

Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki¹

Hanssen, Gro Sandkjær (f. 1973), PhD (Universitetet i Oslo, 2013), Forsker II, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). E-mail: gro.hanssen@nibr.no

Hovik, Sissel (f. 1959), Dr. Polit (Universitetet i Oslo, 2001), Førsteamanuensis, Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag, Høgskolen i Oslo og Akershus. E-mail: sissel.hovik@hioa.no

Gunn Cecilie Hundere (f. 1987), Master i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

¹ Artikkelen rapporterer funn fra forskningsprosjektet WAPABAT – Water Pollution Abatement in a system of Multi Lever Governance. A Study of Norway’s Implementation of EUs Water Framework Directive – finansiert av Norges Forskningsråd gjennom programmet Miljø2015. Takk til NSTs anonyme fagfeller for nyttige innspill og nødvendige presiseringer.

Abstract:

The new water government in Norway is, in accordance with EU Water Framework Directive (WFD), a “whole-of-government-reform”, where the river basin is the basis for coordination. Applying a theoretical framework of institutional layering, the article discusses the consequences of combining an ecosystem based principle – building on network coordination - and a sectorial principle – building on hierarchical steering. The study compares the agriculture and the waste water sectors, and shows how the prior layer of sector hierarchy constrains the effects of the new layer of network governance. The main conclusion is; as long as the resources and policy instruments are controlled by each sector, the policy goals of the sectors are given preference, not the environmental goals of the WFD. In order to be effective, the network coordination demands changes in sector policies: The environmental goals of the WFD should be integrated in the sector policies, and there is a need for a transfer of power over policy instruments to regional and local actors, and for central government to facilitate and support the efforts made by regional actors to negotiate solutions which will improve the water quality of the river basin.

Key words: EU Water Framework Directive, Governance network, Coordination, Institutional layering, Ecosystem based management, Sectorial based management

Abstrakt:

Den nye vannforvaltningen som Norge har innført i henhold til EUs vanndirektiv er et eksempel på en «whole-of-government-reform», der et økosystembasert prinsipp (nedbørsfelt) skal ligge til grunn for samordningen. Med utgangspunkt i et teoretisk perspektiv om institusjonell lagdeling diskuterer artikkelen hva som skjer når et slikt økosystembasert prinsipp - som bygger på samstyring - legges oppå et sektorstyringsprinsipp. Vår studie, der vi sammenligner landbrukssektoren og vann- og avløpssektoren, viser hvordan det gamle institusjonelle laget (sektorstyringen) utgjør viktige forutsetninger for hvordan det nye institusjonelle laget (nettverksstyring) fungerer. Hovedkonklusjonen er at så lenge ressurser og virkemidler håndteres av sektorene, får sektorpolitiske mål og sentral styring og kontroll med ressurser og virkemidler forrang. En effektiv nettverkskoordinering fordrer endring i viktige politiske premisser på sentralt nivå. Dette gjelder både en bedre integrering av vannmiljømålene i sektorpolitikken, og en sektorstyring som gir regionale aktører frihet og støtte til å forhandle fram gode løsninger for nedbørfeltet.

Nøkkelord: EUs vanndirektiv, samstyring, koordinering, institusjonell lagdeling sektoransvarsprinsipp, økosystembasert forvaltning

1. Innledning

Norge har en av de mest fragmenterte vannforvaltningene i Europa (Hovik og Stokke 2004). Ansvar for å forvalte vannet, vannkvaliteten og artene i vann er delt mellom flere departement, direktorat og forvaltningsnivåer, i tråd med sektoransvarsprinsippet, som sier at hver sektor har ansvaret for å sikre miljøhensyn og -mål i sin sektor. Ved innføringen av EUs vanndirektiv i 2006 adopterte Norge det ambisiøse miljømålet om god økologisk tilstand på alt vann, og forpliktet seg til å innføre et forvaltningssystem som følger nedbørsfelt, og dermed går *på tvers av* den sektorbaserte forvaltningsstrukturen (Indset, Naustdalslid og Stokke 2010:15). Inndelingen etter nedbørsfelt er et økosystembasert prinsipp, og bygger på ønsket om mest mulig ”scale-of-fit” mellom problemfeltet og forvaltningsstrukturens grenser (Moss 2012). Alle sektormyndigheters arbeid for å bedre tilstanden på vann forventes koordinert på nedbørsfeltinndelte nettverksarenaer, og reformen har derfor et *potensial* til å motvirke sektorpolitikken. Om dette faktisk skjer er et empirisk spørsmål som studeres i denne artikkelen.

Den nye vannforvaltningen er et eksempel på hybride og komplekse organisasjonsformer som vokser frem for å løse sammensatte og vanskelige problemområder som krever samarbeid til på tvers («wicked problems» Rittel og Webber 1973; Christensen og Læg Reid 2007; 2011). Den er dermed en «whole-of-government»-reform (Christensen og Læg Reid 2007), men også uttrykk for en dreining i måten overordnede myndigheter koordinerer sin adferd med underliggende organer. Hierarkiet suppleres i stadig større grad med markeds- og nettverksmekanismer (Bouckaert, Peters og Verhoest 2010; Hanssen, Mydske og Dahle 2013). Resultatet blir en institusjonell lagdeling av ulike koordineringslogikker (Streeck and Thelen 2005), noe vi tydelig ser i den nye vannforvaltningsmodellen. Her opprettholdes den tradisjonelle, hierarkiske ansvarsfordelingen mellom sektorene som primærstruktur, mens økosystemperspektivet², som skal ivaretas gjennom frivillig samarbeid og koordinering gjennom pålagte nettverksarenaer, legges til som en løsere sekundærstruktur.

Med utgangspunkt i teoretiske perspektiver om «multi-level governance» (Bache og Flinders 2004; Hooghe og Marks 2003, Peters og Pierre 2001), koordinering (Bouckaert *et al.* 2010; Keast, Brown og Mandell 2007) og «institutional layering» (Mahoney and Thelen 2010; van der Heijden 2011) vil vi studere vannforvaltningen som nettverksstyring i skyggen av hierarki (Scharpf 1999), hvor sektormyndighetene besitter sterke hierarkiske virkemidler mens nettverket har svake virkemidler. Vi undersøker om den hierarkiske og den nettverksbaserte koordineringslogikken spiller sammen eller mot hverandre, og om den nye vannforvaltningen har klart å motvirke den tradisjonelle sektorpolitikken. Gjennom surveydata fra deltakerne på nettverksarenaene og en komparativ casestudie av to sektorer; landbrukssektoren og vann- og avløpssektoren, undersøker vi;

² Økosystemperspektivet er ikke nytt i norsk sammenheng. Prinsippet ble først innført i forvaltningen av havområder (St.meld. nr. 12 2001-2002).

a) Oppnår man gjennom den nye vannforvaltningen noen former for koordinering mellom sektormyndigheter og forvaltningsnivåer? Og i så fall, hva slags?

For å oppnå miljømålet innen 2021, kreves endring i sektorenes politikk. Sektorenes endringsvilje påvirkes antagelig av hvorvidt endringene er i tråd med, eller et brudd med, sektorpolitikkenes innhold og organisering (Hall 1993; Stigen 2011; Béland 2009). Ved å sammenligne to sektorer som er forskjellige langs disse variablene, spør vi:

b) Tilpasser landbrukssektoren og vann- og avløpssektoren seg forventningene om horisontal nettverkskoordinering forskjellig? Og i så fall, kan disse forskjellene forklares med forskjeller i sektorpolitikkenes innhold og organisering?

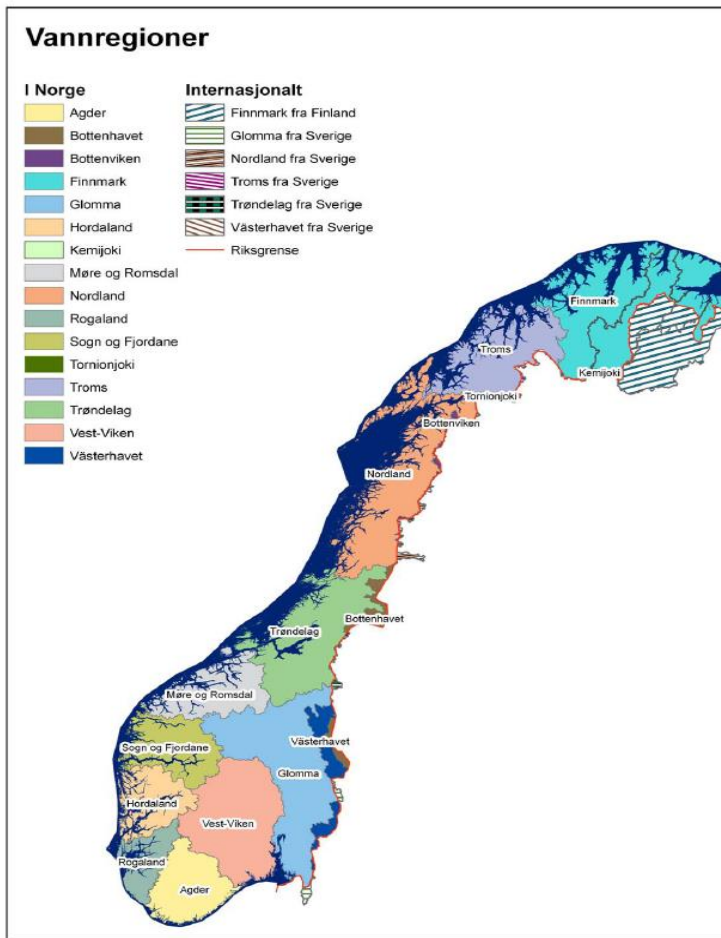
Studien bidrar inn i diskusjonen om hybride organisasjoner som vokser frem for å løse komplekse problemer (Christensen og Lægreid 2011; Mahoney and Thelen 2010; Robins, Bates og Pattison 2011). Den bidrar også inn i diskusjonen om hvordan EUs vanndirektiv følges opp i ulike europeiske land (Blackstock, Waylen, Dunglinson og Marshall 2012; Huitema og Meijerink 2010; Moss 2012), og spesielt til diskusjonen om institusjonelle forutsetninger for å koordinere sektorers innsats for bedre vannmiljø (Hammer, Balfors, Mörtberg, Petersson og Quin 2011; Moss 2004; Moss and Newig 2010; Naustdalslid 2014; Nielsen, Fredriksen, Saarikoski, Rytönen og Pedersen 2013). Siden vannforvaltningsmodellen nylig er innført i Norge, er denne artikkelen blant de første som omhandler effektene (andre er Hovik og Hanssen 2013; Indset *et al.* 2010).

