



Knut Bjørn Stokke

Samarbeid og kollektiv
handling i
Vansjø-Hobølvassdraget

NOTAT
2005:122

Tittel: Samarbeid og kollektiv handling i Vansjø-Hobølvassdraget

Forfatter: Knut Bjørn Stokke

NIBR-notat: 2005:122

ISSN: 0809-6929

ISBN: 82-7071-567-0

Prosjektnummer: O-2005

Prosjektnavn: Spatial planning as strategy for sustainable development: the role of social capital in resource management.

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Eva Irene Falleth

Referat: Det har i lang tid vært arbeidet med å redusere forurensingen i Vansjø-Hobølvassdraget gjennom samarbeidsbestrebelse. I 1999 ble Morsa-prosjektet etablert som redskap. I dette notatet rettes søkelyset mot disse nettverkene, og Morsa-prosjektet i særdeleshet. Hovedkonklusjon er at man gjennom Morsa-prosjektet har maktet å få til kollektiv handling for å redusere tilførslene av næringsstoffer til vassdraget. Både bønder og kommunene i nedbørfeltet har gjennom forpliktende samarbeid blitt enige om en felles strategi og gjennomført en rekke målrettede tiltak de siste årene. Det å etablere felles arenaer for å drøfte strategier og tiltak ansikt til ansikt over tid synes å være en viktig betingelse for å utvikle tillit på tvers av de ulike interessegruppene i nettverket, som igjen er en viktig betingelse for kollektiv handling. I brobyggende nettverk som Morsa-prosjektet ser det ut til å være særlig viktig med en synlig ledelse som har bred tillit og kan bygge broer mellom aktører som i utgangspunktet står langt fra hverandre. Også grundig dokumentasjon av årsaksforhold har vært viktig, og at tiltakene er blitt rettet mot de viktigste bidragsyterne til forurensingen.

Sammendrag: Norsk

Dato: Oktober 2005

Antall sider: 52

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2005

Forord

Dette notatet tar opp betingelser for kollektiv handling i Vansjø-Hobølvassdraget gjennom samarbeid og nettverk, hvor hensikten er å redusere forurensingen av vassdraget og bedre vannkvaliteten i Vansjø. Funnene fra undersøkelsen er tidligere presentert i form av en vitenskapelig artikkel i Kart og Plan nr. 3 2004. Studien er en del av et større prosjekt finansiert av Forskningsrådet, programmet ”Rammebetingelser for bærekraftig utvikling”. Prosjektet er et samarbeid mellom NIBR, Østlandsforskning og London School of Economics and Political Science. Det er tre studieområder i Norge og tre i England. Funnene fra hovedprosjektet vil bli presentert i form av en bok på forlaget Edward Elgar i England i løpet av 2005, med tittelen: Networks and Institutions in Natural Resource Management.

Notatet er skrevet av cand. polit. Knut Bjørn Stokke. Stokke har samarbeidet med dr. scient Hans Olav Bråtå fra Østlandsforskning ved gjennomføringen av flere av informantintervjuene. Vi vil takke alle informantene for velvilje og interesse under feltarbeidet. Vi vil rette en særlig takk til prosjektlederen for Morsa-prosjektet Helga Gunnarsdottir, som har stilt opp for flere samtaler underveis og også lest gjennom og gitt kommentarer til tidligere utkast av notatet.

Oslo, oktober 2005

Arvid Strand

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	5
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	8
1.2 Brobyggende nettverk og institusjonell kapasitet	9
1.3 Kort om Vansjø-Hobølvassdraget	9
1.3.1 Interessekonfliktene i vassdraget	11
1.4 Metodisk tilnærming	12
2 Regionale samarbeidskonstellasjoner	13
2.1 1970- og 1980-tallet: Samarbeidsutvalget for Vansjø-Hobølvassdraget.....	13
2.2 1990-tallet: Vansjøplanen	16
2.3 Fra 1999: Morsa-prosjektet	17
2.3.1 Målsettinger for Morsa.....	17
2.3.2 Organisering	18
3 Morsa-prosjektet som felles arena	20
3.1 Tilhørende nettverk	20
3.2 Premissgivere, kontakthypighet og tillit.....	21
3.2.1 De viktigste premissgiverne for forvaltningen	21
3.2.2 Kontaktmønster og kontakthypighet	22
3.2.3 Grad av tillit	23
4 Kunnskapsressurser og grad av enighet	26
4.1 Forslag til handlingsprogram fra 1979	26
4.2 Tiltaksanalysen fra 2001	27
4.3 Rapport om jordbrukspolitikken	29
4.4 Oppfatninger om årsaksforhold.....	31
4.5 Grad av enighet	32
5 Strategier og planer	33
5.1 Kommunale vannmiljøplaner	33
5.2 Miljøprogram og miljøplaner i jordbruket	33
5.3 Handlingsplan for Morsa 2002 – 2005.....	34
6 Implementering og resultater	36
6.1 Tiltak i landbruket	36
6.2 Tiltak på avløpssektoren.....	37
6.3 Effekter og resultater	38
7 Betingelser for kollektiv handling.....	40
7.1 Institusjonell kapasitet og betydningen av felles kunnskapsgrunnlag.....	41

7.2	Kontekstuelle og strukturelle forhold.....	42
7.3	Partnerskap mellom effektivitet og demokrati	43
7.4	Konklusjon	44
	Litteratur	46
Vedlegg 1	Spørreskjema.....	49

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Organiseringen av Morsa-prosjektet. Kilde: Handlingsplan for Morsa 2002 - 2005.....	19
Tabell 3.1	Grad av tillit i forbindelse med forvaltningen av vassdraget. N=39	24
Tabell 4.1	Informantenes vurderinger av de viktigste truslene mot Vansjø-Hobølvassdraget? (N=39).	31
Tabell 5.1	Kvantifisering av effektene av tiltak. Alle tall refererer til reduksjon i tonn fosfor. Kvantifiseringen er i hovedsak basert på beregninger i tiltaksanalysen 2001. Kilde: Handlingsplan for Morsa (2002 – 2005).	35

Figuroversikt

Figur 1.1	Nedbørfeltet for Vansjø-Hobølvassdraget. Kilde: www.morsa.org	11
-----------	--	----

Sammendrag

Knut Bjørn Stokke

Samarbeid og kollektiv handling i Vansjø-Hobølvassdraget

NIBR-notat 2005:122

Det har i lang tid vært arbeidet med å redusere forurensingen i Vansjø-Hobølvassdraget gjennom samarbeidsbestrebelse. I 1999 ble Morsa-prosjektet etablert som redskap. I dette notatet rettes søkelyset mot disse nettverkene, og Morsa-prosjektet i særdeleshet. I den sammenheng anvendes teori om kollektiv handling gjennom samarbeid og nettverk, brobyggende sosial kapital og det beslektede begrepet institusjonell kapasitet. En kollektiv handling kan sies å finne sted når flere uavhengige aktører handler samtidig og med samme målsetting. For å kunne bedre vannkvaliteten i vassdraget er man avhengig av forpliktende samarbeid mellom flere ulike aktører. Innenfor nedbørfeltet er det ca. 450 gårdsenheter og ca. 2300 avløpsanlegg for spredt bebyggelse, og det er utslipp herfra som utgjør størstedelen av forurensingen (Solheim et al. 2001). Det at en enkelt bonde eller husstand reduserer sine utslipp vil være for marginalt til at det isolert vil ha noen betydelig innvirkning på vannkvaliteten. Det er summen av alle utslipp som er utfordringen. En slik situasjon kan gjøre det fristende for den enkelte bonde og/eller husstand ikke å bli med på et samarbeid om felles handling når problemene i vassdraget settes opp mot økonomiske behov og andre hensyn. Dette blir betegnet som gratispassasjerproblemet (bl.a. Ostrom 1990). Problemstillingen i notatet er hva etablering og organisering av nettverk har betydd for å bedre samarbeidet og oppnå kollektiv handling med tanke på å redusere forurensingen av vassdraget.

Morsa-prosjektet som et brobyggende nettverk

Undersøkelsen viser at samarbeidet gjennom Morsa-prosjektet har styrket den gjensidige tilliten mellom en rekke aktører. En avgjørende faktor er at de ulike aktørene er involvert som likeverdige partnere i prosjektet. Det å etablere felles arenaer for å drøfte strategier og tiltak ansikt til ansikt over tid synes å være en viktig betingelse for å utvikle tillit på tvers av de ulike interessegruppene i nettverket, som igjen er en viktig betingelse for kollektiv handling. I brobyggende nettverk som Morsa-prosjektet ser det ut til å være særlig viktig med en synlig ledelse som har bred tillit og kan bygge broer mellom aktører som i utgangspunktet står langt fra hverandre. I Morsa-prosjektet har særlig prosjektlederen og politisk leder av hovedstyret hatt en slik funksjon. Også grundig dokumentasjon av årsaksforhold har vært viktig, og at tiltakene er blitt rettet mot de viktigste bidragsyterne til forurensingen i hele nedbørfeltet. I den forbindelse har det vært viktig at hver enkelt har en rimelig sikkerhet for at også de andre forurenserne gjør sin del av jobben. Gjennom samarbeid og kommunikasjon har man langt på vei lyktes i å bygge opp gjensidig tillit mellom aktørene, ikke minst mellom aktørene nedstrøms og oppstrøms i vassdraget.

I teorien om brobyggende sosial kapital blir kontaktpunkter mellom ulike aktører/ interessegrupper pekt på som en styrke, bl.a. av Granovetter (1973). Det at det dannes

kontaktpunkter og samarbeid mellom ulike aktører og interessegrupper kan gi nye handlingsmuligheter gjennom import av ideer og virkemidler på tvers av sektorgrenser. I Morsa-prosjektet ser vi antydninger av dette gjennom samarbeidet mellom fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger, som begge er sentrale i Morsa-prosjektet. Miljøvernforvaltningen ser ut til å ha tilpasset seg landbruksforvaltningen mht. samarbeid og service, framfor kun tradisjonell hierarkisk styring og påbud. Landbruksforvaltningen ser på sin side ut til å ha tilpasset seg miljøforvaltningen ved å ha vist vilje til å innføre sanksjonerende virkemidler, i dette tilfellet gjennom beslutningen om å ikke gi arealtilskudd til bønder som høstpløyer i flom- og erosjonsutsatte områder. Dette vedtaket kan være viktig for å nå de bøndene som ikke frivillig lar være å høstpløye, og kan dermed være viktig for å redusere antall gratispassasjerer.

Betydningen av et felles kunnskapsgrunnlag

Det viktigste bidraget fra teorien om institusjonell kapasitet for å forklare kollektiv handling, er betydningen av felles kunnskapsgrunnlag for å kunne mobilisere og handle. Cars et al. (2002) fremhever utvikling av et felles kunnskapsgrunnlag som en kritisk faktor for å få til kollektiv handling. Denne studien bekrefter at dette er et helt essensielt punkt. Tiltaksanalysen som ble utarbeidet av bl.a. NIVA og Jordforsk i 2001 har bidratt til et felles kunnskapsgrunnlag og en felles virkelighetsforståelse relatert til forurensings-situasjonen, årsaker til denne og hvilke tiltak som må settes i verk. Samtidig har det vært viktig at partnerskapet har hatt personer til å tolke, anvende og videredistribuere og ”oversette” ekspertkunnskapen til ikke-fagfolk som politikere og bønder. Her har særlig prosjektlederen hatt en viktig rolle. Også at sentrale personer i Morsa-prosjektet ble involvert i kunnskapsproduksjonen ser ut til å være en viktig forklaring på tiltaksanalysens gjennomslagskraft. Kunnskapsressurser henger altså nært sammen med relasjonelle ressurser, og at begge deler er viktig for å etablere en felles virkelighetsforståelse.

For å oppnå kollektiv handling har det også vært avgjørende at det er personer med makt og innflytelse innenfor sine respektive organisasjoner som er representert i Morsa-prosjektet. På den måten har det vært mulig å utløse eksisterende ressurser og virkemidler i samsvar med nettverkets intensjoner. Dette kan relateres til hva Innes et al. (1994), ref. Healey (1999), betegner som politisk kapital, som de definerer som nettverkets evne til å handle kollektivt. Healey (1999) og Cars et al. (2002) omtaler dette som mobiliseringskapasitet, som også er sentralt begrep i teorien om institusjonell kapasitet.

Kontekstuelle og strukturelle forhold

For å forklare kollektiv handling gjennom Morsa-prosjektet er det også nødvendig å peke på andre forhold enn sosial kapital og institusjonell kapasitet. For det første er forurensingen av vassdraget synlig og prekær. Dette har over tid skapt stort press fra politikere og lokalbefolkning om å få ryddet opp i forholdene, særlig fra nedstrømskommunene. En annen viktig forklaring er omfanget av økonomiske virkemidler. Selv om aktiv involvering av bøndene ble nevnt som en viktig suksessfaktor, ble det samtidig poengtert at man langt fra ville ha oppnådd de samme resultatene dersom det ikke var knyttet økonomiske incentiver til tiltakene. Det har ikke vært mulig å finansiere tiltak på avløpssiden i samme grad, men det er påpekt at de statlige tilskuddene gjennom helhetlig vannforvaltning har vært en avgjørende ”gulrot” for å få med seg kommuner og huseiere til å vedta og gjennomføre tiltak i den spredte bebyggelsen.

Bruken av sanksjonerende virkemidler blir også ansett som viktig, og flere påpekte at dette blir enda viktigere i tiden framover for å få med seg også de som er negative eller ”lunkne” til å gjennomføre tiltak. At partene i et samarbeid vet at de som ikke innfrir sin

del blir straffet, kan i seg selv være viktig for å sikre at de som i utgangspunktet er innstilt på å bidra faktisk gjør det (Ostrom 1990). Dette ser imidlertid ikke ut til å være et spørsmål om "enten-eller". Både tillitskapende prosesser, økonomiske incentiver og sanksjoner må brukes sammen for å oppnå resultater.

Strukturelle endringer er også en viktig forklaringsvariabel. Endringene i jordbrukspolitikken i mer miljøvennlig retning var i det hele tatt utgangspunktet for at Morsa-prosjektet så dagens lys. Det ser imidlertid ut til å være av avgjørende betydning at det finnes lokale aktører som kan utnytte strukturelle endringer til å utløse felles strategier og handling. Slike ildsjeler har vært viktige for etableringen av Morsa-prosjektet, og både tidligere landbrukssjef i Østfold og ordfører i Våler ble nevnt i den forbindelse.

Konklusjon og avsluttende merknader

Hovedkonklusjon er at man gjennom Morsa-prosjektet har maktet å få til kollektiv handling for å redusere tilførselen av næringsstoffer til vassdraget. Både bønder og kommunene i nedbørfeltet har gjennom forpliktende samarbeid blitt enige om en felles strategi og gjennomført en rekke målrettede tiltak de siste årene. På tross av gjennomførte tiltak blir imidlertid vannkvaliteten i Nedre og Vestre Vansjø stadig dårligere. Det kan derfor se ut som om ytterligere tiltak er nødvendig, bl.a. innsjøinterne tiltak som oppfisking av karpefisk for å få bukt med den pågående selvgjødslingen i deler av Vansjø. Dette fordrer økte bevilgninger, og det er flere forhold som aktualiserer økt statlig engasjement i dette vassdraget. For det første er den statlige jordbrukspolitikken de siste tiårene en vesentlig årsak til forurensingssituasjonen. For det andre kan det argumenteres for at staten bør ta ansvar i de situasjoner hvor det er diskrepans mellom hvem som forurenser og hvem som får skadene (Hallén 1994). Tilstrekkelig statlige bevilgninger ser ut til å være særlig nødvendig for en fortsatt positiv utvikling innenfor jordbruket, hvor manglende finansieringsmuligheter virker klart begrensende i forhold til å oppnå resultater. Studien viser at det finnes en grense for hva lokale og regionale aktører og nettverk makter å utrette på egen hånd. De store og komplekse problemene Vansjø står overfor ser ut til å nødvendiggjøre et langt sterkere statlig engasjement.

Undersøkelsen av Morsa-prosjektet og forvaltningen av Vansjø-Hobølvassdraget viser for øvrig viktigheten av aktiv informasjon til aktører som står utenfor partnerskapet og til allmennheten. De kritiske røstene og støyen knyttet til prosjektet kan tyde på at formalisert informasjon ikke har vært tilstrekkelig påaktet. Dette ble etterspurt av flere av våre informanter utenfor Morsa-prosjektet. Også enkelte informanter innenfor Morsa-samarbeidet mente man burde ha en mer aktiv og formalisert informasjonsstrategi mht. allmennheten. Det er de manglende resultatene i form av bedret vannkvalitet i Nedre og Vestre Vansjø som i hovedsak er utgangspunktet for konfliktene og de kritiske aktørene. Også litteraturen peker på nødvendigheten av synlige resultater for å etablere allmenn legitimitet knyttet til partnerskap. I motsetning til beslutninger i politiske organer, som henter sin legitimitet knyttet til prosedyrene knyttet til demokratiske beslutninger, henter partnerskap generelt sin legitimitet i å vise til resultater (Klausen 2003). Dette er uten tvil en stor utfordring for Morsa-prosjektet, noe som aktualiserer en mer aktiv og formalisert informasjonsstrategi til allmennheten. Informasjon kan for eksempel skje i form av årlige åpne folkemøter. Selv om det skjer mye informasjon i form av møter, befaringer og lignende ser det ut til at man også bør formalisere åpne arenaer hvor allmennheten har anledning til å få fremmet sine synspunkter og bli informert.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Det har i lang tid vært arbeidet med å redusere forurensingen i Vansjø-Hobølvassdraget, bl.a. gjennom interkommunale samarbeidsorganer og nettverk. I 1999 ble Morsa-prosjektet etablert som redskap, som dette notatet i særlig grad retter søkelyset mot. I den sammenheng anvendes teori om kollektiv handling gjennom samarbeid og nettverk, brobyggende sosial kapital og det beslektede begrepet institusjonell kapasitet. En kollektiv handling kan sies å finne sted når flere uavhengige aktører handler samtidig og med samme målsetting. Det er imidlertid mange hindringer på veien mot kollektiv handling.¹ En hindring er institusjonell fragmentering. En rekke ulike forvaltningssektorer og –nivåer har ansvar når det gjelder kvaliteten på vannressursene, og stadig flere oppgaver er blitt desentralisert til kommunene. Dette innebærer at ansvaret er overført fra få til mange instanser. Et betydelig kommunalt ansvar kan i tillegg antas å fremme lokale mål og hensyn, framfor regionale mål og hensyn knyttet til hele nedbørfeltet. Det fragmenterte forvaltningsansvaret utfordres av EUs rammedirektiv for vann som er i ferd med å bli implementert i Norge, og som vektlegger en helhetlig nedbørfeltorientert forvaltning (Hovik et al. 2003).

For å kunne bedre vannkvaliteten er man avhengig av forpliktende samarbeid mellom flere ulike aktører. Dette er særlig utfordrende i dette nedbørfeltet da hovedproblemet er mange små og spredte forurensingskilder. Innenfor nedbørfeltet er det ca. 450 gårdsenheter og ca. 2300 avløpsanlegg for spredt bebyggelse, og det er utslipp og avrenning herfra som utgjør størstedelen av forurensingen (Solheim et al. 2001). Det at en enkelt bonde eller husstand reduserer sine utslipp vil være for marginalt til at de isolert sett vil ha noen betydelig innvirkning på vannkvaliteten. Det er summen av alle utslipp som er utfordringen. En slik situasjon kan gjøre det fristende for den enkelte bonde og/eller husstand ikke å bli med på et samarbeid om felles handling når problemene i vassdraget settes opp mot økonomiske behov og andre hensyn. Dette blir betegnet som gratispassasjerproblemet (bl.a. Olson 1965, Ostrom 1990). Mange gratispassasjerer vil slå beina under kollektiv handling, særlig når det er store kostnader knyttet til å gjennomføre tiltak. Dette er særlig relevant i landbrukssektoren hvor man i stor grad er avhengig av at den enkelte bonde frivillig slutter seg til de foreslåtte tiltakene. For lokalpolitikere ligger kostnadene først og fremst i den politiske risikoen som ligger i å pålegge sine innbyggere betydelige avgifter i forbindelse med å utbedre sine avløpsanlegg.

