

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

# Samordnet innsats for bedre vannmiljø?

Gro Sandkjær Hanssen og Marthe Indset

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



Gro Sandkjær Hanssen  
Marthe Indset

# **Samordnet innsats for bedre vannmiljø?**

NIBR-rapport 2021:13

**Andre lignende NIBR-publikasjoner:**

**NIBR-rapport 2020:17**

**Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen**

**NIBR-rapport 2019:13.**

**Regional bolig-, areal- og transportplanlegging – status og utviklingsmuligheter**

**NIBR-rapport 2016:22**

**Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv**

Tittel: Samordnet innsats for bedre vannmiljø?

Forfatter: Gro Sandkjær Hanssen og Marthe Indset

NIBR-rapport: 2021:13

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-346-9 (elektronisk)

Prosjektnummer: 201962

Prosjektnavn: Sammen om vannet? Studie av de regionale vannforvaltningsplanene i andre planperiode

Oppdragsgiver: KLD

Prosjektleder: Gro Sandkjær Hanssen

Referat: Rapporten presenterer studien av arbeidet med regionale vannforvaltningsplaner i andre planperiode 2016-2021, og er en oppfølging av studiet av den første planperioden 2009 – 2016 (NIBR 2016:22)

Dato: Juni 2021

Antall sider: 81

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: [post-nibr@oslomet.no](mailto:post-nibr@oslomet.no)

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2021

# Forord

NIBR-OsloMet gjennomførte i forskningsprosjektet Wapabat, en omfattende studie av den nye vannforvaltningen i Norge. Forskningsprosjektet var finansiert av Norges forskningsråd, mens Miljødirektoratet har finansiert to oppfølgingsstudier, en i 2015 og en i 2019. Studiene har kartlagt planarbeidet gjennom surveyer til alle deltakerne i de regionale vannregionutvalgene.

I denne rapporten følger NIBR-OsloMet opp studien av regionale vannforvaltningsplaner i første planperiode 2009 – 2016, med å gjenta studien i andre planperiode 2016-2021. Denne oppfølgingsstudien har som hovedhensikt å sikre en systematisk erfarings- og kunnskapsinnhenting som kan brukes til det kontinuerlige arbeidet med å forbedre og effektivisere vannforvaltningsarbeidet, slik at det bidrar til å nå målene i vannforskriften og EUs vanddirektiv.

Gro Sandkjær Hanssen og Marthe Indseth har gjennomført studien og skrevet rapporten.

NIBR, juni 2021

Erik Henningsen  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Figurliste .....	3
Sammendrag .....	5
Summary .....	10
1 Bakgrunn og hensikten med studien .....	15
2 Gjennomføringen av studien .....	17
2.1 Gjennomføringen av surveyene .....	17
2.2 Kvalitative intervjuer .....	18
3 Hensiktsmessig organisering? .....	19
3.1 Endring i organisering .....	19
3.2 Hvordan vurderes organiseringen? .....	22
3.3 Kapasitet og ressurser .....	27
3.4 Utøvelsen av rollene til vannregionkoordinatorene og vannområdekoordinatorene/prosjektlederne .....	29
4 Erfaringer med vannforvaltningsplanprosess .....	35
4.1 Plansyklus .....	35
4.2 Erfaringer fra plansyklusen 2016-2021 .....	36
4.3 Ny plansyklus .....	41
4.4 Bedre rolleavklaring? .....	50
5 Hva bidrar vannforvaltningen til? Måloppnåelse og målkonflikt .....	54
5.1 Måloppnåelse .....	54
5.2 Sikres helhetstenkingen? .....	55
5.3 Målkonflikt .....	57
6 Hva bidrar vannforvaltningen til? Samordning og koordinering .....	63
6.1 Samordning .....	63
6.2 Endring i virksomhetenes praksis (integrasjon) .....	69
7 Endringer? .....	72
8 Oppsummering .....	75
8.1 Organisering og prosess .....	75
8.2 Bedre samordning i vannregionutvalgene .....	75
8.3 Faktiske endringer i den enkelte sektor .....	75
8.4 Nasjonale føringer har gitt tydelige rolleavklaringer og forventninger .....	76
8.5 Arbeidet er konsolidert med økt bevissthet og bedre deltakelse: .....	76
8.6 Flere og dyktige vannområdekoordinatorene .....	77
8.7 Bedre samarbeid og progresjon på lokalt nivå .....	77
8.8 Godt kunnskapsgrunnlag og gode kartleggingsprosjekter .....	77
8.9 Utfordringer .....	78
Litteraturliste .....	81

