 6: AVSLUTNING OG KONKLUSJON	41
6.1 KONKLUSJON.....	41
6.1.1 <i>Forskningsspørsmål 1 i lys av et ovenfra-og-ned perspektiv</i>	41
6.1.2 <i>Forskningsspørsmål 2 i lys av et nedenfra-og-opp perspektiv</i>	43
6.2 VEIEN VIDERE.....	44
KAPITTEL 7: KILDELISTE	45
VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE	50
VEDLEGG 2: INFORMASJONSSKRIV TIL INFORMANTENE	52

Kapittel 1: Innledning

Vannkvalitet er et av områdene den Europeiske Union (EU) har hatt klare betydning for Norges miljøpolitikk. Det kommer blant annet til syne gjennom iverksettingen av vanndirektivet, hvor EU har vært den største drivkraften i arbeidet med å forbedre vannkvaliteten i Europa (NOU 2012:2, s. 578). Rammedirektivet for vann (2000/60/EF), heretter forkortet som vanndirektivet, er et av EUs viktigste, mest omfattende og ambisiøse miljødirektiver. EUs rettsakter som omhandler vann var tidligere fastsatt i 19 forskjellige vannrelaterte direktiver som nå er satt inn i en overordnet ramme under vanndirektivet (Vannportalen 2021a; St.prp. nr. 75 (2007-2008) s. 1). Vanndirektivet er iverksatt som en følge av EØS-avtalen. Det europeiske økonomiske samarbeidet (EØS-avtalen) omtales i NOU 2012:2 (s. 17) som starten på en omfattende europeisering av Norge.

Vanndirektivet er iverksatt i norsk rett som forskriften om rammer for vannforvaltning, heretter forkortet som vannforskriften, for å bidra til det internasjonale målet om en vannforvaltning som er helhetlig fra fjell til fjord, samordnet på tvers av sektorer, tilrettelagt for bred medvirkning og som er basert på et godt kunnskapsgrunnlag (European Commission, 2012; s. 4; Vannportalen 2021a). Vannforskriften er utviklet med grunnlag i å være en gjenspeiling av vanndirektivets juridiske rammeverk for formålet om å beskytte og fremme bærekraftig bruk av vannforekomstene (Kongelig resolusjon av 15.12.2006, s. 1). Det gjenspeiles i vannforskriftens § 1. Det skal sikres ved å oppnå god miljøtilstand i alt ferskvann, gjennom direktivet artikkel 4, 1. ledd (ii) *Member States shall protect, enhance and restore all bodies of surface water¹*, som er gjenspeilet i vannforskriften § 4 om miljømål. Artikkel 4 legger grunnlaget for å nå målet om en langsiktig, bærekraftig vannforvaltning, og beskrives derfor som kjernen i vanndirektivet (CIS Guidance Document No. 36, 2012, s. 3).

Norge er et av landene i Europa som kan sies å ha det beste vannmiljøet (Foss, 2016, s. 8). 75 % av alt ferskvann er vurdert til å ha god miljøtilstand, men selv om tilstanden er god i de fleste vannforekomster, så har menneskelig aktivitet påvirket vannet i en negativ retning. Det skyldes blant annet forurensing i form av spredt avløp og jordbruk (Miljødirektoratet, 2021). Utslipp av avløpsvann som følge av spredt avløp og avrenning fra jordbruk er to av Norges tre største påvirkninger i vassdragene. Det fører til eutrofiering i elver og innsjøer, som betyr at

¹ <https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2T56ER5AA7HCRH2EJ4BAH6IQBE3>

det forekommer økte tilførsler av næringsalter, hovedsakelig fosfor og nitrogen, og organisk materiale som fører til uønsket vekst av alger. Stor algevekst kan forårsake oksygenmangel i vannforekomstene, noe som blant annet fører til dårlige levekår for bunndyr og fisk (Iversen, 2019, s. 29, 33; Lindholm, 2013, s. 9).

1.1 Avgrensning og problemstilling

I likhet med resten av Norge, er eutrofi en utfordring i vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma (heretter forkortet Huvo). Huvo har i perioden 2016 – 2021 gjennomført utbedring av separate avløpsanlegg, med hensikt å oppnå god miljøtilstand i vannforekomstene som er plaget av eutrofi og bakterier (Vannområdeutvalget (VOU) 2021, s. 15). Det lokale nivået har gjennomført et omfattende arbeid for å danne et godt kunnskapsgrunnlag, hvor kommunene har bidratt med en stor mengde kunnskap om miljøtilstand og påvirkninger (Grimstad, 2015, s. 55). Det skal etter vannforskriften utarbeides en helhetlig vannforvaltningsplan med tilhørende tiltaksplan i hver vannregion. Vannforvaltningsplanen og tiltaksprogrammene utarbeides med grunnlag i den økologiske tilstanden i vannforekomstene, noe som stiller krav til et omfattende arbeid for å overvåke og klassifisere alt ferskvann. Tiltakene iverksettes for å oppnå miljømålet om *god økologisk* eller *god kjemisk* miljøtilstand etter vannforskriften kapittel 2, etter vanndirektivet artikkel 4 (St.prp. nr. 75 (2007 – 2008) s. 2).

Tittelen på oppgaven er hentet fra oppgavens caseområde, som er Hurdalsvassdraget/Vorma. For å belyse Norges iverksetting av EUs rammedirektiv for vann gjennom vannforskriften, skal jeg undersøke hvordan vannforskriften gjennomføres i vannområde Hurdalsvassdraget/Vorma (Bålsrud, 2014, s. 14). Jeg fokuserer på vannforskriften, fremfor vanndirektivet, fordi vannforskriften er den rammen vannområdene følger. Oppnåelse av god miljøtilstand i alle vannforekomster krever at det foreligger et grunnleggende og omfattende kunnskapsgrunnlag om hvilke tiltak som må iverksettes, og det arbeidet utføres i hovedsak på lokalt nivå. Med grunnlag i dette har jeg kommet frem til problemstillingen

”Hvordan har iverksettingen av vannforskriften europeisert Norge ned til vannområdenivå?”

For å bedre belyse problemstillingen har jeg utarbeidet to forskningsspørsmål til problemstillingen. Det første spørsmålet tar sikte på å belyse den mer generelle siden av europeiseringen av Norge. Den andre tar sikte på å belyse vannområdets arbeid mot å nå miljømålet etter vannforskriftens føringer.

- Forskningsspørsmål 1: I hvilken grad har Norge blitt europeisert gjennom iverksettingen av vannforskriften?
- Forskningsspørsmål 2: Hvordan jobber Huvo for å nå miljømålet god økologisk tilstand?

Problemstillingen svares ut i fra en kvalitativ studie, avgrenset til ett vannområde, og dets gjennomføring for å bidra til at miljømålet nås i løpet av første planperiode 2016 – 2021. Det skal ses i lys av iverksettingsteori, med fokus på de to perspektivene; ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp. For å få et helhetlig bilde av iverksettingen, innledes oppgaven med informasjon om hvordan Norge blir mer europeisert som en følge av EØS og den nære EU-tilknytningen.

1.2 Oppgavens disposisjon

Kapittel 2 Bakgrunn gir en oversikt over Norges forhold til EU, iverksettingen av vanddirektivet og gjennomføringen av det gjennom vannforskriften, samt en introduksjon av caseområdet Hurdalssjøen Vormo i lys av miljømålet og kravet til kunnskap.

Kapittel 3 Teori utdyper det teoretiske rammeverket, hvor det gjøres rede for iverksettingsteoriens tilnærminger ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp.

Kapittel 4 Metode gjør rede for det valgte forskningsdesignet kvalitativ metode, hvor de metodiske verktøyene for å hente inn datamateriale er dybdeintervju som suppleres med dokumenter. Dokumentene jeg skal se nærmere på er blant annet CIS gjennomføring av vanddirektivet og vannområdets årsmelding fra 2021.

Kapittel 5 Analyse presenterer datamateriale innhentet gjennom intervjuene. Datamateriale ses i lys av supplerende dokumenter og konteksten som det teoretiske rammeverket bakgrunnskapitlet og teorikapitlet bygger på.

Kapittel 6 oppsummerer oppgavens hovedfunn, konkluderer og avslutter.

Kapittel 2: Bakgrunn

EØS-avtalen danner en ramme for Norges tilknytning til EU. EØS-avtalen representerer blant annet et omfattende miljøarbeid mellom Norge og EU. Norges forhold til EU preges av et felles behov for å finne løsninger på grenseoverskridende utfordringer, slik som klima og miljø relaterte utfordringer medfører (NOU 2021:2, s.18, 573). Vannforvaltningen er et eksempel på en slik utfordring. I dette kapitlet skal jeg derfor se nærmere på hvordan Norge er integrert i EU og hvordan Norge har iverksatt EUs vanndirektiv som en følge av dette. Til slutt skal jeg presentere oppgavens caseområde, Huvo, sett i lys av deres oppfølging av vannforskriftens krav.

2.1 Europeisering

Norges forhold til EU er regulert gjennom flere avtaler, men den mest omfattende avtalen er EØS-avtalen. EØS-avtalen ble etablert som en følge av det europeiske frihandelsforbundets (European Free Trade Association (EFTA)) ønske om å bli en del av EUs indre marked. Norge var med på å etablere EFTA på 1960-tallet, et forbund som i dag består av Norge, Island, Liechtenstein og Sveits. EØS avtalen knytter EFTAs medlemsland sammen med EUs 27 medlemsland gjennom et omfattende bilateralt avtaleverk (NOU 2012:2, s. 42, 44; Olsen et al., 2020, s. 187). EØS-avtalen ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft i 1994, og har siden da hatt stor betydning for de fleste samfunnsområder i Norge, blant annet har miljøvern fått et økende fokus og blitt et stadig viktigere samarbeidsområde mellom EU og EØS-landene (NOU 2012:2, s. 35, 574).

To sentrale begreper i EU-forskningen som er med på å belyse Norges tilknytning til EU er integrasjon og europeisering. Integrasjon viser til når to eller flere stater går sammen for å innarbeide politikk gjennom et felles sett av prinsipper, regler og institusjoner. Europeisering oppstår når EUs regler og prinsipper integreres og fører med seg forandringer på nasjonalt plan. Integrasjonsbegrepet innebærer både horisontale og vertikale prosesser (NOU 2012, s. 807; Olsen et al., 2020, s. 48). Den vertikale prosessen viser til integrering av den europeiske politikken gjennom et tett og forpliktende samarbeidet mellom medlemsstatene, som i fellesskap har opprettet et sett av institusjoner på et høyere politisk og juridisk nivå (Olsen et al., 2020, s. 48). Et eksempel på en slik overnasjonal institusjon er EUs utøvende myndighet,

og motoren i beslutningssystemet deres – EU-kommisjonen (heretter kalt Kommisjonen). De skal blant annet sørge for at medlemslandene handler i tråd med traktatene og ta initiativ til ny politikk (Olsen et al., 2020, s. 107, 24). Vanddirektivet er et eksempel på hvordan EU er horisontalt integrert ved at disse rammene kobler sammen medlemsstatene i et felles sett av regelverk og prinsipper for å nå internasjonale mål innenfor vannforvaltningspolitikken (NOU 2012, s. 807; Olsen et al., 2020, s. 48). Norge er med andre ord materielt tilknyttet EU i form av at EU-retten iverksettes nasjonalt, og forplikter oss til å etterleve disse lovene på lik linje som resten av EUs medlemsland (NOU 2012:2, s. 37).

Dette gjør at EØS-avtalen er en av de mest omfattende regelverkene som Norge må forholde seg til når det angår EU, i tillegg til en rekke av andre avtaler som Norge har forpliktet seg til. EØS-avtalen ble etablert som en følge av det europeiske frihandelforbundets (European Free Trade Association [EFTA]) ønske om å bli en del av EUs indre marked. Norge var med på å etablere EFTA på begynnelsen av 1960-tallet, et forbund som i dag består av Norge, Liechtenstein og Sveits. EØS-avtalen knytter EFTAs medlemsland sammen med EUs 27 medlemsland gjennom et omfattende bilateralt avtaleverk (NOU 2012:2, s. 42, 44, Olsen et al., 2020, s. 187). Denne er rammedannende for tilknytningen mellom Norge og de andre EU medlemmene. Avtalen ble vedtatt i 1992, trådte i kraft i 1994, og har siden hatt stor innflytelse på de fleste samfunnsområder i Norge (NOU 2012:2, s.17,35). Blant annet har miljøvern fått et økende fokus og blitt et stadig viktigere samarbeidsområde (NOU 2012:2, s. 574).

EØS-avtalen, i motsetning til andre folkerettslige avtaler, har ikke eget innhold, den forplikter til å overta eksisterende og nye EØS-relevante EU-lover, som Norge igjen må forplikte seg til. Avtalen har medført få lovendringer fordi Norge har iverksatt de fleste direktivene som forskrifter, noe Vannforskriften er et eksempel på (NOU 2012:2, s. 37, 576). Når det vedtas nye direktiver må EØS-komiteen beslutte om dette skal innlemmes i EØS-avtalen før det eventuelt blir gjort gjeldende i Norge (Regjeringen, 2020). EFTA-landene har ikke formelt medlemskap i EU og har derfor heller ikke tilgang til å delta i selve beslutningsprosessen av ny lovgivning. EØS-avtalen åpner likevel for deltakelse i politikktutforming på de områdene som omfattes av avtalen gjennom Kommisjonens ekspertgrupper og komiteer (NOU 2012:2, s. 170; Olsen et al., 2020, s.192). På bakgrunn av EU og EØS sin betydelige plass i Norges politikk helt siden 1992, har det vært et spesielt ønske om å være medvirkende til utforming av EUs miljøpolitikk. Derfor har Norge deltatt i EU-landenes arbeid med å gjennomføre vanddirektivet gjennom den felles europeiske strategien for gjennomføringen, Common

Implementation Strategy, heretter forkortet CIS, siden 2001. Dette var spesielt viktig for å sikre at iverksettingen også tar hensyn til norske forhold (St.prp. nr. 75 (2007-2008) s. 9). CIS er et samarbeid mellom EU-kommisjonen og EU/EØS-landene, hvor formålet er å bidra til en felles forståelse på tvers av landene, slik at tilnærmingen blir sammenlignbar. Dette samarbeidet bidrar til at det utvikles supplerende rettsakter og veiledninger, og fungerer som en plattform for å dele erfaringer og gi innsikt i EUs forventninger til gjennomføringen av Vanddirektivet på nasjonalt nivå. Norges deltakelse i CIS samordnes av Direktorsgruppen, og koordineres av Miljødirektoratet (Vannportalen, 2021b).

EØS-avtalen var viktig for å få fart på samarbeidet om miljørelaterte utfordringer, som i stor grad er grenseoverskridende og kun kan løses gjennom et internasjonalt samarbeid (NOU 2012:2, s.573). EUs utvikling på miljøområdet gjenspeiles i EØS-avtalen, som anser bortimot alle miljødirektiver som relevante (NOU 2012:2, 575). Med de mange EU-rettsaktene på miljøområdet som har tilkommet etter EØS-avtalen trådte i kraft, har Norge iverksatt disse uten å reservere seg mot noen. Norge har med andre ord iverksatt det meste av EUs miljøpolitikk og miljøregler (NOU 2012:2, s.39, 572). Alle rettsaktene, med unntak av de sentrale miljøpolitiske områdene; naturvern, forvaltning av naturvernressurser, landbruk og fiskeri, som ikke er omfattet av EØS-avtalen og i utgangspunktet ikke EØS-relevante har blitt iverksatt. Til tross for dette vil EU-lovgivning innenfor disse områdene ha en indirekte påvirkning på Norge, og flere av EUs mål og tiltak vil ha større relevans når det kommer til Norges klimaforpliktelser (Regjeringen, 2020). Norge følger blant annet EUs regler som omhandler naturvern innenfor vanddirektivets krav om flora og fauna i vann, vassdrag og nære sjøområder (NOU 2012:2, s. 584).