Faglig uenighet om årsakene til forurensingen har bidratt til skyldfordeling og steile fronter mellom ulike aktører innenfor nedbørfeltet, noe som lenge har hindret samarbeid og kollektiv handling. Det gjelder både forholdet mellom miljø- og landbruks-

¹ Slike hindringer blir i den engelskspråklige litteraturen betegnet som "collective action problems".

myndighetene, mellom oppstrøms- og nedstrømskommunene, mellom stat og kommune, og mellom bønder og offentlige myndigheter. Hovedproblemstillingen i notatet er hva etablering og organisering av nettverk har betydd for å bedre samarbeidet og oppnå kollektiv handling i Vansjø-Hobølvassdraget.

1.2 Brobyggende nettverk og institusjonell kapasitet

Nettverksstyring og samarbeid mellom ulike aktører, og deres evne til å utvikle felles strategier på tvers av administrative og territoriale grenser, er sentrale elementer innenfor en rekke teoritradisjoner som forsøker å forklare kollektiv handling. Sosial kapital blir ofte brukt for å beskrive trekk ved sivilsamfunnet, men brukes her for å beskrive samarbeid mellom ulike interessegrupper og forvaltningsaktører gjennom brobyggende nettverk² (jfr. Hulgård 2003). Brobyggende sosial kapital bygger bl.a. på Granovetter (1973) som belyser styrken i de svake bånd. Mens sterke bånd finnes innen relativt avgrensede nettverk, representerer svake bånd forbindelseslinjer (broer) mellom aktører fra ulike nettverk og interessegrupperinger. Det fokuseres i den forbindelse bl.a. på rollen til aktører som fungerer som brobyggere i slike nettverk. Ostrom (1990) bruker sosial kapital knyttet til etablering av lokale institusjoner i ressursforvaltningen som kan bidra til å overkomme den enkelte aktørs preferanser om optimalisering av egennytte. Optimalisering av egennytte danner utgangspunktet for spillteorien og teorien om rasjonelle valg.

Mye av litteraturen om sosial kapital har fokus på hva som binder nettverk sammen, mens vi er i større grad opptatt av hvordan sosial kapital kan bidra til kollektiv handling. I følge Pennington & Rydin (2000) sine undersøkelser i England kan sosial kapital være et egnet begrep for å forklare konsensusbygging og realisering av politiske målsettinger, også på det miljøpolitiske området.

Brobyggende sosial kapital har fellestrekk med begrepet institusjonell kapasitet, som har fokus på samspillet mellom relasjonelle ressurser, kunnskapsressurser og mobiliseringskapasitet (Cars et al. 2002). Mens relasjonelle ressurser kan relateres til sosial kapital med vekt på nettverk, felles arenaer, aktive deltakere m.v., fokuserer institusjonell kapasitet også på betydningen av kunnskap og nettverkets handlingsevne (mobiliseringskapasitet). Både kunnskapsressurser og relasjonelle ressurser kan samlet sett oppfattes som et nettverks institusjonelle kapasitet til å løse felles problemer.

1.3 Kort om Vansjø-Hobølvassdraget

Vansjø-Hobølvassdraget strekker seg over Akershus og Østfold fylker. Hele nedbørfeltet er på totalt 690 km² (se figur 1). Vansjø, som er den dominerende innsjøen i vassdraget, er drikkevannskilde for nærmere 60 000 mennesker i Mossregionen³ og er et verdifullt rekreasjons- og friluftsområde av regional og nasjonal betydning. Vansjø er Østfolds største innsjø med et areal på 36 km² og strandlinje på rundt 250 km. Innsjøens form er preget av en rekke lange bukter og sund, og et betydelig antall øyer og holmer.

² I den engelskspråklige litteraturen skilles det mellom "bonding social capital" og "bridging social capital".

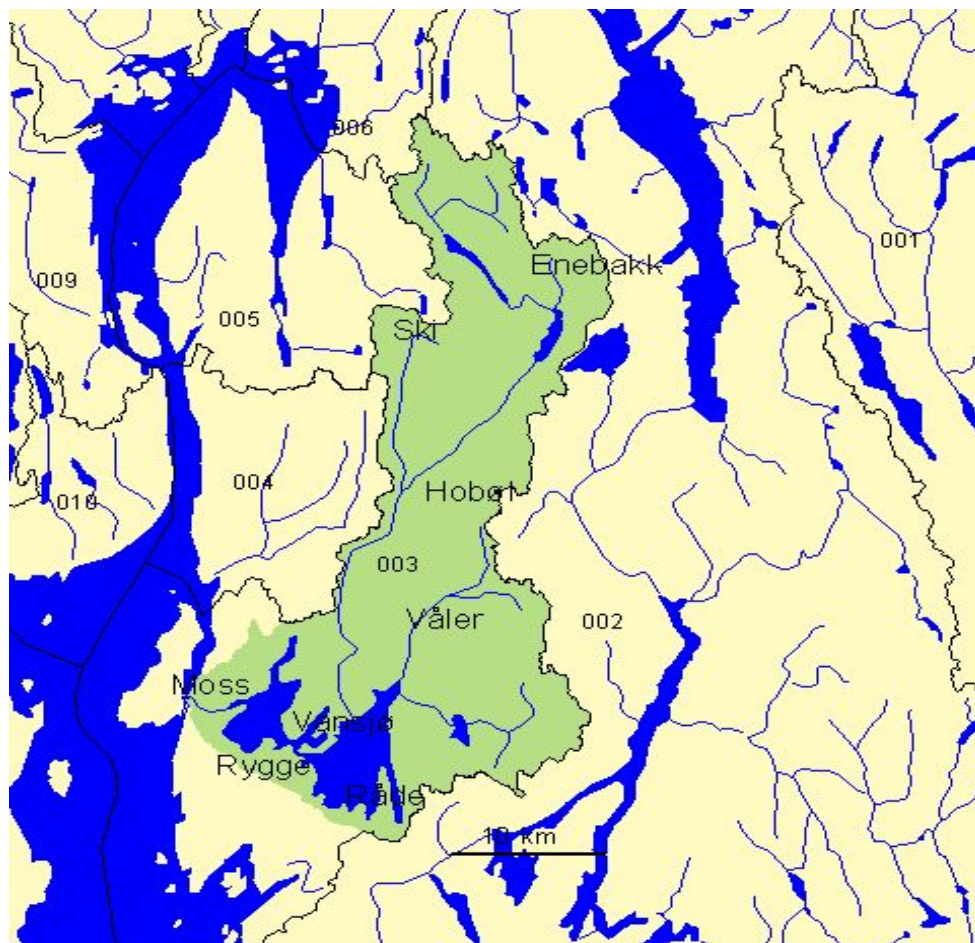
³ Dvs. kommunene Moss, Rygge, Vestby og Råde, som alle ligger i den nedre delen eller sør for Vansjø. Også Våler har nylig koplet seg til.

Den store trusselen for vassdraget er tilførselene av næringsstoffer, som har bidratt til omfattende eutrofiering. Forurensingssituasjonen er verst i de nedre og vestre delene av Vansjø. I disse områdene har det også vært en oppblomstring av giftproduserende blågrønnalger, alger som kan utvikle giftige stoffer. Helsemyndighetene har derfor frarådet bading på noen badeplasser i dette området de siste par årene. Det er også frykt for at disse algene kan blomstre opp i den østlige delen av Vansjø, Storefjorden, hvor drikkevannet blir hentet fra. Det interkommunale vannverket MOVAR har vedtatt utbygging av vannverket for ca. 60 mill. kr. primært på grunn av problemer med leveranse av tilstrekkelig mengde drikkevann med dagens anlegg. Regningen for denne utbyggingen vil måtte betales i form av økt vannavgift for befolkningen i Mosseregionen. Slike giftige alger ble for øvrig registrert i Vansjø allerede på 1980-tallet

Vassdraget er lokalisert langs produktive landbruksarealer, og jord- og skogbruk er dominerende arealbruk i nedbørfeltet. Den største forurensingskilden er dermed landbruksaktivitet. Økt effektivisering, intensivering og omlegging av jordbruket til ensidig kornproduksjon de siste tiårene har bidratt til å forverre situasjonen. Generelt er nedbørfeltet preget av en spredt bosettingsstruktur, og utslipp fra spredt bebyggelse er, etter landbruket, den største forurensingskilden til vassdraget (Solheim et al. 2001). Naturgeografisk er vassdraget på mange måter mer sammenlignbart med vassdrag i Mellom-Europa enn med andre typiske norske vassdrag, da det ligger under marine grense og er dermed naturlig produktivt. Vansjø er i tillegg sårbar for eutrofiering fordi innsjøen er så grunn (gjennomsnittlig dyp på 7,4 meter, jfr. Østfold fylkeskommune 1979). Særlig grunne er de vestre deler av innsjøen (Vanemfjorden), som dermed også har dårligst vannkvalitet. Vannkvaliteten er blitt gradvis dårligere i løpet av de siste 20 årene.

Hele Vansjø-Hobølvassdraget tilhører gruppen verna vassdrag i Norge (Verneplan for vassdrag 1 fra 1973), som bl.a. sikrer vern mot kraftutbygging og andre inngrep og forringelser. Ved utløpet av Vansjø, Mossefossen, er det en eldre regulering (kraftverk) som påvirker vannstanden i Vansjø. Vernevedtaket gikk i utgangspunktet ut på vern mot ytterligere reguleringer og kraftutbygginger. Etter hvert er vernet utvidet også til andre tiltak. Stortinget har slått fast følgende om vernede vassdrag: "...inngrep i de sikrede områder som kan redusere deres verdi for naturvern, friluftsliv og vitenskap må søkes unngått" (fylkesmannen i Østfold 2000:13). Vassdraget omfattes av rikspolitiske retningslinjer (RPR) for vernede vassdrag som kom i 1994. Det overordnede målet i RPR for vernede vassdrag er å unngå inngrep, sikre referanseverdier, sikre friluftsverdier, sikre særlig verneverdige forekomster og sikre landbruksinteresser der dette er en del av vernevedtaket.

Figur 1.1 Nedbørfeltet for Vansjø-Hobølvassdraget. Kilde: www.morsa.org



1.3.1 Interessekonfliktene i vassdraget

Den viktigste brukerkonflikten i Vansjø-Hobølvassdraget er mellom brukerinteressene knyttet til vannkvaliteten (i første rekke drikkevann og rekreasjon) og interessene knyttet til aktiviteter som påvirker vannkvaliteten. Jordbruk utgjør om lag 16 % av nedbørfeltets totalareal, med åker/kornproduksjon som dominerende driftsform. Dette er en produksjonsform som normalt gir stor erosjon og dermed også høy avrenning av næringsalter. Jordbruksarealene er også for en stor del systematisk drenert med bl.a. omfattende bekkelukking. Denne utviklingen er i stor grad underbygget av landbrukets økonomiske virkemidler, da god arrondering er en viktig forutsetning for rasjonell og moderne jordbruksdrift. De hydrologiske forholdene i de oppdyrkede områdene er således vesentlig endret. Mindre bekkeløp er lukket og åpne løp er kanalisert/utrettet. I underkant av 80 % av nedbørfeltets areal er skogbevokst. Vagstad (2003) påpeker at skogbrukets virkning på vannkvaliteten i all hovedsak vil være av lokal karakter. Graden av totalpåvirkning avhenger imidlertid av bl.a. hogstomfang og hvordan dette utføres.

Som nevnt er det registrert om lag 2300 avløpsanlegg for spredt bebyggelse i nedbørfeltet. Over halvparten av disse anleggene har kun slamavskiller eller gamle sandfilter/infiltrasjonsløsninger. Dette er anleggstyper som bidrar til høye utslipp. Samlet sett er det beregnet at separate avløpsanlegg står for ca. 11 % av den samlede fosfortilførselen til

vassdraget.⁴ Landbrukets bidrag er beregnet til ca. 57 % (Solheim et al. 2001). Når det gjelder utslipp fra renseanleggene fra kommunale avløp har kommunene god oversikt, men langt dårligere oversikt når det gjelder diffuse utslipp/utlekkning fra ledningsnett. Kommunene i vassdraget er nå i ferd med å skaffe seg bedre oversikt over dette.

Sportsfiske er en integrert og viktig del av friluftslivet i vassdraget, og utgjør samtidig en potensiell ressurs for grunneiere/fiskerettshavere. Fiskebestanden har dessuten betydning for vannkvaliteten. Næringsrike og grunne innsjøer som Vansjø har en meget stor fiskeproduksjon. Bestandene av karpefisk og krøkle har økt betydelig, bl.a. som et resultat av tilførsel av næringssalter og partikler. Når det gjelder ål har ombyggingen av Mossefossen i 1975 nærmest umuliggjort oppgang av ål. Dette blir betraktet som problematisk fordi man mener at redusert ålbestand har bidratt til økologisk ubalanse i Vansjø, da ålen beiter på karperogn. Bestanden av karpefisk har økt, noe som man ser i sammenheng med den økte forurensingen.

Det er få konflikter knyttet til uttak av vannmengden som sådan, da uttaket generelt er lite sammenlignet med tilsiget. Hele vassdraget er som nevnt vernet mot kraftutbygging, men ved Mossefossen er det en eldre regulering (kraftverk) som påvirker vannstanden i Vansjø. Reguleringen skal bl.a. søke å unngå vår- og høstflommer. For høy vannstand kan være en vesentlig ulempe for gårdbrukere med lavtliggende arealer inntil innsjøen, og kan også bidra til økt avrenning. For lav vannstand og liten gjennomstrømning kan medføre liten fortykning av tilførte forurensinger, og økt algevekst og økt gjengroing av grunne områder. I tillegg vil uttaket av vann (drikkevann, jordvanning og prosessvann til industrien ved Mossefossen) bidra til en viss nedtapping av vannstanden gjennom sommerperioden. Det er altså forholdsvis kompliserte avveininger som må gjøres for å ivareta de ulike hensynene. Det er NVE som har det overordnede ansvaret for kraftverket, og de har utarbeidet et tappereglement som Moss Brukseierforening har ansvar for å følge opp.

1.4 Metodisk tilnærming

Undersøkelsen bygger på semi-strukturerte intervjuer med prosjektlederen for Morsa, landbruksdirektørene i hhv. Østfold og Akershus, fylkesmiljøvernssjefen i Østfold, en ansatt i Østfold fylkeskommune og en bonderepresentant fra Akershus. I tillegg har vi intervjuet lederen for Vansjø grunneierlag og et tidligere styremedlem i Folkeaksjonen Redd Vansjø.⁵ Vi har også brukt en del av materialet NIBR samlet inn i forbindelse med undersøkelsen av Vansjø-Hobølvassdraget som pilotområde for implementeringen av EUs rammedirektiv for vann i Norge (Hovik og Stokke 2003).

Vi har gjennomgått relevante dokumenter og søkt på lokalavisenes hjemmesider (i første rekke i Moss Avis, hvor forurensingsproblemer i Vansjø har fått bred omtale). Det er i tillegg gjennomført en e-mailbasert spørreskjemaundersøkelse til et noe større utvalg personer knyttet til ulike deler av forvaltningen av vassdraget og aktuelle frivillige organisasjoner. Spørreskjemaet (se vedlegg 1) ble sendt til 78 personer, og totalt 39 besvarte spørreskjemaet, noe som gir en svarprosent på 50 %. Ved siden av å presentere rene frekvensfordelinger, har vi også undersøkt eventuelle forskjeller i svar mellom ulike aktører og interessegrupper. Vi har delt respondentene i 1) deltakere i Morsa-prosjektet eller ikke, 2) om de er oppstrøms- eller nedstrømsaktører, 3) om de er private eller offentlige og 4) sektortilknytning (landbruk, teknisk/vann-avløp, miljø/plan, ordførere og annet).

⁴ I følge tiltaksanalysen for Morsa blir tilførselen av fosfor regnet som den avgjørende faktoren for vannkvaliteten (Solheim et al. 2001).

⁵ Folkeaksjonen er nå nedlagt.

2 Regionale samarbeidskonstellasjoner

Samarbeid over administrative og territoriale grenser med sikte på å gjøre noe med vannkvaliteten i Vansjø er ikke av ny dato. Helt siden 1970-tallet har ansvarlige aktører forsøkt å samarbeide for å løse problemene. I dette kapitlet belyses opprettelsen av regionale nettverk og samarbeidskonstellasjoner over tid for å løse forurensingsproblemet. Vi begynner med Samarbeidsutvalget for Vansjø-Hobølvassdraget som ble opprettet i 1977, som er det første formelle samarbeidskonstellasjonen for forvaltningen av vassdraget som vi kjenner til. Vi avslutter med det pågående Morsa-prosjektet, som i hovedsak danner utgangspunktet for analysen.

2.1 1970- og 1980-tallet: Samarbeidsutvalget for Vansjø-Hobølvassdraget

I 1977 ble det etablert et regionalt frivillig samarbeid mellom syv av kommunene i vassdraget/nedbørfeltet for å gjøre noe med den stadig forverrede vannkvaliteten, kalt "Samarbeidsutvalget for Vansjø-Hobølvassdraget". De syv kommunene var Moss, Rygge, Råde, Hobøl, Våler, Ski og Enebakk. Aktørene i Akershus hadde imidlertid kun observatørstatus i utvalget (Ski og Enebakk kommuner og Akershus fylkeskommune), i følge handlingsplanen fra 1979. Også Regionplanrådet for Mossedistriktet hadde observatørstatus i utvalget. En viktig inspirasjon og føring var erfaringene med tilsvarende samarbeidskonstellasjon i Haldenvassdraget, et vassdrag som også har sitt tyngdepunkt i Østfold. I følge en informant var Haldenvassdraget et foregangsvassdrag mht. helhetlig og interkommunal vannforvaltning i Norge. Man valgte dermed en organisasjonsform og arbeidsmåte som på mange måter lignet den man etablerte i Haldenvassdraget noen få år tidligere.

I Samarbeidsutvalget for Vansjø satt ordførerne for de syv kommunene. Administrativt ansatte i kommunene ble, i følge en informant, involvert i samarbeidet etter behov. Kostnadene knyttet til arbeidet ble delt mellom kommunene, og etter noe diskusjon ble man enige om en modell basert på innbyggertall. Man fant ut at det ville bli for komplisert å finne en finansieringsfordeling basert på kriterier for forurensingsbidrag fra de enkelte kommunene. Mandatet for samarbeidsutvalgets var (Østfold fylkeskommune 1979):

- å være et kontaktorgan for kommunene i nedbørfeltet med henblikk på opplysnings- og informasjonsvirksomhet
- å samarbeide med myndigheter og andre interesserte
- å stå for registreringer og undersøkelser
- å samarbeide mht. oppsyn og kontroll

- å komme med forslag til målsetting for vassdraget og foreslå retningslinjer for arealanvendelse for nedbørfeltet

En representant for Østfold fylkeskommune ved plan- og utbyggingsavdelingen fungerte i starten som sekretær for utvalget. Samme personen fungerte i tillegg som sekretær for vassdragsforbundet for Haldenvassdraget (som det hette der) i deler av samme periode. Dette gjorde det enklere å overføre erfaringer fra Haldenvassdraget direkte til forvaltningen av Vansjø-Hobølvassdraget. Fylkeskommunen skulle ha en sentral og ledende rolle i samarbeidet og fungere som drivkraft:

Utvalgets sekretariat...vil som saksforbereder for forurensingsmyndighetene og som et naturlig kontaktledd mellom de sentrale og kommunale myndigheter spille en sentral rolle...Utvalget ser det dessuten som ønskelig at plan- og utbyggingsutvalget påtar seg oppgaven å lede "aksjonen" (Østfold fylkeskommune 1979:28).

Da miljøvernavdelingene under fylkesmannsembetet ble etablert i 1982, ble sekretariatsfunksjonen flyttet fra fylkeskommunen til fylkesmannen i Østfold. Fylkesmannen i Østfold valgte imidlertid å trekke seg fra sekretariatsfunksjonen da miljøvernavdelingene fikk overført ansvar for å tildele statlige tilskudd til renseanlegg til kommunene. Argumentet til fylkesmannen var i følge informanten å unngå å havne i en dobbeltrolle mht. å være både samarbeidspartner og samtidig tilsynsmyndighet overfor kommunene. Andre informanter i miljøforvaltningen bekrefter at fylkesmannen nå engasjerer seg mer aktivt i samarbeidsrelasjoner med kommuner og andre enn man gjorde på 1970- og 1980-tallet.