# Figurliste

Figur 3.1:	Andel som svarer «Helt enig» eller «Nokså enig» (VRU 2015: 231, VRU 2019:179) .....	22
Figur 3.2:	Andel VRU-respondenter som vurderer arbeidet i vannregionen som å være tilstrekkelig lokalpolitisk forankret. Andel som sier seg «Helt enig» og «Ganske enig» (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179).....	24
Figur 3.3:	I hvor stor grad mener du vannforvaltningen, sett under ett, bidrar til å få kontakt med et bredere spekter av relevante aktører? (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179)....	26
Figur 3.4:	I hvor stor grad mener du vannforvaltningen, sett under ett, bidrar til at ulike aktører anser hverandre som likeverdige parter, selv om de tilhører ulike forvaltningsnivåer eller sektormyndighet (VRU 2015: 231, VRU 2019:179).....	26
Figur 3.5:	Forvalterrollen (VRU 2015: 231, VRU 2019:179).....	29
Figur 3.6:	Meglerrollen (VRU 2015: 231, VRU 2019:179).....	30
Figur 3.7:	Katalysatorrollen (VRU 2015: 231, VRU 2019:179).....	31
Figur 3.8:	Brobyggerrollen (VRU 2015: 231, VRU 2019:179) .....	31
Figur 4.1:	Planperioder for vannforvaltningsplanene (Vannportalen, 3.12.2020) .....	35
Figur 4.2:	Planperioder for vannforvaltningsplanene (Vannportalen, 3.12.2020) .....	35
Figur 4.3:	Gjennomføringen av vannforvaltningsplanene 2016-2021. (VRU 2020: 179, Vannregion- og vannområdekoordinatorene 2019: 36) .....	38
Figur 4.4:	Forståelsen av forpliktelsesparagrafen (VRU 2015: 231, VRU 2019:179) .....	39
Figur 4.5:	Andel av respondentene fra vannregionutvalgene som opplever at overvåkningselementer er tilstede, og at overvåkning prioriteres. (VRU 2019: 179) 40	
Figur 4.6:	Vurderinger med å slå sammen planprogram og hovedutfordringer (VRU 2019:179) .....	42
Figur 4.7:	Andel som har svart «Ja» på at de har deltatt i arbeidet med planprogram og hovedutfordringer på ulike måter (VRU 2019: 179) .....	42
Figur 4.8:	Vannregionutvalgenes vurdering av planprogram og hovedutfordringene som er på høring (VRU 2019: 179).....	43
Figur 4.9:	Vannregion- og vannområdekoordinatorenes vurdering av planprogram og hovedutfordringene som er på høring (KOOR 2019: 36).....	43
Figur 4.10:	Ivaretas hensynet til fremtidige klimaendringer? Andelen VRU-deltakere og vannregion- og vannområdekoordinatorene som rapporterer at planen med tiltaksprogram i svært stor grad eller i stor grad har tatt hensyn til klimaendringer (VRU 2019: 179, Vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020:36) .....	44
Figur 4.11:	Har du opplevd at klimaendringer har vært diskutert i vannforvaltningsarbeidet? Ivaretas hensynet til fremtidige klimaendringer? Andelen VRU-deltakere og vannregion- og vannområdekoordinatorene som svarer «Ja» (VRU 2013: 301, VRU 2015: 231, VRU 2019: 179, Vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020:36) ....	45
Figur 4.12:	I hvor stor grad opplever du at kunnskapsgrunnlaget for vannforvaltningsplanen (i stor grad/ i noen grad) (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179) .....	46
Figur 4.13:	Vurderinger av forkortet høringsperiode (VRU 2019: 179) .....	49
Figur 4.14:	X Rolle- og oppgavefordeling mellom fylkeskommune og fylkesmann (statsforvalter). (VRU 2015: 231, VRU 2019:179).....	50
Figur 4.15:	Det er klar rolle- og oppgavefordeling mellom vannregion og vannområder (VRU 2015: 231, VRU 2019:179).....	51
Figur 4.16:	Oppfatning av om regjeringens «Nye nasjonale føringer for vassforvaltninga» fra 2019 og revidert vannforskrift har ført til tydeliggjøring av rollefordeling og arbeidsdeling. (VRU 2019: 179, vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020:36).....	52
Figur 5.1:	Prosentandel «Helt enig»/ «Ganske enig» (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179) .....	54

Figur 5.2:	Oppfatningen av om inndelingen i nedbørsfeltinndelte enheter tilfører vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179, vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020: 36) .....	55
Figur 5.3:	Reduseres sektortenkningen? (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179, vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020:36) .....	56
Figur 5.4:	Oppfatning av om premissene fremdeles legges i sektorene (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179, vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020: 36).....	56
Figur 5.5:	Miljømålene i vanndirektivet og vannforskriften er relevant for arbeidet i min virksomhet (VRU 2015: 231, 2019:179) .....	57
Figur 5.6:	Målkonflikt? (VRU 2013: 301, VRU 2015: 231, VRU 2019:179).....	58
Figur 5.7:	Kompliserer manglende nasjonale avklaringer det regionale vannforvaltningsarbeidet? (VRU 2015: 231, VRU 2019:179, vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020:36) .....	59
Figur 5.8:	Prosentandel som har besvart «Veldig vanskelig» og «Ganske vanskelig» (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179).....	60
Figur 5.9:	Hvilken rolle skal vannregionutvalgene ha når det gjelder interessekonflikter? (VRU 2019: 179).....	61
Figur 5.10:	Andel som har svart på spørsmålet: Hvilke arenaer opplever du er de tre viktigste for å avklares målkonflikter i vannforvaltningsarbeidet? (Marker tre) (VRU 2019: 176).....	62
Figur 6.1:	Prinsippet om regional samordning i vannforvaltningen .....	64
Figur 6.2:	I hvor stor grad opplever du at møtene i vannregionutvalget (VRU) fungerer som arenaer for: (VRU: 2013:301, 2015:231, 2019:176).....	64
Figur 6.3:	I hvor stor grad mener du at arbeidet med vannforvaltningsplanen, sett under ett, bidrar til: (VRU: 2013:301, 2015:231, 2019:176) .....	66
Figur 6.4:	Frankringsarbeid (VRU 2015: 231, VRU 2019:179).....	68
Figur 6.5:	Har vannforvaltningsarbeidet ført til endringer i din virksomhets praksis? Prosentandel som svarer «I stor grad» og «I noen grad» (2015, N=231, 2019, N=176) .....	69
Figur 6.6:	I hvor stor grad mener du vannforvaltningen, sett under ett, bidrar til å identifisere nye tiltak? (VRU 2015, 2019) .....	70
Figur 7.1:	Begrepsbruken i vannforskriften og tilhørende veiledningsmateriell er unødvendig komplisert (VRU, 2015, N=231, 2019, N=176, KOORD 2020, N=36) .....	72
Figur 7.2:	Det er fra 2019 vedtatt nye føringer for vannforvaltningsarbeidet. Opplever du at de nye føringene listet opp nedenfor forutsetter endringer i prioriteringene som ligger i den eksisterende vannforvaltningsplanen i vannregionen? (VRU 2019, Koordinatorer 2020) .....	73



# Sammendrag

Den helhetlige og samordnede vannforvaltningen i Norge bygger på EUs vanddirektiv, som er gjennomført i den norske vannforskriften fra 2007. Hele Europa arbeider etter samme mal og timeplan for å sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet sitt. Målsetningen i vannforskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene (§ 1), slik at tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand (§ 4).