2. Bakgrunn – om vanndirektivet og vannforskriften

EUs vannrammedirektiv fra 2000 kom som et svar på en fragmentert forvaltningsstruktur som var utilstrekkelige for å forvalte og forbedre vannkvaliteten i medlemslandene. Direktivet legger opp til en *nedbørsfeltorientert* forvaltning av vann på tvers av eksisterende politiske og administrative strukturer (Hammer *et al.* 2011; Kidd og Shaw 2007:312). Vanndirektivet legger til grunn svært ambisiøse miljømål; blant annet skal overflatevann beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes til å ha minst god økologisk og kjemisk tilstand.

Gjennom EØS-avtalen er vanndirektivet tatt inn i norsk lov, gjennom vannforskriften (MD 2006). Et sentralt mål er å sikre ”en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene” (MD 2006: vannforskriftens §1), og det gis sterke føringer om koordinering og samordnet innsats av forvaltningssektorer og -nivåer for å bedre vannmiljøet (St.prp.nr.75 (2007-2008)). Den nedbørsfeltorienterte inndelingen er operasjonalisert i en ny regional inndeling med 11 ”vannregioner” som hver er delt inn i mindre ”vannområder” (rundt 104), illustrert i figuren under.

Figur 1. De 11 vannregionene i Norge (www.vannportalen.no)



Grensene for vannregionene og vannområdene skal så langt som mulig følge naturlige grenser for *nedbørsfelt* og tilhørende kystområder (hydrologiske enheter), og krysser dermed eksisterende kommune-, fylkes- og nasjonale grenser (Hundere 2013; Klausen 2012). Ideen er at avveininger mellom vannmiljøhensyn og andre interesser best kan tas *regionalt*, innenfor nedbørsfelt. Den aller viktigste nettverksarenaen er derfor på *vannregionnivå*, hvor det er etablert *vannregionutvalg* som sammen skal utarbeide en felles vannforvaltningsplan. I vannregionutvalget møter representanter fra alle relevante myndigheter: kommuner, fylkeskommuner og regionale statlige myndigheter (som fylkesmannen, NVE, Vegvesenet, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet). En av fylkeskommunene er ansvarlig vannmyndighet, og har ansvaret for koordineringen. Vannregionene er delt inn i mindre geografiske områder, vannområder, som skal bistå i arbeidet. På *vannområdenivå* er det etablert vannområdeutvalg med samme aktørkonstellasjonen. I tillegg er det pålagt å etablere en regional referansegruppe for hver vannregion hvor relevante og berørte interesser fra privat og frivillig sektor kan delta. På *nasjonalt nivå* er det etablert to nettverksarenaer, en mellom relevante departementer og en mellom relevante direktorater. Vannforskriften inneholder også andre koordinerende elementer; rettslig bindende miljøkvalitetsnormer og felles kunnskapsbase.

Arbeidet i vannregionene følger EUs 6-årige plansyklus for utarbeiding, revisjon og ajourføring av forvaltningsplaner for nedbørsfelt³. Totalt er landet delt inn i rundt 28 000 *vannforekomster*, forstått som en ”avgrenset og betydelig mengde av overflatevann, eller en avgrenset mengde grunnvann” (MD 2006: § 3.a), som alle skal karakteriseres og klassifiseres (i den felles kunnskapsdatabasen). Dette innebærer å måle forurensing, biologiske og fysiske påvirkninger, og hvilke miljøstandarder man skal legge til grunn. Vannforekomsten skal klassifiseres ut fra risiko for ikke å nå tilfredsstillende miljøtilstand innen planperiodens slutt (2021), og deretter skal det utarbeides forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram som skisserer hva som må gjøres for å nå målet.

3. Teoretisk tilnærming og forventinger

3.1 Teoretisk tilnærming

Det teoretiske utgangspunktet er at den nye vannforvaltningen er uttrykk for et mer egalitært, forhandlende og partnerskapsbasert forhold mellom styringsnivåene, en utvikling som ofte omtales som «multilevel governance» (Bache og Flinders 2004; Hooghe and Marks 2003; Peters og Pierre 2001), «post-NPM» (Christensen og Læg Reid 2007) eller «samstyring» (Vabo og Røiseland 2008). Slik samstyring erstatter ikke den mer tradisjonelle hierarkiske styringen, men eksisterer parallelt, og resulterer i en institusjonell lagdeling av styringslogikker (Mahoney og Thelen 2010; Streeck og Thelen 2005; van der Heijden 2011). Begrepet lagdeling eller «layering» beskrives som;

gradual institutional transformation through a process in which new elements are attached to existing institutions and so gradually change their status and structure. It is essential that the new does not replace the old, but is added to it (van der Heijden 2011: 9).

De nye elementene er noe mer enn nye hierarkiske nivåer, aktører og reguleringer; mer spesifikt nye styringslogikker og «administrative devices» (van der Heijden 2011:15). Fremveksten av en stadig mer kompleks institusjonell lagdelingen har medført mange hybride forvaltningsorganisasjoner (Christensen og Læg Reid 2011). «Layering»-perspektivet er et stivhengighetsperspektiv som understreker viktigheten av å analysere fremveksten av og samspillet mellom de ulike (og ofte motstridende) styrings- og koordineringslogikkene som hybride organisasjoner må følge, for å klare å forstå maktforhold og beslutninger (van de Bovenkamp, De Mul, Quartz, Weggelaar-Jansen og Bal 2014). Med utgangspunkt i antakelsen om at institusjonelle arrangementer påvirker adferd, oppfatninger, problem- og virkelighetsforståelser (March og Olsen 1996; van de Bovenkamp *et al.* 2014), studerer vi hvorvidt de ulike styrings- og koordineringslogikkene samspiller, eventuelt spiller hverandre ut.

³ Norge følger nå EUs andre plansyklus. 29 av rundt 100 vannområder fulgte den første plansyklusen som piloter.

Koordinering av forvaltningssektorens og -nivåers innsats for å bedre vannmiljøet er et viktig mål for vannforvaltningen. Koordinering kan defineres som “the instruments and mechanisms that aim to enhance the voluntary or forced alignment of tasks and effort of organizations within the public sector” (Bouckaert *et al.* 2010:16). Tradisjonelle *hierarkiske* koordineringsmekanismer omtales ofte som regulering (lov, forskrift, påbud, kontroll), finansiering (skatt, gebyr, tilskudd, incentivordninger) og informasjon (pedagogiske føringer), eller som Hood og Margetts (2007) NATO; «nodality, authority, treasure, organisation». Koordineringsprinsippet er her basert på en hierarkisk «command-and-control»-logikk. Tradisjonell sektororganisering har ofte fulgt en slik logikk, gjennom en hierarkisk oppbygd og formålsinndelt organisering.

De siste årene har hierarkiske koordineringsmekanismer i større grad blitt supplert av markeds- og nettverksmekanismer (Bouckaert *et al.* 2010; Hanssen *et al.* 2013). Nettverksorienterte koordineringsmekanismer innføres ofte som en direkte respons på fragmenteringen som har oppstått etter mer markedsorienterte New Public Management-reformer. Hensikten er gjerne å oppnå koordinering og kontroll over delegerte prosesser samtidig som en opprettholder fordelene ved en delegert styringsform (Christensen og Lægreid 2007:1059-1060). Denne «vertikale samstyringen» (Vabo og Røiseland 2008) innebærer økt gjensidig avhengighet mellom styringsnivåene, selv om det aldri blir et balansert makt- og autoritetsforhold mellom stat og kommune. Perspektivet bygger på en forståelse av at både staten og kommunene besitter viktig kunnskap, og at beslutninger bør tas på grunnlag av kunnskapsbasert dialog og forhandlinger. *Dialog, forhandlinger og formelle partnerskapsordninger* blir dermed viktige styringsvirkemidler (Andersen og Røiseland 2008).