I følge informanten førte imidlertid fraværet av fylkesmannens direkte engasjement i samarbeidet til at aktiviteten i samarbeidsutvalget ble mindre. Dette på tross av at forurensingssituasjonen i vassdraget fortsatte å bli forverret. Informanten mente at dette bl.a. skyldtes samarbeidsproblemer mellom kommuner oppstrøms i vassdraget og kommuner nedstrøms. Vansjø-Hobølvassdraget skiller seg fra Haldenvassdraget på den måten at man har en klarere oppstrøms- og nedstrømsproblematikk. Det var i følge informanten bl.a. stor misnøye med at store deler av kloakken i Ski kommune i en periode ble kanalisert til Krokstadelva, som drenerer til Vansjø.

I 1979 ble det utarbeidet et handlingsprogram for Vansjø-Hobølvassdraget. Handlingsprogrammet ble behandlet i kommunestyrene, men fikk i følge en informant ingen vesentlig betydning utover at den ble tatt til etterretning. Handlingsprogrammet bidro imidlertid til en mer felles forståelse av situasjonen. I følge informanten var det fylkesmannens miljøvernavdeling som i størst grad brukte handlingsprogrammet, særlig i forbindelse med behandling av utslippstillatelser og konsesjoner etter forurensingsloven.

Når det gjelder tiltak foreslo utvalget at den totale fosfortilførselen til Vansjø bør reduseres med ca. 10 tonn per år. I tillegg gikk utvalget inn for å redusere tilførselene av bakterielle forurensende stoffer som reduserer råvannets bruksmessige og helsemessige kvaliteter. Det vises videre til Stortingsmeldingen "Om arbeidet med en landsplan for bruken av vannressursene", og konkret tok utvalget sikte på "å gjennomføre sanering av alle punktutslipp innen utgangen av 1981" (Østfold fylkeskommune 1979:13), noe som viste seg å være urealistisk. Mer konkret ble det foreslått tiltak både innenfor kommunale avløpsanlegg, utslipp fra tettbebyggelse, utslipp fra spredt bebyggelse, landbruksavrenning, utslipp fra industri/institusjoner og tiltak innenfor fiskeri og biologi. Tiltak for å redusere utslipp av husholdningskloakk ble gitt førsteprioritet i planen.

I følge informanten ble hovedfokuset i oppfølgingen av planen satt på kloakksanering knyttet til tettstedene. Arbeidet med å bygge kommunale renseanlegg økte i omfang i begynnelsen av 1980-tallet. Samtidig arbeidet man med å kanalisere kloakkavløp bort fra Vansjø-Hobølvassdraget og til sjøen. Et sentralt virkemiddel i den forbindelse var kommunale saneringsplaner. Et annet viktig styringsvirkemiddel var behandling av utslippstillatelser etter forurensingsloven. Når det gjaldt utslipp fra spredt bebyggelse, anmodet utvalget forurensingsmyndighetene ”om at det gis pålegg om utbedring av avløpsanlegg i eksisterende spredt bebyggelse (bygget før 1972)” (ibid:20). Dette ble i liten grad fulgt opp, noe som skyldes ”en slitenhet i systemet etter kloakksaneringen og allerede høye utgifter knyttet til kloakksaneringen i tettstedsbebyggelsen” (informant Østfold fylkeskommune). Andre informanter vektlegger at fylkesmannen på den tiden hadde en ovenfra og ned holdning til kommunene, og at dette gjorde det vanskelig å motivere kommunene til å rydde opp.

Når det gjaldt landbrukets bidrag til forurensingen av vassdraget var det fremdeles stor faglig uenighet på den tiden, noe som bl.a. viste seg da man i handlingsprogrammet forsøkte å kvantifisere avrenning fra jordbruk, særlig mht. fosfor:

Det ble da et forferdelig spetakkel. Både NLH og andre fagmiljøer mente at dette var helt galt. Men det viste seg at vi hadde rett, og våre tall (tallene i handlingsprogrammet fra 1979, vår anmerkning) faktisk heller var underestimerte (informant Østfold fylkeskommune).

I handlingsprogrammet ble det foreslått tiltak for å redusere tilsig fra gjødsellagre, redusere utslipp fra silopressaft og redusere næringstilsiget fra dyrket mark. Når det gjelder de to første tiltakene er dette blitt mindre aktuelt med færre husdyrbruk i nedbørfelt. I følge handlingsprogrammet var det 217 slike bruk i nedbørfeltet i 1979. Når det gjaldt avrenning fra dyrket mark vurderte utvalget forskrifter med restriksjoner på bruken av arealene, flomvoller og regulering av vassdraget. Ingen av disse tiltakene ble vurdert som gjennomførbare på kort sikt. Utvalget satset i stedet på informasjon, kunnskap og holdningsendringer:

Utvalget vil imidlertid gjennom informasjon og direkte henstilling til de gårder dette angår, forsøke å bidra til at disse arealene dyrkes opp og gjødsles på en slik måte at utvaskingen blir minst mulig. (...) Innføring av restriksjoner på bruken av arealene og/eller tilførselen av handelsgjødsel vil imidlertid medføre betydelige konsekvenser både samfunnsøkonomisk og for næringen. Utvalget ser derfor ingen administrative muligheter som på kort sikt kan bidra til å redusere utvaskingen av næringsstoffer fra dyrket mark (Østfold fylkeskommune 1979:24 og 25).

Satsingen på informasjon, kunnskap og holdningsendringer knyttet til jordbruksnæringen ga små resultater, noe som bl.a. må ses i sammenheng med den faglige uenigheten og usikkerheten knyttet til jordbrukets rolle som forurensere av vassdraget.

Også biomanipulering gjennom selektivt fiske ble vurdert. Det vises til en fiskeribiologisk undersøkelse fra 1978, og med utgangspunkt i denne foreslo utvalget å sette i gang undersøkelser ”for å bringe på det rene om det er mulig å redusere algemengden ved selektivt fiske og uttak av fiskebiomasse i innsjøen” (ibid:26).

Ved gjennomføring av handlingsprogrammet forutsatte utvalget et betydelig statlig engasjement, særlig på det finansielle området. Man så små muligheter til drastiske tiltak gjennom de kommunale budsjetter. I starten ble de statlige midlene prioritert til Mjøsaksjonen, men etter at denne var ferdigstilt ble flere statlige midler overført til bl.a.

Vansjø-Hobølvasdraget, Disse midlene ble i hovedsak brukt til tiltak knyttet til rensing av kommunale avløp. Dette bidro til at avstedkom betydelige investeringer i kloakksanering i tettstedsbebyggelsen på 1980-tallet. På tross av disse tiltakene, fortsatte (og fortsetter) eutrofieringen av vassdraget.

2.2 1990-tallet: Vansjøplanen

Vansjøplanen var resultatet av et plansamarbeid mellom de fire kommunene rundt Vansjø; Råde, Rygge, Moss og Våler. Oppstrømskommunene i Akershus var ikke involvert i dette arbeidet. Det var miljøvernrådsgiverne i kommunene som tok initiativet til samarbeidet i 1992. I det felles planutvalget som ble konstituert 2. september 1994 satt i tillegg til miljøvernrådsgiverne også ordførerne og kommuneplanleggerne. Det ble opprettet et arbeidsutvalg der bare miljøvernlederne og kommuneplanleggerne deltok. Arbeidsutvalget sto for mye av selve utarbeidelsen av planen. Under planprosessen medvirket både landbruksmyndighetene, fylkesmannens miljøvernavdeling, fylkeskommunen, fylkeskonservator, grunneierorganisasjoner, jakt- og fiskeforeninger, 4H-foreninger, Vansjø Båtforening, Moss kajakkklubb, Miljøalliansen og Rygge hovedflystasjon. Kommunene fikk tildelt et statlig tilskudd som i sin helhet skulle dekke behovet for innkjøp av nødvendig konsulenthjelp til planarbeidet.

I følge plandokumentet var bakgrunnen for plansamarbeidet innsjøens store betydning for rekreasjon og friluftsliv for regionen. Målsettingen var å finne fram til en helhetlig vurdering mellom bruk og vern av selve innsjøen og landskapet rundt, noe som for øvrig kommer fram av tittelen på planen: "Plan for balansert bruk og vern av Vansjø og Vansjølandskapet". Det overordnede målet for planen var vern av Vansjø som drikkevannskilde. Derneft ble Vansjø's betydning som rekreasjonsressurs understreket. I den forbindelse ble det satt et fokus på hvilke bruksformer som er forenlig med et sterkt vern av vannkvaliteten, landskapet, floraen og faunaen. Dette plansamarbeidet hadde altså et videre fokus enn tidligere og senere samarbeid, som så å si utelukkende hadde/har fokus på vannkvaliteten. Et uttalt mål for planarbeidet var også å sammenfatte og utnytte foretatte registreringer og vurderinger, og å supplere kunnskapen der det var nødvendig. I den forbindelse ble det utarbeidet en egen landskapsanalyse for planområdet.

Som utgangspunkt for en målsettingsdiskusjon ble de ulike målsettingene i de fire kommunenes kommuneplaner trukket fram. Denne gjennomgangen viste at det kun var Våler kommune som hadde mål om vannkvalitet: "Det er bemerkelsesverdig at kun Våler berører vannkvaliteten i Vansjø i sine målsettinger" (Vansjøplanen 1997:11). Gjennomgangen viste for øvrig at det ikke var målkonflikter mellom ulike utbyggingsformer og vernehensyn rundt Vansjø. Planaktørene tolket dette dit hen at "utbyggingspresset allerede er ledet bevisst vekk fra Vansjø" (ibid:12).

Planen fikk ingen formell status etter PBL. I følge plandokumentet så man en del fordeler med ikke å foranke Vansjøplanen i PBL, "fordi man står friere mht. form og presentasjon og fordi den formelle prosessen er vesentlig mindre omfattende" (Vansjøplanen 1997:6). Det ble også sett på som en fordel ikke å vedta juridisk bindende arealbruk på dette nivået. Hensikten var Vansjøplanen skulle implementeres i rulleringen av de respektive kommuneplanene etter PBL, samt være retningsgivende for senere reguleringsplaner for ulike deler av dette området. For å skape gjensidig forpliktelse, ble Vansjøplanen behandlet og vedtatt av formannskap og kommunestyret i de fire kommunene i 1996/97.

En viktig erfaring med Vansjøplanen var at det også må samarbeides med oppstrømskommunene i Akershus for å få et samlet grep og for å gjøre noe med vannkvaliteten i Vansjø, noe man tok konsekvensen da man etablerte Morsa-prosjektet.

2.3 Fra 1999: Morsa-prosjektet

Morsa-prosjektet er et frivillig samarbeid mellom de åtte kommunene i nedbørfeltet til Vansjø-Hobølvassdraget (Enebakk, Hobøl, Moss, Rygge, Råde, Ski, Spydeberg⁶ og Våler), de to berørte fylkeskommunene og fylkesmannsembetene (Akershus og Østfold), og bondeorganisasjonene for begge fylkene. Samarbeidet startet opp 1. februar 1999. Den viktigste årsaken til at prosjektet ble igangsatt var den vedvarende negative utviklingen av vannkvaliteten i Vansjø. Samarbeidet ble sett på som en oppfølging av Vansjøplanen. Navnet Morsa er valgt fordi dette var det gamle navnet på vassdraget.

Et viktig incitament for samarbeidet var den statlige satsingen på såkalte ”områdetiltak” som kom i forbindelse med jordbruksforhandlingene i 1997. Områdetiltakene tar sikte på å anvende landbrukets virkemidler i områder med spesielle utfordringer innen vannforurensing og/eller kulturlandskap.

Viktig var også områdetiltaksmidlene som kom i 1996/97. Disse midlene virket forløsende på Morsa-samarbeidet, særlig mht. samarbeidet med oppstrømskommunene. Informant Morsa-prosjektet.

I følge våre informanter var det daværende landbruksdirektør i Østfold som tok initiativet til samarbeidet, noe som skyldtes mulighetene som lå i endringene i landbrukspolitikken i form av økt fokus på miljø. Den etter hvert økte kunnskapen og bevisstheten om landbrukets betydning for vannkvaliteten i vassdraget har også hatt stor betydning for dette initiativet. En annen viktig faktor var at tidligere leder av fylkesmannens miljøvernnavdeling i Østfold ”hadde en tydelig profil mot landbrukssida”, i følge en informant. Tidligere har det vært stor avstand mellom miljø- og landbruksaktørene i vassdragsforvaltningen, men økte kunnskaper og økt bevissthet har gradvis fremmet et nærmere samarbeid. Den grunnleggende bakgrunnen for samarbeidet var at vannkvaliteten fortsatte og forverres, på tross av tidligere samarbeidskonstellasjoner og -bestrebelser.

2.3.1 Målsettinger for Morsa

Det overordnede målet for Morsa-samarbeidet er å ”oppnå miljøforbedringer innen vannkvalitet, biologisk mangfold, landskap og friluftsliv, samt å videreutvikle et bærekraftig landbruk og naturbasert næring med lokal forankring”. Kortversjonen er ”Felles løft for bedre vannkvalitet og miljø i Vansjø-Hobølvassdraget” (Handlingsplan for Morsa 2002 - 2005).

Det er formulert tre hovedmål i prioritert rekkefølge:

1. Vannkvaliteten i Vansjø og tilløpselvene skal tilfredsstillende kravene til badevann og råvann til vannforsyning
2. Større biologisk mangfold og muligheter for et variert friluftsliv i vassdrag og nedbørfelt, samt et vakrere og mer opplevelsesrikt landskap
3. Bærekraftig næringsutvikling basert på ressursene i og langs vassdraget

⁶ Spydeberg kommune tok formelt del i samarbeidet fra 2002.

Hovedvekten av arbeidet blitt lagt på iverksetting av tiltak som skal føre til reell og varig bedring av vannkvaliteten i vassdraget. I tiltaksanalysen for Morsa er dette videre konkretisert i form av spesifikke krav til vannkvalitet.

2.3.2 Organisering

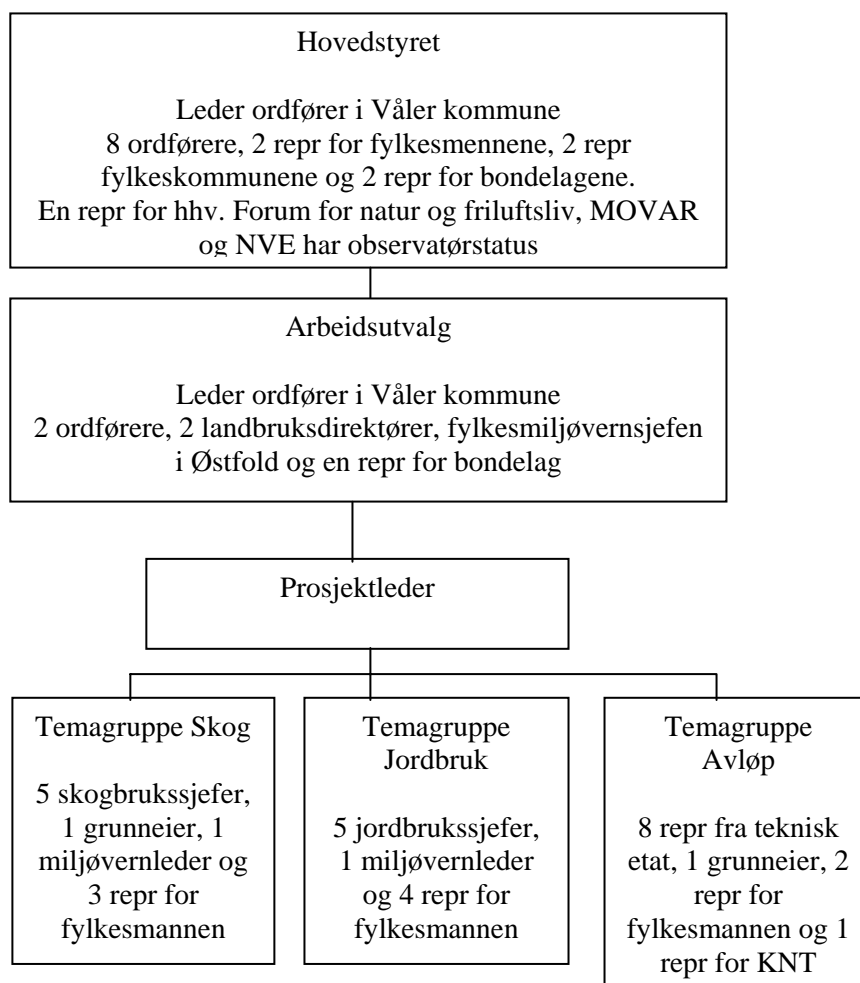
De ulike partene i samarbeidet deltar på lik linje, som eiere av prosjektet. At prosjektet er interkommunalt og tverretattlig, innebærer at de formelle beslutningene må fattes i de respektive kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. Hovedinntrykket er likevel at reelle beslutninger i stor grad fattes i Morsa-prosjektets organer. Prosjektet ledes av et hovedstyre, som har ansvaret for driften og som fungerer som generalforsamling. Hovedstyret er sammensatt av ordførerne i de åtte kommunene (med opposisjonsleder som personlig varamann), representanter fra bondelagene i hhv. Østfold og Akershus fylke, og representanter for hver av fylkeskommunene og fylkesmannsembetene. Fylkesmannsembetene er representert ved hhv. Fylkesmannen i Østfold og landbruksdirektøren i Oslo og Akershus, mens fylkeskommunene er representert med hhv. fylkesvaraordfører (Akershus) og administrativ leder (Østfold). Våren 2003 fikk det interkommunale vannverket MOVAR og Østfold naturvernforbund/ Forum for natur og friluftsliv observatørstatus i hovedstyret. Bakgrunnen for dette var at brukerinteressene skulle inkluderes sterkere i samarbeidet, i tråd med EUs rammedirektiv for vann (Hovik og Stokke 2003). Samtidig fikk også NVE observatørstatus der formålet er å få en mer helhetlig forvaltning i tråd med rammedirektivet (ibid.).

Den mer løpende ledelsen av prosjektet har arbeidsutvalget ansvar for. Arbeidsutvalget består av leder og nestleder i hovedstyret (ordførerne i hhv. Våler og Enebakk), lederne i landbruksavdelingen og miljøvern avdelingen hos fylkesmannen i Østfold, leder av landbruksavdelingen hos fylkesmannen i Oslo og Akershus, og en bonderepresentant. Det er ansatt en prosjektleder på heltid som ivaretar den daglige ledelsen av prosjektet, og som samtidig er prosjektets administrative og faglige leder. Prosjektleder har kontorfellesskap med fylkesmannens landbruksavdeling i Østfold.

Det er opprettet tre temagrupper for hhv. avløp/avfall, jord og skog, som har ansvar for den faglige delen av prosjektet. Disse temagruppene skal bl.a. diskutere og foreslå tiltak for å bedre miljøtilstanden innenfor sine fagområder, bidra til samarbeid på tvers av kommunene, og vurdere å gjennomføre tiltak for kompetanseoppbygging. I temagruppene sitter administrativt ansatte og bonderepresentanter. Bonderepresentantene i både hovedutvalg og arbeidsutvalg er valgt av sine respektive fylkesbondelag.

- I temagruppe for avløp/avfall deltar kommunenes tekniske etater, representanter for forurensingsseksjonene i miljøvern avdelingen i hvert av fylkesmannsembetene, en representant for det kommunale næringsmiddeltilsynet i Mosseregionen, og en representant for grunneierne.
- I temagruppe for jord deltar kommunenes landbrukssjefer, representanter for landbruksavdelingene i begge fylkene, representant for miljøvern avdelingen i Østfold og representant for grunneierne.
- I temagruppe for skog deltar kommunenes skogbrukssjefer eller miljøvern rådgivere, representanter for landbruksavdelingene i begge fylkene, representant for miljøvern avdelingen i Østfold og representant for grunneierne.

Tabell 2.1 *Organiseringen av Morsa-prosjektet.*⁷ Kilde: *Handlingsplan for Morsa 2002 - 2005*



Prosjektet finansieres som et spleiselag, med bidrag fra kommunene (kr. 5 per innbygger), fylkeskommunene (kr. 30 000 fra Oslo og Akerhusus og kr. 100 000 fra Østfold), og bevilgninger over områdetiltaksmidlene som forvaltes av fylkesmennenes landbruksavdelinger. Områdetiltaksmidlene har utgjort omtrent halvparten av budsjettet på totalt ca. 1 million kroner per år.