Problemet i mange land, inkludert Norge, er at ansvaret for vann er fragmentert. Ansvaret ligger under en rekke sektormyndigheters ansvarsområder, og nedbørsfelt krysser kommunegrenser og fylkesgrenser. Gjennom vannforvaltningen som ble etablert med vannforskriften (ikrafttredelse 2007) ønsker man i større grad å få til en helhetlig vannforvaltning. På Miljødirektoratets hjemmeside omtales helhetlig vannforvaltning slik «På sin vei fra fjell til fjord passerer vannet kommunegrenser, og noen ganger fylkesgrenser og landegrenser. Vi må se nedbørsfeltene som en helhet, både vassdrag, grunnvann og kystvann».

NIBR gjennomførte i forskningsprosjektet Wapabat (NFR) en omfattende studie av den nye vannforvaltningen i Norge, blant annet med en survey til alle deltakerne i vannregionutvalgene i 2013. Miljødirektoratet har finansiert to oppfølgingsstudier, en i 2015 og en i 2019/2020. På den måten har vi klart å kartlegge planarbeidet gjennom surveyer til alle deltakerne i vannregionutvalgene i 2013, 2015 og 2019/2020. Vi presenterer i denne rapporten den nyeste surveyen, og sammenstiller mange av resultatene med de tidligere surveyene. I tillegg har vi her gjennomført en survey til alle vannregion- og vannområde-koordinatorene, noe som også ble gjort i 2015. På denne måten har vi kartlagt erfaringer fra de to samme målgruppene i første og andre planleggingsfase (6-årige plansykluser), og rapporten bidrar til en systematisk kunnskapsoppbygging om endringer i hvordan planprosessene fungerer. Selv om det har vært mye utskiftninger i både vannregioner og vannområder, slik at mange av respondentene ikke er de samme, så vil denne surveyen fange noe av den institusjonelle læringen som har foregått. Den vil også få fram hva som fremdeles oppleves som utfordringer, noe som kan legge grunnlag for ytterligere optimalisering av planprosessene. Dette vil bli fulgt opp i forskningsprosjektet EcoGaps (NFR) fremover, hvor surveyene vil gjentas i 2022/2023

Fra første til andre planperiode skjedde det flere endringer, blant annet:

- a) Regionreformen førte til at vannregioner ble sammenslått og justert (se KLDs brev til fylkeskommunene 23.10), fra 11 til 9. Dette gjeldt vannregion Innlandet og Viken, som ble større, og nå omfatter følgende fylker: Innlandet, Viken og Oslo. Vest-viken ble redusert og omfatter nå fylkene Telemark og Vestfold, og har endret navn deretter. Videre ble vannregionene Troms og Finnmark sammenslått til en vannregion med samme navn, og vannregionene Hordaland og Sogn og Fjordane ble sammenslått til Vestland.
- b) Endring i plansyklusen, ved at høringen av planprogram og hovedutfordringer for vannforvaltningen er slått sammen. Høringsperiodene ble også redusert fra 6 til 3 måneder.
- c) Mer konkrete og presise nasjonale føringer.

Generelt viser rapporten at de aktørene vi har spurt opplever at vannforvaltningen gir bedre måloppnåelse, og fører til at vannmiljøet blir bedre på sikt. Resultatene viser også at departementets oppfølging av direktoratsgruppens råd om prioriterte forbedringstiltak fra juni 2016 har gitt resultater, herunder råd nr 1 om tydeligere fellesføringer om deltakelse i planarbeid og gjennomføring, nr 2 om tidligere avklaring av nasjonale målkonflikter, nr 8 om en enklere og

mer effektiv planprosess med sammenslåing av høringer, og nr 10 om å tydeliggjøre roller og ansvar i vannområdene, vannregionene og nasjonalt. Hovedfunnene kan oppsummeres slik:

### *Organisering og prosess*

Aktørene i vannforvaltningen (deltakerne i vannregionutvalgene og koordinatorene) er overveiende positive når det gjelder spørsmålene som har omhandlet organisering og prosesser i vannforvaltningsarbeidet. Det er et flertall, rundt seks av ti, som mener organiseringen i vannregioner med tilhørende utvalg er hensiktsmessig for å nå målene om godt vannmiljø. De endringene som er gjort oppleves også som å forbedre organiseringen av vannforvaltningsarbeidet. Seks av ti opplever at sammenslåingen av høring av planprogram og hovedutfordringer vil forenkle oppdateringen av vannforvaltningsplanene. Og hele sju av ti mener at redusert høringstid vil effektivisere planprosessene, og gjøre dem mer hensiktsmessige. Det er i tillegg høye score (mellom 65 – 100 %) som mener at de nylig utformede planprogram og hovedutfordringer gir tydelige forventninger, god oversikt over temaer og planprosess, og beskriver de faktiske hovedutfordringene.