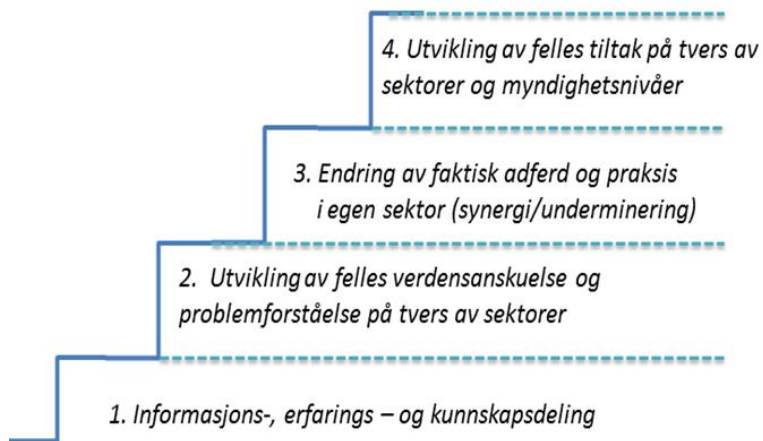
Nettverksorientert koordinering inntreffer likevel ikke automatisk, selv om nettverk etableres (Robins *et al.* 2011), og mye av litteraturen har derfor diskutert betingelsene for slik koordinering. Flere peker på nødvendigheten av «embeddedness among its constituent organizations» (Robins *et al.* 2011:1293). «Embeddedness»-logikken forutsetter, i vårt tilfelle, at de som forhandler på sektorens vegne *regionalt* er delegert et *forhandlingsrom* av sine moderorganisasjoner (feks departement eller kommune) til å komme med en regional løsning, og at mulighetsrommet er definert på forhånd – for at partene kan komme hverandre i møte. Arbeidet i nettverkene må altså gis retning, ikke instruks (Sørensen og Torfing 2005). Instruks er den hierarkiske koordineringsmåten logikk (Bouckhart *et al.* 2010). Det krever også at moderorganisasjonen støtter opp under løsninger man finner regionalt. Altså må den sektorinterne styringen til en viss grad klare å tilpasse seg nettverkskoordineringens logikk. Dette har en substansiell begrunnelse; at regionale parter lettere finner fram til de tiltak som er mest effektive innenfor relevante nedbørsfelt. Det har også en prosedural side, ved at det påvirker mekanismene som muliggjør kollektiv handling gjennom samarbeid: tillit og gjensidighet (Ostrom 1998).

Institusjonell lagdeling av flere koordineringslogikker medfører imidlertid at logikkene kan underminere hverandre (Streeck and Thelen 2005). Som van de Bovenkamp (*et al.* 2014:221) sier «[the] mix can create a dynamic of its own». I vårt tilfelle kan sektorens hierarkiske koordineringslogikk motvirke nettverkslogikken. Og omvendt.

Nettverkslogikkens styrke er nettopp de litt uklare og diffuse autoritetslinjene som muliggjør «the spanning of boundaries» (Robins *et al.* 2011:1294), og at aktørene opplever å være meningsberettiget til å bry seg om noe som formelt er utenfor deres ansvarsområde.

For å fange hvorvidt den nye vannforvaltningen faktisk fører til koordinering av offentlige sektormyndigheter har vi utviklet en kategorisering – en stige (inspirert av Arnstein 1969, Keast *et al.* 2007, Bouckaert *et al.* 2010). Trinnene sier *hva* som blir koordinert, og grad av gjensidig påvirkning og avhengighet mellom aktørene øker for hvert trinn.

Figur 2. Koordineringstrappen (Hanssen 2014; Hanssen *et al.* 2013)



Trinn 1 beskriver koordinering av kunnskap, hvor aktørene gjensidig deler informasjon og erfaringer. Trinn 2 beskriver hvordan dette igjen kan føre til en koordinering av virkelighetsoppfatninger, og til utvikling av felles verdensanskuelse, problemforståelse og løsningsforståelse. Deliberativ litteratur (som bygger på Habermas 1996) legger stor vekt på dette, og multi-level governance litteratur vektlegger også hvordan nettverksarenaer kan føre til «common perspectives and building of shared norms» (Robins *et al.* 2011:1294). Trinn 3 beskriver koordineringen av faktisk adferd, ved at aktørene på bakgrunn av de to første trinnene endrer praksis i egen sektor, enten fordi de ønsker å samordne sine tiltak med omverden, fordi de ser at deres opprinnelige adferd underminerer adferden til andre aktører, eller for å oppnå synergieffekter. Trinn 4 er når aktørene ikke bare endrer adferd i egen virksomhet, men faktisk arbeider sammen med andre sektorer og myndighetsnivåer for å utvikle felles tiltak.

3.2 Teoretisk funderte forventinger

Ut fra et institusjonelt perspektiv (March og Olsen 1996) forventer vi at hvordan sektoraktørene forholder seg til den nye vannforvaltningen er betinget av institusjonelle trekk ved sektorene, som sektorpolitikkenes innhold og organisering (jfr. Béland 2009; Lenschow, Lifferink og Veenman 2005). For det første forventer vi at sektorenes møte med vannforvaltningens nettverkslogikk påvirkes av sektorpolitisk styringslogikk. I komparative

studier mellom land skilles det ofte mellom sentraliserte «statist» systemer som bygger på hierarkisk styring og regulering, og neo-korporative systemer preget av forhandlinger der staten avgir innflytelse over politikktutformingen for å lette iverksettingen (Lenschow *et al.* 2005:809; Schmitter 1974). Neo-korporative systemer forventes å være mer åpne for løsninger som bygger på forhandlinger, konsensus og tillit, dvs. nettverkskoordinering. Som nevnt forutsetter nettverkskoordinering at sektorene på regionalt nivå er gitt et *forhandlingsrom* av overordnet nivå og at deres løsninger er godt *forankret* sentralt. Vi forventer dermed at sektorer med et korporativt innslag i større grad gir underordnede myndigheter nødvendig handlefrihet i sitt samspill med omgivelsene, enn sektorer preget av et mer lukket hierarki gjør.

For det andre så er hensikten med arbeidet i vannforvaltningen å nå ambisiøse miljømål, og sektoraktørenes vilje til å innordne seg vannforvaltningens nettverkslogikk forventes å avhenge av om miljømålene oppfattes som brudd med sektorpolitikken eller ikke. Med utgangspunkt i Hall (1993) forventer vi at sektorenes motstand mot å tilpasse seg nettverkslogikken er størst dersom vannforvaltningen utfordrer sektorpolitiske *mål*, noe mindre dersom det kreves endringer i typer *virkemidler*, og minst dersom det som kreves er endringer i kalibrering av (nivå på) virkemidler.

Dermed kan fire trekk ved sektorpolitikken forventes å utgjøre viktige forutsetninger: For det første at *målene* for vannforvaltningen ikke strider mot sektormyndighetenes mål. For det andre at deltakerne rår over tilstrekkelige *virkemidler* til å realisere nettverkets mål og ikke trenger å endre virkemidlene. For det tredje at deltakerne i de regionale nettverkene har tilstrekkelig *frihetsgrad* til å forhandle innenfor en regional kontekst. For det fjerde at nettverksaktørenes strategier er godt *forankret* i moderorganisasjonen.

En sammenligning av *landbrukssektoren* og *vann- og avløpssektoren (VAV)* er velegnet for å studere dette. De er *like* med hensyn til å være de to viktigste kildene til overgjødning av vassdrag i Norge⁴. Sektorene er dessuten «gjennomgående», dvs. at kommunene har et betydelig ansvar, i tillegg til fylkesmann og stat. Sektorene er kjent for å være strengt hierarkisk organisert, og framstår som siloer med sterke vertikale koblinger og svakere koblinger til andre politikkkfelt. De bygger begge på relativ enhetlig profesjonskunnskap. Vi forventer derfor at skyggen av hierarkiet er sterk (Scharpf 1999).

Det er imidlertid *forskjellene* i politikken innhold og organisering som gjør dem interessante å sammenligne. *Vann- og avløpssektoren* har som mål å sikre god vannkvalitet, et mål som sammenfaller med miljømålene. Utslipp av sanitært avløpsvann er regulert gjennom forurensningsloven og forurensningsforskriften, og det kreves utslippstillatelser for alle utslipp. Kommunene er forurensningsmyndighet for utslipp fra enkeltanlegg⁵ og for mindre

⁴ Overgjødning utgjør et betydelig miljøproblem i mange vassdrag. Avrenning av næringssalter fra landbruksareal blir regnet som den viktigste kilden til overgjødning (www.miljostatus.no), dernest vann- og avløpssektoren, særlig gjennom utslipp fra spredt bebyggelse (enkelthusstander, hytter og mindre renseanlegg). Overgjødning fører til økt algevekst, tilgroing, nedslamming av bunnen og redusert sikt, samt økt nedbryting av biologisk materiale og oksygenmangel. Resultatet kan bli redusert biologisk mangfold og hyppigere oppblomstringer av giftalger.