Morsa-prosjektet skulle i utgangspunktet gjelde fram til 1. februar 2004, men ble først forlenget ut året. Morsa inngår nå som pilotvannområdeutvalg i forbindelse med implementeringen av EUs rammedirektiv for vann.

⁷ Etter at Morsa ble utpekt på pilotprosjekt fra 2005 er imidlertid organiseringen noe avvikende fra dette.

3 Morsa-prosjektet som felles arena

Med konfliktene og manglende tillit mellom ulike aktører i nedbørfeltet som bakteppe brukte man i starten av Morsa-prosjektet mye energi for å bygge relasjoner internt mellom de ulike aktørene. Særlig viktig var det å bygge opp gode relasjoner mellom kommunene i nedbørfeltet da disse ble ansett som en av de viktigste aktørene i nettverket. Det samme gjaldt kontakten med bøndene, og etter en diskusjon i starten av prosjektet bestemte man at representanter fra bondeorganisasjonene skulle involveres som partnere i samarbeidet. En slik aktiv involvering ble ansett som nødvendig for å få gjennomført ønskede tiltak i jordbruket, noe som må ses i sammenheng med at miljøtiltak i jordbruket i stor grad er basert på frivillighet.

Arbeidsmetoden til Morsa-prosjektet har i stor grad vært preget av involvering, motivering og ansvarliggjøring av kommuner og bønder. Informasjon og opplæring har også vært en sentral strategi for å få til endringer i holdninger og praksis. En viktig jobb har vært ”å oversette” og forenkle faglige rapporter til politikere, bønder og andre ikke-fagfolk. I følge prosjektlederen for Morsa har mye handlet om pedagogikk og forenkling. Synliggjøring av effekter av ulike tiltak er viktig for motiveringen.

Morsa-prosjektet er et eksempel på brobyggende nettverk, hvor samarbeid og samhandling på tvers av administrative og geografiske grenser står sentralt. Organiseringen av prosjektet er av stor betydning, og både arbeidsutvalg og hovedstyre blir ansett som viktige arenaer der viktige utfordringer blir diskutert. Det er i disse organene man har fått oppnådd konsensus mellom de ulike aktørene om mål og tiltak. Morsas temagrupper er viktige faglige nettverk, bl.a. mht. drøfting av forsvarlige løsninger og gjennomføring av tiltak.

Morsas prosjektleder har hatt en viktig funksjon når det gjelder å få de ulike partene i nedbørfeltet til å samarbeide. Flere informanter påpekte det positive i at en person ”utenfra” og med ”friske øyne” ble tilsatt som prosjektleder. Dette blir ansett som særlig viktig for å løse opp i gamle og til dels fastlåste konfliktlinjer og mistillitsforhold, og dermed å skape ny grobunn for samarbeid.

3.1 Tilhørende nettverk

Selv om Morsa-prosjektet først og fremst er en felles arena mellom de deltakende parter, har også prosjektet styrket andre kontakter. For det første har prosjektet bidratt til økt kontakt mellom offentlige myndigheter og bønder og deres organisasjoner. Arbeidet med miljøplan for hvert enkelt gårdsbruk har bidratt til bedre dialog mellom den enkelte bonde og offentlige myndigheter, først og fremst representert med de kommunale landbrukskontorene. Også de mer uformelle kontaktene med bondelagsledere blir trukket fram som viktige.

For det andre har planprosessene knyttet til de kommunale vannmiljøplanene vært viktige lokale arenaer, særlig knyttet til å samordne ulike kommunale etater og gjennomføring av tiltak på avløpssektoren. Alle disse planene er i hovedsak fundert på innholdet og målene i tiltaksanalysen for Morsa (Solheim et al. 2001). For det tredje er det blitt arrangert flere ulike typer møter og befaringer med bønder og lokale organisasjoner. De to landbruksdirektørene har gjennom deltakelse i arbeidsutvalg og hovedstyre omfattende kontakt, også utover de formelle samlingene i regi av Morsa. En av utfordringene har vært en koordinert tilskuddspolitik.

Tidligere styreleder av Morsaprojektet (som også var ordfører i Våler kommune) har arbeidet mye opp mot sine partikolleger i Regjering og Storting med tanke på å få statlige midler kanalisert til Vansjø-Hobølvassdraget. Disse kontaktene har, i følge informanter, resultert i ekstra tilskudd fra både Landbruks- og Miljøverndepartementet. Det har også vært kontakt med administrative ledere i ulike departement og i Husbanken, samt private banker mht. å tilby gunstige lån til de huseiere som må utbedre sine rensaneanlegg. Mange av informantene ga imidlertid uttrykk for at disse statlige midlene er "en dråpe i havet" i forhold til hva som virkelig trengs for å redde Vansjø. Flere fremhevet i den forbindelse at det samlede "trykket" mot Regjering og Storting med tanke på sterkere statlig involvering og støtte har vært for svakt og for sprikende. Lederen for Naturvernforbundet i Østfold kritiserte bl.a. i Moss Avis 03.01.04 Østfoldrepresentantene på Stortinget for ikke å stå samlet om å få bevilget mer statlige penger til Morsa-prosjektet. I den forbindelse pekte han på at staten nå må ta ansvar for "en 50-årig feilslått jordbrukspolitikk".

3.2 Premissgivere, kontakthypighet og tillit

I spørreskjemaundersøkelsen ba vi bl.a. respondentene angi 1) hvem de anser som de viktigste premissgiverne for forvaltningen av vassdraget de siste årene, 2) kontakthypighet og 3) grad av tillit til ulike aktører. Vi vil i underkapitlene nedenfor presentere funnene fra denne undersøkelsen. Vi har også undersøkt hvor vidt det er noen betydelige forskjeller på svarene mellom ulike respondenttyper. Det er de innenfor og utenfor Morsa-prosjektet, private og offentlige, og aktører oppstrøms og aktører nedstrøms i vassdraget.

3.2.1 De viktigste premissgiverne for forvaltningen

I spørreskjemaet spurte vi hvem som har lagt de viktigste premissene for forvaltningen av Vansjø-Hobølvassdraget de siste årene. Tabell 3.1 viser hvilke aktører respondentene vurderer som viktige eller svært viktige aktører.

Som vi ser av tabellen er det Morsa-prosjektet som blir vurdert som viktigst, hvor både prosjektleder, hovedstyre/arbeidsutvalg og temagruppene får høy score (hhv. 92, 90 og 80 %). Av de enkelte aktørene som utgjør Morsa-prosjektet er det fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdeling som anses som viktigst (hhv. 69 og 68 %). Relativt mange anser også kommuneadministrasjonen og kommunepolitikere som relativt viktige aktører i vassdragsforvaltningen (hhv. 62 og 55 %). Det samme gjelder grunneierlag/bondelag, som 54 % anser som viktige eller svært viktige. At såpass mange anser grunneierlag /bondelag som viktige premissleverandører i vassdragsforvaltningen kan bl.a. komme av at de hele veien har vært involvert som likeverdige partnere i Morsa-prosjektet.

Tabell 3.1 *De viktigste aktørene i forvaltningen av Vansjø-Hobølvassdraget (N=39)*

Viktige eller svært viktige aktører	Prosent
Morsa-prosjektets sekretariat/prosjektleder	92 %
Morsa-prosjektets hovedstyre/arbeidsutvalg	90 %
Morsas temagrupper	80 %
Fylkesmannens miljøvernavdeling	69 %
Fylkesmannens landbruksavdeling	68 %
Kommuneadministrasjonen	62 %
Kommunepolitikere	55 %
Grunneierlag/bondelag	54 %
Miljø- og friluftsansjoner	21 %
NVE	16 %
Fylkeskommunen	15 %
Folkeaksjonen Redd Vansjø	3 %
Andre	5 %

Det er verdt å legge merke til at fylkeskommunen i liten grad blir ansett som en viktig aktør i vassdragsforvaltningen. Bare 15 % oppfatter fylkeskommunen som en viktig eller svært viktig premissleverandør. At få anser NVE som viktig (16 %) er kanskje ikke så overraskende, da hovedutfordringen for dette vassdraget er vannkvaliteten. På dette feltet har NVE begrenset myndighet, på tross av at dette er en sentral aktør i vassdragsforvaltningen og også fått utvidet myndighet gjennom den nye vannressursloven.

3.2.2 Kontaktmønster og kontakthypighet

I spørreskjemaet spurte vi respondentene hvor ofte de i 2003 hadde kontakt med ulike aktører i forbindelse med forvaltningen av vassdraget. Vi presiserte i spørreskjemaet at vi var interessert i ulike typer kontakt, fra formelle møter, seminarer og brevveksling, til mer uformell kontakt via telefon, e-post samtaler m.m. Svarkategoriene var 6 ganger eller mer, 3 – 5 ganger, 1 – 2 ganger, aldri og vet ikke.

Prosjektlederen for Morsa-prosjektet skiller seg klart ut, i den forstand at det store flertall av respondentene hadde hyppig kontakt med henne når det gjelder spørsmål knyttet til forvaltningen av vassdraget. Hele 74 % oppga at de hadde kontakt med prosjektleder seks ganger eller oftere i 2003 (som jeg heretter betegner som hyppig kontakt). Bare 5 % hadde aldri kontakt med prosjektlederen, noe som utgjør to respondenter utenfor Morsa-samarbeidet. 26 og 36 % hadde hyppig kontakt med hhv. Morsas hovedstyre/ arbeidsutvalg og temagrupper.

Det var 36 % som hadde hyppig kontakt med hhv. fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdeling. En del flere (49 %) hadde hyppig kontakt med kommuneadministrasjonen og 41 % oppga at de hadde hyppig kontakt med politikere. Bare 13 % oppga at de hadde hyppig kontakt med fylkeskommunen i forbindelse med forvaltningen av vassdraget. 32 % hadde aldri kontakt.

Når det gjelder kontakt over fylkesgrensene, oppga 26 % at de i 2003 hadde hyppig kontakt med kommuner i nabofylket, mens 21 % hadde aldri kontakt. Over halvparten (54 %) hadde noe kontakt, dvs. fra en til fem ganger. 18 % hadde hyppig kontakt med fylkesmannen i nabofylket, mens 28 % hadde aldri kontakt. Også her hadde over halvparten (51 %) noe kontakt med fylkesmannen i nabofylket. Dette kan tolkes som

relativt høye tall, og selv om vi ikke har noen tilsvarende data på dette før Morsa-prosjektet ble opprettet, ga de fleste av de vi intervjuet uttrykk for at kontakten har økt mellom ulike aktører på tvers av fylkesgrensen innen nedbørfeltet.

Ikke overraskende har respondenter som er direkte involvert i Morsa-prosjektet gjennomgående klart hyppigere kontakt med både kommunepolitikere, kommuneadministrasjon, fylkesmannens landbruksavdeling og prosjektleder sammenlignet med de som står utenfor prosjektet. Forskjellen er imidlertid betydelig mindre når det gjelder kontakt med fylkesmannens miljøvernavdeling. Den samme tendensen finner vi hvis vi skiller mellom offentlige og private aktører. Dette kan komme av at respondentene som representerer privat sektor og står utenfor Morsa-prosjektet i stor grad representerer lokale miljø- og friluftsansjoner, som har naturlige kontaktpunkter med miljøvernmyndighetene.

3.2.3 Grad av tillit

Når det gjelder spørsmålet om grad av tillit til de ulike aktørene i forbindelse med forvaltningen av vassdraget, får også prosjektlederen for Morsa-prosjektet høyest score i spørreskjemaundersøkelsen. Hele 82 % av de som svarte har stor eller svært stor tillit til prosjektlederen. Også Morsas hovedstyre, arbeidsutvalg og temagrupper har relativt høy tillit blant respondentene. 77 % har stor eller svært stor tillit til disse samarbeidsforumene (tabell 3.3). Det er ingen enkeltaktører som er oppgitt i spørreskjemaet, verken innenfor eller utenfor Morsa-prosjektet, som har høyere tillit enn prosjektleder, hovedstyre/ arbeidsutvalg og temagruppene i Morsa-prosjektet. Tilliten er relativt høy både blant respondentene innenfor og utenfor prosjektet.

Blant de ulike enkeltaktørene i spørreskjemaet, angir flest å ha stor eller svært stor tillit til Fylkesmannens miljøvernavdeling (69 %), deretter fylkesmannens landbruksavdeling (64 %). Det er interessant at landbruksavdelingen ser ut til å nyte nesten like høy tillit som miljøvernavdelingen i forbindelse med forvaltningen av vassdraget, i og med at landbruksmyndighetenes primæroppgave er knyttet til næring. Respondentene som ikke er presentert i Morsa-prosjektet ser ut til å ha betydelig lavere tillit til miljøvern-avdelingen, sammenlignet med de som er innenfor. Dette på tross av at en stor andel av respondentene utenfor Morsa-prosjektet representerer lokale miljø- og friluftsansjoner.

Tabell 3.1 *Grad av tillit i forbindelse med forvaltningen av vassdraget. N=39*

Stor eller svært stor tillit	
Morsa-prosjektets sekretariat/prosjektleder	82 %
Morsa-prosjektets hovedstyre/arbeidsutvalg	77 %
Morsa-prosjektets temagrupper	77 %
Fylkesmannens miljøvernavdeling	69 %
Fylkesmannens landbruksavdeling	64 %
Kommuneadministrasjonen	57 %
Kommuner i nabofylket	56 %
Fylkesmannen i nabofylket	55 %
Grunneierlag/bondelag	49 %
Miljø- og friluftsansjoner	44 %
NVE	40 %
Kommunepolitikere	36 %
Fylkeskommunen	33 %
Fylkeskommunen i nabofylket	31 %
Folkeaksjonen Redd Vansjø	18 %
Organisasjoner i nabofylket	18 %

Også administrasjonen i kommunene har relativt stor tillit. 57 % svarte at de har svært stor eller stor tillit til kommuneadministrasjonen. Når det gjelder kommunepolitikere har de derimot langt lavere tillit. Ingen oppga at de har svært stor tillit til politikere i dette spørsmålet, mens 36 % oppga at de har stor tillit. Dette stemmer for øvrig med inntrykket fra intervjuene. Der ga flere uttrykk for å være usikre og til dels tvilende til om kommunepolitikere over tid vil makte å holde "trykket" oppe bl.a. når det gjelder å gi nødvendige påbud om rensing til sine egne innbyggere. Det er også få som oppgir å ha svært stor eller stor tillit til fylkeskommunen (33 %).

Nesten halvparten av respondentene, 49 %, har stor eller svært stor tillit til grunneierlag/bondelag når det gjelder forvaltningen av vassdraget. Dette indikerer en relativt stor tiltro til at bøndene faktisk bidrar for å få et renere vassdrag. Noe overraskende er det at færre har tillit til miljø- og friluftsansjoner i dette spørsmålet (44 %). Bare 18 % har stor eller svært stor tillit til Folkeaksjonen Redd Vansjø, noe som må ses i sammenheng med at mange mener organisasjonen motarbeider Morsa-prosjektet og dens bestrebelser på å gjøre noe med å redusere forurensingen.

Det er interessant å merke seg at relativt mange har tillit til kommunene i nabofylket i forbindelse med vassdragsforvaltningen. Over halvparten, 56 %, oppga at de har stor eller svært stor tillit til kommunene i nabofylket. Nesten like mange oppga at de har stor eller svært stor tillit til fylkesmannen i nabofylket (55 %). Dette må tolkes dit hen at det nå er relativt stor tillit på tvers av fylkesgrensene, og dermed også mellom oppstrøms- og nedstrømsaktørene. Dette er interessant i lys av at så mange av de vi intervjuet nettopp pekte på at det tidligere har vært liten tillit mellom aktørene oppstrøms og nedstrøms. Det kan dermed se ut til at den gjensidige tilliten har økt gjennom Morsa-prosjektet. Det er imidlertid betydelig forskjell mellom respondentene utenfor og innenfor Morsa-prosjektet når det gjelder tillit til kommunene i nabofylket. Det ser altså ut som om deltakelse i Morsa-prosjektet har bidratt til en større gjensidig tillit, noe som må ses i sammenheng med økt kontakt og tettere samarbeid på tvers av administrative grenser innenfor hele nedbørfeltet (Stokke 2004). Aktører som ikke er med i Morsa-prosjektet har imidlertid ikke fått tatt del i denne gjensidige tillitsprosessen.

Når det gjelder tilliten til Morsa-prosjektet, er spørsmålene knyttet til hva respondentene mener om følgende spørsmål relevant:

- I hvilken grad har Morsa-prosjektet bidratt til å bedre vannkvaliteten i vassdraget?
- I hvilken grad har Morsa-prosjektet ført til en mer samordnet og helhetlig forvaltning av vassdraget/nedbørfeltet?
- I hvilken grad er Morsa-prosjektet med tilhørende plan og tiltak tilstrekkelig for å redde Vansjø/vassdraget?

Høyest score får Morsa-prosjektet når det gjelder spørsmålet om en mer samordnet og helhetlig forvaltning av vassdraget/nedbørfeltet. Hele 87 % av respondentene mente at Morsa-prosjektet 'i svært stor grad' eller 'i stor grad' har ført til en mer samordnet og helhetlig forvaltning. Over halvparten (54 %) svarte 'i svært stor grad'. 10 % svarte 'i middels stor grad', mens ingen satte kryss på svarkategoriene 'i liten grad' eller 'i svært liten grad'. De aller fleste, også respondenter utenfor prosjektet⁸ er av den formening.

Scoren er noe lavere på de to andre spørsmålene om Morsa-prosjektet, og her finner vi også til dels betydelige forskjeller mellom respondentene, bl.a. de utenfor og de innenfor prosjektet. På spørsmålet om i hvilken grad Morsa-prosjektet har bidratt til å bedre vannkvaliteten, svarte 28 % 'i svært stor grad' mens 33 % svarte 'i stor grad'. Til sammen 61 % mener altså i stor grad at Morsa-prosjektet har bidratt til å bedre vannkvaliteten i vassdraget. 23 % svarte 'i middels grad', mens hhv. 5 og 8 % svarte 'i liten grad' og 'i svært liten grad'. Som nevnt er det også store forskjeller mellom respondentene i synet på dette spørsmålet. Størst utslag finner vi på sektortilknytning. De som tilhører landbrukssektoren⁸ mener i langt større grad enn miljø- og plansektoren⁹ at Morsa-prosjektet har bidratt til å bedre vannkvaliteten. Samtidig finner vi at respondentene utenfor Morsa-prosjektet i betydelig større grad enn de innenfor er skeptiske til påstanden om at Morsa-prosjektet har bidratt til renere vann. Respondentene oppstrøms er også betydelig mer skeptiske til dette enn respondentene nedstrøms.

På spørsmålet om Morsa-prosjektet med tilhørende plan og tiltak er tilstrekkelig for redde Vansjø/vassdraget, svarte 15 % 'i svært stor grad' mens 36 % svarer 'i stor grad'. Litt over halvparten (51 %) mener altså i stor grad at eksisterende planer og tiltak er tilstrekkelig. Dette må tolkes som relativt høye tall sett i lys av den stadig dårligere vannkvaliteten i Nedre og Vestre Vansjø på tross av gjennomførte tiltak i tråd med målsettingene. Det finnes altså en utbredt forståelse om at tiltakene vil bedre vannkvaliteten og redde Vansjø på sikt, og at det vil ta tid før man vil se synlige effekter av gjennomførte og planlagte tiltak. Bare hhv. 8 og 5 % svarte 'i liten grad' eller 'i svært liten grad' på dette spørsmålet. 28 % svarte 'i middels grad'. Men også her finner vi betydelige forskjeller mellom respondentene, og forskjellene følger stort sett de samme skillene som i spørsmålet om Morsa-prosjektet har bidratt til å bedre vannkvaliteten.

⁸ Her inngår både bønder og representanter for fylkesmannens landbruksavdeling og (inter-) kommunale landbrukskontor som er representert i Morsa-prosjektet.

⁹ Her inngår både fylkesmannens miljøvernnavdeling og miljøvernledere i kommunene som er representert i Morsa-prosjektet, samt lokale miljø- og friluftsansjoner.