### *Bedre samordning i vannregionutvalgene*

Også når det gjelder samordningsfunksjonen til vannregionutvalgene, så viser funnene fra den siste studien en positiv utviklingstendens. Andelen deltakere i vannregionutvalgene som mener møtene fungerer som arenaer for informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling har økt fra 70 til 85 prosent. Andelen som mener møtene fungerer som arenaer for å utvikle felles problemforståelse har også økt, fra 47 til 52 prosent. I tillegg er det en liten økning i andelen som mener at vannregionkoordinatorene bidrar til å bevisstgjøre sektormyndighetene om deres påvirkning på vannmiljøet, fra 48 til 52 prosent.

### *Opplever aktørene at det har skjedd faktiske endringer i hver sektor?*

Som tidligere nevnt ligger noe av hovedutfordringen i at ansvaret for ulike påvirkninger på vannmiljøet er fragmentert og fordelt utover en rekke sektormyndigheters ansvarsområder. Spørsmålet er derfor om vannmiljømålene integreres i hver sektormyndighets målplan og virksomhet, altså om det påvirker hva de faktisk gjør. De mest positive funnene i studien er knyttet til hvordan deltakerne i vannregionutvalgene, som representerer kommuner, fylkeskommuner og statlige sektormyndigheter, rapporterer om endringer i egen virksomhet. Funnene tyder på at miljømålene og vannforvaltningsarbeidet i større grad har klart å gjennomføre virksomhetenes måte å jobbe på.

For det første oppleves ikke målkonflikten mellom miljømålene og de nasjonale målene for egen sektor som like sterk som i 2015. Andelen som mener at vannforvaltningsarbeidet har ført til endring i målstruktur på nasjonalt nivå har økt fra 19 til 28 prosent. Andelen i VRU som mener at manglende statlige målavklaringer kompliserer det regionale vannforvaltningsarbeidet har gått ned fra 69 % til 61 %. I tillegg er andelen i VRU som mener premissene fremdeles legges i hver sektor har gått ned fra 51 % til 46 %.

For det andre er det flere som opplever flere at vannforskriftens miljømål er relevant for egen virksomhet. Her har det skjedd en økning fra 79% til 84 %. Flere mener også at egen virksomhet bør følge opp planene og miljømålene, dersom de er forenelige med virksomhetens mål har økt fra 69 % til 77 %. Andelen i VRU som mener at egen virksomhet er forpliktet til å følge opp planen og oppfylle miljømålene og foreslåtte tiltak er økt fra 82 % til 87 %.

For det tredje så er det flere som rapporterer om endring i egen organisasjon. Andelen i VRU som mener at vannforvaltningsarbeidet har ført til endring i egen virksomhets målstruktur har økt fra 35 % til 40 %. Andelen i VRU som mener at vannforvaltningsarbeidet har ført til endring i saksbehandlingsrutiner har økt fra 36 % til 41 %. Andelen i VRU som mener at vannforvaltningsarbeidet har ført til endring i prioriteringen av tiltak har økt fra 42 % til 47 %. Andelen i VRU som mener at vannforvaltningsarbeidet har ført til nye tiltak har økt fra 45 % til 51 %. Dette tyder på at vannforvaltningsarbeidet i større grad er integrert i kommuners og sektormyndigheters virksomhet, selv om intervjuer med koordinatorene også får frem at det fremdeles er langt igjen hos flere virksomheter.

### *Nasjonale føringer har gitt tydelige rolleavklaringer og forventninger*

Studien får tydelige frem at et flertall av VRU-deltakerne og koordinatorene opplever at de nye nasjonale føringene har vært viktige for rolleavklaringen for de ulike tiltaksmyndighetene, og har gitt klarere forventninger til at kommuner og sektormyndigheter skal delta. Det at de nasjonale føringene har vært såpass spesifikke på oppgaver og ansvar har vært til hjelp for noen. Det gjør at de kan brukes i dialogen med både kommuner og statlige myndigheter. Det har hatt positiv effekt for den regionale samordningen å få de statlige retningslinjene og tydelige forventninger til tiltaksgjennomføring.

### *Arbeidet er konsolidert med økt bevissthet og bedre deltakelse*

Det er ikke bare de nasjonale føringene som har hatt betydning for den generelle bevisstheten og rolleforståelsen. Flere mener at tidsfaktoren og det at arbeidet har pågått en stund og fått satt seg, har vært medvirkende til en hevet bevissthet og bedre deltakelse, både kommunalt og blant de statlige myndighetene. Et mønster i datamaterialet fra intervjuene er at der organiseringen av arbeidet har vært relativt stabil, vurderes også arbeidet mer positivt enn der det har vært problemer. Særlig vurderes kontinuitet hos vannområdekoordinatorene som et suksesskriterium.

En annen, generell tilbakemelding er at sektormyndighetene oppfattes å ha en høyere bevissthet om at de skal bidra inn i vannforvaltningsarbeidet. Tallene viser en positiv utvikling i holdning til hva slags forpliktelse den regionale vannforvaltningsplanen innebærer for de involverte deltakende myndigheter, uansett hvilket forvaltningsnivå (eller sektor) de representerer. I intervjuundersøkelsen og de åpne svarene i spørreundersøkelsen kommer det inn mer utdypende kommentarer som understøtter inntrykket av at vannforvaltningen nå har satt seg som organisasjon og samarbeidspraksis, og at dette bidrar til økt samordning.