2.2 Iverksettingen av vanddirektivet

Norge var tidlig med på utviklingen av vanddirektivet, blant annet ved å være med på arbeidet med CIS. I perioden 2003 – 2006 gjennomførte Norge et pilotprosjekt i utvalgte vassdrag for å tilegne seg kunnskap om iverksetting av vanddirektivet. Det innebar blant annet testing av ulike europeiske veiledere for iverksetting, kartlegging av overvåking og prøvekarakterisering (Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE), 2021). Norge iverksatte vanddirektivet gjennom forskriften om rammer for vannforvaltninger (vannforskriften) i

2006, med ikrafttredelse i januar 2007 (St.prp. 75 (2007–2008) s. 1). Vannforskriften ble først gjennomført i utvalgte vannregioner i Norge fra 2007 – 2009, for å tilegne seg kunnskap om utforming av den regionale vannforvaltningsplanen med tilhørende tiltaksprogram, og som en følge av det, kunne bidra med kunnskap til EUs felles iverksettingsstrategi, CIS (European Commission, 2012, s. 4). Det skal igjen bidra til at vannforvaltningen blir helhetlig og sammenlignbart på nasjonalt og internasjonalt nivå (St.prp. nr. 75 (2007 – 2008) s. 4). Det overordnede ansvaret for arbeidet med vannkvaliteten i Norge er fordelt på ni departementer, hvor Klima- og Miljødepartementet (KLD) og Olje- og Energidepartementet er ansvarlig for vannforskriften² (Vannområde Bunnefjorden med Årungen- og Gjersjøvassdraget, 2022).

Vanndirektivet er utarbeidet med formålet å sikre en helhetlig og bærekraftig bruk av vannmiljøet ved å beskytte det mot forringelse og eventuelt iverksette forebyggende og/eller forbedrende tiltak, som skal sikre god økologisk tilstand i ferskvann og grunnvann, og kystvann ut til én nautisk mil utenfor kystlinjen (Vannportalen 2021a, vannforskriften § 4). Denne iverksettingen av vannforskriften medførte en omveltende endring i Norges vannforvaltning, da det etter vandedirektivets rammer krevde en omorganisering av hele landet, nye systemer for innhenting av kunnskap, samt et større kunnskapsgrunnlag krevdes for å kunne fastsette mer presise miljømål i alle overflatevann (St.prp. nr. 75 (2007 – 2008) s. 3, 4). Vann renner der det vil, uavhengig av kommune- og fylkesgrenser, og Norge er derfor delt inn i 15 vannregioner med tilhørende nedbørsfelt og kystsoner etter vannforskriftens rammer. Nedbørsfelt avgrenser vannregioner og vannområder etter vannets vei fra fjell til fjord – med andre ord, ikke inndelt etter kommune- eller fylkesgrensene (Regional vannforvaltningsplan 2022 – 2027: Vårt verdifulle vann, s. 14). Disse områdene er en del av en nasjonal og en internasjonal helhet, opprettet med den funksjon å bidra til god iverksetting av EUs vandedirektiv (Pedersen, 2022). om fungerende ramme for den nasjonale vannforvaltningen, regulerer ikke vannforskriften virksomhet eller aktivitet som påvirker vannmiljø, men legger kun føringer for at miljømålene skal gjennomføres etter lovregulering i plan- og bygningsloven, vannressursloven, naturmangfoldloven og forurensningsloven (Vannportalen 2022c; Foss, 2016, s. 52). Et eksempel på det er i det er gitt tillatelse til utslipp av forurensede stoffer etter forurensningsloven, der tilkommer det krav etter vannforskriften om å overvåke de berørte vannforekomstene i forhold til effekten det har på plante- og dyresamfunn, og kjemiske forhold (Iversen, 2019, s. 45).

² <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-12-15-1446>

Vanndirektivet legger føringer for at alle EU/EØS-landene jobber mot samme mål, på en måte som gjør det mulig å sammenligne landenes måloppnåelse. Det stilte krav til en mer kunnskapsbasert vannforvaltning, og at Norge måtte gjennomføre en mer krevende analyse for å vurdere vannkvaliteten. Oppnåelse av § 4 krever at overflatevann, det vil si kystvann og ferskvann, oppnår minst *god økologisk* og *god kjemisk* tilstand, gjennom at det beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes der det er nødvendig (St.prp. nr. 75 (2007 – 2008) s. 3). God økologisk tilstand etter vanndirektivets retningslinjer, betyr at vannet opprettholder, forbedres eller gjenopprettes til dets naturlige tilstand. Den naturlige tilstanden vil være ulik som følge av klima, biologi og biogeografi (Vannportalen, 2022b). Biogeografi forklarer hvorfor organismen er så utbredt på det geografiske området (Ratikainen, 2018). Dette i motsetning til det tidligere klassifiseringssystemet – SFT (Lindholm, 2013, s. 6).

Vanndirektivet legger et styrket kunnskapsgrunnlaget gjennom økt krav til vannovervåking, utvikling av klassifiseringsverktøy, kostnadseffektive miljøforbedrende tiltak og krav til en gjennomslagskraftig vannforvaltning i form av medvirkning og åpenhet, til grunn for å nå miljømålet (St.prp. nr. 75 (2007 – 2008) s. 3). Kunnskapsgrunnlaget utformes på bakgrunn av overvåkingsdata, ekspertvurderinger og vannets miljøtilstand (Direktoratsgruppen vanndirektivet, 2018, s. 7). Det kreves at miljømålet i hver vannforekomst er mer konkret og korrekt, noe som krevde økt forskning for å utvikle nye metoder og systemer. Disse systemene definerer overvåkingsparametere, og hvilken miljøtilstand vanntypen er i, og eventuelt hvilke tiltak som må iverksettes for å nå miljømålet (St.prp. nr. 75 (2007 – 2008) s. 3). Miljøtilstanden beskriver hva som påvirker vannforekomsten og hvilken effekt den utgjør, som igjen vil gi en beskrivelse av nødvendige tiltak og hvor disse tiltakene bør ha fokus (Grimstad, 2016, s. 3, 4). Miljøtilstanden i hver vannforekomst er dynamisk, og dagsaktuell informasjon om miljøtilstanden i hver vannforekomst vil hele tiden være tilgjengelig i den *levende databasen* Vann-Nett (Grimstad, 2015, s. 55). Vann-Nett er et kartbasert verktøy og en felles portal for alle involverte i vannforvaltningen i Norge. Det er utviklet som en del av kunnskapsgrunnlaget, og kravet til medvirkning, innsyn og lokal deltakelse (St.prp. 75 (2007 – 2008) s. 4).

Arbeidet for hvordan lokale, regionalt og nasjonalt forvaltningsnivå skal arbeide mot en kunnskapsbasert vannforvaltning er beskrevet i detalj i vannforskriftens 2. vedlegg. Det første leddet i prosessen med å klassifisere vannforekomstene, er å karakterisere. Karakterisering foregår ved at det samles inn og registreres data om naturmangfoldet og hvordan

vannforekomstene påvirkes (Lindholm, 2013, s. 6; Grimstad, 2015, s. 54). Det baseres på at vannforekomstene deles inn etter kategori; innsjø, elv, at vannforekomstens vanntype fastsettes, å dokumentere de viktigste påvirkningsfaktorene og en risikovurdering for å se om miljømålet kan nås innen utgangen av planperioden. Bakgrunnen for å kategorisere vannforekomstenes er at naturtilstand er ulik, og at dagens tilstand vurderes opp mot naturtilstanden. Det neste steget er å klassifisere vannforekomstens miljøtilstand. Vanntypen var ikke en faktor som ble vurdert i det tidligere klassifiseringssystemet SFT (Lindholm, 2013, s. 6, 7).

Klassifisering av hver vannforekomst avhenger av et godt kunnskapsgrunnlag om hvordan økosystemene påvirkes, slik at det blir satt mest mulig presise miljømål, som igjen gjør at riktige tiltak iverksettes der det er nødvendig (St.prp. nr. 75 (2007 – 2008) s. 3). Med iverksettingen av vannforskriften ble det utarbeidet et nytt klassifiseringssystem for å sette miljømål i ferskvannsforekomster. Det nye systemet legger vekt på biologiske kvalitetselementer, som betyr at planteplankton, vannplanter, bunndyr og fisk danner grunnlaget for klassifiseringen av den økologiske tilstanden i overflatevann (Lindholm, 2015, s. 6; Direktoratgruppen vanddirektivet, 2018, s. 7). Miljøtilstanden for økologisk tilstand klassifiseres i fem deler; svært god tilstand, god, moderat, dårlig og svært dårlig tilstand, og to deler for den kjemiske tilstanden. Hver parameter har oppgitt en naturtilstand som beskriver tilstanden man antar at vannforekomsten hadde før menneskelig påvirkning (Lindholm, 2015, s. 6).



KILDE: Miljømål i henhold til vannforskriften. Bilde hentet fra veileder 02:2018 (Direktoratsgruppen, 2018, s. 7).
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2VURCLL2DT6ZDZJMYFYDF05QUU>

Som en del av kunnskapsgrunnlaget ble det videre stilt detaljerte og omfattende krav til den vannrelaterte overvåkingen i forhold til omfang og kvalitetselementer (St.prp. nr. 75, 2007 –

2008, s. 3). Overvåkingen bygger på gjennomført karakterisering av vannområdet, påfølgende klassifisering og miljøtilstandsvurdering. Hensikten med overvåkingen er å gi en konkret beskrivelse av hvordan man kan tette kunnskapshullene for å nå god økologisk miljøtilstand, og å fastslå forventede kvalitetsforbedringer av vassdragene i takt med gjennomføringen av tiltakene (Pedersen et al., 2014, s. 4). Overvåkingsbehovet baseres hovedsakelig på resultater fra miljøtilstandsvurderinger, og resultatene brukes for å justere eller fastslå tilstanden i vannforekomsten (Pedersen, 2022d). I perioden 2011 - 2014 ble det utarbeidet et eget godkjent overvåkingsprogram. Det førte til inndeling etter nedbørsfelt, gjennomføring av påvirkningsanalyser, problemkartlegginger, karakterisering og klassifisering av alt overflatevann (VOU, 2021, s. 10). Store deler av vannovervåkingen som ble anvendt før vanddirektivet, kunne fases inn og samordnes med de økte kravene som fulgte med iverksettingen av vanddirektivet. Det er flere former for overvåking;

Basisovervåkingen fastslår miljøtilstanden for ulike vanntyper, og dekker områder som er lite påvirket eller hvor påvirkningen følger av langtransportert forurensning, og benyttes videre for å følge langsiktige endringer og endringer som følge av menneskelig påvirkning.

Tiltaksovervåkingen gjennomføres for å fastslå miljøtilstand i de vannforekomstene hvor det er fare for at miljømålene ikke nås, samt for å følge utviklingen og effekten av tiltak (St.prp. nr. 75, 2007 – 2008, s. 3).

Problemkartlegging er midlertidige overvåkingen for å danne seg et bedre grunnlag til å sette miljømål (Pedersen, 2022a; Pedersen, 2022e).

Overvåking er en nedbørsfeltorientert, dynamisk prosess. Videre behov, andre prioriteringer og ny kunnskap som følge av overvåkingen skal vurderes fortløpende (Pedersen, 2022a). Miljødirektoratet har ansvaret for å utarbeide og gjennomføre programmer for basisovervåkingen. Vannregionmyndigheten har ansvar for den tiltaksrettede overvåkingen og kommunene har ansvar for tilstand, forvaltningskriterier og konkrete tiltak innenfor sitt område. Kommunene er hovedbidragsytere for kartlegging, men vannområdene koordinerer overvåkingen (Bålsrud, 2014, s. 2). Kravet om en helhetlig vannforvaltning, legger til grunn at flere norske myndigheter og aktører samarbeider for å opprettholde balansen mellom samfunnsutvikling og ivaretagelse av ferskvannsressursene (Vannportalen, 2022a).

Kunnskapen hentet inn gjennom overvåking og karakterisering legger grunnlaget for utviklingen av den regionale vannforvaltningsplanen. Vannforvaltningsplanen er et viktig verktøy i arbeidet for å nå målet om en helhetlig og bærekraftig bruk av verdens vannressurser, fordi den fungerer som en ramme for nødvendig planlegging og gjennomføring på kommunalt, regionalt og statlig nivå (Grimstad, 2016, s. 3). Planen gir en oversiktlig fremstilling dagens miljøtilstand, og hvordan vannmiljøet og vannressursene i vannregionen skal forvaltes slik at miljømålet realiseres innenfor tidsrammen, 2016 – 2021. Det skal det utarbeides et regionalt tiltaksprogram, parallelt med vannforvaltningsplanen, med oversikt over de tiltakene som må iverksettes for å forebygge, forbedre og/eller gjenopprette vannforekomstenes tilstand (Direktoratsgruppa for gjennomføringen av vanndirektivet, 2013, s. 1).

Kommunene sitter ofte med førstehåndskunnskap om vannforekomstene, og spiller derfor en viktig rolle i selve gjennomføringen av overvåking og karakterisering (St.prp. nr. 75 (2007 – 2008) s. 4). Erfaringer fra pilotfasen viser til at en vesentlig del av forarbeidet til den regionale vannforvaltningsplanen bør skje lokalt, i vannområdene. Det bidrar til utvikling av fornuftige, lokale løsninger i hvert vannområde. Det vil også bidra til en felles forståelse av tilstand og utfordringer, noe som vil legge grunnlaget for en felles forståelse for innholdet i tilhørende tiltaksprogram (Direktoratsgruppa for gjennomføringen av vanndirektivet, 2013, s. 8). Det fører meg videre til neste avsnitt, hvor jeg skal presentere oppgavens case.

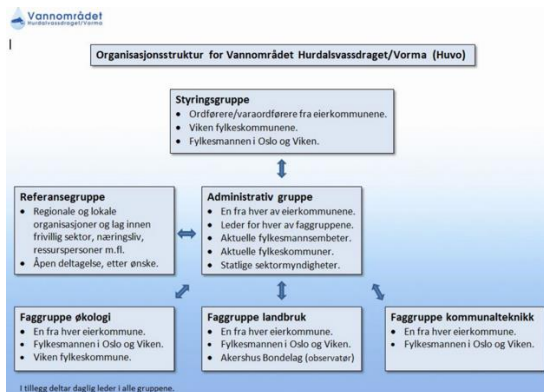
2.3 Vannområde Hurdalsvassdraget/Vorma

Hurdalsvassdraget/Vorma er én av 20 vannområder i vannregion Innlandet og Viken (Pedersen, 2022). Viken er vannregionmyndighet, hvor kommunene er representert gjennom vannregionutvalget (St.prp. 75 (2007 – 2008) s. 4). Vannområdet var tidligere en del av Glomma vannregion, men ble etter endringen i 2020 en del av vannregion Innlandet og Viken. Vannregionen har stor geografisk utbredelse og inkluderer 113 kommuner og 7 fylker, hvor noen av kommunene grenser til Sverige. Dette mot tidligere inndeling av Glomma, hvor regionen besto av 101 kommuner og 9 fylker, og 13 vannområder (Vannområdeutvalget (VOU), 2016, s. 4). 95 % av vannområdet ligger i Hurdal kommune, og Akershus fylke. Vannområdet består av 304 innsjøer og tjern, hvor Hurdalssjøen er den største, og Vorma er den største elva. Det er også landets mest vannrike elv under flomtider (Bålsrud, 2014, s. 8). I

2020 ble Hurdalsvassdraget/Vorma delt inn i 104 overflatevannforekomster, 22 innsjøvannforekomster og 77 elvevannforekomster (Pedersen, 2022a).