4 Kunnskapsressurser og grad av enighet

Det foreligger svært mange faglige rapporter og registreringer om ulike forhold i Vansjø-Hobølvassdraget, ikke minst om vannkvaliteten. Likevel har det vært stor faglig uenighet og usikkerhet om årsakene til eutrofieringen av vassdraget, og om hvilke tiltak som er nødvendige og mest kostnadseffektive. Dette må ses i sammenheng med at forurensingskildene er spredte og ”diffuse”, og av den grunn vanskelige å identifisere og kvantifisere. I tillegg er årsak-virkningsforholdene kompliserte med store variasjoner fra år til år, særlig mht. de arealbaserte forurensingskildene (Handlingsplan for Morsa 2002 – 2005). Også variasjoner i klimatiske forhold spiller inn.

Selv om det er mange ulike rapporter om flere ulike forhold knyttet til vassdraget, konsentrerer vi oss om handlingsprogrammet fra 1979 og tiltaksanalysen fra 2001. Disse bygger for øvrig på bl.a. overvåkingsdata for vassdraget, som har foregått siden 1960-tallet. Vi tar også med en rapport om jordbrukspolitikken fra Østfold fylkeskommune, selv om denne ikke har fungert som felles kunnskapsgrunnlag. Rapporten tar opp et kontroversielt tema og får fram interessante meningsforskjeller når det gjelder den statlige jordbrukspolitikken. Den får også fram ulike meninger om hva som må til for å redde vassdraget.

4.1 Forslag til handlingsprogram fra 1979

Utarbeiding av handlingsprogrammet med tilhørende utredninger var et resultat av den alvorlige forurensingssituasjonen i Vansjø og de store brukerinteressene som knytter seg til innsjøen. Målet med handlingsprogrammet var å få forurensingsbelastningen ned på et akseptabelt nivå. I følge forordet bygger handlingsprogrammet i hovedsak på de registreringer og utredninger som er utført av daværende plan- og utbyggingsavdeling ved Østfold fylkeskommune. Noen få år tidligere gjennomførte NIVA en undersøkelse av Vansjø (1976-77), etter oppdrag fra Regionplanrådet for Mossedistriktet. Denne undersøkelsen tar i hovedsak for seg de fysiske-kjemiske forhold i Vansjø, og konklusjonen var en rask eutrofierende utvikling i innsjøen. Dataene blir sammenlignet med en tilsvarende NIVA-undersøkelse i 1964.

I Vansjø-Hobølvassdraget har man hatt systematisk regional vannovervåking siden 1978, som første vassdrag i landet sammen med Mjøsa, i følge handlingsplanen. Dataene blir registrert hos fylkesmannens årsrapporter. I 1978 ble det i tillegg gjennomført en rekke undersøkelser om bl.a. fiskeribiologi, vegetasjon og vannkvalitet. Også disse undersøkelsene viste en eutrofierende utvikling siden midten av 1960-årene. At situasjonen for Vansjø ble ansett som svært bekymringsfull allerede da, kommer tydelig fram av handlingsprogrammet (Østfold fylkeskommune 1979:9):

Vansjø synes nå å være kommet til et punkt da eutrofitilstanden forverrer seg i akselererende tempo og forurensingssituasjonen må karakteriseres som svært bekymringsfull. For hvert år som går med høy forurensingsbelastning forringes innsjøen ved at nye områder gror til, vannkvaliteten forverres, bestanden av edlere fiskeslag går tilbake, - dessuten øker faren for at det skal finne sted nye uopprettelige økologiske forandringer.

Når det gjelder tiltak foreslo man i handlingsprogrammet fra 1979, på bakgrunn av en eutrofieringsmodell, at den totale fosfortilførselen til Vansjø bør reduseres med ca. 10 tonn per år. I tillegg gikk utvalget inn for å redusere tilførselene av bakterielle forurensende stoffer som reduserer råvannets bruksmessige og helsemessige kvaliteter.

Man hadde på denne tiden ingen grundig kunnskap om årsaksforholdene, men i handlingsprogrammet ble det listet opp en rekke forhold man mente var av betydning. Det var bl.a. tilflytting og befolkningsvekst, økt bruk av fosfatholdige vaskemidler, økt avrenning fra landbruket, overpumping av kloakk til Vansjø-Hobølvassdraget i Ski kommune, klimatiske forhold og økt "intern" gjødsling¹⁰ (ibid.). En teoretisk modell viste at utslipp fra boligbebyggelse og landbruk var de to klart største bidragsyterne mht. utslipp av nitrogen og fosfor. Det ble i handlingsprogrammet påpekt at det var jordbruksavrenning og husholdningskloakk som var de største kildene for nitrogentilførsler. Det var imidlertid stor faglig uenighet om dette på denne tiden, særlig når det gjaldt landbrukets bidrag til forurensingen. En av våre informanter fra landbruksmyndigheten påpekte bl.a. at det var først på 1990-tallet at man virkelig fikk kunnskaper om landbruksforurensninger. Dette på tross av at handlingsprogrammet fra 1979, med tilhørende utredninger, allerede da viste at avrenning fra landbruket var en av de mest vesentlige bidragsyterne til forurensingen av Vansjø. Denne usikkerheten, og faglige uenigheten bidro til at man ikke maktet å få gjennomført vesentlige tiltak i jordbruksnæringen før tidlig på 1990-tallet. Dette må for øvrig også ses i sammenheng med at det var først da jordbrukspolitikken for alvor ble endret, med innføring av miljøpolitiske virkemidler.

4.2 Tiltaksanalysen fra 2001

Det var en del uenighet om man i det hele tatt skulle utarbeide en ny tiltaksanalyse for vassdraget. Det var flere som tok til orde for at man allerede hadde tilstrekkelig med kunnskaper, og at det nå var handling som var viktig. Men prosjektleder for Morsa insisterte på at det var helt nødvendig med en oppdatert og partsnøytral tiltaksanalyse for å få tilstrekkelig enighet og oppslutning om de tiltakene som er nødvendige for å nå de miljømålene man setter seg.

Eksterne konsulenter, med Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Jordforsk i spissen, ble engasjert av Hovedstyret i Morsa for å utarbeide tiltaksanalysen, og det ble lagt stor vekt på uavhengighet og nøytralitet. Dette kommer eksplisitt fram i forordet til Tiltaksanalysen (Solheim et al. 2001):

Før kontrakt ble inngått understreket oppdragsgiver at forskerne måtte arbeide fritt og uavhengig av ulike brukerinteresser for å komme fram til en partsnøytral tiltaksanalyse basert på dagens kunnskap

¹⁰ På grunn av stadig dårligere oksygenforhold nær bunnen vil det trolig frigis økende mengder av fosfat fra bunnslammet (Østfold fylkeskommune 1979).

Vektleggingen av uavhengighet og nøytralitet må ses i sammenheng med at man så nødvendigheten av et felles kunnskapsgrunnlag for prosjektet. Tiltaksanalysen ble ferdigstilt i mai 2001, og er en gjennomgang av vassdragets status vurdert i forhold til forurensingstilstand. Videre inneholder analysen forslag til vannmiljømål, både for vassdraget som helhet og for ulike deler av vassdraget (delt inn i 10 delnedbørfelt). Den siste delen omhandler en utredning av aktuelle tiltak for å bedre vannkvaliteten og kostnader forbundet med de ulike tiltakene. Tiltaksanalysen foreslår to miljømål:

1. Vassdraget skal være egnet til bading, fritidsfiske og jordvanning (med unntak av enkelte sidevassdrag, som kun skal være egnet til fiske og jordvanning)
2. Vansjø-Storefjorden (se figur 1) skal være egnet til drikkevann (etter fullrensing)

Det er det siste målet (om drikkevann) som er overordnet (Handlingsplan for Morsa 2002 – 2005:19). Forslag til miljømål for vassdraget er blitt fastlagt etter en faglig vurdering av viktige brukerinteresser, vassdragets naturtilstand, nåtilstand og utvikling de siste årene. SFT sin veileder Miljømål for vannforekomstene ble brukt som mal. Planlagt utbygging i nedbørfeltet i henhold til kommunale reguleringsplaner har også blitt trukket inn i vurderingen av miljømål. Forslagene ble drøftet med de berørte kommunene og regionale myndigheter, og som et resultat av disse drøftingene, ble det satt opp to alternative miljømål med forskjellige ambisjonsnivå. Naturtilstanden i vassdraget er såpass næringsrikt at det ikke er mulig å oppnå egnethet for alle brukerinteressene i alle deler av vassdraget.

For å nå miljømålene har man beregnet at det er nødvendig med 65 % reduksjon av de menneskeskapte fosfortilførslene til vassdraget. Dette medfører at 9,5 tonn av den menneskeskapte fosforen må fjernes. Det vil si at Vansjø er beregnet å tåle fosfortilførsler på 10 tonn – halvparten fra naturlig bakgrunnsavrenning og den andre halvparten tilførsler av menneskeskapt fosfor. I handlingsplanen blir det presisert at selv om dette tallet samsvarer med handlingsprogrammet fra 1979, er ikke tallene sammenlignbare da metodikken og det teoretiske grunnlaget for beregningene har endret seg. Det blir også fremhevet at den nye tiltaksanalysen i større grad enn den forrige dokumenterer betydningen av avrenning fra jordbruket og utslipp fra spredt bebyggelse. For nå målene er det i tiltaksanalysen foreslått følgende tiltak:

- Tiltak i jordbruket, og nevner særlig endret jordbearbeiding, men også etablering av vegetasjonssoner, fangdammer og grasdekte vannveier (mål om å redusere tilførslene fra 11 til 4 tonn per år)
- Tiltak mot spredte avløp, der tiltak mot slamavskillere vil gi det største bidraget til forbedring (mål om å redusere tilførslene fra 2,3 til 1,8 tonn per år)
- Tiltak i kommunale avløpsanlegg, der tiltak på ledningsnett vil være av avgjørende betydning (mål om å redusere tilførslene fra 1,1 til 0,55 tonn per år)

De foreslåtte tiltakene i tiltaksanalysen har en beregnet kostnad på rundt 200 millioner kroner¹¹, og modellberegninger viser at dette vil fjerne ca. 50 % av fosfortilførslene. Klimaendringer blir nevnt som en faktor som vil kunne motvirke effekten av de iverksatte tiltak og potensielt forverre dagens tilstand i vassdraget. Ellers vil det være usikkerhet knyttet til beregninger av tilførsler og effekter av tiltak, samt beregninger av tålegrense.

¹¹ I ettertid, etter at kommunene har vedtatt sine vannbruksplaner, viser det seg at bare avløpstiltakene vil koste ca. 300 millioner kroner (prosjektleder for Morsa, pers. meddelelse).

Arbeidet med tiltaksanalysen involverte flere administrativt ansatte i de aktuelle kommunene (miljøvernrådgivere, jordbrukssjefer, skogbrukssjefer, tekniske sjefer og fagsjefer for avløp) og fylkesmannsembetene i Østfold og Akershus. Morsas temagruppe for avløp var referansegruppe for arbeidet, og deltok aktivt på jevnlige møter gjennom hele arbeidet med analysen. Prosjektleder for Morsa ga også tilbakemeldinger og innspill underveis. Også bondelagsledere ble involvert. Det at flere aktører ble involvert i kunnskapsproduksjonen ser ut til å ha vært en viktig forklaring til at Tiltaksanalysen har fått så sterk gjennomslagskraft.

Tiltaksanalysen for Morsa har bred aksept blant de som deltar i Morsa-prosjektet og har lagt viktige føringer for den videre planleggingen og gjennomføringen av tiltak. Særlig viktig har det vært å dokumentere årsaksforhold, slik at man har unngått en diskusjon om hvem som har mest skyld. Slike diskusjoner har i følge flere informanter bidratt til at man ikke har fått til kollektiv handling på disse feltene tidligere. Det at man har dokumentert årsaksforhold, og fått bred aksept for dette, har bidratt til at det har vært mulig å få enighet om fordeling av kostnader knyttet til å redusere forurensingen.

Grundig og akseptert dokumentasjon gjennom tiltaksanalysen er blitt ansett som helt nødvendig for at kommunepolitikere skal enes om å pålegge dyre rensetiltak til sine innbyggere. Vi ser at politikere som er involvert i Morsa lener seg i stor grad til Tiltaksanalysen når det gjelder problemforståelse og tiltak for å løse forurensingssituasjonen. Det samme gjelder tiltak på jordbrukssiden. En informant som representerer bøndene i Morsa-prosjektet uttalte bl.a. at han stadig henter fram ”grafer og statistikk i tiltaksanalysen” for å overbevise andre bønder om de tiltak som er foreslått.

4.3 Rapport om jordbrukspolitikken

I 2002 utarbeidet Østfold fylkeskommune, i samarbeid med fylkesmannsembetet, rapporten ”Jordbrukspolitikken – konsekvenser for vassdrag og livsmangfold i Østfold”. Det var Samferdsels-, miljø- og kulturkomiteen som ba administrasjonen utarbeide de miljømessige konsekvensene av dagens jordbrukspolitikk. I denne rapporten belyses den statlige jordbrukspolitikken betydning for forurensingen, og man går langt i å foreslå endringer i landbrukspolitikken med større variasjon og allsidighet. Det er særlig kanaliseringspolitikken som kritiseres i rapporten og som man ønsker å endre:

Summen av miljøulemper er nå så stor at det er grunn til å hevde at kanaliseringspolitikken i jordbruket – som fortsatt står ved lag – er i strid med målet om bærekraftig utvikling og bruk (Østfold fylkeskommune 2002:5).

Kanaliseringspolitikken ble iverksatt på 1950-tallet, og innebar en geografisk arbeidsdeling i jordbruket. Kanaliseringspolitikken går ut på at melk- og grovforbasert kjøttproduksjon i hovedsak skal forbeholdes distriktene, mens kornproduksjonen skal finne sted på flatbygdene i Trøndelag og i Sør-Øst-Norge, bl.a. i nedbørfeltet til Vansjø-Hobølvassdraget. Hovedmotivet bak denne jordbruksreformen var i følge rapporten å sikre bosettingen i distriktet.

I Østfold og langs Vansjø-Hobølvassdraget har denne politikken ført til en radikal omlegging av jordbruket – fra allsidige driftsformer med bl.a. husdyrhold – til et nesten ensidig jordbruk basert på kornproduksjon. Dette er blitt realisert gjennom en geografisk differensiering av produksjonstilskuddene. Omlegging til ensidig kornproduksjon har bidratt til å øke avrenningen fra jordbruket og økt forurensing som resultat. Også den generelle rasjonaliseringspolitikken fra og med 1970-tallet, med økte krav til

effektivisering av produksjonen har bidratt til dette, bl.a. i form av bakkeplanering, bekkelukking og fjerning av kantvegetasjon. I tillegg pekes det på at denne politikken har bidratt til forringelse av kulturlandskapet og tap av biologisk mangfold.

Rapportens innhold og anbefalinger førte til uenighet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i Østfold. I følge rapportens sammendrag synes uenigheten ”å ligge mer på at man har forskjellig forvaltningsmessige ståsted enn på rent faglige vurderinger”. I rapportens sammendrag kommer det også fram en uenighet når det gjelder hva som er nødvendig for å bedre vannkvaliteten i Vansjø. Mens fylkesmannen hevder at ”intensivering og målretting av eksisterende virkemidler... vil kunne bidra til å redusere jordbrukets tilførsler av næringsstoffer tilstrekkelig”, hevder fylkeskommunens administrasjon at det må mer radikale endringer til for å nå vannkvalitetsmålene, bl.a. en omlegging av landbrukspolitikken. Man mener i tillegg at det må mer radikale tiltak til i kloakksektoren.

Tatt i betraktning at kloakkutslippene i stor grad er sanert og at ca 40 % av jordbruksarealene allerede ligger i stub¹² utenfor vekstsesongen, er det grunn til å stille spørsmål om det forurensingsreducerende potensialet som ligger i de tiltak som nå er planlagt i jordbruket og på kloakksektoren vil være tilstrekkelig til å nå vannkvalitetsmålene (Østfold fylkeskommune 2002:31)

Fylkeskommunens administrasjon mener den statlige kanaliseringspolitikken bør opp til ny vurdering, med tanke på å få tilbake et mer allsidig jordbruk i Østfold generelt og i nedbørfeltet spesielt. Det stilles også spørsmålstegn ved om frivillighet, som i dag er hovedregelen når det gjelder å få til miljøtiltak innenfor jordbruket, ”vil gi tilstrekkelig sikkerhet for nødvendig gjennomføringstempo og omfang i tiltaksarbeidet. Det kan også reises spørsmål ved om det foreligger adekvate samfunnsmessige og næringsmessige grunner til at forurensing fra jordbruksvirksomhet skal være unntatt de lover og bestemmelser som regulerer all annen forurensende virksomhet i samfunnet” (ibid:31).

Fylkesmannen og fylkeskommunen er imidlertid enige om at det er behov for å forsere tiltaksarbeidet i jordbruket og i kommunal sektor for å redusere utslippene av fosfor, og at dagens virkemidler i sterkere grad enn i dag bør rettes mot nedbørfelt med særlig store forurensingsproblemer. Samtidig er det enighet om at det er behov for klare juridiske virkemidler som gir grunnlag for sanksjoner overfor alle ansvarlige som ikke følger opp nødvendige miljøtiltak.

Rapporten ble politisk behandlet i Samferdsels-, miljø- og kulturkomiteen 31.10.02, og i vedtaket står bl.a.:

Det blir på faglig grunnlag reist tvil om de avbøtende tiltak som en planlegger å gjennomføre i landbruket og ellers vil gi tilstrekkelig reduksjon i jordtapet og næringsstofflekkasjen (...) Østfold fylkeskommune kan ikke lenger akseptere at forurensingen av våre vassdrag fortsetter i en slik grad at flere av vassdragene i vassdraget står i fare for å gå over i en irreversibel tilstand. Fylkeskommunen vil kreve straktiltak av lovgivende myndighet og landbruksmyndighetene. (...) Østfold fylkeskommune vil også ta initiativ vedrørende forurensingen av våre vassdrag ovenfor andre fylkeskommuner som det vil være naturlig å henvende seg til i denne sammenheng. Målet med dette vil være å utøve et større press ovenfor lovgivende myndighet.

¹² Dvs. at arealene ikke høstpløyes.

Gjeninnføring av husdyr er imidlertid faglig meget omstridt som virkemiddel for å bedre vannkvaliteten, og flere påpeker at intensiv melkeproduksjon heller vil forverre forurensingssituasjonen i vassdraget.

4.4 Oppfatninger om årsaksforhold

Når det gjelder oppfatninger om årsaker til forurensingen, ba vi i spørreskjemaet respondentene om vurderinger om hvilke aktiviteter som de mener utgjør de viktigste truslene mot Vansjø-Hobølvassdraget (se tabell 4.1).¹³

Tabell 4.1 *Informantenes vurderinger av de viktigste truslene mot Vansjø-Hobølvassdraget? (N=39).*

Avrenning fra landbruk	92 %
Utslipp fra spredt bebyggelse	62 %
Utslipp fra kommunale kloakknnett	41 %
Rygge flyplass	39 %
Utbyggingspresset i nedbørfeltet	26 %
Industri	15 %
Avrenning fra veier og tettsteder	13 %
Motorisert ferdsel/båtliv	8 %
Annet	9 %

Som vi ser av tabellen mener hele 92 % av respondentene at avrenning fra landbruk utgjør en stor eller svært stor trussel. Deretter kommer utslipp fra spredt bebyggelse. 62 % vurderer dette som stor eller svært stor trussel. Disse oppfatningene samsvarer godt med resultatet fra tiltaksanalysen, som også løfter fram avrenning fra landbruk som den viktigste forurensingskilden, og deretter utslipp fra spredte avløp.

Det er liten forskjell i oppfatninger om årsaksforhold mellom respondenter utenfor og innenfor Morsa-prosjektet. Det er imidlertid en viss forskjell i syn på i hvilken grad utslipp fra spredt bebyggelse utgjør en trussel. Respondenter utenfor prosjektet anser slike utslipp som en noe mindre trussel enn respondenter representert i prosjektet. Når det gjelder avrenning fra landbruk gir begge gruppene dette høy score. På den annen side ser vi at respondenter nedstrøms oppfatter landbruksavrenning som en betydelig større trussel enn de oppstrøms.