### *Flere og dyktige vannområdekoordinatorene og brobyggende vannregionkoordinatorer*

Det at flere nå har fått på plass en organisering i vannområdene med vannområdekoordinatorene er kanskje det som trekkes fram som mest positivt i intervjuene. Det blir vurdert som et kritisk punkt for forankring kommunalt. Fordi vannforvaltningsarbeidet har en sterk faglig karakter skjer mye forankringsarbeid gjennom vannområdekoordinatorene, som gjennom egne prosesser og dialog vis-a-vis den enkelte kommune bidrar til kommunal oppfølging. Alt i alt opplevde et flertall av respondentene at vannregionkoordinatorer utviste lederskap langs alle dimensjonene (forvalterrollen, meglerrollen, katalysatorrollen og brobyggerrollen). Det er særlig brobyggerrollen som trekkes frem, blant annet ved å synliggjøre mål og visjoner som aktørene kan forenes om. Vannregionkoordinatorer har også klart å koble det nasjonale og regionale arbeidet, og de har bidratt til politisk forankring.

### *Bedre samarbeid og progresjon på lokalt nivå*

Kommentarer i surveyen trekker fram at vannforvaltningen, særlig i vannområdene, gjør at kommuner samarbeider om tiltak på tvers av kommuner – noe de ikke nødvendigvis ville gjort ellers. Noen vannregioner opplever god progresjon i arbeidet på lokalt nivå, som henger sammen med god organisering. God organisering påvirker i neste omgang selve arbeidet og arbeidsprosessene. Det tar tid å få til god forankring på kommunalt nivå, og det er her utfordringen synes å være størst, særlig knyttet til politisk forankring og prioritering. Dette er særlig viktig for å integrere vannmiljøhensyn i kommunenes VA-investeringer og arealplanlegging. Vannregioner som har fokusert på de kommunale ansvarsområdene, melder tilbake at de synes de har fått til ganske mye.

Vannregionkoordinatorer trekker frem flere endringer i praksis og samordning med lokalt nivå. Et eksempel er at de har klart å utarbeide et felles utkast til planretningslinjer til de regionale vannforvaltningsplanene. Retningslinjene gir føringer til kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Det blir opp til den enkelte fylkeskommune hvilke planretningslinjer de velger å ta

bruke, men flere ser det som et steg videre at de har klart å utforme noen felles retningslinjer som kommunene må forholde seg til.

### *Godt kunnskapsgrunnlag og gode kartleggingsprosjekter*

Det er stor tillit til at kunnskapsgrunnlaget gir tilstrekkelig grunnlag for å velge ut tiltak som kan føre til å nå miljømålene. Det er også et flertall som opplever at kunnskapsgrunnlaget er basert på en bredde av informasjon og kunnskap.

Vann-Nett oppleves som en viktig kunnskapsplattform. I surveyen til VRU-deltakerne oppga hele 88 prosent av dem at de hadde besøkt nettressursen. De ble også spurt om å vurdere nettstedet, og eventuelt komme med forbedringsforslag. De fleste opplever at nettstedet er blitt bedre. Samtidig forteller vannregionkoordinatorene også om ulike kartleggingsprosjekter som det har hatt gode erfaringer med. Slik har de skrittvis utvidet kunnskapsgrunnlaget. Et eksempel er en kartlegging av potensielle sjø-ørretbekker i flere vannområder i Agder. Der ble også kommunale arealplaner kartlagt for å sikre forbindelse til utbygging og skjerme de aktuelle bekkene. Et annet eksempel er landbruket i Nordland, hvor man har jobbet med å få bedre oversikt over kostnadene knyttet til redusert avrenning av næringsstoffer. Der har man jobbet med å kartlegge dekar, kantsoner osv. i driften og få til et kostnadsoverslag, basert på et utvalg av de to-tre mest landbrukspåvirkete vassdragene i hver kommune.

### *Utfordringer*

Blant utfordringer som trekkes frem i undersøkelsene er *uroen knyttet til organiseringen*. Den stadige diskusjonen om hvor ansvaret for vannforvaltningen skal ligge (regionalt folkevalgt nivå eller regionalt statlig nivå), hvilket lover som skal danne hjemmelsgrunnlag for vannforskriften (skal det hjemles i pbl 2008 eller ikke) og de faktiske endringen i organiseringen av vannforvaltningen med regionreformen, oppleves av flere koordinatorene som å ha skapt organisatorisk turbulens sine vannregioner. I intervjumaterialet uttrykker flere av vannregionkoordinatorene at disse endringene har forsinket arbeidet i andre planperiode. Det vises også til at perioden i 2017-2018 med høring av nytt lovforslag og endringer i vannforskriften om å flytte ansvar og oppgaver fra fylkeskommunen og plan- og bygningsloven, førte til at arbeidet med oppfølging av tiltak ble forsinket. Også regionreformen med sammenslåing av vannregioner har ført til uro rundt organisering.

En annen utfordring har vært *manglende kontinuitet grunnet kortsiktige ansettelses og usikker finansiering*. Studien gir klare indikasjoner på at systemet med finansiering av koordinatorene oppleves som uforutsigbart, og er en utfordring for å få vannforvaltningssystemet til å fungere optimalt. Mye taust kunnskap om hvordan koordinatorjobben utføres (brobyggerfunksjonen, mediatorfunksjonen, etc.) forsvinner når man ikke klarer å holde på kompetansen. Arbeidet på samhandlingsarenaene vil nødvendigvis lide under en diskontinuitet. Det kan derfor virke som et stort behov for å sikre økonomiske midler til slike stillinger, og det bør diskuteres om den garantien bør komme fra statlig hold (eventuelt spleiselag). Flere i studien viser til at det er små fagmiljøer og mangel på relevant kompetanse i vannområdene og i kommunene. Det gjør at arbeidet lett faller sammen når noen slutter eller sykemeldes. Videre oppleves det å være nyansatt i vannforvaltningen som ganske krevende, selv med miljøfaglig bakgrunn, og flere etterlyser mer oppfølging fra vannregionkoordinator og vannregionmyndighet.