2.3.1 Organisering av Huvo

Vannregionmyndigheten gis, etter § 23 i vannforskriften, i samarbeid med vannregionutvalget, muligheten til å dele vannregionen opp i hensiktsmessige vannområder. Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma er et resultat av en slik inndeling. Det er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Eidsvoll, Hurdal, Nes, Nannestad, Ullensaker, Østre Toten, Gran, Stange og Nord-Odal, opprettet i 2011 for å legge til rette for lokalt vannforvaltningsarbeid, samt å bidra til utarbeidelse av den regionale vannforvaltningsplanen med tilhørende dokumenter (Thue, 2019, s. 2). Vannområdet er delt inn i seks ulike grupper; styringsgruppa, en administrativ prosjektgruppe, referansegruppa og tre faggrupper; økologi, landbruk og kommunalteknikk (Pedersen, 2022).



Kilde: <https://www.huvo.no/filer/dokumenter/organisasjonen/Organisasjonskart-Huvo-2019.pdf>

Styringsgruppa gir rammer for arbeidet og godkjenner oppgavene og budsjettene. Alle temaer skal i størst mulig grad vurderes i prosjektgruppa (administrativ gruppe), mens faggruppene i størst mulig grad tar de faglige diskusjonene. Prosjektgruppa diskuterer «alle» administrative saker, tar det inn til egen sektormyndighet og fungerer som et innstillingsutvalg til styringsgruppa (VOU, 2021, s. 24). Vannmiljøet blir i stor grad påvirket av ulike samfunnsaktører, som i likhet med resten av befolkningen blir berørt av vannets tilstand. I motsetning til Norges tidligere vannforvaltning, legger Vanndirektivet opp til bred involvering av alle interessenter av vannet. Referansegruppa er derfor opprettet for å legge til

rette for medvirkning og relevante innspill til arbeidet mot god vannforvaltning (Thue, 2019, s. 8; Hanssen et al., 2016, s. 21).

2.3.2 Gjenoppretting av vannområdets vannforekomster

Huvo er opprettet for støtte iverksettingen av vanndirektivet, og være en pådriver for å sikre god økologisk og kjemisk tilstand i vannforekomstene innenfor vannområdets nedbørsfelt (Bålsrud, 2014, s. 14). Et av vannområdets viktige bidrag til tiltak for å gjenopprette av vannforekomster som er negativt påvirket, å kartlegge påvirkningene, ha fokus på miljøtilstanden, komme med forslag til miljømål og legge inn forslag til nye tiltak, spesielt på de områdene hvor kommunen er sektormyndighet, som for eksempel jordbruk. Nødvendige tiltak beskrives i detalj i Vann-Nett (VOU, 2021, s. 9). Huvos miljøtilstand før oppstart av første planperiode målte at mer enn 2/3 av deres 52 vannforekomster hadde eller ble antatt å ha god nok tilstand. Flere av vannforekomster med antatt god tilstand hadde behov for ytterligere problemkartlegging. Den resterende delen krevde nye eller forsterkede tiltak for å kunne nå miljømålet innen 2021 (VOU, 2021, s. 23).

Utfordringer i vannområdet kartlegges ved å først karakterisere, for deretter å klassifisere og vurdere miljøtilstanden. Til slutt vurderes veier som barrierer for fisk, miljøgiftnivå i fisk, miljøgifter i overvann og avlastningsbehov. Områdene som krever miljøforberedende tiltak innen 2021 i Huvo, er blant annet avrenning fra jordbruk, vannkraft, demninger og fiskesperrer, opprydding av spredt avløp, fremmede arter og klimatilpasninger. For å oppnå god økologisk og kjemisk tilstand må det innarbeides aktuelle tiltak i en tiltaksanalyse som skal inngå i den regionale vannforvaltningsplanen (Pedersen, 2022b).

I starten av første planperiode hadde Huvo eutrofi-problemer i 11 av sine vannforekomster, hvor spredt avløp ble dratt frem som et av de viktigste tiltakene som kan gjennomføres for å nå miljømålet i de utsatte vannforekomstene. Spredt av avløp i Huvo skyldes i stor grad at området består av spredt bosetting med eldre kloakk-løsninger. Huvo har store brukerinteresser knyttet til drikkevann, bading, friluft, kraftproduksjon og jordvanning, og avrenning fra jordbruk og avløp vil påvirke hvorvidt målene knyttet til brukerinteresser nås innen 2021 (Bålsrud, 2014, s 5, 11). Tiltak for å rette opp i spredt avløp er blant annet tilknytning og utbedring av separate avløp, nedleggelse av renseanlegg og oppgradering av avløpsnett

(Iversen, 2019, s. 31, 32). Effektene av tiltakene mot eutrofieringspåvirkning måles gjennom en tiltaksrettet overvåking, som fra og med 2015 blir rapporteres årlig (VOU, 2021, s. 9). Huvo har i perioden 2016 – 2021 gjennomført utbedring av separate avløpsanlegg, med hensikt å oppnå god miljøtilstand i vannforekomstene som er plaget av eutrofi og bakterier. Huvos kilderegnskap fra 2021 viser at spredt avløp og avrenning fra jordbruk, delt skyldes menneskelig tilførte næringsstoffer i belastede vannforekomster. Tiltak mot spredt avløp er fortsatt et viktig fokusområde for å nå miljømålet etter vanndirektivet (VOU, 2021, s. 15). EUs avløpsdirektiv er iverksatt gjennom Norges forurensingsforskrift, og fungerer som juridisk grunnlag for å iverksette tiltak for å rydde opp i spredt avløp (Iversen, 2019, s. 29).

Huvo nådde miljømålet i så og si alle vannforekomstene i løpet av første planperiode. Hovedårsaken til at miljømålene ikke er nådd i alle vannforekomstene skyldes forsinkelser for avløpstiltakene, for få tiltak gjennomført i landbruket, og forsinkelser, uavklart søker og manglende finansiering for tiltak innen fysisk vassdragsrestaurering. Huvos årsmelding fra 2021 beskriver erfaringene med å restaurere vassdrag fysisk som en tidkrevende prosess. Tiltak for spredt avløp er dels forsinket grunnet for liten kapasitet i kommunene, men det oppgis videre at det kan forventes at blir gjennomført og fullført i løpet av neste planperiode (VOU, 2021, s. 17, 18).

2.4 Oppsummering

Norge har gjennom EØS-avtalen blitt mer og mer integrert i EUs politikk. Det kommer til syne gjennom iverksettingen av vanndirektivet, og den felles iverksettingsstrategien (CIS). Vanndirektivets krav om en sammenlignbar politikk har lagt føringer for at iverksettingen av vanndirektivet er tilnærmet lik i alle land. I Norge jobber vannområdene etter vannforskriftens føringer. Norge er delt inn i nedbørsfelt i form av vannregioner og vannområder, for å jobbe etter kravet til en helhetlig vannforvaltning. En helhetlig forvaltning etter nedbørsfeltets grenser, vil bidra til å styrke prosessen med å klassifisere vannforekomstene. Dette legger jeg til grunn for videre analysering i avhandlingen, sett i lys av det teoretiske rammeverket.

Kapittel 3: Teori

Det teoretiske rammeverket som skal belyse prosessen rundt gjennomføringen av EUs vanndirektiv er iverksettingsteori med fokus på ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp. Vannforvaltningen i Norge styres etter EUs føringer som følge av iverksettingen av vanndirektivet. Man kan i stor grad si at Norge har kopiert EUs politikk gjennom iverksettingen av vanndirektivet gjennom vannforskriften. Politikken EU fører er i hovedsak en prosess som foregår gjennom et ovenfra-og-ned perspektiv. På den annen side er EU avhengig av at EU/EØS-landene iverksetter vanndirektivet innenfor de samme rammene, slik at det blir mulig å måle om miljømålet oppnås. Det gjør det interessant å se på iverksettingen gjennom et nedenfra-og-opp perspektiv, fordi det er på dette nivået det faktiske arbeidet for gjennomføringen foregår.

3.1 Iverksettingsteori

Offerdal (2014, s. 219) forklarer studiet av iverksetting som et begrep som retter søkelyset på hva som skjer etter at politiske vedtak er fattet, det er fastlagt en politikk på et samfunnsområde. Kjernen av politisk iverksetting kjennetegnes av at institusjoner på nasjonalt nivå tar ansvar for å endre det politiske innholdet om til et sett av regler, rutiner og sosiale prosesser som fører til at den politiske agendaen blir satt ut i live. Endring innebærer endring i politikkenes innhold, slik vanndirektivets krav til inndeling på tvers av regionale og kommunale grenser er et eksempel på (O'Toole, 2007, s. 2; Claes & Førland, 2020, s. 33). Et sentralt begrep i studiet om iverksettingsprosessen av offentlig politikk er *politikkenes eier*. Ulike offentlige myndigheter har ulike roller, for eksempel står én aktør i offentlig sektor bak utviklingen av politikken, mens andre er involvert i selve iverksettingsprosessen. Begrepet eiere beskriver den eller de aktørene som står bak politikkenes vei gjennom stegene man tar før iverksettingen, dvs. de som satte problemet på den formelle agendaen, planla løsninger og bidro til å danne flertall om en felles løsning (Vabo, Klausen & Askim, 2020, s. 185).

Det har siden 1960-tallet vært en betydelig vekst i og profesjonalisering av det kommunale forvaltningsapparatet, og kommunene er mange steder den største arbeidsgiveren. Departementene er i stor grad avhengig av lokale aktører for å iverksette politikken som er vedtatt, noe som gjør det interessant å se nærmere på samspillet mellom det overordnede nivå

og vannområdet på bakkenivå (Offerdal, 2014, s. 221). Videre forklarer han iverksettingsfasen som en fase hvor politikken blir gitt innhold, den kan med andre ord forklares som en politisk utformingsfase. En legitim iverksettingspolitikk må defineres innenfor tolkninger av den opprinnelige politikken (Offerdal, 2014, s. 221, 222).

Iverksettingsprosesser som krever samarbeid mellom flere ledd vil være mer komplisert, fordi organisasjonene har ulike arbeidsmetoder og måter å se veien til målet på, noe som gjenspeiles i vanndirektivets krav om organisering og krav til å inkludere brukerinteresser (O'Toole, 2007, s. 2). Vanndirektivet er utformet med det formål å finne alle faktorer som påvirker vannmiljøet negativt, det krever koordinering fra ulike politiske områder og aktører på tvers av styringsnivåer (Hanssen et. al., 2016a, s. 4). Gjennomføring av offentlig politikk skjer i svært varierte omgivelser, og et vellykket resultat krever ofte at flere organisjoner samarbeider. Det involverer både statlige avdelinger og departementer, kommunen, bedrifter og interessegrupper. Organisasjoner på hvert plan kan være med på å utforme handlingsplanen for iverksettingen, slik vi ser at vannområdet har en viktig rolle i utformingen av vannforvaltningsplanen med tilhørende tiltaksprogram (O'Toole, 2007, s. 7).

Flernivåstyring kjennetegnes av det store gapet mellom politikk formulert på et overordnet nivå og de som skal gjennomføre politikken som føres. Dette kommer spesielt til syne i EU, hvor politikken vedtas på et høyere internasjonalt nivå og som følger blir indirekte iverksatt på nasjonalt nivå (Heibreder, 2015, som referert i Indset 2017, s. 492). Det er blant annet løst ved å etablere arenaer for *europaisk nivåstyring*, som gjennomføringsstrategien CIS, som kobler nasjonale aktører sammen med EUs utøvende aktører. De har blitt en ny arena for politikkutforming for EU og deres medlemsland, for å sikre en felles innsats for gjennomføringen av EUs lovgiving. Denne formen for styring legger opp til en mer direkte iverksetting, og skaper et dobbelt sett av ansvar for den nasjonale administrasjonen som både blir del av et internasjonalt og et nasjonalt hierarki (Indset, 2017, s. 492, 293).

3.2 Ovenfra-og-ned

Ovenfra-og-ned perspektivet tar utgangspunkt i det aktørene på sentralt nivå utformer og definerer som målsettinger. Disse målsettingene blir videre vurdert i forhold til gjennomslagsgraden nedover og utover i landet (Offerdal, 2014, s. 223). Forskingen tar

utgangspunkt i et vedtatt tiltak på statlig nivå og undersøker om iverksetternes og målgruppens atferd stemmer overens med det vedtaket forutsetter (Vabo, 2020, s. 188). Dette perspektivet har et *rasjonalistisk* preg. Et eksempel på det er at de vannområdene som ansvarlig for iverksettingen av vannforskriften på vannområdenivå, oppfattes som et *instrument* for gjennomføringen av en overordnet beslutning, som for eksempel iverksettingen av vannforskriften. Offerdals (2014) krav til en vellykket iverksettingsprosess legger blant annet krav til at målene er klare og konsise, teorien må være spesifikk i forhold til de faktorene som påvirker gjennomføringen. Videre må sannsynligheten for at de som gjennomfører den vedtatte politikken handler som forutsatt styrkes, det innebærer at lokale ledere må ha den nødvendige kunnskapen for å jobbe mot målene, og tiltakene bør støttes av lokale grupper (Offerdal, 2014, s. 224, 225).

Susan Barrett og kolleger (Barrett & Fudge, 1981, som referert til i Vabo et al., 2020, s. 194) problematiserte skillet mellom iverksettingsprosessen og politikken innhold, og mente at de som anvendte et ovenfra-og-ned perspektiv overvurderte hvor ferdig politikken var når den ble vedtatt. Til tross for konkrete forskrifter og veiledninger vil ikke politikken formes eller omformes før den møter de som har ansvar for å iverksette og gjennomføre de vedtatte tiltakene (Vabo et al., 2020, s. 194).

3.3 Nedenfra-og-opp

Nedenfra-og-opp perspektivet gir en bedre beskrivelse av hva som faktisk skjer i samfunnet når offentlig politikk iverksettes. I motsetning til ovenfra-og-ned perspektivet, fokuserer denne tilnærmingen på hvordan iverksettingsprosessen kan bidra til å løse aktuelle problemer som oppstår på samfunnsnivå. Dette perspektivets styrke er fokuset på at politikken utformes slik at den ønskede effekten nås (Offerdal, 2014, s. 224, 227). De som gjennomfører iverksetting har et stort handlingsrom. Det kommer til syne i selve ordet direktiv som er et mål i form av en rettsakt som medlemslandene skal nå. Hvordan målet nås er imidlertid opp til hvert enkelt land, som i stor grad kan velge hvordan de former og utformer innholdet i de nasjonale rettsaktene innenfor rammene av vanndirektivet. Det er viktig å ta hensyn til at iverksettingen skjer i et samspill mellom forvaltningen og interesser i samfunnet (Grønningsæter, 2022; Offerdal, 2014, s. 229).

Statsviteren Michael Lipsky var den første til å utfordre ovenfra-og-ned perspektivet. Han flyttet fokuset fra politikkeiernes ståsted ned til de som faktisk iverksetter politikken (Vabo et al., 2020, s. 190). Lipskys tilnærming har fokus på å finne opphavet til forhold som gjør det vanskelig for de som iverksetter å gjennomføre jobben sin (Vabo et al., 2020, s. 190, 191). Det forutsettes at aktuelle kommuner og sektormyndigheter drøfter vannforvaltningen på tvers av forvaltningsnivå når vannforvaltningsplanen med tilhørende tiltak skal utformes (Grimstad, 2015, s. 18). Mazmanian og Sabatier (1989:20, som referert i Offerdal, 2014, s. 224) forklarer perspektivet som en prosess som viser til politiske prosesser og hvordan disse faktisk etterleves av iverksetterne, de faktiske effektene og som en uavhengig, metodisk gjennomgang av politikken. De vektlegger med andre ord effekten av politikken som iverksettes. De ser ikke bare at miljømålene sikrer befolkningens drikkevann, men også at effekten av å iverksette tiltak for å rydde opp i spredt avløp også vil øke fiskebestanden som åpner for muligheten til fritidsfiske.