Utslipp fra kommunale kloakkanlegg mener 41 % utgjør en svært stor eller stor trussel mot vassdraget. Deretter kommer Rygge flyplass med 39 %. For begge disse fant vi ingen betydelige forskjeller mellom respondenttypene, med unntak for sektortilknytning. Politikerne anser trusselen fra kommunale kloakkanlegg som betydelig mindre sammenlignet med respondentene i plan- og miljøsektoren, og trusselen fra Rygge flyplass som betydelig mindre sammenlignet med respondentene i vann- og avløpssektoren.

Utbyggingspresset i nedbørfeltet mener 26 % utgjør en svært stor eller stor trussel. De betydelige forskjellene mellom respondenttypene fant vi her mellom de oppstrøms og de nedstrøms, samt hvilken sektor de tilhører. Mens respondentene oppstrøms anser utbyggingspresset som en betydelig mindre trussel enn de nedstrøms, anser ordførerne

¹³ Prosenten viser summen av svarkategoriene 'svært stor trussel' og 'stor trussel'.

også dette som en betydelig mindre trussel enn respondentene fra både landbrukssektoren og plan- og miljøsektoren.

4.5 Grad av enighet

Det er vårt inntrykk at samarbeidet i Morsa-prosjektet og etablering av felles virkelighetsforståelse gjennom tiltaksanalysen har bidratt til større enighet mellom de involverte innad i prosjektet. Det gjelder både synet på hva som er årsakene til forurensingen og hva som bør gjøres for å bedre situasjonen. En ordfører kandidat uttrykker den økte enigheten på denne måten:

For første gang er ulike partier, forvaltningsnivåer og fagmiljøer enige om hva som må gjøres, hvordan det skal gjøres, og i hvilken rekkefølge ting skal gjøres. Det ville, etter vært syn, vært helt feil å bryte ut av dette arbeidet nå, for å jobbe på hver vår tue igjen.

Den enigheten og fellesforståelsen man har oppnådd internt i Morsa-prosjektet gjelder som tidligere nevnt ikke i samme grad de aktørene som står utenfor prosjektet. Det gjelder særlig spørsmålet om hvilke tiltak som anses som nødvendige/tilstrekkelige.

5 Strategier og planer

5.1 Kommunale vannmiljøplaner

Alle kommunene som er med i Morsa-samarbeidet har i løpet av de siste årene utarbeidet ulike former for vannmiljøplaner. Flere av planene er hjemlet i plan- og bygningsloven, med status som kommunedelplan. Det gjelder Hobøl, Våler, Enebakk, Spydeberg og Ski kommuner. De andre kommunene har vedtatt vannmiljøsmål og/eller enklere tiltaksplaner uten tilknytning til PBL. Noen kommuner har også inkludert mål for vannkvalitet i rullering av sin kommuneplan. Alle disse planene og vannmiljømålene er fundert på innholdet og målene som ble satt i Tiltaksanalysen for Morsa i 2001. Tiltaksanalysen for Morsa har således fungert som faglig plattform for de kommunale planene. I Hovedplan for vannmiljø (vedtatt 2001) for Hobøl kommune kommer dette eksplisitt til uttrykk på denne måten:

Et viktig grunnlag for denne planen har vært "Tiltaksanalysen for Morsa", som er en felles plan for tiltak for hele Hobøl-Vansjøvassdraget. Hovedplan vannmiljø bygger på "Tiltaksanalysen for Morsa" og er en videreføring av denne for Hobøl kommune.

Planen for Hobøl er svært lik hovedplan for vannmiljø for Våler kommune (2001), noe som tyder på et nært plansamarbeid mellom disse to kommunene. Begge planene har en beskrivelse av statlige og kommunale rammebetingelser, statusbeskrivelse av vannforekomstene, kommunale vannmiljøsmål og planlagte tiltak innenfor avløpsanlegg og jordbruket med kostnadsoverslag og tidsplan. Under planprosessene ble noen prinsipielle spørsmål drøftet, bl.a. om det er nødvendig med strengere målsettinger lokalt enn det som er fastsatt gjennom Morsa-prosjektet, nærmere bestemt tiltaksanalysen. Begge kommunene konkluderte med at disse målene allerede er svært ambisiøse og at det ikke er lokale forhold som tilsier enda mer ambisiøse mål. Når det gjelder lokale bekker som drenerer til vassdraget, har Morsa-prosjektet overlatt til den enkelte kommune å sette mål, og begge kommunene har valgt mål som er mest mulig lik målene for hovedvassdraget. Det blir også presisert i planene at områdene i nedbørfeltet for Vansjø-Hobølvassdraget prioriteres foran vannforekomstene utenfor nedbørfeltet. I planen for Hobøl blir det presisert at dette vil "gi de andre kommunene i nedbørfeltet en tilbakemelding om at Hobøl kommune satser på å gjøre sin del av jobben" (s. 28).

5.2 Miljøprogram og miljøplaner i jordbruket

Det er utarbeidet et eget miljøprogram for de økonomiske virkemidlene i Morsa-prosjektet, som gjelder alle gårdsbruk langs vassdraget som har utarbeidet miljøplan. Miljøplan for de enkelte gårdsbruk blir ansett som et viktig virkemiddel for å få gjennomført ønskede tiltak. Miljøprogrammet beskriver de spesielle miljøverdier og

utfordringer i nedbørfeltet, setter disse i sammenheng med statlige miljømål innen landbrukspolitikken, analyse av prioriteringer og kriterier for støtte, samt forventet miljøeffekt for hvert virkemiddel. Miljøplaner er et virkemiddel for den enkelte gårdbruker til å arbeide systematisk med planlegging og dokumentasjon av miljøverdier, miljøtilstand og miljøtiltak på sin eiendom. I følge handlingsplanen for Morsa er disse miljøplanene selve grunnlaget for at jordbruket skal nå sine (vann)miljømål. I den forbindelse blir det også lagt opp til å inngå ”langsiktige kontrakter med gårdbrukerne (5-10 år), med en fleksibel innretning av virkemidlene for å sikre best mulig effekt på det enkelte gårdsbruk” (Handlingsplan for Morsa 2002 – 2005:31).

For dette arbeidet ble det opprettet en egen styringsgruppe bestående av landbrukssjefene for hhv. Østfold og Akershus. Det ble også opprettet en prosjektgruppe og en referansegruppe, hvor sistnevnte besto av lokale bondelagsledere, representanter for fylkesbondelagene og Morsas temagruppe jord. Gjennom miljøprogrammet ble bøndene oppfordret til å utarbeide miljøplaner og gjennomføre miljøtiltak, og ca. 60 gårdsbrukere ble med i prøveprosjektet. Gjennom dette prøveprosjektet fikk man tilført ekstra midler fra Landbruksdepartementet, utover de ordinære tilskuddsmidlene. I 2002 hadde til sammen 140 gårdsbruk langs vassdraget utarbeidet miljøplan. Miljøprogrammet har langt på vei fulgt opp de anbefalingene om hvordan sikre miljøvennlig og bærekraftig jordbruk som ligger i Tiltaksanalysen fra 2001.

Fra og med januar 2003 skulle det utarbeides miljøplaner for alle gårdsbruk i landet. Intensjonen bak innføringen er en forsterket miljøinnsats i landbruket. Hver miljøplan skal omfatte to trinn, et obligatorisk og et frivillig. Den frivillige delen er imidlertid en forutsetning for å få tilskudd for spesiell miljøinnsats. Langs Vansjø-Hobølvassdraget har imidlertid Morsa-prosjektet og fylkesmannens landbruksavdeling satt trinn to som en forutsetning for å få tilskudd fra virkemidelpakken under miljøprogrammet.

5.3 Handlingsplan for Morsa 2002 – 2005

Handlingsplanen for Morsa er en sammenstilling av de kommunale vannbruksplanene og landbrukets planer, jfr. kapitlene overfor. Det er Tiltaksanalysen for Morsa som danner den faglige basisen for handlingsplanen. Man har videreført de mål og anbefalinger som ligger i analysen. Handlingsplanen ble vedtatt i Hovedstyret for Morsa-prosjektet 28. februar 2003. I forordet til planen blir formålet og prosessen kort presentert:

Formålet med Handlingsplanen har vært å foreta en helhetlig sammenstilling av utfordringene i nedbørfeltet og synliggjøre de omfattende felles forpliktelsene som det er enighet om å gjennomføre for å nå miljømålene for Vansjø-Hobølvassdraget. Denne enigheten er framkommet gjennom en prosess der ansvarlige politikere, fagfolk og bondelag fra de berørte kommuner og fylker har deltatt aktivt. Den politiske motivasjonen til handling er blitt skapt gjennom felles forståelse, tillit og samarbeid på tvers av sektorer, kommune- og fylkesgrenser. Prosessen har bidratt til å skape den nødvendige lagånd i hele nedbørfeltet som er avgjørende for at vi skal lykkes i nå våre felles mål.

Planen er på 49 sider, og den klart største delen er del 3 Gjennomføring (26 sider). Del 1 er en generell problembeskrivelse og del 2 går gjennom de viktigste elementene i Tiltaksanalysen for Morsa. Gjennomføringsdelen går gjennom planlagte tiltak innenfor avløp og jordbruk, samt tiltak innen skog, fisk, friluftsliv og biologisk mangfold, samt sektorovergrepene tiltak. Også EUs rammedirektiv for vann blir omtalt, noe som vil

legge føringer på framtidig forvaltning. Det legges opp til at det hvert år i forbindelse med rapporteringen av vannkvaliteten fortas en evaluering av framdriften i de planlagte tiltakene. Det forutsettes at handlingsplanen for Morsa blir rullert i løpet av 2005.

Miljømålene for vassdraget er de samme som i Tiltaksanalysen. Den planlagte gjennomføringen av fosforreduserende tiltak er delt inn i fase I (2002 – 2005) og fase II (2006 – 2008). I fase I har man som mål å fjerne ca. 6,5 tonn fosfor fra vassdraget, mens man i fase II skal redusere ytterligere med 3 tonn fosfor. I følge teoretiske beregninger skal de gjennomførte tiltak i fase I bidra til å oppfylle vannmiljømål 1 for Vansjø og Mosseelva, mens tiltakene i fase II er tilstrekkelig for å nå det endelige miljømålet. Hvordan dette er tenkt fordelt på de ulike tiltakene, blir vist i tabell 5.1.

Tabell 5.1 *Kvantifisering av effektene av tiltak. Alle tall refererer til reduksjon i tonn fosfor. Kvantifiseringen er i hovedsak basert på beregninger i tiltaksanalysen 2001. Kilde: Handlingsplan for Morsa (2002 – 2005).*

Tiltakskategori	Fase I (2002-2005)	Fase II (2006-2008)
Spredt bebyggelse	1,0	0,8
Kommunalt avløp	0,3	0,25
Redusert jordbearbeiding	3,6	0,4
Fangdammer	0,8	0,7
Grasdekte vannførende drag	0,2	
Vegetasjonssoner	0,2	
Tiltak som er vanskelig å kvantifisere ¹⁴	0,4	0,85
Total fosforreduksjon	6,5	3,0

Handlingsplanen for Morsa ble sendt på begrenset høring til viktige brukerinteresser, kommuner, myndigheter og andre som ikke er tilsluttet Morsa-prosjektet. Planen ble deretter behandlet og vedtatt av kommunestyrene som er med i Morsa-prosjektet. Voteringene var enstemmig i alle kommunene. Under høringen av handlingsplanen kom Østfold fylkeskommune med noen kritiske merknader, bl.a. at planen og planprosessen burde forankres som en fylkesdelplan etter plan- og bygningsloven. Dette vil i enda større grad bidra til å involvere og forplikte statlige myndigheter i større grad, i følge fylkeskommunen.

¹⁴ Sikring av bekk/elvekanter mot erosjon, redusert gjødsling, økt grasareal, økologisk jordbruk, hydrotekniske tiltak, buffersoner/sikring av flomutsatte arealer, større våtmarker, beplantning langs vassdrag.

6 Implementering og resultater

6.1 Tiltak i landbruket

Ett av de mest effektive tiltakene i jordbruket mht. å redusere avrenningen til vassdraget er å redusere høstpløyingen, særlig i de erosjonsutsatte områdene. Mens kun mellom 20 og 30 % av jordbruksarealene i nedbørfeltet lå i stubb i 1999, var dette arealet økt til ca. 60 % i 2002.¹⁵ For de mest erosjons- og flomutsatte områdene er tallet nå nærmere 100 %, i følge Handlingsplan for Morsa. En viktig forklaring på denne økningen ligger i at bøndene får tilskudd ved ikke å høstpløye ("tilskudd til endret jordarbeiding"). Landbruksdepartementet har i enkelte år gitt ekstra tilskudd (ca. 3 millioner kr.) til dette området fordi vassdraget "har helt spesielle utfordringer som gjør at det må legges til rette for særskilte virkemidler, da de eksisterende virkemidler ikke er tilstrekkelig for å nå målene" (Handlingsplan for Morsa 2002 – 2005:30).

Også innføringen av miljøplaner for enkelte gårdsbruk og Morsas miljøprogram blir oppfattet som viktig for få til endret jordbearbeiding, fordi man hadde mulighet til "å prøve å feile med hensyn til nye tiltak" (informant landbruksmyndighetene). Det ble også vist til at arbeidet med miljøplaner har bidratt til økt kontakt og tillit mellom den enkelte bonde og offentlige myndigheter, fortrinnsvis de kommunale landbrukskontorene, noe som også blir ansett som viktig for å få gjennomført tiltakene. Utarbeidet miljøplan er satt som forutsetning for å få tilskudd fra Morsas miljøprogram.

Fra 2001 har man i tillegg tatt i bruk sanksjonerende virkemidler ved å trekke i tilskudd til de bøndene som fortsetter å høstpløye i de mest erosjonsutsatte arealene. Det var fylkesmennene i Østfold og Akershus som vedtok dette. I følge våre informanter ligger det en viss egeninnsats og egenkostnad fra bøndenes side i å la være høstpløye,¹⁶ samtidig som det er risikofyllt blant annet mht. ugress. Innføring av sanksjonerende virkemidler skapte derfor en del konflikter med en del bønder, men gjennom forhandlinger og noen kompromisser roet situasjonen seg og de fleste har nå akseptert vedtaket, i følge landbruksdirektøren i Østfold.

Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene når det gjelder høstpløyning, og i en oppstrømskommune som Enebakk lå hele 95 % av arealet i stubb i 2002 (mot 70 % i 1999). Vi har ikke data til å kunne si noe om årsakene til forskjellene mellom kommunene. Bøndene har vært nødt til å omstille seg i tråd med endringene i den statlige landbrukspolitikken. Fra å bli motivert og støttet til å produsere og dyrke mest mulig, blir man nå belønnet for ikke å dyrke. En bonde uttrykte endringene på denne måten:

¹⁵ Tallene har vi fra Morsa-prosjektets sekretariat.

¹⁶ Ca. 10 % egenkostnad, men avhengig av bl.a. gårdens størrelse og driftsformer, i følge en informant fra landbruksmyndighetene. Tre bønder som uttalte seg i Nationen 10.11.02, hevdet at de som høst Kornprodusenter vil miste minst 15 % av årsinntekten sin ved ikke å høstpløye.

Før var man en dårlig bonde dersom man ikke pløyde, mens man nå er en dårlig bonde dersom man pløyer og ikke legger i stubb.

Et annet tiltak man har satset på er bygging av fangdammer, noe som fanger opp jordpartikler og næringsalter etter at disse har havnet i vassdraget. I følge Handlingsplanen for Morsa er dette etter endret jordarbeiding det enkelttiltak som vil gi størst reduksjon i tilførsel av fosfor og jordpartikler. Mens det i 1999 bare var bygget fire slike langs vassdraget, var det bygget 32 ved årsskiftet 2003/2004. På det tidspunktet var det også planlagt mer enn 10 nye fangdammer.

På samme tidspunkt var det anlagt ca. 100 km med buffersoner langs vassdraget, fordelt på over 50 gårdsbruk. Vegetasjonen fungerer som buffersoner mellom åker og vassdrag. I følge en oversikt fra Morsa-prosjektet var det ikke anlagt noe fram til 1999. Det er også etablert 5 km med grasdekte vannveier i 2002, noe som er tilsåing av gras i vannførende og svært erosjonsutsatte områder på åkeren. Arbeidet med fangdammer og beplantning subsidieres opp til 70 % av budsjettet, mens andre miljøtiltak subsidieres med ca. 30 % (Nationen 26.09.02).

6.2 Tiltak på avløpssektoren

I tråd med vedtatte kommunale vannbruksplaner og handlingsprogram for Morsa har alle kommunene i samarbeidet den siste tiden vedtatt pålegg til sine innbyggere om rensing av kloakk fra spredte avløp. Dette dreier seg først og fremst om oppgradering av eksisterende renseinstallasjoner. Mange av disse anleggene har i dag minimal renseseffekt (Handlingsplan for Morsa 2002 – 2005). Slike tiltak vil delvis måtte finansieres av innbyggerne gjennom avløpsgebyrene og delvis av den enkelte huseier direkte. De planlagte avløpstiltakene har en beregnet kostnad på rundt 310 millioner kroner. Regningen for hver enkelt husstand har en beregnet kostnadsramme på opptil 100 000 kroner. Retningslinjene/forskriftene er gjort felles for kommunene. Dette skal bidra til en enhetlig standard på anleggene og likebehandling innenfor hele nedbørfeltet.

Morsa-prosjektet utviklet i 2004 en felles sanksjonspolitik i forhold til de husstander som ikke akter å følge opp påbud om rensing. Forslaget går ut på at de aktuelle husstandene mellom tre til seks måneder før fristen for gjennomføring går ut får en påminnelse om pålegget. Hvis ingenting skjer foreslår man tvangsgebyr på kr. 200 per dag per husstand og kr. 120 for fritidsboliger.

Morsa-prosjektet har fått tilført noen midler fra Miljøverndepartementets budsjett på dette feltet,¹⁷ kalt "Tilskudd til helhetlig vannforvaltning i Morsa". Retningslinjer for bruken av disse midlene ble vedtatt av hovedstyret 21.06.02. Midlene tildeles etter søknad fra kommunene i nedbørfeltet. Morsa-prosjektet foretar en prioritering av søknadene, og oversender så prioriteringsliste til fylkesmannen, som påser at prioriteringen er faglig forsvarlig. Felles rensaneanlegg som dekker flere boenheter og naturbaserte rensaneanlegg prioriteres. Det er også en betingelse for støtte at kommunene følger Handlingsplan for Morsa 2002 – 2005. Tilskuddet blir gitt som lik sats per redusert kilo fosfor. Avløpsløsninger som i tillegg fjerner tarmbakterier får ekstra tilskudd. Fra 2004 inngikk disse midlene i det generelle rammetilskuddet til kommunene, men så langt har kommunene vedtatt å anvende midlene som planlagt.

Morsa-prosjektet har også arbeidet inn mot Husbanken med tanke på å kunne tilby gunstige lån til de innbyggerne langs vassdraget som blir pålagt å utbedre sine

¹⁷ 2 millioner kroner 2002 og 3 millioner i 2003.

avløpsanlegg. Resultatet er at Husbanken stiller med 30 millioner kroner i lånekroner og 300 000 kroner i tilskudd. Hver husstand kan søke om inntil kr. 20 000 kroner i tilskudd fra Husbankens midler (Østlandets blad 03.12.03). Det er også tatt kontakt med bankene i distriktet med tanke på gunstige lån til huseiere som er pålagt å bygge nye renseanlegg.

Arbeidet med private avløpsanlegg tar mye av tiden for de folkevalgte i Morsa-kommunene.¹⁸ Kommunene har også valgt å prioritere mye administrative ressurser på dette feltet, bl.a. arrangere møter og besøke og yte service til de husstander som blir berørt av pålegg om rensing.¹⁹ Det er også brukt mye tid på å skaffe seg grundigere oversikt over situasjonen i den enkelte kommune. I Våler kommune har ”så langt ca. 130 husstander fått pålegg om oppgradering av renseanlegg med frist 01.07.04. I løpet av høsten vil ytterligere en gruppe få varsel om pålegg med frist til 01.07.05, og så vil resten av de aktuelle husstandene, nærmere 600 i tallet, få pålegg i tur og orden slik at oppgraderingen og oppryddingen i den spredte bebyggelsen vil være gjennomført til sommeren 2008, i tråd med handlingsplanen for Morsa (Våler kommune sin hjemmeside²⁰).