⁵ Spredt bebyggelse, dvs. anlegg under 50 pe – personekvivalenter.

anlegg⁶, mens fylkesmannen er forurensningsmyndighet for større anlegg. Kommunene kan fastsette egne lokale forskrifter⁷. Virkemidlene er legale, tillatelser og pålegg, og utgiftene dekkes i sin helhet av gebyrer. Organisatorisk er VAV en sektor med stor faglig og økonomisk autonomi, hvor kommunene er delegert betydelig oppgaver og ansvar. Det er en relativt lukket sektor som reguleres av nasjonale og internasjonale standarder, hvor politikktutforming i stor grad overlates til ekspertene – primært ingeniørprofesjonen med egne regler og normer (Hovik, Naustdalslid, Reitan og Mutanna 2014).

Landbrukssektorens viktigste mål er ikke et miljømål, men derimot å øke matproduksjon og å sikre distriktpolitiske hensyn og landskapsverdier (Meld.St.9 2011-2012). Miljøpolitisk er sektoren i en særstilling, fordi den er unntatt forurensningslovens forbud mot forurensning. Det innebærer at avrenning fra landbruksareal er tillatt og krever ikke tillatelser. Avrenning er et resultat av enkeltbønders beslutninger om gjødsling, jordarbeiding, m.m., og virkemidlene bygger i stor grad på *økonomiske incentiver og frivillighet* for å endre adferd. De økonomiske incentivene kommer blant annet som RMP (regionale miljøprogram) og SMIL (særlige miljøtiltak i landbruket), som en del av landbruksoppkjøret. Fylkesmannen har ansvar for å utarbeide RMP, i henhold til nasjonalt miljøprogram, og tilpasse det regionale forhold. Kommunene har vedtaksmyndighet over RMP-tilskudd og forvalter SMIL-ordningen, men rollen er i hovedsak effektuerende. Betydelige midler fordeles gjennom RMP (428,5 millioner i 2012, hvorav halvparten til forurensing), og et flertall av jordbruksforetakene mottar midler. I tillegg til økonomiske virkemidler kan fylkesmennene utstede forskrifter, som forbud mot høstpløying. Landbrukssektoren har klare korporative trekk der politikken utformes i samspill mellom næringen, politikere og fageksperter. Rommetvedt (2011) beskriver landbrukspolitikken de siste 15-20 åra som preget av en «allmengjøringsprosess» med tilhørende etablering av allianser med eksterne aktører og interessegrupper utenfor sektoren.

Vår problemstilling for denne studien er todelt: For det første skal vi undersøke *i hvilken grad man gjennom den nye vannforvaltningen oppnår koordineringer mellom sektormyndigheter og forvaltningsnivå*. Siden nettverkslogikken underordnes sektorlogikken vil sektorhierarkiene dominere, og vi forventer koordinering på de laveste trinnene, mens man i liten grad vil nå de to høyeste trinnene i koordineringstrappen.

For det andre spør vi om *landbruks- og VAV-sektorene tilpasser seg forventningene om horisontal nettverkskoordinering forskjellig? I så fall, kan dette forklares med forskjeller i sektorpolitikens innhold eller organisering?* Trekk ved politikken innhold, ved mål og virkemidler, gir forventinger om at VAV-sektoren i størst grad er villig til å koordinere sin innsats med andre sektorer i vannforvaltningen. Sektoren har sammenfallende mål med vannforvaltningen. Landbrukssektorens mål om økt matproduksjon kan være i direkte motstrid til disse, i og med at økt matproduksjon mest sannsynlig krever økt gjødsling, og dermed eutrofiering. De frivillige og insentivbaserte virkemidlene er utformet for å støtte opp under politikken hovedmål. Vi kan dermed forvente at landbrukssektoren må revidere virkemidlene, mens VAV-sektorens virkemidler er tilstrekkelige for å nå miljømålene.

⁶ Opp til 2 000 pe ved avrenning til ferskvann og 10 000 pe ved avrenning til hav.

⁷ I henhold til forurensningsforskriften kapittel 12.

Tradisjonen med korporatisme og samspill mellom myndigheter og næring kan derimot tenkes å bidra til at landbruksmyndighetene er mer åpne for samspill og på-tvers-koordinering med andre myndigheter. Vi kan av samme grunn forvente at underordnede myndigheter har relativt stort spillerom i spillet med omgivelsene sine, både regionalt og lokalt. VAV-sektoren har tvert imot fått lov til å fungere innenfor sin hierarkiske, profesjonsbaserte forvaltningsstruktur, og har lite tradisjon for samspill med andre sektormyndigheter.

4. Metode og data

Artikkelen bygger på en sammenliknende casestudie av landbrukssektoren og vann- og avløpssektoren, og studien har hentet inn flere typer datamateriale. Vi gjennomførte *intervjuer* med nøkkelaktører fra sektormyndigheter, fylker, kommuner og lokale og regionale organisasjoner i tre vannregioner - Vest-Viken, Nordland og Hordaland, samt i departement og direktorat. I tillegg gjennomførte vi *deltakende observasjon* på nettverksmøter (vannregionutvalgene) og *dokumentstudier* av møtereferater, høringsuttalelser, og felles dokumenter (vesentlige spørsmål, tiltaksanalyse, forvaltningsplan, kommentarer i kongelig resolusjon). Totalt ble det gjennomført rundt 50 intervjuer.

I tillegg benytter vi data fra en *spørreundersøkelse* til deltakerne i alle de 11 vannregionutvalgene, som ble gjennomført som e-survey våren 2013. Spørreskjemaet ble sendt til 733 personer. Vi mottok 301 svar, noe som gir en svarprosent på 41. Dette er tilfredsstillende, i og med at mange av disse aktørene ikke har så stor befatning med arbeidet. Variasjonen i svarprosent mellom regionene er akseptabel. Kommunene er noe underrepresentert (64% i utvalget og 74% i styrene) og statlig sektor noe overrepresentert (24% i utvalget og 19% i styrene). Selv om disse forskjellene er små, må vi ta høyde for at en svarprosent på 40 kan gjøre utvalget noe skjevt.

5. Når sektorstyring og nettverkslogikk møtes – presentasjon og drøfting av funn

5.1 Oppnås koordinering gjennom den nye vannforvaltningen?

Opplever aktørene at den nye vannforvaltningen bidrar til økt koordinering, og i så fall; hva slags former for koordinering? *Figur 2* viser andel deltakere i vannregionutvalgene som oppgir at vannforvaltningsarbeidet har bidratt til ulike typer koordinering, illustrert ved hjelp av koordineringsstigen.

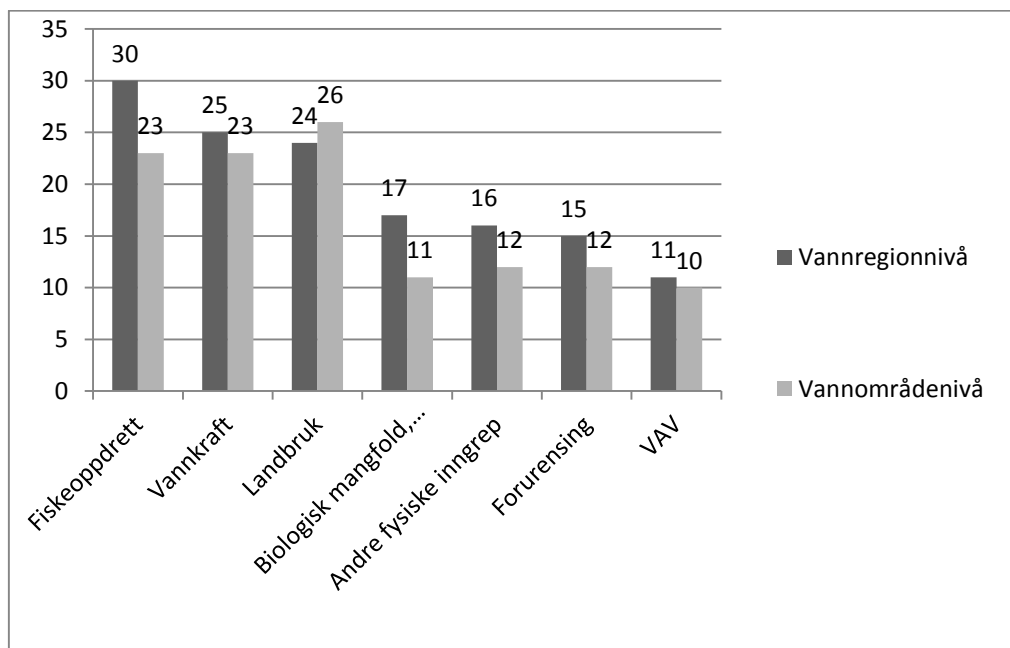
Figur 2. Andel deltakere i vannregionutvalget som oppgir at vannforskriftsarbeidet i stor/ganske stor grad har bidratt til ulike typer av koordinering (Prosent, N=301)



Vannforskriftsarbeidet synes i hovedsak å bidra til koordinering på de *to laveste* trinnene. Godt over halvparten opplever at arbeidet har bidratt til informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling, og til utvikling av felles problemforståelse. Som forventet har arbeidet mindre effekt på hvordan man jobber i egen sektor. Det er imidlertid 40 prosent rapporterer om endret adferd i egen sektor for å unngå å underminere andre sektors innsats for vannmiljø, og noen flere som opplever at vannforskriftsarbeidet har ført til koordinering forstått som utvikling av felles tiltak på tvers for å nå miljømålet.