Lipsky (1980) definerer byråkratene på gatenivå som de som har mulighet til å utøve et betydelig skjønn i gjennomføringen av eget arbeid. Det kommer blant annet til syne i kommunenes ansvar for å bidra med arbeidet med hvilke tiltak som skal inn i den regionale vannforvaltningsplanen, basert på gjennomføringen av klassifiseringen som er gjennomført. I denne posisjonen besitter de en unik og innflytelsesrik posisjon i iverksettingsprosessen, med en betydelig mulighet til å påvirke gjennomføringen av vannforskriftens krav (Meyers & Vorsanger, 2007, s. 2). Michael Lipsky (1980) beskriver disse som byråkratene som aktører som både leverer og aktivt former politikken. Gjennom de daglige rutinene og beslutningene de tar, produserer de politikk slik lokalbefolkningen møter den (Meyers & Vorsanger, 2007, s. 3).

3.4 Konklusjon

Iverksettingsteorien beskrevet av Offerdal (2014) skal senere anvendes i analysen, og videre i konklusjonsdelen under kapittel 5, for å belyse problemstillingen. For å nærmere forklare hvordan Norge, og Huvo, har gjennomført vannforskriften, skal jeg se det teoretiske rammeverket opp mot tabellen jeg har utformet;

	Kopi	Autonomi
--	-------------	-----------------

Ovenfra-og-ned	Miljømål	Vannforskriften
Nedenfra-og-opp	Kunnskapsgrunnlaget	Tiltak

Kapittel 4: Forskningsdesign og metode

Med grunnlag i problemstillingen ” *Hvordan har iverksettingen av vannforskriften europeisert Norge ned til vannområdenivå?*” skal jeg som forsker prøve å bringe frem et gyldig og troverdig datagrunnlag om iverksettingen av vannforskriften. Den metodiske tilnærmingen for å hente ut data er kvalitativ metode i form av dybdeintervju, med casestudie som forskningsdesign. For å belyse problemstillingen ytterligere, supplerer jeg med dokumenter. Hensikten med undersøkelsen er å hente ut beskrivende kunnskap om vannområdets erfaringer og opplevelser rundt iverksettingen av vannforskriften (Jacobsen, 2015, s. 14, 15). Jeg skal videre vurdere det metodiske grunnlagets gyldighet og troverdighet, samt etiske hensyn.

4.1 Casestudie

Casestudie er betegnelsen på enkelte eller flere tilfeller som undersøkes i intensive kvalitative undersøkelser. I mitt tilfelle er undersøkelsesenheten et vannområde med fokus på dets arbeid for å nå miljømålene. Jeg har valgt å se nærmere på ett vannområde for å kunne gå mer i dybden på hvordan de har iverksatt vannforskriften, og hvordan de jobber for å nå målet om god økologisk tilstand. Mitt forskningsdesign er med andre ord en enkeltcasestudie av vannområdet Hurdalssjøen/Vorma. Caset skal analyseres gjennom det Andersen (2013) kaller teoretisk fortolkning, med utgangspunkt i teori om sammenhenger. Teoretisk styrte beskrivelser skaper nyanser og sammenlignbarhet, ved å for eksempel se på hvordan vannområdene kan sies å være europeisert slik jeg skal senere i avhandlingen (Andersen, 2013, s. 96).

Yin (1989: 23, som referert i Andersen 2013, s. 24) har en av de mest kjente definisjonene på casestudier som han forklarer som en empirisk undersøkelse. Hans definisjon på en casestudie er å *undersøke et samtids fenomen innenfor dens nåværende rammer, der grensene mellom fenomen og kontekst ikke er tydelig, og der det er brukt flere datakilder* (Andersen, 2013, s. 24). Styrken ved bruk av casestudier er forståelsen og forklaringene som oppnås av handlingene og prosessene som oppstår gjennom den empiriske undersøkelsen (Andersen, 2013, s. 25). I casestudier konstrueres en case med utgangspunkt i en situasjon eller hendelse som forskeren ikke har kontroll over. Det innebærer at jeg som forsker står i en posisjon hvor

jeg kan åpne for å se nærmere på en prosess, som i dette tilfellet er iverksettingsprosessen av vannforskriften, avgrenset til første planperiode 2016-2021 (Andersen, 2013, s. 16).

Motivasjonen for å studere iverksettingen av vannforskriften er knyttet til praksisen rundt iverksettingen av et av de mest omfattende miljødirektivene til EU. Dette temaet er det allerede en del teori om, blant annet i form av rapporter fra både internasjonalt, nasjonalt og lokalt nivå. Den eksisterende teorien avgrenser, tolker og forklarer caset. Hensikten med en teoretisk fortolkning av case er å anvende iverksettingsteori for å kaste lys over iverksettingen av vanndirektivet. Denne designsformen anvender begreper og teoretiske sammenhenger for å strukturere og summere opp det empiriske materialet, og er en typisk arbeidsmåte der man ikke søker å bidra til teoriutvikling. Begreper og teorier er fortellende oppsummeringer og historier, som også kan brukes i sammenheng med empiriske undersøkelser (Andersen, 2013, s. 71).

4.2 Kvalitativ metode

Den kvalitative tilnærmingen som metode for å hente inn data er en form for innhenting av data i form av ord. Det vil si at man vektlegger oppfatningen til den som undersøkes gjennom egne ord (Jacobsen, 2015, s. 127). Jeg har valgt å gjennomføre intervju for å hente inn empiri, og bruke dokumenter for å underbygge det teoretiske rammeverket opp mot informantenes svar. Dokumentundersøkelser, også kjent som sekundærdata er en utbredt form for kvalitativ tekstanalyse som baserer seg på data som andre har samlet inn. Dokumentanalyse, sett i lys av iverksettingen av vannforskriften er spesielt hensiktsmessig fordi det vil være vanskelig å samle inn informasjon direkte fra kilden, som for eksempel fra EU-kommisjonen (Jacobsen, 2015, s. 170). Jeg finner denne tilnærmingen som den mest hensiktsmessige for å svare på oppgavens problemstilling fordi den bygger på et tema og en problemstilling som er relativt ukjent, noe som krever et mer fleksibelt undersøkelsesopplegg (Jacobsen, 2015, s. 133).

For å avgrense det empiriske arbeidet har jeg valgt ut ett vannområde som jobber med iverksettingen av vannforskriften for å oppnå GØT – god økologisk tilstand i alle vassdrag. Utgangspunktet for å velge Huvo som studieobjekt var fordi de er et av vannområdene som var tidligst ute med å organisere seg opp i den første planperioden (2011-2014). De har hatt samme vertskommune fra start, og samme daglig leder. I tillegg til daglig leder har de hatt

flere ledere som har deltatt gjennom hele eller deler av perioden siden organisering i 2011. Det gjør Huvo til et høyst aktuelt case, fordi de besitter førstehåndskunnskap om arbeidet med å gjennomføre arbeidet som kreves som følge av iverksettingen av vannforskriften fra start til dags dato. Casestudie åpner for flere former for kvalitativ og kvantitativ innsamling av data. Intervjuene jeg skal anvende i analysen er blant annet veilederen for gjennomføringen av vanddirektivet og Huvos egen årsmelding fra 2021 (Tjora, 2017, s. 41, 42).

4.2.1 Gjennomføring av intervju og valg av informanter

Dybdeintervju er en populær metode for innhenting av data, som kjennetegnes av ønsket om å grave dypere i informantens holdninger og erfaringer på et spesifikt område (Tjora, 2017, s. 113). Det kjennetegnes av at forsker og informant har en samtale som resulterer i data i form av ord, setninger og fortellinger som skal gi svar på ens problemstilling (Jacobsen, 2015, s. 146). Det er en særlig hensiktsmessig metode for en relativt fri samtale om det spesifikke området man ønsker å få mer informasjon om, fordi det åpner for muligheten til å komme inn på temaer og punkter som intervjueren ikke nødvendigvis har tenkt på (Tjora, 2017, s. 114). Det er ulike måter å gjennomføre intervju på, og metoden jeg har valgt er telefonintervju og intervju over zoom/teams. Det begrunnes med at det vil være for dyrt og tidkrevende å reise til de aktuelle kommunene i vannområdet for å ha intervjuene ansikt-til-ansikt. Intervjuguiden er semi-strukturert bygd opp, som i mitt tilfelle betyr at jeg konsentrerer meg om bestemte fokusområder knyttet til endret vannforvaltning og europeisering. Det gjør jeg for at ikke det innsamlede datamateriale skal bli for komplekst, og for å sikre at jeg får samlet inn informasjon som er relevant for problemstillingen. Dette åpner samtidig for at respondenten kan komme inn på temaer som ikke blir nevnt i intervjuguiden (Jacobsen, 2015, s. 149).

Intervju som metode er basert på et fenomenologisk perspektiv hvor man søker å oppnå forståelse rundt informantens opplevelser og refleksjoner rundt en spesifikk situasjon. Det kan også knyttes til et sosialkonstruktivistisk perspektiv, hvor fokuset legges på informantens erfaringer og opplevelser (Tjora, 2017, s. 114). Målet med å intervju er å hente ut informasjon som jeg ikke kan finne i rapporter og årsmeldinger. Utvelgelsen av aktuelle kandidater skjedde i en naturlig avgrensning innenfor det valgte vannområde (Tjora, 2017, s. 131). Jeg startet bredt i form av snøballmetoden, men i motsetning til denne metoden hvor du ikke har spesifikke kriterier til å starte med, så ønsket jeg å finne de som sitter på mest

informasjon om iverksetting av vannforskriften. Det krevde noen som har sittet lenge nok til å kunne se forandringen (Jacobsen, 2015, s. 181, 182). Jeg initierte med å kontakte Huvo, og fikk god hjelp til å finne de mest aktuelle kandidatene til å svare på problemstillingen. Jeg gjennomførte fem intervjuer, med informanter hentet fra hvert ledd innenfor organisasjonen vannområdet, dvs. at faggruppe økologi, faggruppe landbruk, referansegruppa, den administrative gruppa og styringsgruppa er representert i undersøkelsen. Jeg har også valgt å intervju Statsforvalteren og Miljødirektoratet for overordnet informasjon om iverksettingen av vannforskriften, med grunnlag i at vanddirektivet legger opp til et bredt tverrsektorielt samarbeid. Det var et bevisst valg for å få et bedre bilde av hvordan iverksettingen av vannforskriften oppleves for de ulike representantene. Intervjuet med Miljødirektoratet ble gjennomført i gruppe over teams. Statsforvalteren ønsket ikke å stille til intervju, men har svart på utvalgte spørsmål fra intervjuguiden på mail. Til tross for at alle informantene fikk samme informasjon på forhånd, opplevde jeg utfordringer knyttet til intervjuene at det var ulike forståelser av begrepene som ble brukt i intervjuguiden. Det var spesielt knyttet til hva jeg mente med brukerinteresser og restaurering. Det er derfor viktig å se svarene som informantenes subjektive forståelse og opplevelse av virkeligheten.

4.3 Validitet og reliabilitet

Samfunnsvitenskapelige undersøkelser skal alltid tilfredsstillende kravene om validitet og reliabilitet. Valide undersøkelser innebærer at den er gyldig og relevant, at den faktisk svarer på det som er ønsket å finne svar på (Jacobsen, 2015, s. 17). I casestudier deles spørsmålet om validitet inn i ytre og indre validitet. Indre validitet sier noe om kvaliteten og troverdigheten, og fremheves ofte som casestudiets styrke. Trygghet rundt mange ulike typer data gir en detaljert innsikt i hver enkelt case. Ytre validitet sier noe om hvor representative funnene er for den for en større del av populasjonen. For casestudier kan empirisk representativitet være et problem fordi vi kun ser på én til få caser. Reliabilitet etableres gjennom overbevisende dokumentasjon av fremgangsmåten, datagenerering og analysen (Andersen, 2013, s. 14).

Reliabiliteten i oppgaven er delvis tilfredsstillende. Det som gjør at jeg skriver delvis, er at informantene skal være anonyme, noe som fører til at oppgavens reliabilitet ikke bekreftes gjennom informantens stilling eller kunnskapsgrunnlag. For å ytterligere anonymisere har jeg henvist til informantene som tall i analysen, fordi det ikke er av betydning for oppgaven

hvilket ledd informasjonen kommer. Dokumentene jeg anvender er statlige og offisielle dokumenter, som det også er lett å finne på nett, som også bidrar til å underbygge det som har blitt sagt i intervjuene. Det ble tatt lydopptak av intervjuene, som deretter er transkribert. Sitatene jeg har brukt i oppgaven er renskrevet til et mer skriftlig enn muntlig språk. Det er gjort etter ønske fra informantene, for at det skal bli mindre rom for misforståelser rundt betydningen av det som har blitt sagt. Sitatene jeg har brukt i analysekapittelet er sendt til godkjenning til kandidatene. Det er viktig for at informantene skal få muligheten til å gi tilbakemelding på eventuelle detaljer som kan gjøre at de identifiseres, samt at de skal kunne ta stilling til om de står for det som blir skrevet i oppgaven (Tjora, 2017, s. 177).

4.4 Etske hensyn

Samfunnsvitenskapelige undersøkelser har konsekvenser for både forsker og informant, noe som krever at det gjennom hele prosessen tas høyde for mulige etiske dilemmaer, samtidig som at etiske prinsipper vektlegges i alle valgene som tas (Jacobsen, 2015, s. 45). I prosessen med innhenting av data gjennom dybdeintervju, kommer man tett inn på informantene. Hensynet til de forskningsetiske retningslinjene vektlegges derfor i stor grad ved utforming av intervjuguiden, under intervjuet og i behandlingen av informasjonen etter intervjuet.

Som student, med begrenset kunnskap om innhenting og behandling av rådata, er det viktig å se til at etiske hensyn blir ivaretatt gjennom hele prosessen. Jeg undersøker ikke et personsensitivt tema, men vil forsøke å gjennomføre undersøkelsen slik at informantene er anonym og minst mulig gjenkjennbare. Ved casestudie er det vanskelig å garantere absolutt anonymitet, derfor har det vært viktig å være tydelig på dette, samt at informantene får mulighet til å godkjenne sitatene som anvendes i analysen (Tjora, 2017, s. 177). Ved innhenting av data gjennom kvalitative undersøkelser er det viktig å etterstrebe idealene om kompetanse, kravet til privatliv, konsesjon og meldeplikt, og kravet om riktig presentasjon av innhentede data. Det innebærer blant annet at informantene selv er i stand til å ta et selvstendig valg om å delta i undersøkelsen på bakgrunn av at de har blitt informert om hensikten med undersøkelsen og hvordan den innsamlede dataen benyttes og at dette er forstått av informanten (Jacobsen, 2015, s. 47, 51). Dette er forsøkt etterfulgt gjennom mailen, ved at jeg inkluderte informasjonsskrivet, som jeg sendte til NSD, sammen med intervjuguiden og en kort forklaring om meg og mitt prosjekt. Jeg startet også intervjuet med å informere om

oppgaven og hva jeg har tenkt, og hvordan informasjonen de deler blir brukt i oppgaven. Videre må sannsynligheten for at informanten kan bli gjenkjent hele tiden vurderes, i tillegg til at resultatene fra intervjuet i størst mulig grad blir presentert i fullstendig sammenheng (Jacobsen, 2015, s. 47, 51). Jeg søkte Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) om tillatelse til å hente inn personopplysninger til min oppgave, noe jeg fikk godkjent. Denne tillatelsen innebærer at jeg kan intervju kandidater med lydopptak. Dette informerte jeg også om før vi gikk i gang med intervjuet. De må også signere en samtykkeerklæring med informasjon om hvordan de kan få innsyn i det som er skrevet, endre uttalelsene sine og eventuelt hvordan de kan trekke seg. Dette er en måte å utvikle det tillitsforholdet jeg er avhengig av for å få nok data til å belyse problemstillingen (Tjora, 2017, s. 47).