En tredje utfordring var *ny inndeling av vannforekomster* sent i planarbeidet, sommeren 2020. De fleste vannregionkoordinatorene er tydelige på at den nye inndelingen i vannforekomster har vært krevende, fordi det påvirker grunnlagsmaterialet for arbeidet deres og førte til mye ekstraarbeid. Dels gjorde den nye inndelingen i vannforekomster at Norge fikk svært mange flere, og det gjorde at også kunnskapsgrunnlaget måtte oppdateres.

En fjerde utfordring er knyttet til *sektormyndighetenes gjennomføring av tiltaksprogrammet*. Flere av vannregionkoordinatorene rapporterer at selv om selve samarbeidet og deltakelsen er god, stopper det litt opp når det kommer til tiltak. Da blir sektormyndighetene langt mer forsiktige og

restriktive. Flere oppfatter at det mangler ressurser til tiltaksarbeidet på flere sektorområder, noe som er et politisk spørsmål på sentralt nivå. Tiltaksgjennomføringen blir altså sårbar, fordi den også avhenger av bevilgninger fra statlige myndigheter. Samtidig fremhever flere at det største problemet er at nødvendige tiltak *mangler* i tiltaksprogrammet. Dette inntrykket styrkes av de åpne kommentarene fra VRU-surveyen. Her sier en respondent at det er uheldig at det kun er sektormyndighetene selv som kan løfte inn tiltak på sitt område i tiltaksprogrammet. På den måten får man mangler, som gjør at tiltakslisten i sum ikke er tilstrekkelig for å nå miljømålene.

Når det gjelder kommunene formidles et litt blandet syn. Vannregionkoordinatorene viser til at det i flere vannområder har blitt jobbet godt med å legge inn tiltak. Noen steder har det vært regelmessige møter om miljømål og tiltak som vannområdene har fulgt opp. Utfordringen slik flere vannregionkoordinatorer ser det, er at Vann-Nett hele tiden endrer seg. Da blir det mye rette- og flyttearbeid. Andre vannregionkoordinatorer forteller at det kan være tungt å mobilisere interesse for vannforvaltning i kommunene.

# Summary

Water management in Norway is based on the EU Water Framework Directive, which has been implemented in the Norwegian Water Regulations ("Vannforskriften") from 2007. The objective of the Water Regulations is to provide a framework for setting environmental objectives that will ensure the most comprehensive protection and sustainable use of bodies of water (Section 1). This means enhancing and restoring surface water and protecting it from deterioration, thus fulfilling the objective of reaching good ecological and chemical status (Section 4).

The problem in many countries, including Norway, is that the responsibility for water is fragmented, resting with several public sector authorities. Moreover, river basins often cross a number of municipal and county borders. An important aim of the water management system introduced by the Norwegian Water Regulations is to ensure cooperation and joint efforts to achieve environmental objectives. The Norwegian Environment Agency's website describes comprehensive water management as follows: "On its way from the mountains to the fjords, the water crosses municipal borders, and sometimes county borders and national borders. We must consider the catchment areas as a whole, including watercourses, groundwater and coastal waters."

As part of the research project Wapabat (NFR), the Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) conducted a comprehensive study of the new water management system in Norway, including a survey among all members of the river basin district boards (RBD boards) in 2013. The Norwegian Environment Agency has funded two follow-up studies, one in 2015 and one in 2019/2020. In this way, we have managed to map the planning work through surveys with RBD board members in 2013, 2015 and 2019/2020. In this report, we present the results from the latest survey from 2019/2020, but also compare many of the results with the previous surveys. Furthermore, we conducted a survey among all coordinators of the river basin districts (RBDs) and local catchments (river basin sub-districts) in 2015. We have as such mapped experiences from the same target groups in the first and second planning phases (six-year planning cycles). The report therefore contributes to a *systematic build-up of knowledge* about how well the planning processes work and how this has changed over time. Although there have been many replacements in both river basin districts and catchments, signifying that many of the respondents are new, this survey will capture some of the institutional learning that has taken place. It also maps what the respondents still perceive to be challenging, which can provide a basis for further optimisation of the planning processes. This will be followed up further in the research project EcoGaps (NFR), where surveys will be repeated in 2022/2023.

Several changes took place between the first and second planning periods:

- a) The regional reform merged several river basin districts, reducing the number from 11 to 9. This applied to the RBD "Innlandet og Viken", which became bigger and now includes counties Innlandet, Viken and Oslo. The RBD "Vest-viken" was reduced to cover only the two counties Telemark and Vestfold and changed name accordingly. Furthermore, the RBDs of Troms and Finnmark were merged into one, and the RBDs of "Hordaland" and "Sogn og Fjordane" were merged into the RBD "Vestland".
- b) Changes in the planning cycle: The formal public consultation process for the "planning programmes" and "overviews of significant water management issues" are to be conducted during the same consultation period. The duration of the consultation periods was also shortened from 6 to 3 months.
- c) Several new and precise national guidelines.

In general, the report shows that the informants and respondents perceive that the current water management system leads to better achievement of objectives and an improved water

environment in the long term. The results also show that the Ministry's follow-up of the national agency group's advice on priority improvement measures from June 2016 has yielded results. This includes Item 1 on clearer joint guidelines on participation in planning and implementation, Item 2 on previous governmental clarifications (national ambition levels) concerning conflicts of interests at policy level, Item 8 on a simpler and more effective planning process with merging of consultations, and Item 10 on clarifying roles and responsibilities in the catchments, RBDs and nationally. The main findings are summarised in the following.