Mens avsnittet overfor viste den generelle tendensen i studien, dykker vi nå ned i de to sektorene. Vi ba deltakerne i vannregionutvalgene om å oppgi hvilke sektorområder de opplevde det var vanskelig å komme til enighet om i vannforskriftsarbeidet. *Figur 3* viser resultatet.

Figur 3 Andel deltakere i vannregionutvalgene som oppgir at det er svært/litt vanskelig å oppnå enighet om saker knyttet til ulike sektorer (Prosent, N=301).



Her ser vi at de ulike sektorene oppleves som forskjellige når det gjelder evne til å koordinere seg med andre sektorer. Dette gjelder også våre to case. *Landbruk* er en av de sektorene som flest oppgir at det er vanskelig å komme til enighet om, både på vannregionnivå og vannområdenivå. En fjerdedel av alle respondentene rapporterer dette. *Vann- og avløpssektoren* oppleves i mindre grad slik; bare en av ti rapporterer dette.

I intervjuene kommer disse forskjellene tydelig frem. Informantene fra begge sektorene trekker imidlertid frem eksempler på at vannforskriftsarbeidet har ført til en *informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling* på tvers (*trinn 1*), som anses som positiv. Ikke bare nettverksarenaene som er opprettet i henhold til vannforskriften, men også interne vannforvaltningsgrupper opprettet av kommuner, bidrar til gjensidig erfaringsutveksling og diskusjon på tvers av sektorer;

det er lurt å involvere andre, og få med seg innspill. Og det hender faktisk at det er ting jeg ikke har tenkt på. (...) Når jeg ber om innspill og får innspill så synes jeg det er kjempefint (VAV-ansatt i kommune).

Mange mener også at man har oppnådd koordinering i form av *trinn 2*, å danne *felles problem og verdensforståelser*;

Du får en omforent begrepsverden, alle sider som har med vannforvaltning blir mer eller mindre samkjørte og samsnakket, og ikke minst blir en kjent med hverandre. Det er kanskje en av de viktigste tingene jeg har observert til nå i hvert fall (kommunalt landbrukskontor).

Det tydeligste resultatet informantene rapporterer om i studien er nettopp at den nye vannforvaltningen har gitt større forståelse for hverandres situasjon, og en bevisstgjøring av hvordan man fremtrer på sin sektors vegne og forholder seg til andre aktører. En informant uttalte;

Det er svært lærerikt å være på felles arena med andre sektorer (...) Informasjonen som kommer fram i prosessene bidrar til at vi i de ulike sektorene forstår hverandre bedre og ser at vi har ulike utfordringer. Det er nyttig å få spørsmål om jordbruksdriften og dermed bli enda mer bevisst på om fokuset vårt er riktig. Det skjerper oss som sektor (representant fra fylkesmannens landbruksmyndighet).

Dette funnet er i samsvar med konklusjonen til van de Bovenkamp *et.al* (2014:221) om at hovedutfordringen og -gevinsten ved at den hierarkiske koordineringslogikken utfordres av en mer nettverksorientert logikk, er at andre aktører enn de som tradisjonelt har hatt definisjonsmakten nå blir meningsberettiget. Når «eksterne» aktører blir meningsberettiget innenfor tradisjonelt lukkede felt, så øker også formidling på tvers, og man kan se endringer i hvordan problemer defineres og forstås.

Selv om de fleste informantene ser nytten av å møte andre sektorer og lære av hverandre, kan det se ut til at det stopper der, på *trinn 1* og *2*. Sektorene synes i liten grad å *endre praksis for å tilpasse seg hverandre* (*trinn 3*). Vi finner noen eksempler på ensidig tilpasning, f.eks. har noen kommuner innført forskrifter med skjerpede krav til utslipp av

avløpsvann fra spredt bebyggelse. Et annet eksempel er landbrukskontoret i Larvik kommune som har utarbeidet en miljøplan for en utsatt del av kommunen, som inkluderer en kartlegging av behov for tiltak for enkeltbruk, oppfordringer til bøndene om å gjennomføre tiltak og koble SMIL-tilskudd til disse. Vi finner derimot få eksempler på at partene har gjennomført tiltak eller tatt i bruk nye virkemidler som følge av tverrsektorielle forhandlinger. Ett unntak er i vannregion Glomma, der fylkesmannen i Østfold (regional statlig landbruksmyndighet), kommunene og andre sektoraktører ble enige om en felles tiltakspakke for å redusere påvirkningen av vannmiljøet. Mens kommunene forpliktet seg til å påby innbyggerne private rensaneanlegg for avløp i spredtbygd strøk, innførte fylkesmannen krav om å unngå jordarbeiding om høsten for å redusere avrenning (forskrift om regionale miljøkrav for Haldenvassdraget, Morsa og Isesjø). Dette er et eksempel på hvordan partene, gjennom arbeidet i vannregionens nettverkarenaer, endrer politikk for å komme hverandre i møte og å unngå å underminere andres tiltak. Her opplevde man imidlertid etter fire år at Landbruks- og matdepartementet instruerte fylkesmannen om å gå bort fra dette kravet⁸.

Dybdestudien vi gjennomførte i tre vannregioner avdekker svært få eksempler på koordinering i form av *trinn fire*, altså samarbeid om felles tiltak mellom sektorer og myndighetsnivåer. De felles forvaltningsplanene fra pilot-områdene kan vanskelig tolkes som en slik form for koordinering. En gjennomgang av disse, og av tiltaksprogrammene for vassdrag med overgjødslingsproblematikk, viser at planene bærer preg av å være smørbrødlister over tiltak hver enkelt sektor så for seg å gjøre uansett, og som sjelden var koordinert med andre sektorer. Tiltakene innen avløpssektoren er mer konkrete og med langt høyere kostnader, enn tiltakene som er skissert innen landbrukssektoren. Aktiviteten innen VAV-sektoren intensiveres noe, ved at tiltakene planlegges gjennomført raskere.

Dybdestudien forsterker dermed inntrykket fra surveyen om at det i hovedsak er koordinering på de to laveste trinnene man oppnår gjennom den nye vannforvaltningen. At vi i dybdestudien knapt finner eksempler på koordinering på trinn 3 og 4 mens et stort mindretall i surveyen rapporterer at de har oppnådd slik koordinering, kan skyldes at vi i dybdestudien konsentrerer oss om landbrukssektoren og VAV-sektoren, mens surveyen dekker alle sektorer og aktørgrupper.

5.2 Har sektorene ulike forutsetninger for å tilpasse seg en nettverksorientert koordineringslogikk?

Hvordan tilpasser de to sektorene seg den nye vannforvaltningen og den horisontale nettverkskoordineringen den bygger på? Og hvordan påvirkes dette av trekk ved sektorpolitikken og -styringen? Ut fra de teoretiske perspektivene identifiserte vi tidligere fire forutsetninger for effektiv nettverkskoordinering knyttet til sektorpolitikken *mål* og *virkemidler*, og til de regionale nettverksaktørens *frihetsgrader* og *forankring* i moderorganisasjonene.

⁸ Se brev fra fylkesmannen til Østfold fylkeskommune av 5.mars 2013 vedlagt forslag til endring i forskrift om regionale miljøkrav for Haldenvassdraget, Morsa og Isesjø.

5.2.1 MÅL: Er vannmiljømålene i samsvar med eller i konflikt med de sektorpolitiske målene?

Dersom vannmiljømålene er i konflikt med sektorpolitiske mål, vil dette utgjøre en barriere mot koordinering med andre sektors innsats. Når vi i surveyen spør aktører på tvers av alle sektorer om miljømålene i vannforskriften strider mot andre overordnede mål for virksomheten, finner vi at dette er en relativt utbredt oppfatning. 34 prosent av deltakerne fra statlige myndigheter, og like mange fra fylkeskommunene, opplever slik målkonflikt, mot 25 prosent av kommunedeltakerne.

Våre intervjudata viser at det er betydelige forskjeller i hvordan representanter fra VAV og landbrukssektoren opplever dette forholdet. Informanter fra VAV opplever at miljømålene i stor grad sammenfaller med sektorens mål om å sikre god vannkvalitet. Det samme kan ikke sies om landbrukssektoren. Landbrukssektorens viktigste mål er økt matproduksjon, og flere informanter understreker at landbruket som næring aldri vil bli en null-belaster. «... det [er] grenser for hvor mye vi kan pålegge landbruket og samtidig øke matproduksjonen» (Fylkesmannens landbruksavdeling). Informanter fra landbruksmyndighetene og interesseorganisasjonene påpeker også at den distriktspolitisk begrunnede kanaliseringspolitikken legger klare begrensninger for hva man kan gjøre med avrenningsproblemet.