Implementeringen av påbudene om rensing i kommunene har ikke vært helt konfliktfritt. I debatten i kommunestyret om Våler kommune sin handlingsplan for utbedring av private avløpsanlegg var det en diskusjon omkring dispensasjonsmuligheter for utsettelse av gjennomføringen, bl.a. for pensjonister. Dette ble også resultatet etter voteringen, mot Aps stemmer, i følge Moss Avis 24.05.02. Dispensasjonssøknadene forutsettes behandlet av fast utvalg for natur og teknikk. I Hobøl ble det en diskusjon i kommunestyret om hvor vidt alle eksterne finansieringskilder var blitt undersøkt. En representant tvilte på om alle mulige statlige finansieringsordninger var blitt undersøkt før man begynner å pålegge innbyggerne renskrav.

Handlingsplan for Morsa 2002 – 2005 påpeker at Spydeberg, Rygge, Råde og Moss ser ut til å fullføre tiltakene i løpet av 2005, mens Enebakk nesten vil komme i mål. Våler, Hobøl og Ski vil i følge planen ha store utfordringer i nå målene i fase II (dvs. innen 2008). I Handlingsplanen understrekes det for øvrig at det ”til evig tid” vil være behov for avløpstiltak (side 28). Totalt 750 boenheter hadde i 2004 bygget renseanlegg. Til sammen er det gjennomført avløpstiltak for ca. 150 millioner kroner i perioden 1999 – 2004. Investeringene har gradvis økt etter at Morsa-prosjektet ble etablert. Mens det i 1999 ble investert seks millioner i kommunale og private avløpstiltak, var tallene 10,5 i år 2000, 19 millioner i 2001, 20,5 millioner i 2002 og 43 millioner i 2003.

6.3 Effekter og resultater

Det er foretatt teoretiske beregninger over effektene av de tiltak som er gjennomført i Vansjø-Hobølvassdraget i form av reduserte tilførsler av fosfor. Slike beregninger viser bl.a. stor effekt av redusert høstpløying. Mens det i 1999 var en beregnet tilførsel av fosfor fra jordbruksarealet til vassdraget på ca. 11 tonn, var denne beregnet til ca. 7,5 tonn i 2002. Dette tilsier en reduksjon på ca. 3,5 tonn, eller på 32 %. Dette er omtrent halvveis til det foreslåtte målet i handlingsplanen for Morsa. I tillegg anslår man effekten av

¹⁸ På over halvparten av alle formannskapsmøtene i Våler kommune det siste året var saker vedrørende rensing av private avløpsanlegg på dagsorden (kilde: Våler kommunes hjemmeside).

¹⁹ Slike pålegg er hjemlet i forurensingsloven § 18 og Forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg.

²⁰ Våler kommune sin hjemmeside hadde den mest fyldige og lett tilgjengelige informasjonen om dette feltet av Morsa-kommunen, og jeg har derfor kun tatt for meg denne kommunen når det gjelder den konkrete oppfølgingen av miljømålene.

fangdammer, grasdekte vannveier, samt buffersoner og beplantning langs vassdraget i størrelsesorden 0,5 tonn. På slutten av 2003 fikk hovedstyret i Morsa en oversikt over status for fosforreduksjon, og denne antydte at man da nærmet seg fem tonn i redusert fosforutslipp per år. Det endelige målet i Morsas handlingsplan er en reduksjon på 9,5 tonn. I følge informanter er det imidlertid den siste halvdel i planlagt reduksjon som blir vanskeligst å nå. Dette har bl.a. sammenheng med at man nå har gjennomført tiltak blant de mest positive aktørene, og at det er de som ikke har vært positive til nå som det kan være vanskelig å få motivert til handling og gjennomføring av tiltak.

De gjennomførte tiltakene og de reduserte fosfortilførslene har imidlertid ikke ennå vært tilstrekkelig for å bedre vannkvaliteten i Vansjø. Det gjelder særlig de nedre og vestre delene av innsjøen, som man nå tror er blitt delvis selvgjødselende på enkelte steder på grunn av store mengder fosfor i bunnen av innsjøen. Hvis det er tilfelle vil mengdene med næringsstoffer i innsjøen fortsette å øke selv om alle utslipp stoppes. At dette er alvorlig, formulerer daværende seksjonssjef hos fylkesmannens miljøvernnavdeling i Østfold på denne måten i Moss avis 14.08.02:

Den voldsomme veksten av disse blågrønnalgene viser at nedre del av Vansjø er i ferd med å dø.

Handlingsplanen for Morsa viser oversikter over fosfor-transport og fosfor-konsentrasjon på ulike deler av vassdraget fra 1980 til 2002, basert på overvåkningsdata fra fylkesmannen i Østfold. Disse viser store variasjoner fra år til år, men at trenden er negativ både for Storefjorden og Vanemfjorden. Særlig ille var situasjonen i år 2000, noe som må ses i sammenheng med storflommen det året. Når det gjelder Hobølelva, viser målingene også her store årlige variasjoner, men med store økninger i 1999 og 2000. Her har fosfor-konsentrasjonen imidlertid holdt seg rimelig stabil i perioden, mens trenden av fosfor-transport viser en gradvis reduksjon. Særlig i 2002 var det liten avrenning.

På tross av stadig forverret vannkvalitet i store deler av Vansjø, ble drikkevannet fra Vansjø kåret til Norges nest beste, i konkurranse med 13 andre vannverk. Direktøren i MOVAR forklarer i NRK Østfold 06.06.03 dette slik:

Utgangspunktet vårt er kanskje blant det dårligste i Norge. Vansjø er jo i bedrøvelig tilstand. Det er jobben vi gjør med dette vannet som gir vannet god smak og lukt. Spesielt er det nok kullfilteret som vi bruker i siste del av prosessen som gjør vannet godt.

Den stadig dårligere vannkvaliteten, og frykten for giftige blågrønnalger ved drikkevannskilden i Storefjorden, skaper imidlertid bekymring. Dette kommer bl.a. til uttrykk i beslutningen om å utvide MOVARs vannverk med 51 millioner kroner for å styrke renskapasiteten. Det har også vært vurdert mulige alternativer til Vansjø som drikkevannskilde, samt å finne reservevannskilder. I Moss Avis 15.05.01 påpeker daværende Fylkesmann i Østfold innsjøen Store Le i Sverige som mulig reservevannskilde. I Moss Dagblad 26.01.03 blir Glomma satt opp som alternativ til Vansjø som drikkevannskilde.

Den prekære utviklingen med kraftig algeoppblomstring med innslag av giftige alger i Nedre og Vestre Vansjø har aktualisert behovet for innsjøinterne tiltak, i tillegg til bestrebelsene med å redusere forurensingskildene. I en statusrapport fra SFT til Miljøverndepartementet i 2004 blir ytterligere tiltak sett på som nødvendig for å kunne stoppe den negative utviklingen, bl.a. innsjøinterne tiltak som trolig kan redusere selvgjødslingseffekten. Man har nå for øvrig startet opp et program for utfisking av stor rovfisk (hovedsakelig gjedde), med tanke på å forynge bestanden. Intensjonen er at dette igjen vil øke predasjonen på krøkle, hork og årsunger / ungfisk av karpefisk.

7 Betingelser for kollektiv handling

Det at både bønder og kommunene i nedbørfeltet gjennom samarbeid har blitt enige om felles strategi og har gjennomført en rekke målrettede tiltak de siste årene viser at det har funnet sted en kollektiv handling for å redusere forurensingen av Vansjø-Hobølvassdraget. Jeg vil i dette kapitlet drøfte betingelser for hvordan man har overkommet hindringer²¹ for kollektiv handling gjennom Morsa-samarbeidet.

Begrepene tillit, gjensidighet og omdømme er sentrale i teorien om sosial kapital (bl.a. Ostrom 1998). Når det gjelder tillit, tyder undersøkelsen på at samarbeidet gjennom Morsa-prosjektet har styrket den gjensidige tilliten mellom en rekke aktører, en tillit som tidligere har vært nokså tynnslitt. En avgjørende faktor er at de ulike aktørene er involvert som likeverdige partnere i prosjektet. Det gjelder særlig bøndene. Betydningen av aktiv medvirkning på et tidlig stadium i vassdragsplanleggingen for å utvikle tillit blir også poengtert i evalueringen av fylkesdelplanene for Glomma i Hedmark, Akershus og Østfold (Opedal og Thoren 1996). Det å etablere felles arenaer for å drøfte strategier og tiltak ansikt til ansikt synes å være en viktig betingelse for å utvikle tillit på tvers av interessegruppene i nettverket. Ostrom (1990:183-184) påpeker at når:

”...individuals repeatedly communicate and interact with one another in a localized physical setting...it is possible that they learn whom to trust...and how to organize themselves to gain benefits and avoid harms”.

I brobyggende nettverk som Morsa-prosjektet ser det i tillegg ut til å være særlig viktig med en synlig ledelse som både har bred tillit og kan bygge broer mellom aktører som i utgangspunktet kan stå langt fra hverandre. I Morsa-prosjektet har særlig prosjektlederen og politisk leder av hovedstyret hatt en slik funksjon. Prosjektlederen har bl.a. løst opp i oppstrøms- nedstrømskonflikten ved å vise til at også nedstrømskommunene bidrar til forurensingen, og at alle parter må ta felles ansvar og dra lasset sammen (Stokke 2004).

Coleman (1990) knytter tillit opp mot risiko og usikkerhet, ved at tillit mellom aktørene erstatter sikkerhet i en situasjon der informasjonstilgangen er utilstrekkelig til å fastslå hvilken atferd man kan forvente av andre aktører. Man må ha tillit til at også de andre aktørene i nettverket handler i tråd med nettverkets målsettinger og hensikt, for at man selv vil ønske å bidra.²² Som Hansen og Tjerbo (2003) påpeker, kan man i en slik forstand si at tillit langt på vei fungerer som et substitutt for direkte kontroll.

En slik forståelse av tillit henger nært sammen med begrepet gjensidighet. Et hovedinntrykk i denne studien er at gjensidig tillit er avgjørende for å oppnå frivillig handling, særlig i de situasjoner hvor enkeltaktørene selv må betale en høy pris ved å

²¹ Som i den engelskspråklige litteraturen betegnes som ”collective action problems”.

²² I følge spillteorien, nærmere bestemt solidaritetsspillet under usikkerhet, kan det være ”rasjonelt” å ikke samarbeide og gjennomføre tiltak så lenge man er usikker på om de andre vil gjennomføre tiltak. I dette spillet er man avhengig av at noen er villig til å ta det første skrittet og gjennomføre tiltak, for på den måten få gjennomført tiltak av de andre i samarbeidet (Bratt 1994).

gjennomføre tiltak, enten i form av økonomiske kostnader eller økt risiko. I Morsa-prosjektet har det derfor vært svært viktig å dokumentere årsaksforhold som har fått bred aksept, og at tiltakene rettes mot de viktigste bidragsyterne til forurensingen i hele nedbørfeltet. I dette tilfellet dreier det seg om jordbruk og spredte avløp, og det har vært viktig at hver enkelt aktør har en rimelig sikkerhet for at også de andre forurenserne gjør sin del av jobben. Gjennom samarbeid og kommunikasjon underveis har man langt på vei lyktes i å bygge opp en slik gjensidig tillit mellom aktørene, ikke minst mellom aktørene oppstrøms og nedstrøms i vassdraget. Tidligere har mistillit og fordeling av skyld lagt en demper på både samarbeidsviljen og handlingsevnen.

Noe av det viktigste vi har jobbet med i Morsa-prosjektet har vært å få alle til å se seg i speilet og ta ansvar for egne utslipp i stedet for å skylde på naboen. Leder og nestleder i Morsa-prosjektet, i Moss Avis 11.08.03.

Lundqvist (2001) sin undersøkelse av vassdraget Genevadsån i Sverige viste at ikke tilstrekkelig mange bønder ville være med på nødvendige tiltak for å redusere eutrofieringen av Laholmbukta, selv om jordbruket sto for omtrent to tredeler av de menneskelige utslippene. En hovedforklaring på dette var at det ikke var lagt noen strategi for at også andre forurenserne enn bøndene skulle være med på å redusere eutrofieringen. Dette bekrefter viktigheten av at alle vesentlige forurenserne må involveres i et samarbeid for å oppnå kollektiv handling.

Når det gjelder det tredje sentrale begrepet i teorien om sosial kapital, nemlig omdømme, har vi lite data for å si noe sikkert om hvordan dette virker inn på kollektiv handling i Vansjø-Hobølvassdraget. Enkelte informanter ga imidlertid uttrykk for at bønder som fremdeles høstpløyer arealer i nærheten av vassdraget blir "uglesett" av omgivelsene. Motsatt var det en bonde som mente at det ligger en positiv smitteeffekt i det at man ser at nabogården har gjennomført tiltak. Det var også en informant som pekte på at bønder som har arbeid utenfor gårdsdriften blir utsatt for et større sosialt press mht. for eksempel å redusere høstpløying i forhold til heltidsbønder. Også kommunene er utsatt for et sosialt press for å sette i gang tiltak. Dess flere kommuner som går ut med pålegg om rensing, dess vanskeligere er det for andre kommuner å sitte på gjerdet og avvente.

I teorien om brobyggende sosial kapital blir kontaktpunkter mellom ulike aktører/ interessegrupper pekt på som en styrke, bl.a. av Granovetter (1973). Det at det dannes kontaktpunkter og samarbeid mellom ulike aktører og interessegrupper kan gi nye handlingsmuligheter gjennom import av ideer og virkemidler på tvers av sektorgrenser. I Morsa-prosjektet ser vi antydninger av dette gjennom samarbeidet mellom fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger, som begge er sentrale i Morsa-prosjektet. Miljøvernforvaltningen ser ut til å ha tilpasset seg landbruksforvaltningen mht. samarbeid og service, framfor kun tradisjonell hierarkisk styring og påbud. Landbruksforvaltningen ser på sin side ut til å ha tilpasset seg miljøforvaltningen ved å ha vist vilje til å innføre sanksjonerende virkemidler, i dette tilfellet gjennom beslutningen om å ikke gi arealtilskudd til bønder som høstpløyer i flom- og erosjonsutsatte områder. Dette vedtaket kan være viktig for å nå de bøndene som ikke frivillig lar være å høstpløye, og kan dermed være viktig for å redusere antall gratis-passasjerer.

7.1 Institusjonell kapasitet og betydningen av felles kunnskapsgrunnlag

Det viktigste bidraget fra teorien om institusjonell kapasitet for å forklare kollektiv handling gjennom Morsa-prosjektet, er betydningen av felles kunnskapsgrunnlag for å

kunne mobilisere og handle. Cars et al. (2002) fremhever utvikling av et felles kunnskapsgrunnlag som en kritisk faktor for å få til kollektiv handling. Denne studien bekrefter at dette er et helt essensielt punkt. Tiltaksanalysen fra 2001 har bidratt til et felles kunnskapsgrunnlag og en felles virkelighetsforståelse relatert til forurensings-situasjonen, årsaker til denne og hvilke tiltak som må settes i verk. Cars et al. (2000) og Healey (1999) bruker begrepet kunnskapsressurser, som ikke bare fokuserer på kunnskap som noe objektivt gitt, men også nettverkets muligheter til tilgang på ny kunnskap, og egenskaper til å lære og anvende kunnskapen. Et viktig moment i den forbindelse er hvordan kunnskapen blir akseptert.

Morsa-prosjektet hadde ressurser til å engasjere spisskompetanse til å gjennomføre tiltaksanalysen, gjennom bl.a. NIVA og Jordforsk. Det er blitt lagt vekt på å formidle at analysen representerer kunnskap fra landets høyeste kompetanse på dette området, og at kunnskapen og kunnskapsprodusenten er objektiv og nøytral. At kunnskapen er blitt akseptert ligger i stor grad i dette. Samtidig har det vært viktig at partnerskapet har personer til å tolke, anvende og videredistribuerer og "oversette" ekspertkunnskapen til ikke-fagfolk som politikere, bønder og allmennheten. Her har særlig prosjektlederen hatt en viktig rolle. At sentrale personer i Morsa-prosjektet er blitt involvert i kunnskapsproduksjonen ser også ut til å være en viktig forklaring på tiltaksanalysens gjennomslagskraft. Kunnskapsressurser henger altså nært sammen med relasjonelle ressurser. Begge deler er viktig for å etablere en felles virkelighetsforståelse. Det er altså ikke bare kunnskapen i seg selv som er viktig, men også hvordan prosessen knyttet til kunnskapsproduksjonen. Etableringen av et akseptert kunnskapsgrunnlag har gitt et normativt utgangspunkt for fordelingen av kostnadene knyttet til felles handling.

For å oppnå kollektiv handling har det også vært avgjørende at det er personer med makt og innflytelse innenfor sine respektive organisasjoner som er representert i Morsa-prosjektet. På den måten har det vært mulig å utløse eksisterende ressurser og virkemidler i samsvar med nettverkets intensjoner. Dette kan relateres til hva Innes et al. (1994), ref. Healey (1999), betegner som politisk kapital, som de definerer som nettverkets evne til å handle kollektivt. Healey (1999) og Cars et al. (2002) omtaler dette som mobiliseringskapasitet, som også er et sentralt begrep i teorien om institusjonell kapasitet.

7.2 Kontekstuelle og strukturelle forhold

For å forklare kollektiv handling gjennom Morsa-prosjektet er det også nødvendig å peke på andre forhold enn sosial kapital og institusjonell kapasitet. For det første er forurensingen av vassdraget synlig og prekær. Dette har over tid skapt stort press fra politikere og lokalbefolkning om å få ryddet opp i forholdene, særlig fra personer som bor i nedstrømskommunene. Dette samsvarer for øvrig med undersøkelse av Pennington & Rydin (2000), som viser at omfanget og forståelsen av det konkrete miljøproblemet har stor betydning for deltakelse og kollektiv handling. Morsa-prosjektet og de involverte aktører er hele tiden gjenstand for dette presset.

En annen viktig forklaring er omfanget av økonomiske virkemidler. Selv om aktiv involvering av bøndene ble nevnt som en viktig suksessfaktor, ble det samtidig poengtert at man langt fra ville ha oppnådd de samme resultatene dersom det ikke var knyttet økonomiske incentiver til tiltakene. Det har ikke vært mulig å finansiere tiltak på avløpssiden i samme grad, men det er påpekt at de statlige tilskuddene gjennom helhetlig vannforvaltning har vært en avgjørende "gulrot" for å få med seg kommuner og huseiere til å vedta og gjennomføre tiltak i den spredte bebyggelsen.

Bruken av sanksjonerende virkemidler blir også ansett som viktig, og flere påpekte at dette blir enda viktigere i tiden framover for å få med seg også de som er negative eller "lunkne" til å gjennomføre tiltak. At partene i et samarbeid vet at de som ikke innfrir sin del blir straffet, kan i seg selv være viktig for å sikre at de som i utgangspunktet er innstilt på å bidra faktisk gjør det (Ostrom 1990). Dette ser imidlertid ikke ut til å være et spørsmål om "enten-eller". Både tillitskapende prosesser, økonomiske incentiver og sanksjoner må brukes sammen for å oppnå resultater.

Strukturelle endringer er også en viktig forklaringsvariabel. Endringene i jordbrukspolitikken i mer miljøvennlig retning var i det hele tatt utgangspunktet for at Morsa-prosjektet så dagens lys. Det ser imidlertid ut til å være av avgjørende betydning at det finnes lokale aktører som kan utnytte strukturelle endringer til å utløse felles strategier og handling. Slike ildsjeler har vært viktige for etableringen av Morsa-prosjektet, og både tidligere landbruksdirektør i Østfold og tidligere ordfører i Våler ble nevnt i den forbindelse.