### *Organisation and processes*

The key actors (RBD board members, RBD coordinators and catchment coordinators) are predominantly positive to the current organisation of the water management work and processes. The majority (around six out of ten) perceive that the organisation of the river basin districts with associated boards (RBD boards) is appropriate for achieving the objectives of a good water environment. They also think that the changes have improved the organisation of water management. Six out of ten feel that the merging of consultations for plan programmes and significant issues will make it easier to update the water management plans. As many as seven out of ten perceive that a reduced consultation time will streamline the planning processes. In addition, 65 to 100 per cent of the participants think that the newly designed planning programmes and significant issues provide clear expectations, a good overview of topics and the planning process, and describe the actual issues of significance.

### *Better coordination of the river basin district boards*

As regards the coordination function of the RBD boards, the findings from the latest study show a positive development. The share of participants who experience the RBD board meetings as arenas for *information, experience and knowledge sharing* has increased from 70 to 85 per cent. The share of participants who perceive that the meetings function as arenas for *developing a common understanding of the problems* has also increased from 47 to 52 per cent. In addition, there is a slight increase (from 48 to 52 per cent) in the share of participants who think that the RBD coordinators contribute to making the sector authorities more aware of their impact on the aquatic environment.

### *Do the actors report actual changes in each sector?*

As previously mentioned, one of the main challenges lies in the fact that the responsibility for various impacts on the aquatic environment is fragmented and distributed across several public sector authorities' areas of responsibility. The question is therefore whether the water environment objectives are integrated into each authority's objectives and activities, i.e. whether the objectives affect what they *actually* do. The RBD board members, who represent municipalities, county municipalities and state sector authorities, report actual changes in their own activities to a larger extent than in 2015. The findings indicate that the environmental objectives are integrated to a greater degree into the different authorities' work processes.

In addition, the level of conflict between environmental objectives and national sector policy objectives is perceived as being lower than in 2015. The share of participants who perceive that water management work has led to a change in the structure of objectives at the national level has increased from 19 to 28 per cent. , while the share of RBD board members who think that a lack of governmental clarification (national ambition level) complicates regional water management work has decreased from 69 to 61 per cent. In addition, the share of participants who perceive that the premises are still set in each sector has decreased from 51 to 46 per cent.

The findings also indicate that more participants think that the environmental objectives in the Norwegian Water Regulations are relevant to their work. Here, there has been an increase from 79 to 84 per cent. Many also perceive that their own work should follow up on the plans and environmental objectives, if they are compatible with their own objectives, with an increase from

69 to 77 per cent. The share of participants who think that they are obliged to follow up the plan and meet the environmental objectives and proposed measures in their own work has increased from 82 to 87 per cent.

More participant also report changes in their own organisation, such as in the structure of goals and objectives (from 35 to 40 per cent), changes in case handling routines (from 36 to 41 per cent) and in their organisation's prioritisation of measures (from 42 to 47 per cent). The share of RBD board members who perceive that the water management work has led to new measures has increased from 45 to 51 per cent. This indicates that the water management work is now more *integrated into the activities* of municipalities and sector authorities, although interviews with the coordinators also showed that there is still some way to go.

#### *National guidelines provide clear clarification of roles and expectations*

The study clearly shows that the majority of both RBD board members and RBD and catchment coordinators feel that the new national guidelines have been important in clarifying the roles of the different authorities, and represent more specific expectations towards active involvement of the municipalities and sector authorities. The fact that the national guidelines have been so specific in terms of tasks and responsibilities has been helpful, as they are used in dialogue with both municipalities and state authorities. This has had a positive effect on regional coordination.

#### *The water management system has been consolidated*

The participants clearly perceive that the water management system is more consolidated, that awareness has been raised and that the understanding of roles has improved. Several think that the time factor and planning cycles have contributed to greater awareness and participation both among the municipalities and among the state authorities. In those catchments where the work processes and employees have been relatively stable, the participants also assess the work more positively. Continuity among the catchment coordinators is considered a success criterion.

Other more general feedback is that the sector authorities have greater awareness of the need to contribute to the water management work. The figures show a positive development in relation to the kind of obligation the regional water management plan entails for the participating authorities, regardless of which level of management (or sector) they represent. The findings indicate that the water management system has now established itself as an organisational and collaborative practice, which, in turn, contributes to improving coordination.

#### *Skilled catchment coordinators and "bridge-building" river basin district coordinators*

One of the main success criteria identified is the continuity of skilled catchment coordinators ("vannområdekoordinatorer"). This is considered a critical factor for securing support at the local level. A majority of the participants perceive that the coordinators at RBD level are also important. The river basin district coordinators are perceived as having shown leadership across many dimensions (the manager role, broker role, catalyst role and bridge-builder role). The role of bridge-builder in particular is emphasised, among other things for making the objectives and visions of the work visible for the actors to unite behind, and in that they have managed to connect the national and regional work and contribute to securing political backing.

#### *Better collaboration and progression at the local level*

The study indicates that municipalities now work across municipal borders and collaborate on measures, something they would not necessarily have done otherwise. Some river basin districts experience good progression in their work at the local level. However, the main challenge seems to be achieving political backing for the work at local policy level from the mayor and municipal council. This is particularly important for integrating the environmental objectives into the municipalities' water and sewage investments and in their land-use planning. Norway has a decentralised land-use planning system.



The RBD coordinators highlight several changes of practice and in coordination with the local level. An example is that they have managed to prepare a joint draft of planning guidelines across all the RBD management plans. These provide guidelines for municipal land-use planning, which many consider to be an important step towards integrating the environmental objectives into local land-use planning practices.

#### *Good knowledge base and good mapping projects*

The RBD board members consider the knowledge base for the regional water management plans to provide a sufficient basis for selecting measures that can lead to achieving the environmental objectives. The majority also feel that the knowledge base builds on a wide scope of information and knowledge.