Når vi sitter hos Fylkesmannen og diskuterer dette her, (RMP – vår anmerking) – du er på en måte sjakk matt før du begynner fordi det ligger en landbruksmelding som ligger som føringer på hvordan landbruket skal drives i Norge. Og den ligger inne med virkemiddelbruken og den forutsetningen at den der såkalte kanaliseringspolitikken skal fortsette. Flatbygdene skal ha en monokultur av korn, og husdyrdistriktene skal ha de husdyrene som de har (...) Om en skulle bli kvitt langt på veg hele problematikken, det er rett og slett å avvike kanaliseringspolitikken i Norge. (Representant for landbruksorganisasjon).

Oppsummerende kan vi derfor si at VAV-sektorens mål i stor grad er forenlig med vannforskriftens mål, og dermed har best forutsetninger for å koordinere sin innsats med andre sektorer, mens landbrukssektorens mål oppleves å være i direkte motstrid.

5.2.2 VIRKEMIDLER: Er de sektorpolitiske virkemidlene adekvate i forhold til å oppnå vannmiljømålene?

VAV-sektorens tilpasning til vannforskriftsarbeidet aktualiserer spørsmål som oppgradering av kommunale renseanlegg og bedre løsninger for spredt bosetning, enten ved utbygging av offentlig nett eller private løsninger med bedre renseseffekt. Informantene fra kommunen oppgir at dette i stor grad dreier seg om å gjennomføre de tiltak som allerede er planlagt, men å forsere innsatsen og øke takten. Vannforskriftsarbeidet aktualiserer dessuten spørsmålet om å innføre lokale forskrifter, som for noen kommuner innebærer å ta i bruk et nytt virkemiddel. Det er en klar oppfatning at de virkemidlene sektoren rår over lokalt er tilstrekkelige for å nå miljømålene. Usikkerheten er heller knyttet til tempoet, og enkelte uttrykker bekymringer for

kostnadene for enkelthusstander. En oppgradering av private renseanlegg for et bolighus eller en hytte beløper seg fort til 150 000 kroner. Virkemidler som kommunale forskrifter og individuelle utslippstillatelser gjør det mulig å differensiere tiltakene som VAV-sektoren gjennomfører i forhold til hvor utsatt resipienten er. Folk med hus eller hytte med avrenning til et utsatt område vil få strengere pålegg enn andre. Dermed er virkemiddelapparatet tilpasset økosystemtankegangen.

Landbrukssektoren er en næringspolitisk sektor, som både skal understøtte næringsvirksomheten og regulere den. Denne tosidige rollen preger sektorens virkemiddelbruk i vannforskriftsarbeidet. De viktigste tiltakene for å redusere vannforurensning fra landbruket er tilskuddsordningen gjennom fylkesmannens regionale miljøprogram. Både intervjuer og dokumentstudier viser at vannmiljømålene er tatt inn i siste generasjon miljøprogram, men lite tyder på at det har ført til endringer i virkemidlene i form av strengere krav eller større tilskudd. Det er stor tilslutning fra våre informanter om å bruke gulrot framfor pisk:

Det er jo snakk om å tilpasse seg en næring, og ved å provosere de og sette høyere mål som kanskje er uopnåelige så tror jeg ikke vi oppnår noe, så vi setter heller lave mål som vi regner med at vi kan nå (...). Og kanskje den langsiktige bevisstgjøringen er minst like verdifull (...), at du oppmuntrer, stimulerer og opplyser, fremfor å komme med strenge krav (kommunalt landbrukskontor).

Følgen er at det som inkluderes i forvaltningsplanen og i tiltaksprogrammet er ting som er «la-seg-gjøre'lig», som en representant fra kommunalt landbrukskontor uttrykte det, heller enn ambisiøse.

Aktører fra landbruksmyndighetene stiller selv spørsmålsteget ved om virkemidlene er effektive for å redusere påvirkning på vannmiljøet. De opplever liten respons på insentivbaserte ordninger, for nivået på tilskuddene gjør det lite attraktivt for bøndene å endre praksis. Bekymringen er særlig knyttet til svært sårbare eller utsatte vannforekomster, hvor omlegging av driftsformen trolig er nødvendig for å nå miljømålene;

Jeg tror vel at vi forsøker å gjøre noe med de virkemidlene som er tilgjengelige, men det er en begrensning i at det er såpass avhengig av frivillighet. Og at det er vanskelig å gjøre noe med at det er en driftsmåte som er belastende i et område (Fylkesmannens landbruksavdeling).

Også tidligere studier har pekt på at jordbruksoppgjørets rolle og landbrukspolitikkenes juridiske og økonomiske virkemidler har blitt ansett som uavklart med vannforskriften (Indset *et al.* 2010).

Spørsmålet om å differensiere virkemidlene i forhold til hvor utsatt vannforekomsten er, utfordrer premisset om likebehandling av næringsaktører innen landbruket. Innføring av forskrift som regulerer eller forbyr høstpløying i enkelte områder av Vestfold fylke ble diskutert, men avvist med begrunnelsen at det var vanskelig å avgjøre hvilke områder som skulle inkluderes og hvilke som ikke skulle med. Andre sider ved RMP-ordningen oppleves

som stive og lite hensiktsmessige av landbruksforvaltningen og bøndene selv, for eksempel at tilskuddene kun er årlige. Det bidrar til å hindre gjennomføring av fornuftige tiltak:

Permanent grasdekkede vannveger på erosjonsutsatt jord var et innspill (i høringene). Det kunne være en god ide sikkert, men problemet er at denne ordningen er årlige tilskudd (...) Det ligger ikke noen bonusordning for å ha en permanent grasdekte vannveger i 10 år. (...) det er en litt merkelig inkonsistens i nasjonalt miljøprogram (Fylkesmannens landbruksavdeling).

Vannregionmyndighetene, så vel som lokal og regional landbruksforvaltning, er altså satt i en umulig situasjon. Landbruksforvaltningen rår ikke over virkemidler som kan bidra til å redusere avrenningen fra jordbruket så den monner i vassdragene med betydelig overgjødslingsproblem. Tiltak og virkemidler som vurderes som effektive, oppfattes å samtidig svekke sektorpolitiske mål.

Vi vil altså argumentere for at regionale og lokale aktører innen begge sektorene handler rasjonelt i tråd med sektorpolitikken i måten de tilpasser seg vannforskriftsarbeidet. Når regionale og lokale landbruksmyndigheter unnlater å endre tiltak og virkemidler (koordinering på trinn 3), så følger de den hierarkiske sektorpolitikken logikk. Landbrukspolitikken setter klare begrensninger for hva man lokalt kan gjøre for å bedre vannmiljøet. At virkemidlene forvaltes av sektorene selv bidrar til å gjøre det vanskelig (eller umulig) for kommunene og vannregionene å se forurensningsproblemene under ett og diskutere tiltak i landbrukssektoren opp mot tiltak i VAV-sektoren. Vanddirektivet krever at en skal beregne kost/nytte ved tiltakene, men dette framstår som en meningsløs øvelse.

5.2.3 FRIHETSGRADER og FORANKRING: Har nettverksdeltakerne tilstrekkelig handlingsrom og støtte?

Som tidligere nevnt bygger den nye vannforvaltningen på nettverksorienterte koordineringsmekanismer i nedbørsfelt, som virker i skyggen av den tradisjonelle hierarkiske måten å koordinere sektorsøyene. I studien finner vi stor variasjon i hvordan ulike nivåer av landbruksmyndighetene har tatt innover seg, og opererer etter, den nye nettverksdynamikken. Vi finner eksempler på at den forhandlende part på regionalt nivå, fylkesmannens landbruksavdeling, har en vilje til å komme andre parter i møte, og en vilje til å endre adferd innenfor sektorsøylen. Dette kommer spesielt til syne i det nevnte eksemplet fra vannregion Glomma, hvor partene på regionalt nivå ble enige om en tiltakspakke for å redusere påvirkningen av vannmiljøet i Haldenvassdraget, Morsa og Isesjø. Fylkesmannen brukte her av sine harde virkemidler, og innførte en forskrift for å begrense høstpløying. Når Landbruks- og matdepartementet noen år senere instruerte fylkesmannen om å gå bort fra kravet, var departementet i sin fulle rett, etter en hierarkisk logikk. Departementet hadde derimot ikke tatt innover seg spillereglene for hvordan man får de ønskede nettverksmekanismene til å virke. Tvert om så motarbeidet departementet disse mekanismene, ved ikke i tilstrekkelig grad å ha avklart de regionale aktørenes handlingsrom på forhånd, og ikke støtte opp under den fremforhandlede løsningen partene kom frem til. Standardiserte virkemidler innen landbrukssektoren gir regionale aktører lite handlingsrom for utforming av lokalt tilpassede

tiltak. Og en praksis hvor departementet instruerer fylkesmannen i tilfelle han velger å bruke et regionalt virkemiddel innskrenker det regionale handlingsrommet ytterligere.