Kapittel 5: Analyse

I analysen skal jeg belyse problemstillingen gjennom det teoretiske rammeverket og datagrunnlaget hentet inn gjennom de kvalitative intervjuene. Intervjuene vil komme frem i form av direkte sitater. Analysen tar sikte på å belyse problemstillingens om hvordan iverksettingen av vannforskriften har europeisert Norge ned til vannområdenivå. Analysen struktureres etter problemstillingens delspørsmål, hvor første del har fokus på det mer generelle rundt iverksettingen av vanndirektivet og europeiseringen av Norge som følge av dette. Hensikten er å belyse Norges forhold til EU gjennom EØS-avtalen, og hvordan Norge som følge av EØS-avtalen, jobber mot et felles internasjonalt mål. Delspørsmål to skal belyse hvordan dette arbeidet foregår på lokalt nivå.

5.1 Europeisering av vannforvaltningen

5.1.1 Forskningsspørsmål 1: Hvordan har Norge blitt europeisert gjennom iverksettingen av vannforskriften?

EUs rammedirektiv for vannforvaltningen er utformet med bakgrunn i at vannet må beskyttes, forsvares og behandles som et produkt som senere generasjoner kan ha nytte av, et av EUs målsettinger som Norge har forpliktet seg til. EØS-avtalen beskrives om en dynamisk og tidsmessig ubegrenset avtale, som siden vedtak den gang, har bidratt til en stadig flere av Norges lover og regler påvirkes av EU-politikk. EUs politikk, gjennom EØS-avtalen, har vært en viktig bidragsyter for utviklingen av Norges miljøpolitikk. Det kommer spesielt til syne gjennom iverksettingen av vanndirektivet gjennom vannforskriften;

”Norge har blitt mer europeisert i den forstand at vannforvaltningen skal følge samme prinsipper som EU når det gjelder vannrammedirektivet. Det har vært et viktig element i arbeidet at det skal være like vilkår og krav for alle land som er tilknyttet vanndirektivet.” INFORMANT 1

Sett ut i fra informantenes svar på hvordan Norges vannforvaltning har blitt mer europeisert, kan det argumenteres for at Norge har ført en legitim iverksettelsespolitikk etter Offerdal (2014) teori. Det begrunner jeg med at Norge jobber ut i fra rammene til europeisk politikk

gjennom vannforskriften, en forskrift som har medført store endringer på Norges vannforvaltning, og som Norge har fulgt opp innenfor EØS-avtalens relevante lovverk. Endringene vannforskriften har medført kommer til syne gjennom vannforskriftens krav om organisering, kunnskapsgrunnlag og medvirkning. Til tross for en omveltning av Norges tidligere fragmenterte vannforvaltning, var det generelle svaret blant alle informantene på om vannforskriften ble sett på som et positivt verktøy, at det har vært veldig positivt og *et helt nødvendig løft*³ for å samordne og legge føringer for en helhetlig vannpolitikk. Innenfor EØS-avtalens rammer har Norge gradvis blitt påvirket gjennom en ovenfra-og-ned politikk, ved at vi i stor grad har kopiert EUs prinsipper og regler gjennom iverksettingen av alle EØS-relevante direktiver fra avtalen trådte i kraft i 1994. Norge blir ikke direkte påvirket av EUs politikk, fordi politikken som iverksettes i EU først må tas inn som en del av EØS. O'Toole (2007) legger til grunn at politisk iverksetting krever en som tar ansvar for å sette politikken på agendaen, som i dette tilfellet betyr at noen må sette utfordringene knyttet til vannforvaltningen på agendaen, for så og iverksette den. Det kreves med andre ord en politisk eier. Da diskusjonen om å gjøre vanndirektivet EØS-relevant lå på bordet, argumenterte Klima- og Miljødepartementet om at det ville bidra til en mer helhetlig vannforvaltning, og være et positivt verktøy i jobben med å beskytte vannressursene og bruke de bærekraftig (St.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 9). Vannforskriften forvaltes av Klima- og Miljødepartementet og Olje- og Energidepartementet, det er derfor nærliggende å kalle KLD og OED for eiere av vannforskriften. Vannforskriften har blitt godt tatt i mot, noe jeg tolker ut ifra informantens erfaring med iverksettingen av vannforskriften;

”Det har blitt en mer helhetlig tråd og forståelse av forvaltningen, vannforskriften tar for seg hele området, ikke ett og ett område. Det har vært veldig positivt.” INFORMANT 2

Svaret til informant 2 viser til at det i stor grad har vært et viktig tiltak for å få alle til å jobbe mot en helhetlig og bærekraftig vannforvaltning, slik formålet i vannforskriften legger opp til. Det belyses nærmere i informant 6 sitt svar på hvordan Norge har blitt mer europeisert som følge av vanndirektivets formål

”.. ved at man skal forvalte helhetlig i nedbørsfelt og med koordinering på tvers av sektormyndigheter og myndighetsnivåer, og bred medvirkning. Og i tillegg kommer

³ Sitat fra intervju med informant 3

det som ligger i et av vedleggene, det nye veldig detaljerte elementet om økologisk tilstand. Før var det veldig mye fokus på kjemisk tilstand og vannkvalitet i vannarbeidet.” INFORMANT 6

Iverksettelsesbegrepet belyser prosessene som følger av iverksettingen av vanddirektivet, og hvordan den er gjennomført som vannforskriften i Norge. For Norge var dette en lang og omfattende prosess, som startet ganske samtidig som direktivet ble iverksatt i EU i 2000. Norge, var med på prosessen for å gjennomføre vanddirektivet gjennom CIS fra 2001, gjennom et pilotprosjekt for iverksetting av vanddirektivet startet før vannforskriften ble iverksatt i 2007. Norge skal på lik linje med EUs medlemsland bygge vannforskriften og tilhørende hjemler på vanddirektivets grunnleggende målsettinger og prinsipper. Det at Norge jobber mot en helhetlig og bærekraftig vannforvaltning etter vanddirektivets formål, har inkludert Norge i et internasjonalt mål om et løft for vannforvaltningen, noe som belyses gjennom informant 6 sitt svar;

”Vannforskriften ligger som en ramme for arbeidet med klare arbeidsoppgaver og frister for utarbeidelse av dokumenter til høringer og oppnåelse av miljømål. Men innenfor disse rammene så er det jo regionale og lokale friheter til hvordan man legger opp arbeidet, innenfor disse fristene og rammene. For å nå miljømålene, eller beskytte mot forringelse som også er viktig så må det gjennomføres tiltak.” INFORMANT 6

Selve ordet *direktiv* åpner for at landene kan forme den nasjonale politikken innenfor direktivets rammer. Det kan ses i sammenheng til Offerdals (2014) beskrivelse av en legitim iverksettelsespolitikk, som betyr at politikken tolkes innenfor rammene til den opprinnelige politikken. Den opprinnelige politikken er EUs rammedirektiv for vann, som betyr at en legitim iverksetting av vannforskriften krever at den innføres som en tilnærmet gjenspeiling av vanddirektivet. Det at vannforskriften er ment å være en gjenspeiling av vanddirektivet kommer frem i St.prp. 75 (2007-2008, s. 8), men med den forskjellen at Norge ikke følger resten av Europas tidsfrist. Norge iverksatte vannforskriften på et senere tidspunkt, noe som har ført til at Norges første planperiode går parallelt med de øvrige landenes andre planperiode. Vanddirektivets føringer har vært grunnleggende for at Norge fører en tilnærmet lik vannpolitikk som resten av EUs medlemsland, og som en følge av dette gjort Norge mer integrert i EUs politikk. Det viser seg i EUs krav til å forvalte vannet etter vanddirektivets rammer, slik at utviklingen i hele Europa blir sammenlignbar. For å sikre at vanddirektivet ble

gjennomført etter dets rammer, er EUs felles strategi for iverksettingen av vannrammedirektivet en viktig veileder. CIS er utarbeidet som en veileder for EU/EØS-landene og Kommisjonen, i forhold til problemene som oppstår som følge av at vannforekomstene renner på tvers av landegrensene, og utfordringer knyttet til iverksettingen er forholdet til andre sektorer, som for eksempel energi og landbruk (CIS Guidance Document No. 36, 2017, s. 2, 4). Dette er utfordringer som blir nevnt, både når det gjelder restaurering, brukerinteresser og vassdragsenergi, og forklares her som;

”.. Det er målkonflikter fordi hver sektormyndighet har sitt mål og de målene bestemmes i hvert departement, og så må de forholde seg til det. Det er en jobb med å bli enige om tilstanden; hvem som er problemeier for de ulike problemene og til slutt jobbe fram en felles plan.” INFORMANT 5

CIS er et eksempel på hvordan Norge er europeisert gjennom føringene til en ovenfra-og-ned politisk prosess og kravene som EUs rammedirektiv stiller til et tett og forpliktende samarbeid på et horisontalt plan. Strategien understreker viktigheten av en pågående dialog med de andre sektorene for å overholde føre-var-prinsippet om en bærekraftig utvikling, noe kravet om forebygging etter vannforskriftens miljømål er et eksempel på (CIS Guidance Document No. 36, 2017, s. 4). Norges integrering i den europeiske politikken kommer spesielt til syne gjennom deltakelsen i CIS, ved at Norge kan påvirke den norske gjennomføringen av vanndirektivet i et nedenfra-og-opp perspektiv. Norge kan med andre ord påvirke politikken gjennom rapportene om hvordan Norge opplever og gjennomfører vanndirektivet.

CIS kan ses i motsetning til Barrett og Fudge (1981), som problematiserer hvor ferdig politikken er når den iverksettes på nasjonalt nivå, til tross for tydelige og veiledende dokumenter. I NIBRs rapport (2016) påpekes det i funnene av studiet at de aller fleste ser på det som en styrke at avveining og prioriteringer utføres på regionalt plan, slik at nasjonal politikk blir bedre tilpasser regional kontekst og forutsetning. Den regionale tilpasningen er en faktor som dras frem som uttrykk for at vannforvaltningen styrker både det regionale og lokale demokratiet (Hanssen et al., 2016, s. 14). Det kommer til syne i vannforskriften og den regionale vannforvaltningsplanen med tilhørende tiltaksprogram, hvor politikken innhold blir mer fremtredende i form av nødvendige tiltak for å nå målene i vannforskriften. Til tross for at Norge jobber innenfor en overordnet ramme, gis det også en del friheter i forhold til

hvordan det jobbes i hver region og hvert vannområde for å til slutt oppnå godt miljø i alt vann. Behovet for en viss autonomi blir godt beskrevet i informant 1 sitt svar;

”På valg av tiltak så er det ganske stor frihet, det er mange veier til målet. Men på det strukturelle og prinsipielle og måten å jobbe på skal være likt for alle, altså nasjonalt styrt. Noen regionale forskrifter vil variere ut i fra hvor i landet du er. Det er typisk for landbruket, fordi det er veldig ulikt i Finnmark og i Østfold, og da er det fornuftig å ha regionale forskjeller, men som likevel bygger på de samme prinsippene.”

INFORMANT 1

Offerdal (2014) legger også vekt på at tiltakene som iverksettes av EU er en ramme for politikken som de nasjonale myndighetene gir innhold, ved å integrere rammens innhold til et sett av regler, rutiner og sosiale prosesser. Behovet for lokale friheter forklares videre av informant 1 ved at det

”..må være rom for lokale og regionale tilpasninger, både fordi Norge er variert, og fordi det finnes flere ulike løsninger på samme problem.” INFORMANT 1

Iverksettingen av vanndirektivet har bidratt til at Norge i større grad har blitt en del av den europeiske politikken ved at Norge er bundet til å følge vanndirektivet for å oppnå direktivets formål om en helhetlig og bærekraftig vannforvaltning. For å kunne være en del av den europeiske målsettingen, måtte Norges kunnskapsgrunnlag og forvaltning av vannforekomstene utvikles. Det medførte et omfattende arbeid for å dele inn Norge i vannregioner og vannområder, utvikling av nye system for å hente inn kunnskap om alle vannforekomster i Norge, og et bredt samarbeid både vertikalt og horisontalt. Rammen som vanndirektivet legger rundt nasjonale føringer har ført til at Norge har blitt mer europeisert horisontalt. Det betyr at vi, på lik linje med medlemslandene må jobbe etter samme regler og prinsipper, noe som på vannområdenivå har vært en fordel når det kommer til ansvarsfordeling for å gjennomføre nødvendige tiltak, noe som belyses gjennom informant 1;

”I all hovedsak, så er det bra slik det er nå, men i noen tilfeller ville det vært lettere med enda sterkere nasjonale og regionale føringer, fordi det er et viktig prinsipp at det ikke oppfattes som ulike krav i ulike kommuner. Likhetsprinsippet står sterkt i

Norge. Det gjør det lettere for både innbyggere og kommunene å akseptere innskjerpelse når de samme kravene gjelder alle, ikke bare noen få.” INFORMANT 1

Vannforskriften krever en helhetlig vannforvaltning i form av et bredt samarbeid både horisontalt og vertikalt. Norge har fulgt opp dette ved å dele landet inn i vannregioner med ansvar for å utarbeide en regional vannforvaltningsplan, med innhold om hvilke tiltak som skal gjennomføres for å nå miljømålet. Informant 7 sitt svar, viser til at Norge har fått en mer helhetlig forvaltning av vannressursene, slik vanndirektivet legger opp til. Til motsetning av tidligere organisering med egne kommunale, interkommunale og regionale vassdragsplaner.

”..Det er ikke slik at Norge ikke jobbet vassdragsvis før vanndirektivet , det var flere erfaringer ved det at vi jobbet vassdragsvis, nesten helt siden 70-tallet. Vassdragsvis ut ifra nedbørsfeltprinsippet var mer preget av at man jobbet i enkeltvis vassdrag, og noe av det nye vanndirektivet har ført til er at vi nå prøver å gjøre det i hele landet.”

INFORMANT 7

Norge som et land delt inn i vannregioner og vannområder er hensiktsmessig for en helhetlig forvaltning, fordi vannet renner på tvers av kommunegrenser. En slik inndeling er også hensiktsmessig for et styrket kunnskapsgrunnlaget.