7.3 Partnerskap mellom effektivitet og demokrati

Selv om Morsa-prosjektets berettigelse i stor grad er tuftet på effektivitet og handling, må heller ikke de demokratiske elementene neglisjeres. Ofte er partnerskapslignende styringsformer noe som har tvunget seg fram fordi det er den eneste måten å oppnå resultater på, ikke fordi det er en foretrukket måte å fatte beslutninger på (Klausen 2003). Generelt er partnerskap beskyldt for å være udemokratiske, noe som bl.a. har sammenheng med at deltakelsen i disse nettverkene ofte er selektive. "Det blir ofte noen sentrale aktører som klarer å få innpass, og det er ingen garanti for at ikke noen grupper og interesser blir holdt utenfor" (ibid:9). I en svensk rapport om partnerskap i arbeidet med en bærekraftig utvikling, utgitt av bl.a. Boverket i Sverige, blir de demokratiske risikoene med partnerskap nevnt på denne måten:

Det finns dock demokratiska risker med partnerskap som det är viktigt att uppmärksamma. Det finns en risk att partnerskapet bygger murar kring seg och utestängar vissa grupper. Innsynen från allmänheten kan begränsas genom att problem och förslag till lösningar diskuteras i oreglerade former. Deltakere från politiskt styrda organisationer riskerar att fatta beslut i partnerskapet som inte är förankrade på ett demokratiskt sätt. Det är viktigt att partnerskapspolitiken inte utvecklas på ett sådant sätt att den ersätter den representativa demokratin (Husberger og Jonsson 2002:4)

En viktig problemstilling i lys av overstående sitat er hvor bredt partnerskapet bør være. Bøndenes deltakelse i Morsa-prosjektet må bl.a. ses i lys av et effektivitetsargument. Gjennom målgruppeorientert forvaltning må man ha med seg og spille på lag med de aktørene man er avhengige av for å løse et konkret samfunnsproblem, i dette tilfelle forurensingen av Vansjø. I dagens system er man avhengig av å spille på lag med bøndene og deres organisasjoner for å få gjennomført ønskede tiltak på jordbrukssektoren. Det kan imidlertid argumenteres for at alle relevante og berørte grupper bør ha lik rett til deltakelse. Dette forholdet ble tatt opp i en rapport om Vansjø-Hobølvasdraget som pilotprosjekt for implementering av EUs rammedirektiv for vann i Norge (Hovik og Stokke 2003). I denne rapporten ble det foreslått at også organisasjoner som ivaretar natur, friluft- og drikkevannsinteressene bør delta på samme måte som bøndene, både for å skape en motvekt fordi de representerer ofrene for forurensingen og med tanke på likebehandling. Hovedstyret i Morsa-prosjektet tok rådet til følge i den forstand at en representant for hhv. Østfold Naturvernforbund og MOVAR deltar som observatører i

hovedstyret ut prosjektperioden. Flere informanter påpekte imidlertid farene i å ha for mange ulike aktører med i Morsa-prosjektet, fordi det da er vanskeligere å holde fokus. Det forhold at for mange aktører deltar kan vanskeliggjøre et forpliktende samarbeid og kollektiv handling blir for øvrig også påpekt av Olson (1965) i boka "The Logic of Collective Action".

Undersøkelsen av Morsa-prosjektet og forvaltningen av Vansjø-Hobølvassdraget viser også viktigheten av aktiv informasjon til aktører som står utenfor partnerskapet og til allmennheten. De kritiske røstene og støyen knyttet til prosjektet kan tyde på at formalisert informasjon ikke har vært tilstrekkelig påaktet. Dette ble etterspurt av flere av våre informanter utenfor Morsa-prosjektet. Også enkelte informanter innenfor Morsa-samarbeidet mente man burde ha en mer aktiv og formalisert informasjonsstrategi overfor allmennheten.

Det er de manglende resultatene i form av bedret vannkvalitet i Nedre og Vestre Vansjø som i hovedsak er utgangspunktet for konfliktene og de kritiske aktørene. Også litteraturen peker på nødvendigheten av synlige resultater for å etablere allmenn legitimitet knyttet til partnerskap. I motsetning til beslutninger i politiske organer, som i hovedsak henter sin legitimitet knyttet til prosedyrene for demokratiske beslutninger, henter partnerskap generelt sin legitimitet ved å vise til synlige resultater (Klausen 2003). Dette er uten tvil en stor utfordring for Morsa-prosjektet, noe som aktualiserer en mer aktiv og formalisert informasjonsstrategi til allmennheten. Informasjon kan for eksempel skje i form av årlige åpne folkemøter. Selv om det skjer mye informasjon i form av møter, befaringer og lignende ser det ut til at man også bør formalisere åpne arenaer hvor allmennheten har anledning til å få fremmet sine synspunkter og bli informert. Moss kommune sin beslutning om å arrangere årlige Vansjø-konferanser og Morsas beslutning om å legge ut opplysninger om vannkvaliteten i Vansjø ut på web hver uke er imidlertid riktige skritt i så måte.

7.4 Konklusjon

Blant våre informanter er det en motsetning mellom de som vil bygge på samarbeid og mest mulig lokal autonomi og frivillighet, og de som vil ha sterkere statlig styring for å bedre vannkvaliteten. Mange er også kritiske til den pågående desentraliseringen til kommunene. Når det gjelder statlig påbud gjennom forurensingsloven, fremhevet imidlertid andre informanter at den resepten er blitt forsøkt gjennom flere år av miljøvernmyndighetene med begrensede resultater. En slik strategi har imidlertid bidratt til rensing av kommunale kloakkanlegg, men statlige påbud ser ut til å være vanskeligere når det gjelder å rydde opp i utslipp fra den spredte bebyggelsen. Dette finner for øvrig støtte internasjonalt. I følge Weale (1992), har det vært vanskelig å implementere tradisjonelle forurensingsreguleringer som var vanlige over store deler av den vestlige verden på 1970-tallet. Dette gjelder særlig det som gjerne omtales som 2. generasjons forurensingsproblemer, som kjennetegnes med mange små forurensingskilder (Koontz 2003). Dette skiller seg fra 1. generasjons forurensingsproblemer, som kjennetegnes med klare tydelige punktutslipp fra for eksempel industri og kommunale kloakkanlegg.

Lokalpolitisk forankring er et viktig suksesskriterium for gjennomføringen av tiltak i Vansjø-Hobølvassdraget. Det ville vært vanskelig å få gjennomført alle tiltakene uten å få etablert grunnleggende gjensidig tillit mellom de ulike aktørene i nedbørfeltet. Etableringen av Morsa-prosjektet ser ut til å ha vært avgjørende bidrag til dette. Også etableringen av et felles kunnskapsgrunnlag gjennom tiltaksanalysen har vært av avgjørende betydning for å få konsensus knyttet til fordeling av kostnadene mht.

gjennomføring av tiltak. Selv om ikke sosial kapital og institusjonell kapasitet er tilstrekkelig for å forklare den kollektive handlingen, og kanskje heller ikke tilstrekkelig for å redde Vansjø, viser undersøkelsen at disse elementene må ligge i bunn for å oppnå resultater. Samtidig bekrefter studien tidligere undersøkelser som viser at samarbeidsbaserte ordninger må kombineres med hardere virkemidler, dvs. virkemidler som enten belønner de som gjennomfører tiltak eller straffer dem som ikke gjennomfører (Hovik, 2001 og Eckerberg, 1997).

Tiltrekkelige finansielle ressurser var av avgjørende betydning for Mjøsaksjonens suksess (Hallén, 1994). Flere av våre informanter mente imidlertid at det ikke har vært mulig å få staten til å finansiere rensetiltak i samme grad som under Mjøsaksjonen på 1970- og 1980-tallet, noe som bl.a. har sammenheng med innføringen av "forurensere-betaler-prinsippet". Det kan imidlertid se ut til at langt større bevilgninger er nødvendig for å bedre situasjonen. På tross av de gjennomførte tiltakene blir vannkvaliteten i Nedre og Vestre Vansjø stadig dårligere. Andre argumenter for større statlig finansiering er for det første at den statlige jordbrukspolitikken de siste tiårene er en vesentlig årsak til forurensingssituasjonen. For det andre kan det argumenteres for at staten bør ta ansvar i de situasjoner der det er diskrepans mellom hvem som forurensere og hvem som får skadene (ibid.). Tiltrekkelige statlige bevilgninger ser ut til å være særlig nødvendig for en fortsatt positiv utvikling innenfor jordbruket, hvor manglende finansieringsmuligheter virker klart begrensende i forhold til å oppnå resultater. Også innsjøinterne tiltak ser ut til å være nødvendig for å gjøre noe med den pågående selvgjødslingen i Nedre og Vestre Vansjø, noe som er et kostbart prosjekt og som dermed vil gi ytterligere behov for finansielle ressurser.

Litteratur

- Bratt, C. (1994). Det desentraliserte miljøvern – fortsatt behov for sentral styring. I J. Naustdalslid og S. Hovik (red.): *Lokalt miljøvern*. Tano/NIBR. Oslo
- Cars, G, P. et al. (2002). *Urban Governance, Institutional Capacity & Social Milieux*. Ashgate, England.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, Mass.: Belknap.
- Eckerberg, K. (1997). Comparing the Local Use of Environmental Policy Instruments in Nordic and Baltic Countries – The Issue of Diffuse Water Pollution. *Environmental Politics* (6):24-47.
- Fylkesmannen i Østfold (2000). Verdier i Vansjø-Hobølvassdraget, Hobøl, Våler, Råde, Rygge og Moss kommuner i Østfold. Utgitt i samarbeid med DN og NVE. VVF-rapport 2000-15.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*. Vol. 78 (6):1360-1380.
- Hallén, A. (1994). Kommunalt miljøvern frå prosjekt til program. I Naustdalslid og S. Hovik (red.): *Lokalt miljøvern*. Tano/NIBR. Oslo.
- Handlingsplan for Morsa (2002 – 2005). En sammenstilling av kommunenes og landbrukets planer. Vedtatt i Hovedstyret for Morsa-prosjektet 2003.
- Hansen, T. og Tjerbo, T. (2003). *Politisk engasjement, borgerroller og sosial kapital*. Makt og demokratiutredningen
- Healey, P. (1999). Institutional capacity-building, urban planning and urban regeneration projects. Paper presentert på XII AESOP Congress. Aveiro. University of Aveiro.
- Hovedplan for vannmiljø (2001). Hobøl kommune.
- Hovik, S. (2001). *Statlige målsettinger og lokale interesser i miljøpolitikken. En studie av kommunal iverksetting*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Oslo.
- Hovik, S. og Stokke, K.B. (2003). Forvaltningsprosesser og – systemer. I Hovik, S. et al. (2003): *Demonstrasjonsprosjekt for implementering av EUs Vanddirektiv i Vansjø-Hobølvassdraget (Morsa)*. Fase 1 rapport. NIVA: Norsk institutt for vannforskning.

- Hovik, S. et al. (2003). *Demonstrasjonsprosjekt for implementering av EUs Vanndirektiv i Vansjø-Hobølvassdraget (Morsa)*. Fase 1 rapport. NIVA: Norsk institutt for vannforskning.
- Hulgård, L. (2003). Weak Ties in Strong Welfare States. Paper presented at ACSP-AESOP third congress: The Network Society – The New Context for Planning. Leuven, July 8th – 12th 2003.
- Husberger, L. og Jonsson, G. (2002): *Partnerskap. Modell och verktyg i arbetet för en hållbar bebyggelseutveckling?* ArbetshandlinTabelloversiktg. SOU, Boverket, Formas. Sverige.
- Klausen, E. (2004): Kan nettverk være demokratiske? I NIBR-aktuelt nr. 1 – 2004.
- Koontz, T.M. (2003). The farmer, the planner, and the local citizen in the dell: how collaborative groups plan for farmland preservation. *Landscape and Urban Planning*, Vol (66):19-34.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Opedal, S. og Thoren, A.-K. (1996). *Fylkesdelplaner for Glomma. Evaluering av fylkesdelplanene for Glomma i Hedmark, Akershus og Østfold*. NIBR-notat 1996:119.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review*. Vol 92 (1):1-21.
- Pennington, M. & Y. Rydin (2000). Researching social capital in local environmental policy contexts. *Policy & Politics*. Vol 28 (2):33-49.
- Solheim, A.L. et al. (2001). *Tiltaksanalyse for Morsa (Vansjø-Hobølvassdraget)*. NIVA-rapport nr. 4377-2001. Norsk institutt for vannforskning.
- Stokke, K.B. (2004). Nettverk og kollektiv handling i Vansjø-Hobølvassdraget. I *Kart og Plan*. Vol 64 (3): 142 – 152.
- Vagstad, N. (2003). Brukerkonflikter og belastninger. I Hovik et al. (2003): *Demonstrasjonsprosjekt for implementering av EUs Vanndirektiv i Vansjø-Hobølvassdraget (Morsa)*. Fase 1 rapport. NIVA: Norsk institutt for vannforskning.
- Vansjøplanen (1997). Plan for balansert bruk og vern av Vansjø og Vansjølandskapet. Vedtatt av kommunene Råde, Rygge, Moss og Våler.
- Weale, A. (1992). *The new politics of pollution*. Manchester University Press.
- Østfold fylkeskommune (1979). Forslag til handlingsprogram for Vansjø-Hobølvassdraget.

Østfold fylkeskommune (2002). *Jordbrukspolitikken. Konsekvenser for vassdrag og livsmangfold i Østfold.*

Vedlegg 1 Spørreskjema

Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00/dir. 22 95 89 95
Kontaktperson: Knut Bjørn Stokke
Prosjektnr.: O-2005



Respondentnummer 1-3

Spørreskjema om forvaltningen av Vansjø-Hobølvassdraget (Morsa)

NIBR, Østlandsforskning og London School of Economics gjennomfører for tiden et prosjekt om forvaltning av fellesressurser. Vi er særlig interessert i betydningen av samarbeid, tillit og nettverk for å fremme kollektiv handling for å løse miljøproblemer. Prosjektet er primært rettet mot arealmessige fellesressurser som skogsområder, vassdrag og villreinområder. Dybdestudiene i prosjektet er Vansjø-Hobølvassdraget, fylkesdelplan for Rondane, forvaltningsplan for Setesdal Vesthei og tre områder i England. Prosjektet startet høsten 2002 og skal være ferdig 2004. Vansjø-Hobølvassdraget er valgt fordi initiativet til Morsa-samarbeidet ble tatt lokalt, og fordi man her har muligheten til å følge utviklingen av forvaltningen over et lengre tidsrom.

For å få et best mulig grunnlag for å **sammenligne** studien i Vansjø-Hobølvassdraget med de andre dybdestudiene både i Norge og England, sender vi deg et **kort** spørreskjema (kun 8 spørsmål) per e-mail. Vi sender dette skjemaet til representanter for relevante offentlige organer og private organisasjoner. Vi gjør oppmerksom på at det er din mening vi er ute etter, ikke nødvendigvis den organisasjonen du representerer sin mening. Du kan svare på alle spørsmålene ved å krysse av i ruter. Vi ser helst at du svarer på skjemaet elektronisk og sender det tilbake til meg per e-mail: knut.b.stokke@nibr.no.

Selve besvarelsen gjøres ved at du markerer den valgte ruta, og deretter trykker X (selve ruta blir borte). Du kan alternativt skrive ut spørreskjemaet, krysse av med penn og sende skjemaet per post til NIBR ved undertegnede. Vi håper du kan returnere skjemaet så fort som mulig, og senest innen utgangen av januar. De svarene du gir oss vil bli behandlet konfidensielt og anonymt.

Med vennlig hilsen
NORSK INSTITUTT FOR BY- OG REGIONFORSKNING

Knut Bjørn Stokke
Forsker

1. I hvilken grad mener du følgende aktiviteter utgjør en trussel mot Vansjø-Hobølvassdraget? Sett ett kryss per linje.

	Svært stor trussel	Stor trussel	Middels trussel	Liten trussel	Ingen trussel	Vet ikke	
Utslipp fra spredt bebyggelse	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	4
Avrenning fra landbruk	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	5
Motorisert ferdsel/båtliv	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	6
Utslipp fra kommunale kloakknnett	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	7
Utbyggingspresset i nedbørfeltet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	8
Rygge flyplass	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	9
Avrenning fra veier og tettsteder	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	10
Industri	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	11
Annet:	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	12

2. Hvor ofte har du hatt kontakt med følgende aktører i 2003, i forbindelse med forvaltningen av vassdraget? Vi er interessert i ulike typer kontakt, fra formelle møter, seminarer og brevveksling, til mer uformell kontakt via telefon, e-post, samtaler m.v. Sett ett kryss per linje.

	6 ganger eller oftere	3 – 5 ganger	1 – 2 ganger	Aldri	Vet ikke	
Morsas sekretariat (prosjektleder)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	13
Morsas hovedstyre/arbeidsutvalg	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	14
Morsas temagrupper	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	15
Kommunepolitikere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	16
Kommuneadministrasjonen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	17
Fylkesmannens miljøvern-avdeling	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	18
Fylkesmannens landbruksavdeling	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	19
Fylkeskommunen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	20
Fylkesmannen i nabofylket (hvv Østfold el Akershus)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	21
Fylkeskommunen i nabofylket	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	22
Kommuner i nabofylket	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	23
Grunneierlag/bondelag	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	24
Folkeaksjonen Redd Vansjø	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	25
Miljø- og friluftsansjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	26
Organisasjoner i nabofylket (hhv. Østfold eller Akershus)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	27
NVÈ	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	28
Andre:	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	29

3. Hvor stor tillit har du til følgende aktører i forbindelse med forvaltningen av vassdraget? Sett ett kryss per linje.

	Svært stor tillit	Stor tillit	Noe tillit	Lite tillit	Ingen tillit	Vet ikke	
Morsas sekretariat (prosjektleder)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	30
Morsas hovedstyre/arbeidsutvalg	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	31
Morsas temagrupper	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	32
Kommunepolitikere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	33
Kommuneadministrasjonen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	34
Fylkesmannens miljøvernavdeling	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	35
Fylkesmannens landbruksavdeling	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	36
Fylkeskommunen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	37
Fylkesmannen i nabofylket (hvv Østfold el Akershus)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	38
Fylkeskommunen i nabofylket	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	39
Kommuner i nabofylket	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	40
Grunneierlag/bondelag	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	41
Folkeaksjonen Redd Vansjø	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	42
Miljø- og friluftsansjasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	43
Organisasjoner i nabofylket (hhv. Østfold eller Akershus)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	44
NVE	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	45
Andre:	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	46

4. Hvem har etter din mening lagt de viktigste premissene for forvaltningen av vassdraget de siste årene? Sett ett kryss per linje.

	Svært viktig	Viktig	Middels	Lite viktig	Ikke viktig	Vet ikke	
Morsas sekretariat (prosjektleder)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	47
Morsas hovedstyre/arbeidsutvalg	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	48
Morsas temagrupper	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	49
Kommunepolitikere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	50
Kommuneadministrasjonen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	51
Fylkesmannens miljøvernavdeling	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	52
Fylkesmannens landbruksavdeling	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	53
Fylkeskommunen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	54
Fylkesmannen i nabofylket (hvv Østfold el Akershus)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	55

Fylkeskommunen i nabofylket	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	56
Kommuner i nabofylket	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	57
Grunneierlag/bondelag	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	58
Folkeaksjonen Redd Vansjø	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	59
Miljø- og friluftsansjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	60
Organisasjoner i nabofylket (hhv Østfold el Akershus)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	61
NVÈ	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	62
Andre:	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	63

5. I hvilken grad mener du at Morsa-prosjektet har bidratt til å bedre vannkvaliteten i vassdraget? Sett ett kryss.

- 1 I svært stor grad 64
 2 I stor grad
 3 I middels grad
 4 I liten grad
 5 I svært liten grad
 6 Vet ikke

6. I hvilken grad mener du at Morsa-prosjektet har ført til en mer samordnet og helhetlig forvaltning av vassdraget/nedbørfeltet? Sett ett kryss.

- 1 I svært stor grad 65
 2 I stor grad
 3 I middels grad
 4 I liten grad
 5 I svært liten grad
 6 Vet ikke

7. I hvilken grad mener du at Morsa-prosjektet med tilhørende plan og tiltak er tilstrekkelig for å redde Vansjø/vassdraget? Sett ett kryss.

- 1 I svært stor grad 66
 2 I stor grad
 3 I middels grad
 4 I liten grad
 5 I svært liten grad
 6 Vet ikke

8. Har du andre synspunkter og kommentarer til forvaltningen av Vansjø-Hobøl-vassdraget, eller har du kommentarer til spørreskjemaet?

.....