Det kan virke som at kommunene bedre forstår og håndterer nettverkslogikken, og på vann- og avløpsfeltet er det de som er forurensningsmyndighet. De kommunale deltakerne på nettverksarenaene har en omfattende forankringsjobb – de må hele tiden sikre forankring hos administrativt og politisk nivå i egen organisasjon. Det forhindrer dem ikke fra å vise vilje til å inngå forpliktende tiltak på kommunens vegne. Forklaringen på kommunenes større vilje og evne til å jobbe innenfor nettverkskoordineringens spilleregler kan være at de er vant til dette fra andre regionale planprosesser, og som generalister er de vant til å avveie ulike mål og hensyn i håndteringen av sammensatte lokale problemer.

Landbrukssektorens manglende forståelse av at gjensidighet er påkrevd i nettverkssamarbeid er for øvrig noe flere informanter trekker frem. Mange kritiserer landbruket for ikke å ha tatt inn over seg belastningen de påfører vannmiljøet, mens landbrukets aktører opplever de blir en «hoggestabbe» på forskjellige nettverksarenaer (Hundere 2013:48). Miljø- og frivillige organisasjoner, og også bransjeorganisasjonen Norsk Vann (profesjonene i VAV), påpeker i sine høringsuttalelser at det er en ujevn fordeling av byrdene i vannforskriftsarbeidet. Norsk Vann hevder at en bryter med vanddirektivets krav om å prioritere de mest kostnadseffektive tiltakene, i og med at det i liten grad er ”foretatt tverrsektorielle prioriteringer av hvilke tiltak som skal gjennomføres for å nå miljømålene på en billigst mulig måte for det norske samfunn”⁹. Lokale aktører stiller også spørsmålsteget ved om tiltak innenfor landbruket ville gitt større effekt (mindre avrenning) per krone, enn de høykostnadstiltak som nå gjennomføres innenfor VAV.

6. Overordnet drøfting av funnene

Studien illustrerer godt de utfordringer hybride organisasjoner står overfor, når de må fungere i en kontekst med stor grad av «institutional layering» av koordineringslogikker (Streeck and Thelen 2005, Christensen og Lægveid 2011). Analysene våre viser at de hierarkisk fungerende sektorsøylene kaster dype skygger over samarbeidet i de regionale nettverkene, og at dette hindrer måloppnåelse. Siden sentrale deler av sektorpolitikken i landbruket utfordres av vannforvaltningen, begrenser det de regionale aktørenes vilje og mulighet til tverrsektorielt samarbeid. At VAV-sektoren synes å innordne seg vannforvaltningens logikk, må sees i lys av at det er et sterkt samsvar mellom sektorpolitikkenes mål og vannforvaltningens.

Landbrukssektorens korporative karakter, der politikken er formet i et samspill mellom ulike aktører, gav oss forventninger om et svakere hierarkisk over- underordningsforhold enn i VAV-sektoren (Lenschow *et al.* 2005), og dermed større frihetsgrader for regionale sektoraktører og sterkere forankring. Studien viser tvert om at en politikk som utformes gjennom korporative kanaler på sentralt nivå kan synes å øke den sentrale styringen. Siden nasjonal landbrukspolitikk er et resultat av kompromiss mellom

⁹ <http://www.norwegian-water.no/nv/Samfunn/Debatt/Vanddirektivet-Jordbruket-maa-bidra-til-god-vannkvalitet>

ulike parter, må avvik og regionale tilpasninger ha en forankring hos alle disse partene. Dette kan bidra til at statlige myndigheter velger å styre stramt ut fra kompromisset, og at resultatet er en politikk som åpner for lite fleksibilitet og regionalt skjønn.

Studien illustrerer dermed begrensningene i nettverkskoordineringens logikk. Så lenge sektorstyringen dominerer, får sektorpolitiske mål og sentral styring med ressurser og virkemidler forrang. Studien vår underbygger slik sett forventningene som ligger i perspektivet om institusjonell lagdeling (Streeck and Thelen 2005; van der Heijden 2011). Det gamle institusjonelle laget blir dominerende, og setter begrensninger for effekten av det nye institusjonelle laget (van de Bovenkamp *et al.* 2014). Dermed bidrar studien også inn i den europeiske diskusjonen om institusjonelle forutsetninger for å koordinere sektorers innsats for bedre vannmiljø – og dermed oppnå miljømålene i vanddirektivet (Blackstock *et al.* 2012; Huitema og Meijerink 2010; Moss 2012). Studien vår viser at en økosystembasert vannforvaltning som baserer seg på nettverkskoordinering vil kreve oppmykning av sektorpolitiske mål og større desentralisert handlefrihet i valg av virkemidler og tiltak. Så lenge regionale aktører mangler denne handlefriheten og ikke rår over tilstrekkelige virkemidler, er forutsetningene for å nå de ambisiøse miljømålene gjennom nettverkssamarbeid begrenset. Tidligere studier har illustrert hvordan ulike koordineringslogikker strider mot hverandre, som Lundqvists studie (2001) om hvordan svenske bønder responderer på sentrale myndigheters forsøk på å få til kollektive samarbeidsordninger om vannmiljøet. Også vår studie finner at når man i landbruksektoren stort sett satser på incentivbaserte – og ikke hardere – virkemidler, så blir resultatet «la-seg-gjørelige» tiltak. Disse tiltakene er ikke nødvendigvis tilstrekkelige for å redusere påvirkningen av vannmiljøet. Studien vår bidrar dermed til å vise hvordan sektorpolitikens innhold og organisering – særlig knyttet til *tilgjengelige og aksepterte styringsvirkemidler*, påvirker mulighetene for å endre adferd gjennom nettverkslogikken.

De teoretiske perspektivene understreker også betydningen av «structural embeddedness» (Robin *et al.* 2011), noe som vi her har kalt forankring i moderorganisasjonene. Studien vår viser nødvendigheten av å arbeide med slik forankring for at nettverkslogikken skal kunne fungere. De omforente løsningene man kommer frem til på nettverksarenaene er ofte tiltakspakker som er møysommelig satt sammen etter «gi-og-ta» prinsippet i komplekse forhandlinger. Det å gå inn og overkjøre en regional fremforhandlet løsning kan ha svært uheldige innvirkninger på det regionale vannforskriftsarbeidet. Dette skjedde i det nevnte eksempelet fra Østfold. En slik overstyring er i henhold til et hierarkisk koordineringsprinsipp, men det bryter mot logikken i nettverkskoordineringen og virker demotiverende for partene som har forhandlet frem kompromisset. Man risikerer dessuten å svekke troverdigheten til offentlige myndigheter generelt, og lokaldemokratiet spesielt. Regionalt fremforhandlede løsninger har antagelig større sjanse for å være i tråd med allmenn oppfatning av byrdefordeling, ved at lokale og regionale myndigheter har vært med, og at disse myndighetene har bedre «følehorn» for å fange innbyggernes oppfatninger enn det statlige myndigheter har. Det kan være vanskelig for en innbygger å forstå hvorfor han blir pålagt å installere et svært dyrt privat renseanlegg for å bedre vannmiljøet i området, når

bekken utenfor huset er sterkt påvirket av landbruksavrenning – og bøndene i området ikke må foreta seg noe.

7. Konklusjon

Med utgangspunkt i perspektivet om institusjonell lagdeling (Mahoney og Thelen 2010) viser denne studien hvordan to ulike koordineringslogikker utspiller seg i vannforskriftsarbeidet, og hvor den opprinnelige koordineringslogikken legger sterke begrensninger på forutsetningene for at den nye skal kunne virke optimalt. Studien illustrerer dermed hvordan nettverkskoordinering krever oppmykning av sektorpolitiske mål, et minimum av frihetsgrader for underordnede myndigheter og større rollebevissthet hos overordnede myndigheter, mer fleksible virkemidler og større desentralisert kontroll over virkemidlene, og god forankring hos moderorganisasjonene.

Overgjødsling er et miljøproblem i enkelte vannområder – og behovet for å redusere avrenning varierer derfor. Nettverkskoordinering regionalt forutsetter at politikken må være fleksibel og tilpasses forholdene i den enkelte vannregion og vannområde. Systemet for vann- og avløpssektoren, med tillatelser og lokale forskrifter, åpner for en differensiering av kravene avhengig av resipientens sårbarhet. Dagens landbrukspolitikk gir lite rom for regional variasjon, og dessuten er ikke virkemidlene effektive nok til å redusere avrenningen. Studien avdekker også manglende vilje hos landbruksmyndigheter til å ta i bruk hardere og mer effektive (og tilgjengelige) virkemidler for å nå miljømålene.