Vanndirektivet kalles det mest ambisiøse miljødirektivet til EU. Noe av grunnen til dette kan være kravet til organisering, samordning og en gjennomsluttelig vannforvaltning, men det kan også være det omfattende arbeidet som skal utføres på relativt kort tid, noe som spesielt kommer til syne gjennom de nye kravene til klassifisering av alt vann. Sett i motsetning til SFT systemet som ikke vektla økologiske Vannforskriften er utformet for å finne alle negative påvirkningsfaktorer i vannforekomstene, for å sikre bærekraftig bruk av vannet og eventuelt gjennomføre tiltak for å oppnå miljømålet. Det krever at det gjennomføres karakterisering, klassifisering og overvåking av alle vannforekomster, slik at miljøtilstand kan fastslås og miljøtiltak gjennomføres. Med iverksettingen av vanndirektivet kom også en endring av klassifiseringssystem, hvor biologiske kvalitetselementer som vannvegetasjon, bunndyr og begroingsalger skulle brukes som grunnlag til å klassifisere vannet. Dette virker til å oppleves som en positiv følge av iverksettingen av vannforskriften, sett ut i fra informantens svar

”Det nye klassifiseringssystemet er veldig mye bedre. I første rekke fordi det tar høyde for lokale forhold og naturgrunnlaget. Og fordi det består både av kjemiske støtteparametere, i tillegg til det mest følsomme biologiske kvalitetselementet, der det verste styringsprinsippet skal brukes⁴. Dermed blir det mye mer målrettet, det blir lokalt tilpasset og i større grad oppnåelig å sette faste grenseverdier som vi kan forholde oss til.” INFORMANT 1

I motsetning til før vannforskriften ble iverksatt, er karakteriseringen av vannforekomstene en fullkarakterisering hvor det brukes mye tid på å hente inn data fra tidligere undersøkelser og overvåkinger. *Helsesjekken* av vannets tilstand som følge av menneskelig påvirkning kommer frem gjennom basisovervåkingen, og miljøtilstanden fastsettes gjennom tiltaksovervåkingen. Kunnskapsgrunnlaget er et resultat av et omfattende arbeid på lokalt nivå, gjennom overvåking og innspill fra lokale organisasjoner og referansegruppa, samt lokale, regionale og nasjonale myndigheter, har de fastsatt miljømål for alle Huvos 104 overflatevannforekomster (Bålsrud, 2014, s. 6). O’Toole (2007) beskriver samarbeid på flere nivå som både komplisert, og som avgjørende for å gjennomføre politikken, noe som kommer til syne i informant 1 sitt svar, om at samordningen i stor grad fungerer godt, men hvor det tidvis forekommer utfordringer.

”Jeg opplever at samordningen horisontalt er forholdsvis god, selv om det er utfordringer knyttet til at det er mange mennesker som på ulike måter er involvert i den lokale vannforvaltningen. Jeg synes også at samarbeidet vertikalt fungerer ganske bra, selv om noen nasjonale myndigheter med fordel kunne hatt et større engasjement, og i større grad deltatt i møter og drøftinger i den vertikale aksen. Akkurat på den vertikale biten så tenker jeg at enkelte nasjonale myndigheter kunne hatt en større medvirkning, men ellers fungerer det ganske bra.” INFORMANT 1

Den institusjonelle rammen for iverksettingen av vanndirektivet etter O’Toole (2007) iverksettingsteori viser til gjennomføringen av vannforskriften som en komplisert prosess. Det kommer til syne gjennom kravet til samarbeid både vertikalt og horisontalt, noe som i utgangspunktet kan gjøre måloppnåelsen mer konfliktfylt og kompleks, men som fremstår som en ordning som fungerer bra sett ut i fra informantens svar.

⁴ Det verste styringsprinsippet betyr at elementet som har dårligst tilstand blir utslagsgivende for vannforekomstens miljøtilstand (Lindholm, 2013, s. 1).

”Ja, det fungerer veldig godt, men det er fordi daglig leder er veldig god, diplomatisk og kunnskapsrik. Vi i kommunene er veldig lojale i forhold til oppfølgingen.”

INFORMANT 4

Det kan tolke som at det legges føringer som fungerer godt på lokalt plan, til tross for at det er et overordnet verktøy utarbeidet med fokus på den nasjonale helhet. Det kan henge sammen med at kommunene i vannområdet er en viktig del av utarbeidelsen av den regionale vannforvaltningsplanen og tilhørende tiltaksplaner. Det gjør at tiltakene i størst mulig grad blir tilpasset lokale forhold med tilhørende økonomisk kapasitet.

Rapporten (NIBR 2016) viser videre til at oppnåelse av miljømålene krever økt satsing på arbeidet i vannområdene. Dette fordi vannområdene og vannområdeutvalgene er viktige arenaer for å dele erfaringer, kunnskap og å utvikle en felles forståelse av målene, og med det å komme til enighet om nødvendige tiltak. Dette skal sikre at kommunene i vannområdene får eierskap til målene (Hanssen et al., 2016, s. 18). Det fører meg videre til det nesete forskningsspørsmålet, om vannområdet Huvo arbeid for å oppnå god økologisk tilstand i sine vannforekomster.

5.1.2 Forskningsspørsmål 2: Hvordan jobber Huvo for å nå miljømålet god økologisk tilstand?

Vannområdet er utformet for å være en pådriver for å oppnå god økologisk tilstand innenfor sitt nedbørsfelt, noe som viser seg gjennom den regionale vannforvaltningsplanen, hvor mye av kunnskapsgrunnlaget hentet inn fra Huvo er basert på vannområdets arbeid for å klassifisere alle vannforekomster (Grimstad, 2015). Det fremkommer at fokuset på å nå miljømålene står sterkt i alle ledd i vannområdet Huvo, en konklusjon jeg drar ut i fra årsmeldingen fra 2021, hvor det står at det i alle gruppemøter i 2021 har vært fokus på at kommunene ser til at alle relevante saker vurderes opp mot miljømålene i vannforskriften, og at plikten til beskyttende og forebyggende tiltak tas i betraktning (VOU, 2021, s. 24). Det vises også på informantens svar om de viktigste tiltakene som fulgte med iverksettingen av vannforskriften.

"Bedre den økologiske tilstanden i de ulike vassdragene. Oppnå GØT er det viktigste, samt å overvåke det i fremtiden for å holde det vedlike – det er viktig å videreføre denne jobben. Det har helt klart blitt et mye større fokus på dette etter at vannforskriften ble iverksatt. Det har tidligere vært mye synsing om sjøens tilstand, men nå har vi fått inn flere eksperter for å løfte tilstanden på vassdragene." INFORMANT 2

En viktig del av Huvos arbeid for å kunne bidra til at miljømålet nås, er å gjennomføre en omfattende organisering, noe Huvo kan sies å ha lyktes med. Det begrunner jeg med informantenes fartstid i vannområde, hvor det ferskeste medlemmet har vært med siden 2014. Huvos organisering forklares kort og godt;

"Vi har skapt arenaer, både for å dekke det horisontale og vertikale nivået i forvaltningen på en god måte. Alle har muligheten til å være med og det forventes at alle er med, godt nok til at de kan sikre gjennomføringen som de er satt til å gjøre selv i henhold til sektorlovverket." INFORMANT 1

Offerdal (2014) beskriver iverksettingsfasen som avhengig av lokale aktører til å faktisk gjennomføre politikken som er iverksatt. Sett i lys av informant 1 sitt svar, så kan det tolkes som at det er en gjensidig avhengighet, i form av at de som faktisk skal gjennomføre politikken er avhengig av at det er tydelige krav for målet som skal nås, og at de lokale aktørene gir politikken innhold slik at målet nås. Det understrekes videre i informant 1 sitt svar, hvor det kan tolkes i den retning at politikken i en viss grad blir til mens man går;

"Gjennomføringen skjer på to ulike nivåer. Det ene nivået er sektormyndigheter selv, som skal følge opp. Det betyr at de enten må lage nye forskrifter eller bruke eksisterende forskrifter til å enten sørge for tilrettelegging, rammebetingelser eller å gi pålegg – evt- økonomiske tilskudd. Det neste nivået er jo da ofte de som skal utføre tiltaket i praksis, og det kan være bedrifter, foretak eller innbyggere, for eksempel ved opprydding av spredt avløp, eller det kan være bønder som da skal følge opp de tiltakene som sektormyndighetene pålegger noen å gjøre etter det sektorlovverket som de skal bruke." INFORMANT 1

Det kan ses i lys av Barrett (1981) syn på iverksettingsteori, som forklares som en prosess som formes mens den gjennomføres. Det lokale nivået beskrives som en viktig bidragsyter til forarbeidet for den regionale vannforvaltningsplanen, noe som også bekreftes av Grimstad (2015) som skriver at kommunene har bidratt med et omfattende arbeid for å danne et godt kunnskapsgrunnlag. I årene før første planperiode 2016, gjennomførte vannområdet og sektormyndighetene problemkartlegginger, laget forslag til miljømål i alt vann og lagde en beskrivende oversikt over tiltakene som må til for å nå målene (Vannområde Hurdalsvassdraget/Vorma (Huvo), 2022, s. 1). Et av Huvos største problemer ved starten av første planperiode var knyttet til eutrofi, som i stor grad skyldes spredt avløp og landbruket, slik det bekreftes av informant 1 i sitatet under. Her kommer det tydelig frem hvor omfattende innhenting av kunnskap i vannforekomsten faktisk er.

”Et typisk eksempel er for vassdrag som er overbelastet av næringsalter, såkalte eutrofe, ofte også med mye bakterier. Når vi vet at de er overbelastet, er vi ute og måler vannkvaliteten. Der vannkvaliteten er for dårlig, har vi bestilt et kilderegnskap; hvor kommer det fra, hvor mye lekker fra kommunale ledninger, hvor mye kommer fra summen av spredt avløp, hvor mye kommer fra jordbruket, hvor mye kommer naturlig inn i systemet. Da har vi et kilderegnskap og vi har målt vannkvaliteten i vassdraget. Når vi også vet hvilken type vassdrag det er, så setter vannforskriften klare mål for totalfosforverdiene i forhold til eutrofiering. Da vet vi også avstanden mellom dagens miljøtilstand og miljømålet. Og hvis da for eksempel vet at halvparten kommer fra spredt avløp og halvparten fra landbruk, som er ganske typisk i våre vassdrag, så betyr det at, hvis vi skal klare å nå miljømålene, så er opprydding av spredt avløp helt essensielt. Da er det sånn at for å klare å pålegge alle aktuelle innbyggerne å rydde opp i spredt avløp så må kommunen ha hjemmel til å pålegge opprydding, og da er det forurensingsforskriften som er det sektorlovverket kommunen skal bruke for å iverksette dette tiltaket.” INFORMANT 1

Huvo gjennomførte overvåking, karakterisering og klassifisering i sine vannforekomster i perioden 2011-2014, og startet tiltaksrettet overvåking for eutrofitilstanden i 2015. Resultatet av overvåkingen har vist at det er behov for en styrking av tiltak for å gjenopprette vannforekomstene til sin naturlige tilstand (VOU, 2021, s. 10). I Huvos årsmelding fra 2021, legges det frem at de har lyktes med å få en samlet og grundig oversikt over påvirkninger og miljøtilstanden i hele området. 94 av 104 overflate-vannforekomster vil kunne klassifiseres

med god økologisk tilstand i utgangen av første planperiode. I 7 av 8 vannforekomster som har fått utsatt frist til å oppnå god økologisk tilstand, skyldes det eutrofiering (VOU, 2021, s. 13). Opprydding av spredt avløp beskrives som en kompleks og krevende jobb, hvor effekten av opprydding ikke vil kunne måles som positive resultatet med en gang, på grunn av tidligere tilførsel av kloakkvann (VOU, 2021, s. 10). At det er en kompleks oppgave kommer til syne i informantens svar

"..Det har vært en del murring når det kommer til opprydding av spredt vannløp, fordi det medfører store kostnader på enkeltpersoner. Men det er i hovedsak noe som måtte blitt fikset uansett. Vannforskriften satte mer fokus på nødvendige tiltak og gjorde det kanskje litt enklere å få politisk gjennomslag for det som må iverksettes." INFORMANT 3

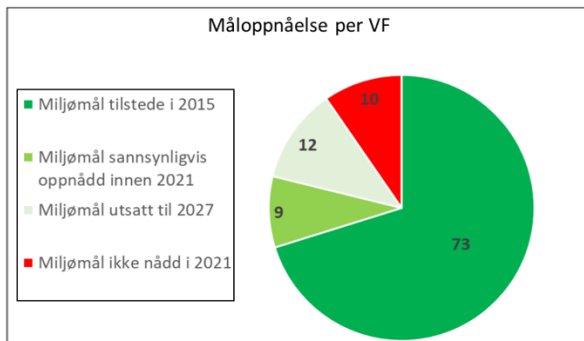
Informantens svar på positive virkninger som følge av iverksettingen av vanndirektivet, kan også tolkes som at det vil være lettere å gjennomføre nødvendige tiltak for å nå Huvos mål om *GØT*.

Tiltaksplanen er et viktig supplement på regionalt plan for å jobbe mest mulig målrettet for å nå miljømålene. Fokusområde og tiltak i vannområdet er ulikt fra de ulike vannområdene, fordi miljøtilstanden i vannforekomstene påvirkes av ulike faktorer, avhengig av topografi, beliggenhet og befolkningstetthet. På spørsmål om iverksettingen av vannforskriften i Huvo, var svaret at det fokus og tiltak avhenger av geografi og utfordringer innad vannområde. CIS veileder beskriver kravet om å støtte offentlig deltakelse og sikre en transparent og sporbar gjennomføring som kjernen i tiltaksplanen (CIS Guidance Document No. 36, 2017, s. 63). Det skjer hovedsakelig gjennom databasen vann-nett.no. Hensikten med dette beskrives av informant som

"..å vite hva de andre tenker, slik at man oppnår en samordningseffekt."

INFORMANT 1

Huvo har i stor grad oppnådd god miljøtilstand i sine vassdrag, og kan fokusere på å opprette holde god tilstand etter vannforskriftens § 4 om å beskytte vannet mot forringelse. Det vises i Huvos kakediagram om vannområdets måloppnåelse i perioden 2016 – 2021.



Figur 11. Oversikt over antall vannforekomster (VF) som innehar miljømålet minst «God økologisk tilstand» ved utløpet av 1. planperiode, hvor mange som har utsatt miljømål til 2027 og hvor mange som ikke oppnådde miljømålet i den første planperioden.

KILDE: Figur med tekst hentet fra Huvos årsmelding 2021 (VOU, 2021, s. 17).

https://www.huvo.no/filer/dokumenter/gruppene/styring/Arsmelding_2021_for_Vannomradet_Hurdalsvassdraget_Vorma.pdf

Det at effektene ikke er synlige enda, kan være en grunn til at Huvo ikke har nådd målet om god økologisk tilstand i alle sine vannforekomster.

Etter slutten av første planperiode opplevde Huvo forsinkelser i avløpstiltakene som begrunnes med for liten kapasitet i kommunene, at det er ressurskrevende, finansielle årsaker og dels forsinkelser på grunn av covid-19. Det har vært mange informasjonstiltaks og oppfordringer til frivillige tiltak for landbruket. Her presiseres det at det har blitt gjennomført en del hydrotekniske tiltak, og at noen vannforekomster belastes direkte av beitedyr (VOU, 2021, s. 18). Finansieringen i vannområdene dras frem som en viktig faktor som bør ilegges større fokus for kommende planperiode 2022 – 2027.

”Det viktigste er at det er nok midler, at det er økonomi til å gjennomføre nødvendige tiltak.” INFORMANT 3

I motsetning til kravet om opprydding av spredt avløp som er forankret i forurensingsloven, er det ikke like enkelt i forhold til landbruket, som er et av områdene hvor det er behov for større insentiver, noe som poengteres som et problemområde av informant 4;

«Vi må få bedre virkemidler. vi må kunne pålegge stopp i høstpløying for eksempel. Nå er det bare i spesielle tilfeller vi kan si nei til det.» INFORMANT 4

Tiltak mot landbruket for å hindre at næringsstoffene havner i vannforekomstene, har Huvo blant annet løst ved å informere om lagring og spredning av organiske gjødselsvarer, og

tilskuddsordninger for utvidet lagerkapasitet for husdyrgjødsel, samt bruk av gummigranulat på ridebaner (VOU, 2021, s. 18).

Norges gjennomføring av vanddirektivet i første planperiode har blitt evaluert av Kommisjonen, noe som i seg selv tyder på at Norge har kopiert europapolitikken i et ovenfra-og-ned perspektiv. Kommisjonens evaluering av vanddirektivet viser til ulike faktorer som har bidratt til eller forsinket måloppnåelsen for å nå miljømålet. Det var liten forbedring av vannmiljøets tilstand fra Europas første planperiode til starten av ny planperiode i 2016 (Fitness Check, 2019, s. 3). Det kan ses i sammenheng med informanten som beskriver vannområdets første planperiode som

”..mer en planfase enn en gjennomføringsperiode.” INFORMANT 3

Konklusjonen av EUs evaluering viste blant annet at det er forbedringsmuligheter knyttet til at det må tillegges nok ressurser til vannforvaltningen og restaurering av naturen (Vannportalen, 2022). Utfordringen med at forbedring av naturressursene ikke bare krever at den negative påvirkningen begrenses, men også at påvirkning fra tidligere restaureres, har vært en faktor til at miljømålene ikke er nådd (Fitness Check, 2019, s. 3). Det samsvarer med informant 1 sitt svar på hvorfor Huvo ikke har nådd miljømålene innen første planperiode.

”Fra vårt ståsted, så hadde det vært ønsket å ha vesentlig større vekt på både å restaurere og å ta vare på naturgrunnlaget enn det som hittil har fremkommet. Det betyr at KLD må ha større innflytelse enn OED for å sikre gode miljømål og tiltaksoppfølging i vannforvaltningen. Miljøet må trumfe næringsinteressene, der det er viktig og nødvendig, ikke motsatt.” INFORMANT 1

På spørsmål om vanddirektivet har ført til økt fokus på restaurering av natur, kan det virke som at det har vært ønsket med flere tiltak for restaurering, og at det er nødvendig for å forbedre og vedlikeholde naturen. Det legges videre til at dette har vært ønsket med økt fokus på restaurering, men at det ut i fra informantens svar kan virke som at dette er en problemstilling som har stått i mellom interessen til å restaurere naturen og økonomisk gevinst gjennom kraftproduksjon.

”Vi har kommet såpass langt, at vi er ferdig med problemkartleggingen. Vi vet hvor vi har et problem, hvor det er så stort at det strider med vannforskriftens prinsipper og der det ikke er nok ressurser til å ta tak i det. Vi vet også hva som skal til for å løse det. Vi har allerede kjørt mye på den lokale forankringen, og vi har deler av tiltaksforslagene på plass. Alt dette hadde vi, i stor grad, på plass før den nasjonale strategien kom, så for oss blir nok den største gevinsten at det blir et mye større fokus på tematikken, og forhåpentligvis større rammer til å få tiltakene gjennomført i praksis.” INFORMANT 1

I Huvos årsmelding fra 2021 oppgis det at restaurering av vassdrag er svært tidkrevende, samt at tilskuddsordningene er for små, og at det mangler insentiver til å pålegge aktører og brukere å finansiere og gjennomføre gjenopprettende tiltak (VOU, 2021, s. 18). Det begrunnes også i informant 1 sitt svar på hva den nasjonale strategien vil si for Huvo;

”Det ene er kapasitet/bemanning og økonomi på avløpstiltakene, det vil si opprydding av spredt avløp og kommunaltekniske tiltak. Og så er det b) gode nok virkemidler, både økonomiske og juridiske på landbrukstiltakene. Og så er det c) det er økonomiske midler og virkemidler på fysisk vassdragsrestaurering. Når det gjelder fysisk vassdragsrestaurering, er det sann at dersom ingen ansvarlige søkere melder seg, så blir heller ikke miljømålet nådd. Og der er det for svake virkemidler til at alle miljømålene nås alle steder, da særlig innenfor landbruk og vassdragsrestaurering. Det er de tre grunnene til at vi ikke har nådd miljømålene i Huvo, der er vi ganske klare, der vet vi det.” INFORMANT 1

At ikke alle vannforekomster nådde målet om god miljøtilstand begrunnes med at det er svært komplekse og tidkrevende tiltak som må gjennomføres over flere år. Andre grunner er at de mest komplekse restaureringsprosjektene er avhengig av en større finansiering (VOU, 2021, s. 24). Det er tydelig at funnene i EUs ”fitness check” samsvarer med hvordan vannområdene opplever første planperiode

Kapittel 6: Avslutning og konklusjon

I denne oppgaven har jeg ønsket å undersøke vannområde Hurdalsvasdraget/Vorma og hvordan de har blitt europeisert som følge av iverksetting av vannforskriften. Huvo har hatt et sterkt fokus på å oppnå miljømålet, det kommer til syne gjennom deres arbeid for å nå god økologisk tilstand etter vannforskriftens føringer, med arbeidet etter hovedmålet om ”*rent vann – for alle grupper, for alle formål, for all tid*”⁵. Dette arbeidet er hovedsakelig gjennomført som en følge av iverksettingen av vannforskriften, og vannområdet jobber ut ifra føringene til vanddirektivet i alle ledd. Norge er med andre ord europeisert ned til vannområdenivå. Det fører meg videre til funnene fra analysen.

6.1 Konklusjon

Konklusjonen besvares i to deler, hvor første del skal belyse hvordan Norge har blitt europeisert som følge av iverksettingen av vannforskriften. For å bedre belyse spørsmålet, skal jeg besvare spørsmålet gjennom et ovenfra-og-ned perspektiv, gjennom tabellen under,

	Kopi	Autonomi
Ovenfra-og-ned	Miljømål	Vannforskriften
Nedenfra-og-opp	Kunnskapsgrunnlaget	Tiltak

Del to tar sikte på å besvare spørsmålet om hvordan Huvo har bidratt til å oppnå god økologisk tilstand etter vannforskriftens føringer. Det skal ses i lys av et nedenfra-og-opp perspektiv.

6.1.1 Forskningsspørsmål 1 i lys av et ovenfra-og-ned perspektiv

En vellykket iverksettingsprosess basert på Offerdal (2014) krever klare og konsise mål, og at rettsaktens innhold er tydelig i forhold utfordringer som kan oppstå på veien. Vannområdene jobber ut i fra et felles internasjonalt mål om en helhetlig og bærekraftig vannforvaltning basert på at vannforekomstene oppnår god økologisk og god kjemisk tilstand. Det er sterke føringer for hva som er målet med vannforskriften og hvilket grunnlag det skal jobbes ut ifra,

⁵ Kilde: www.huvo.no

noe som understreker informantene beskrivelse av Norge som europeisert gjennom vanndirektivets prinsipper. Det kommer til syne gjennom vannområdets organisering og det omfattende arbeidet de har gjennomført med å dele inn alt vann, overvåke, karakterisere, klassifisere, iverksatt tiltak og starte ny overvåking der det er nødvendig å følge opp. Vannområdet er med andre ord et *instrument* for gjennomføringen av arbeidet som kreves for å nå vannforskriftens miljømål. Den systematiske gjennomføringen for å sjekke vannforekomsten *helse* er tydelig forklart i vannforskriftens vedlegg, dette er hovedsakelig en kopi av EUs vanndirektiv, noe som er viktig for å kunne rapportere sammenlignbar informasjon om Norges fremgang og nåværende tilstand. Det er lite rom for misforståelse om miljømål og kunnskapsgrunnlaget, der det derimot kan oppstå problemer er rundt iverksettingen av tiltak. Det fremkommer av informantenes svar om de tilfellene hvor det er usikkerhet om hvem som er *problemeier*, og i de tilfellene hvor det ikke er juridisk eller økonomisk grunnlag til å pålegge noen ansvar for å gjennomføre de nødvendige tiltakene. Med grunnlag i dette er det også et ønske om tydelige føringer fra et overordnet plan, slik at det blir lettere å gjennomføre tiltak. Det kan ses i sammenheng med problematikken rundt målkonflikter som følge av regionale og lokale friheter rundt arbeidet for hva som skal prioriteres for å nå miljømålet. Vannforskriften skal utformes med grunnlag i å nå vanndirektivets formål. Forskriften har i hovedsak kopiert vanndirektivet, bortsett fra på de områdene som ikke er en del av EØS-avtalen, slik som for eksempel naturvern. Det betyr at det er en viss grad av autonomi i forhold til utforming etter de territorielle grensene som er ulik fra land til land. Det legges vekt på nødvendigheten av nasjonale føringer ved å ha en overordnet myndighet med ansvar for gjennomføringen, samtidig som at det er viktig med en viss autonomi nasjonalt, slik det fremkommer i analysen, at det også er ulike utfordringer i Norge som følge av ulik natur.

Vannforskriften er et eksempel på at Norge, helt ned til vannområdenivå, er godt integrert i den europeiske politikken. Det viser seg helt ned til vannområdenivå, hvor innhenting av kunnskap foregår. Norge er et instrument for en vellykket gjennomføring av vanndirektivet og målet om bærekraftig vann. Det foregår i et gjensidig forhold, hvor EU på den ene siden setter rammene for målene som skal nås og overvåker EU og EØS landene slik at de bidrar på lik linje til å nå disse målene. Den helhetlige vannforvaltningen som vannforskriften har ført med seg er noe som dras frem som positivt fra responsen i intervjuene, hvor det at vannforskriften jobber på et helhetlig grunnlag er noe som kommer frem som en positiv virkning. Mottakelsen på gjennomføringen av vannforskriften oppleves i hovedsak som positiv, noe som kommer til

syne gjennom beskrivelsen av vannforskriften som *et helt nødvendig løft*. Det jobbes på likt grunnlag som resten av Europa, mot et felles mål. Ut i fra dette kan man med sikkerhet si at Norge er en del av den europeiske politikken og som en følge av det har blitt europeisert gjennom kravene som følger med vannforskriften. Det kommer til syne i hvordan Norge har endret måten å jobbe på for å oppnå god tilstand i alt vann. Norge styres ikke bare etter vanddirektivets hjemler, men vi styres også gjennom kravet til å rapportere tilbake til EU.

6.1.2 Forskningsspørsmål 2 i lys av et nedenfra-og-opp perspektiv

Basert på Offerdals (2014) nedenfra-og-opp perspektiv kan vannforskriften forklares som en verktøykasse som inneholder de nødvendige instrumentene som trengs for å forme politikken til det å passe det spesifikke nærområdet. Norge har fått et en kasse med verktøy til å kunne endre vannforvaltningen til å bli mer helhetlig og samordnet. Den har de også brukt til å utvikle og gjennomføre en ny form for si hvilken tilstand vannet er i og hvilke tiltak som er nødvendig for å gjenopprette vannforekomsten til dens naturlige tilstand. Norges vannforvaltning har en ramme, EUs rammedirektiv, å jobbe innenfor. Disse rammene finner du igjen i den regionale vannforvaltningsplanen med tilhørende tiltaksplan, som kan beskrives som vannregionens og vannområdenes arbeidsliste. Vannforvaltningsarbeidet er dog et dynamisk arbeid, og oppdatert informasjon gjøres tilgjengelig i vann-nett portalen.

Nedenfra-og-opp perspektivet gir et bedre bilde av hvordan vannområdet gjennomfører politikken som iverksatt som følge av iverksettingen av vannforskriften. Det belyses i analysen som forklarer prosessen med å klassifisere vannforekomster som er eutrofe, hvor vannområdene gjennomfører et omfattende arbeid for å hente inn kunnskap slik at nødvendige tiltak kan gjennomføres. Oppnåelse av målene krever at det jobbes lokalt for å utarbeide hvilke tiltak som er nødvendig for å nå de overordnede målene, men det må foreligge hjemmel til å gjennomføre tiltakene. Da vannområdet var ferdig organisert i 2011 startet de å overvåke, karakterisere og klassifisere alle Huvos vannforekomster, og har i årene etter gjennomført tiltaksrettet overvåking av eutrofitilstanden. Det har vært en viktig del for å forme tiltaksplanen og sette fokus på å gjenopprette de vannforekomstene som er eutrofe. Her har Norge i stor grad kopiert vanddirektivets system, men har til gjengjeld behold en del av autonomien i forhold til gjennomføring av tiltak. Kommunenes arbeid med å hente inn kunnskap til vannforvaltningsplanen er et viktig arbeid for å rette fokus på de områdene som

bør prioriteres. Det kan på mange måter sies at vannforvaltningen på vannområdenivå har blitt enklere ved at det er en mer gjennomiktig prosess som åpner for deltakelse på flere nivå, og som legger føringer på hvordan arbeidet for forbedret vannkvalitet skal foregå. Det er tydelige føringer for hva som skal gjøres for å nå et spesifikt mål. Det nye klassifiseringssystemet gir mer konkrete parametere å jobbe etter, noe som legger opp til at det jobbes mer tiltaksrettet.

6.2 Veien videre

Et av de mest interessante funnene jeg har gjort i denne undersøkelsen er hvor stor posisjon EU har gjennom vannforskriften, og hvor godt det har blitt mottatt på vannområdenivå. Samtidig viser funnene til et ønske om sterkere nasjonale føringer, spesielt på området landbruk. Det kan være interessant å forske nærmere hvilke juridiske insentiver som eventuelt burde eller *kan* iverksettes for å føre en enda sterkere politikk, for å nå målet om en helhetlig og bærekraftig vannpolitikk. Det er noe som kan forskes videre på i fremtiden, men den stafettpinnen får noen andre plukke opp.

Kapittel 7: Kildeliste

- Andersen, Svein S. (2013) Casestudier. Forskningsstrategi generalisering og forklaring. 2. utgave. Fagbokforlaget
- Bålsrud, Runar (2014) Lokal tiltaksanalyse for Vannområde Hurdalsvassdraget/Vorma. Glomma Vannregion
https://www.huvo.no/filer/dokumenter/rapporter/interne/Tiltaksanalyse_for_Vannområdet_Hurdalsvassdraget_Vorma.pdf
- CIS Guidance Document No. 36 (2017) Common Implementation Strategy for The Water Framework Directive and The Floods Directive (CIS) (2017, 4-5- December). Guidance Document No. 36 Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7) New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities. Sist endret 4-5 December 2017
https://circabc.europa.eu/sd/a/5a5dbf85-7e85-4a81-90f4-395da98a1b82/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF
- Claes, Dag Harald & Førland, Tor Egil (2020) EU Mellomstatlig samarbeid og politisk system. 5 utgave. Gyldendal akademisk
- Direktoratsgruppa for gjennomføringen av vanddirektivet (2013) Veileder 01:2013 Regional vannforvaltningsplan. Etter vannforskriften og plan- og bygningsloven
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2SUC5WYCZ642ZEIJGRMDNFFSXLO>
- Direktoratsgruppen vanddirektivet (2018) Veileder 02:2018 Klassifisering av miljøtilstand i vann. Økologisk og kjemisk klassifiseringssystem for kystvann, grunnvann, innsjøer og elver
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2VURCLLL2DT6ZDZJMYFYDFO5QUU>
- Direktoratsgruppen (Mars 2022) Mer livskraftige vassdrag. Nasjonal strategi for restaurering av vassdrag 2021 – 2030. Miljødirektoratet.
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2XX6GC6S5ABRVBZ4LI5TOIPR6JB>
- European Commission (2012) Report from the commission to The European Parliament and The Council, on implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2U6MSDBJOU3G5HJVFW646XPZSPN>
- Fitness Check (2019) EU-kommisjonens rapport om evaluering av vanddirektivet m.m.
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2V6LMTQJBG6W5H2QWCTN2WHQVOF>
- Foss, Per-Kristian (2016) Riksrevisjonens undersøkelse av Klima- og miljødepartementets

arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene.
Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 201. Riksrevisjonen
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2016-2017/vann.pdf>

Grimstad, Johan Edvard (2015) Regional plan for vannforvaltning i vannregion Glomma 2016-2021. Vannregionmyndigheten for vannregion Glomma
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2SRRS5UXY2CDVCLNSB7M3T4KMRU>