Tverrsektoriell koordinering hindres i tillegg av at virkemidlene er *sektorspesifikke*. Aktørene regionalt og lokalt kan ikke avgjøre om innsatsen heller skal settes inn i en sektor fremfor en andre, eller å overføre ressurser mellom sektorene. En mulighet ville være å gi vannregionmyndigheten både virkemidler og myndighet over sektorenes aktivitet i regionen. Dette kunne bidratt til å øke innfrielsen av vannmiljømålene, men trolig til høye kostnader for sektorpolitiske mål. Et annet alternativ, som er i tråd med nettverkskoordineringens logikk, ville være å gi regionale sektormyndigheter større muligheter til å finne ut hvordan økosystembaserte vannmiljømål best kunne integreres i sektorpolitikken regionalt og lokalt. Den nettverksorienterte koordineringen vannforskriftsarbeidet bygger på, hvor forhandlinger og deliberasjon på regionale nettverkarenaer er sentralt, forutsetter at nasjonale myndigheter blir flinkere til å la slike mekanismer få utspille seg på regionalt nivå. I tillegg forutsetter det at de nasjonale sektormyndighetene støtter opp under de omforente løsningene man kommer frem til på regionale arenaer, framfor å slå ned på disse. Evnen til å koordinere sektorinteresser påvirker i ytterste konsekvens den demokratiske legitimiteten til lokale, regionale og nasjonale myndigheter.

Litteratur

Andersen, Ole Johan og Asbjørn Røiseland (red.) (2008) *Partnerskap. Problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget

- Arnstein, Sherry R. (1969) "A ladder of Citizen Participation" *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216-224
- Bache, Ian & Matthew Flinders (red.) (2004) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press
- Béland, Daniel (2009) "Ideas, institutions, and policy change" *Journal of European Public Policy* 16 (5): 701-718
- Bouckaert, Geert, B. Guy Peters, & Koen Verhoest (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Houndsmill: Basingstoke
- Blackstock, Kirsty L, Kerry A. Waylen, Jill Dunglinson & Keith M. Marshall (2012) "Linking process to outcomes – Internal and external criteria for a stakeholder involvement in River Basin Management Planning" *Ecological Economics*, 77 (May): 113-122
- Christensen, Tom & Per Lægreid (2007) «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform» *Public Administration Review* (November/December): 1059-1066
- Christensen, Tom & Per Lægreid (2011) «Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges» *Public Organization Review*, 11 (4):407-423
- Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Translated by William Rehg, Cambridge, Mass: MIT Press
- Hall, Peter A. (1993) "Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policy-making in Britain" *Comparative Politics*, 25 (3): 275-96
- Hammer, Monica, Berit Balfors, Ulla Mörtberg, Mona Petersson & Andrew Quin (2011) "Governance of Water Resources in the Phase of Change: A Case Study of the Implementation of the EU Water Framework Directive in Sweden" *AMBIO*, 40 (2): 210-220
- Hanssen, Gro Sandkjær, Per Kristen Mydske & Elisabeth Dahle (2013) "Multi-level coordination of climate change adaptation: by national hierarchical steering or by regional network governance?" *Local Environment* 18 (8): 869-887
- Hanssen, Gro Sandkjær (2014) "The strength and weakness of multi-level networks in promoting coordinated and innovative water governance" i Sørensen, Eva *et al. Collaborative innovation in the public sector: European experiences and lessons*, Bentham eBook. Chapter 8
- Hood, Christopher & Helen Margetts (2007) *The Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave Macmillan
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2003) "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance" *American political science review*, 97 (2): 233-243
- Hovik, Sissel & Gro Sandkjær Hanssen (2013) *Implementing the EU Water Framework Directive in Norway. Effective multi-level coordination by meta-governance?* Paper, NESS conference, Copenhagen 11th-13th. June 2013
- Hovik, Sissel, Jon Naustdalid, Marit Reitan & Tone Mutanna (2014, under utgivelse) "Adaptation to climate change - professional networks and reinforcing institutional

- environments. A case study of the water and waste water sector in five Norwegian municipalities”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32 (6)
- Hovik, Sissel og Knut Bjørn Stokke (2004) «EUs rammedirektiv for vann – en utfordring for norsk vassdragsplanlegging og –forvaltning» *PLAN* 6/2004: 36-41
- Hundere, Gunn Cecilie (2013) *Mellom europeiske intensjoner og lokal praksis – ei samordna vassforvaltning? Ei organisasjonsteoretisk analyse av iverksettinga av EU sitt rammedirektiv for vatn*. Masteroppgåve, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Huitema, Dave & Sander Meijerink (2010) “Realizing water transitions. the role of policy entrepreneurs in water policy change” *Ecology and Society* 15 (2): article 26
- Indset, Marthe, Jon Naustdalslid og Knut Bjørn Stokke (2010) *Kollektiv handling fullt og helt – eller stykkevis og delt?* NIBR-rapport 2010: 15. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Keast, Robyn, Kerry Brown & Myrna Mandell (2007) “Getting the right mix: unpacking integration meanings and strategies” *International Public Management Journal*, 10 (1): 9-33
- Kidd, Sue & Dave Shaw (2007) “Integrated water resource management and institutional integration: realising the potential of spatial planning in England” *The geographical journal*, 173 (4): 312-329
- Klausen, Jan Erling (2012) ”Økosystembasert regionalinndeling”, i Gro Sandkjær Hanssen, Ove Langeland & Jan Erling Klausen (red.) *Det Regionale Norge 1950-2050*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Lenschow, Andrea, Duncan Lifferink & Sietske Veeman (2005) “When the bird sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence” *European Journal of Public Policy*, 12 (5): 797-816
- Lundqvist, Lennart (2001) “Games Real Farmers Play: Knowledge, memory and the fate of collective action to prevent eutrophication of water catchments” *Local Environment*, 6 (4): 407-419
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (2010) “A Theory of Gradual Institutional Change”, i Mahoney, J. & K. Thelen (red.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, New York: Cambridge University Press, ss.5-31
- March, James G. & Johan P. Olsen (1996) “Institutional Perspectives on Political Institutions” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 9 (3): 247-64
- MD (Miljøverndepartementet) (2006) *Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (FOR 2006-12-15 nr 1446)
- Meld.St. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet
- Miljøstatus.no <http://www.miljøstatus.no/tema/hav-og-vann/elver-og-innsjoer/> (lastet ned 12.-20.desember 2011)

- Moss, Timothy (2004) "The Governance of Land Use in River basins: Prospects for Overcoming Problems of Institutional Interplay with the EU Water Framework Directive" *Land Use Policy*, 23 (1): 85-94
- Moss, Timothy (2012) "Spatial Fit, from Panacea to Practice: Implementing the EU Water Framework Directive" *Ecology and Society*, 17(3): article 2
- Moss, Timothy & Jens Newig (2010) "Multi-level Governance and Problems of Scale. Setting the Stage for a Broader Debate" *Environmental Management*, 46 (1): 1-6
- Naustdalslid, Jon (2014) "Multi-level governance – the case of the Morsa River Basin in Norway" *Journal of Environmental Planning and Management*, Online-publication 14.april 2014
- Nielsen, Helle Ø, Pia Fredriksen, Heli Saarikoski, Anne-Mari Rytönen & Anders B. Pedersen (2013) "How different institutional arrangements promote integrated river basin management. Evidence from the Baltic Sea Region" *Land Use Policy*, 30 (1): 437-445
- Ostrom, Elinor (1998) "A Behavioral Approach to Rational Choice Theory of Collective Action" *American Political Science Review*, 92 (1): 1-22
- Peters, B. Guy & John Pierre (2001) "Development in Intergovernmental Relations: Toward Multi-level Governance" *Policy and Politics*, 29 (2): 131-135
- Pollit, Christopher (2003) *The Essential Public Manager*. Aidenhead, UK: Open University
- Rittel, Horst J. W. & Melvin M. Webber (1973) "Dilemmas in a general theory of planning" *Policy Sciences*, 4 (2): 155-169
- Robins, Gary, Lorraine Bates & Philippa Pattison (2011) "Network governance and environmental management: conflict and cooperation" *Public Administration*, 89 (4): 1293-1313
- Rommetvedt, Hilmar (2011) *Politikkens allmengjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Scharpf, Fritz W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press
- Schmitter, Philip (1974) "Still the century of corporatism?" *The Review of Politics*, 36 (1): 85-131
- Stigen, Inger Marie (2011) *Saksområde – for lite påaktet i statsvitenskapelige organisasjons- og forvaltningsstudier? Seks essay om organisasjon og styring i norsk forvaltning*. Avhandling for graden dr.philos, Oslo: Institutt for statsvitenskap
- St. meld. nr. 12 (2001-2002) *Et rent og rikt hav*. Oslo: Utenriksdepartementet
- St.prp.nr.75 (2007-2008) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet)*. Oslo: Utenriksdepartementet
- Streeck, Wolfgang & Kathleen Thelen (2005) *Beyond continuity*. Oxford: Oxford University Press

- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2005) "The Democratic Anchorage of Governance Network" *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), 195–218.
- Vabo, Signy Irene & Asbjørn Røiseland (2008) *Styring og samstyring. Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- van de Bovenkamp, Hester M, Marlen De Mul, Julia G. U. Quartz, Anne Marie J.W.M. Weggelaar-Jansen & Roland Bal (2014) "Institutional layering in governing Healthcare quality" *Public Administration*, 92 (1): 208-223
- Van der Heijden, Jeroen (2011) "Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept" *Politics*, 31 (1): 9-18