Grønningsæter, Tore (2022) Om EU-rettsaktene. Europalov. Stiftelsen Lovdata
<https://www.europalov.no/laer-mer/eu-rettsaktene#direktiv>

Hanssen, Gro Sandkjær, Hovik, Sissel, Indset, Marte & Klausen, Jan Erling (2016) Sammen om vannet. Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv. NIBR-rapport 2016:22
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5538/2016-22%20med%20forside.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hanssen, Gro Sandkjær, Hovik, Sissel, Indset, Marthe, Klasusen, Jan Erling & Stokke, Knut Bjørn (2016a) Implementing EUs Water Framework Directive in Norway: Can the New River Basin Districts Ensure Environmental Policy Integration?
<http://hdl.handle.net/11250/2489306>

Indset, Marte (2017) The Changing Organization of Multilevel Water Management in the European Union. Going with the Flow? International Journal of Public Administration, 41:7, 492-505 <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1274325>

Iversen, Anders (2019) Virkemidler og tiltak i vannforvaltningen. Direktoratgruppen
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2SNEA3QRYQU6ZCL2THAXPMIAYXT>

Jacobsen, Dag Ingvar (2015) Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 3. Utgave. Cappelen Damm Akademisk

Kongelig resolusjon av 15.12.2006 (2006, 15. Des) Forskrift om rammer for vannforvaltningen. Miljøverndepartementet v/ Helen Bjørnøy
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2WADSHGFJ7HK5H2TON5FHAO5M23>

Lindholm, Markus (2013) Tilstandsklassifisering av vannforekomster i Vannområde Hurdalsvassdraget/Vorma. RAPPORT L.NR. 6463-2013. Norsk institutt for vannforskning
https://www.huvo.no/filer/dokumenter/rapporter/interne/NIVA_6463_2013_Tilstandsklassifisering_av_Hurdalsvassdraget_Vorma.pdf

Lindholm, Markus (2015) Tilstandsklassifisering av vannforekomster i Vannområde Hurdalsvassdraget/Vorma 2011, 2012 og 2014. RAPPORT L.NR. 6814-2015. Norsk institutt for vannforskning
https://www.huvo.no/filer/dokumenter/rapporter/interne/NIVA_6814_2015_tilstandsklassifisering_av_Hurdalsvassdraget_Vorma.pdf

- Lovdata (2007) Forskrift om rammer for vannforvaltningen. Klima- og miljødepartementet, Olje- og energidepartementet. Sist oppdatert 8.12.2021
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-12-15-1446>
- Meyers, Marcia K. & Susan Vorsanger (2007) Chapter 12: Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. Handbook of Public Administration. SAGE Publications Ltd
<https://dx.doi.org/10.4135/9780857020970.n13>
- Miljødirektoratet (2021) Elver og sjøer. Sist oppdatert: 05.05.2021. Miljøstatus
<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/ferskvann/elver-og-innsjoer/>
- Norges Vassdrag- og Energidirektorat (NVE) (2021) Internasjonalt pilotprosjekt Lest. 03.05.22. <https://www.nve.no/vann-og-vassdrag/vassdragsforvaltning/vanndirektivet-vannforskriften/internasjonalt-pilotprosjekt/>
- NOU 2012:2 (2012) Utenfor og innenfor Norges avtaler med EU. Utenriksdepartementet
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/nou/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf>
- O'Toole Jr, Laurence J (2007) Chapter 11: Interorganizational Relations in Implementation. Handbook of Public Administration. SAGE Publications Ltd
Chapter DOI: <https://dx.doi.org/10.4135/9780857020970.n12>
- Offerdal, Audun (2014) «Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?» I Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. Red. Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, 3. utgave. 219-238. Bergen: Fagbokforlaget.
- Olsen, Espen D.H., Rosén, Guri & Trondal, Jarle (2020) Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser. 2. Utgave. Universitetsforlaget
- Pedersen, Helge B ... Mathiesen, Lene R. (2014) Overvåkingsprogram for Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma fra 2014 – 2021. Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma (HUVO)
https://www.huvo.no/filer/dokumenter/rapporter/interne/Overvaking_i_Vannområdet_Hurdalsvassdraget_Vorma.pdf
- Pedersen, Helge B. (2022) Organisasjonen. Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma.
<https://www.huvo.no/organisasjonen.html> Lest 20.03.22
- Pedersen, Helge B. (2022a) Miljømål. Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma.
<https://www.huvo.no/miljomal.html> Lest 20.03.22
- Pedersen, Helge B. (2022b) utfordringer. Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma.
<https://www.huvo.no/utfordringer.html> Lest 20.03.22
- Pedersen, Helge B. (2022d) Overvåking. Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma.
<https://www.huvo.no/overvaking.html>

- Pedersen, Helge B. (2022e) Problemkartlegging
<https://www.huvo.no/overvaking/problemkartlegging.html>
- Ratikainen, Irja Ida (2018) biogeografi. Lest 03.05.22
<https://snl.no/biogeografi>
- Regional vannforvaltningsplan 2022 – 2027: Vårt verdifulle vann. vannregion (2021)
 Vannregionmyndigheten for Innlandet og Viken. Vannportalen
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2R24KEYGD5L3NCJYNYGEAWUZV6I>
- Regjeringen (2020 16. desember) EUs biodiversitetsstrategi. Klima- og miljødepartementet
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2020/sep/eus-biodiversitetsstrategi/id2815109/>
- St.prp. nr. 75 (2007-2008). Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet). Utenriksdepartementet
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a3745c5e8f8947f3922ac033e17c621b/no/pdfs/stp200720080075000dddpdfs.pdf>
- Tjora, Aksel (2017) Kvalitative forskningsmetoder i praksis. 3. Utgave. Gyldendal akademisk
- Thue, Hans (2019) Organisering, ansvar og oppgavefordeling Mandat for Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma (Huvo). Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma
https://www.huvo.no/filer/dokumenter/organisasjonen/Godkjent-mandat-for-Vannomradet-Hurdalsvassdraget_Vorma.pdf
- Vabo, Signy, Klausen, Jan Erling & Askim, Jostein (2020) Offentlig politikk. Universitetsforlaget
- Vannområde Bunnefjorden med Årungen- og Gjersjøvassdraget (PURA) (2022) Bakgrunn. PURA Vannområde Bunnefjorden med Årungen- og Gjersjøvassdraget. Lest 10.1.22
<https://pura.no/om-pura/bakgrunn/>
- Vannområde Hurdalsvassdraget/Vorma (Huvo) (2022) Referat Prosjektgruppemøte 08. Oversikt over foreslåtte og planlagte tiltak for perioden 2016- 2021, innen Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma (Huvo)
https://www.huvo.no/filer/dokumenter/Oppdatert_Oversikt_over_foreslatte_og_planlagte_tiltak_2016-21.pdf
- Vannområdeutvalget (VOU)(2016) Årsmelding for Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma for 2016. Hurdalsvassdraget/Vorma
https://huvo.no/filer/dokumenter/gruppene/styring/Arsmelding_2016_for_Vannomradet_Hurdalsvassdraget_Vorma.pdf
- Vannområdeutvalget (VOU)(2021) Årsmelding for Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma for 2021. Hurdalsvassdraget/Vorma

https://www.huvo.no/filer/dokumenter/gruppene/styring/Arsmelding_2021_for_Vannområdet_Hurdalsvassdraget_Vorma.pdf

Vannportalen (2021a) Vanndirektivet. Lest 04.02.22

<https://www.vannportalen.no/regelverk-og-foringer/vanndirektivet/>

Vannportalen (2021b) Felles europeisk strategi for gjennomføring av vanndirektivet (CIS). Lest 05.01.22

<https://www.vannportalen.no/organisering2/europeisk-vannsamrbeid/felles-europeisk-gjennomforing--cis/>

Vannportalen (2021c) EUs strategi for naturmangfold og plan for restaurering (mai 2020) Lest. 02.03.22

<https://www.vannportalen.no/kunnskapsgrunnlaget/restaurering/eus-strategi-for-naturmangfold-og-plan-for-restaurering-mai-2020/>

Vannportalen (2022) Evaluering av vanndirektivet (Fitness check). Lest 09.04.22.

<https://www.vannportalen.no/organisering2/europeisk-vannsamrbeid/eu-kommisjonens-oppfolging-av-vanndirektivet/-evaluering-av-vanndirektivet-fitness-check/>

Vannportalen (2022a) Miljøsmål i vannforskriften. Lest. 28.03.22

<https://www.vannportalen.no/miljomal/miljomal2/>

Vannportalen (2022b) Interkalibrering: grenseverdier for biologiske kvalitetselement. Lest 02.05.22

<https://www.vannportalen.no/organisering2/europeisk-vannsamrbeid/felles-europeisk-gjennomforing--cis/interkalibrering-grenseverdier-for-biologiske-kvalitetselement/>

Vannportalen (2022c) Vannforskriften. Lest 04.02.22

<https://www.vannportalen.no/regelverk-og-foringer/vannforskriften/>

Water Framework Directive (2000) DIRECTIVE 2000/60/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2000. Official Journal of the European Communities

<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2T56ER5AA7HCRH2EJ4BAH6IQBE3>

Winter, Søren C. (2007) Chapter 10: Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. Handbook of Public Administration. SAGE Publications Ltd

<https://dx.doi.org/10.4135/9780857020970.n11>

VEDLEGG 1: Intervjuguide

Innledning

- Fortelle kort om meg selv og masteroppgaven
- Respondent forteller kort om ens rolle i vannområdet og ens arbeidsoppgaver
- Hvor lenge har du jobbet i vannområdet og i denne rollen? Organisasjon - mandat

Iverksetting av vannforskriften

- Norges vannforvaltning er underlagt EUs vanddirektiv – i hvilken grad kjenner du til dette direktivet og gjennomføringen av det i norsk lovgivning på dette området?
- Ut fra din kjennskap til direktivet og norsk vannforvaltning, i hvilken grad har vannforvaltningen ”kopiert” EU-politikken - blitt mer europeisert?
- Norge har hatt stor gjennomføringsfrihet i iverksettingen av vannforskriften, har dette også vært tilfelle på regionalt/lokalt plan?
- Vannforskriften legger opp til et tett samarbeid horisontalt og vertikalt, hvordan fungerer dette i praksis?
- Medførte iverksettingen av vannforskriften problemer rundt brukerinteresser?
- Ble det tatt hensyn til lokale forhold ved iverksettingen av vannforskriften, hvordan ble det løst?
- Opplevs tidsfristene innenfor hver planperiode som overkommelige ift hva som kreves gjennomført og hierarkiet det må igjennom?
- Hvordan er vannområdet organisert ift ansvarsfordeling for gjennomføring av nødvendige tiltak? Er det ansvaret tydelig fordelt? Blir dette godt mottatt hos de som gjennomfører tiltakene?
- Har iverksettingen av vannforskriften vært utfordrende ift ansvarsfordelingen mellom KLD og OED?

Restaurering av vassdrag

- Har det vært noen vesentlige endringer fra da vannforskriften ble iverksatt i 2009 ift fokuset på restaurering av vassdragsøkosystemer?^[1]
- Hva var de største utfordringene med å nå miljømålet om god økologisk tilstand i første planperiode?^[2]
- I 2022 kom den nasjonale strategien for restaurering av vassdrag, hva medfører dette for dere?

- Det ble utarbeidet nye kriterier for klassifisering av miljømål, hvordan var arbeidet med overgangen fra SFTs klassifiseringssystem til nytt system?

Erfaringer ^[1]_[SEP]

- Basert på din erfaring og kjennskap til vannforskriften, hva mener du er de viktigste endringene som ble gjennomført etter iverksettingen av vannforskriften?
- Hvilke utfordringer bør det fokuseres på fremover for å nå miljømålene innen 2033? ^[1]_[SEP]
- Gis det nok handlingsrom til å iverksette nødvendige tiltak for å nå målene i vannforskriften?
- Opplever du at det ble tatt hensyn til vannområdets økonomi når kravet om iverksetting av vannforskriften ble vedtatt?
- Opplever du vannforskriften som et positivt verktøy sammenlignet med hvor fragmentert vannforvaltningen var tidligere?

VEDLEGG 2: Informasjonsskriv til informantene

Vil du delta i forskningsprosjektet

Restaurering av økosystem rundt vannkraftverk

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å utrede praksisen rundt implementering av EUs vanndirektiv i norske vannområder, spesielt i forhold til restaurering av økosystemene rundt vassdrag. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med denne masteroppgaven er å finne ut mer om iverksettingen av EUs vanndirektiv i praksis, og da spesielt i de vannområdene med sterkt modifiserte vannforekomster som følge av ytre faktorer. Dette er en undersøkelse som søkes å gjennomføres for supplerende datamateriale til min masteroppgave.

Min foreløpige problemstilling er ”Hvordan iverksettes EUs vanndirektiv i praksis når det kommer til restaurering og vedlikehold av økosystemene rundt vassdragsverk?”

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Student Agnes Jensvoll ved Oslomet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg har valgt informanter innenfor vannregion Viken og Innlandet fordi det er innenfor området til mitt hjemsted. Mailen vil i første omgang gå ut til koordinatorene for hvert vannområde – kontaktinformasjon funnet på vannportalen.no, slik at de evt kan henvise meg til den personen som besitter mest kunnskap om det valgte tema. Det stilles krav til at informanten er kjent med vannregionens arbeid ift til kravene satt av EØS, samt deres regions/vannområdes arbeid angående restaurering.

Hva innebærer det for deg å delta?

Metoden er delt på dybdeintervju og dokumentanalyse. Det betyr at jeg vil intervju en gruppe mennesker og hente supplerende informasjon fra eksterne kilder. Hvis du velger å delta vil du bli intervjuet i 45-60 min, enten ansikt til ansikt eller over nett. Spørreskjemaet inneholder spørsmål som hvordan vannområdet er organisert, eventuelle utfordringer knyttet til iverksetting av vanndirektivets krav og tiltak gjort for å implementere disse på den mest hensiktsmessige måten.

Svarene dine vil bli tatt opp som lydfil og brukt i masteroppgaven. Lydfilen slettes etter at svarene er renskrevet og integrert i oppgaven. Oppgaven vil være tilgjengelig på internett.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det

vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun student; Agnes Jensvoll og veileder; Espen Olsen som vil ha tilgang til opplysningene hentet inn under intervjuet. Lydfilen vil slettes så fort nødvendig informasjon er hentet ut. Jeg kommer ikke til å bruke navn på person eller navnet på vannregionen i oppgaven.

Jeg kommer ikke til å stille sensitive spørsmål om respondent eller område. Samtidig må det tas høyde for at de som jobber tett på eventuelle respondenter, eller kjenner til deres posisjon, kan vite hvem som er med i undersøkelsen kun ut i fra ansattes posisjon i vannområdet.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent. Det skriftlige prosjektet skal leveres 16 mai og forsvarer i juni. Da vil lydfilen og innhentet informasjon slettes, og informasjon knyttet til intervjuet vil kun være å finne i selve masteroppgaven.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:
innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
å få rettet personopplysninger om deg,
å få slettet personopplysninger om deg, og
å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Oslo Metropolitan University har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med: Oslo Metropolitan University har student Agnes Jensvoll; ajensvoll@gmail.com og veileder Espen Olsen; espendan@oslomet.no
Vårt personvernombud: Ingrid S. Jacobsen, personvernombud@oslomet.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med: NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Eventuelt student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet [*sett inn tittel*], og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i **intervju**

å delta i [*sett inn flere metoder, f.eks. spørreskjema*] – *hvis aktuelt*

at [oppgi hvem] kan gi opplysninger om meg til prosjektet – hvis aktuelt

at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes [beskriv nærmere] – hvis aktuelt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)