The national database "Vann-Nett" is perceived as an important knowledge platform. In the RBD board survey, as many as 88 per cent of the respondents stated that they had visited this online resource. They were also asked to rate the site, and potentially come up with suggestions for improvement. Most participants thought that the database had improved.

#### *Challenges*

Among the challenges highlighted in the surveys is the *organisational turbulence* that occurred when several aspects of the water management system were at stake in 2017-2018. The discussion about where the responsibility for water management should rest (regional elected level or regional state level), and which acts should form the legal basis for the Norwegian Water Regulations and the regional reform, created organisational turbulence. In the interview material, several of the RBD coordinators express that these changes have delayed their work during the second planning period.

Another challenge has been a *lack of continuity* due to short-term employment and uncertain financing. The study gives a clear indication that the system of financing the catchment coordinators is considered unpredictable and represents a hindrance to optimal functioning of the water management system. A lot of tacit knowledge about how the coordinator job is performed (the bridge builder function, mediator function etc.) is lost if a coordinator leaves. It is therefore necessary to secure financial resources for such positions, and it should be discussed whether that guarantee should come from the state. Several in the study also point out that there is a lack of relevant competence in the catchment areas and in the municipalities. This means that the work is prone to collapse if someone leaves their position. Furthermore, the catchment coordinators call for more follow-up from the RBD coordinators and RBD authorities (county municipalities).

A third challenge was the *new delineation of water bodies* late in the planning work in the summer of 2020. This led to a great deal of extra work for the RBD and catchment coordinators and meant that the knowledge base also needed to be updated.

A fourth challenge is related to the *sector authorities' implementation of the measures in the action programme*. Several of the RBD coordinators state that although the actual cooperation and participation is good, it falters to some extent when it comes to implementing the actual measures, as the sector authorities become far more cautious and restrictive. Many perceive a lack of resources for the measures in several sector areas, which is a policy issue at the national level. The implementation of the measures thus becomes vulnerable because it also depends on financing from state authorities. At the same time, several consider the most pressing problem to be that important measures *are missing* from the action programmes. This impression is strengthened by the open comments in the surveys. Here, one respondent states that it is unfortunate that it is only the sector authorities that are able to incorporate relevant measures for their own organisation into the programmes. As such, the list of measures has important

shortcomings, and the sum of measures in total is not considered sufficient to achieve the environmental objectives.

When it comes to the municipalities, the RBD coordinators describe great variation in implementation of the needed measures. The challenge, as several RBD coordinators see it, is to mobilise interest in water management in the municipalities. Another challenge identified is that Vann-Nett is undergoing constant changes.

# 1 Bakgrunn og hensikten med studien

Den helhetlige og samordnede vannforvaltningen i Norge bygger på EUs vanddirektiv, som er gjennomført i den norske vannforskriften fra 2007. Hele Europa arbeider etter samme mal og timeplan for å sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet sitt. Målsetningen i vannforskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene (§ 1), slik at tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand (§ 4).

Problemet i mange land, inkludert Norge, er at ansvaret for vann er fragmentert. Ansvaret ligger under en rekke sektormyndigheters ansvarsområder, og nedbørsfelt krysser kommunegrenser og fylkesgrenser. Gjennom vannforvaltningen som ble etablert med vannforskriften (ikrafttredelse 2007) ønsker man i større grad å få til en helhetlig vannforvaltning. På Miljødirektoratets hjemmeside omtales helhetlig vannforvaltning slik «På sin vei fra fjell til fjord passerer vannet kommunegrenser, og noen ganger fylkesgrenser og landegrenser. Vi må se nedbørsfeltene som en helhet, både vassdrag, grunnvann og kystvann».

NIBR-OsloMet ønsker å følge opp sin studie av arbeidet med de regionale vannforvaltningsplaner i første planleggingsfase 2010-2015, med å gjenta studien i andre planleggingsfase 2016-2021. Denne oppfølgingsstudien har som hovedhensikt å sikre en systematisk erfarings- og kunnskapsinnhenting som kan brukes til det kontinuerlige arbeidet med å forbedre og effektivisere vannforvaltningsarbeidet, slik at det bidrar til å nå målene i vannforskriften og EUs vanddirektiv. Dette vil også bidra til å oppfylle FNs bærekraftsmål 6 om å sikre bærekraftig vannforvaltning, og særlig delmål 6.5 om å gjennomføre samordnet vannforvaltning på alle nivåer.

NIBR-OsloMet gjennomførte i forskningsprosjektet Wapabat, en omfattende studie av den nye vannforvaltningen i Norge. Forskningsprosjektet var finansiert av Norges forskningsråd, mens Miljødirektoratet har finansiert to oppfølgingsstudier, en i 2015 og en i 2019. Studiene har kartlagt planarbeidet gjennom surveyer til alle deltakerne i vannregionutvalgene. Disse ble gjennomført tidlig i plansyklusen, i høringen av «Vesentlige vannforvaltningsspørsmål» i 2013, og helt i slutten av plansyklusen, høsten 2015. I tillegg gjennomførte vi surveyer til referansegruppen, vannregion-koordinatorene og vannområde-koordinatorene, og fire utvalgte vannområdeutvalg i 2013. Denne siste oppfølgingsstudien i 2019 har gjennomført surveyen på samme tidspunkt i planleggingsfasen som ble gjort i første planleggingsfase. Vi ønsker her å studere arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene for andre planperiode (2022-2027), men vil også innhente erfaringer med gjennomføringen av planene fra første planperiode (2016-2021). Ved å kartlegge erfaringer fra de to samme målgruppene i andre planleggingsfase som i første planleggingsfase, vil vi bidra til en systematisk kunnskapsoppbygging om endringer i hvordan planprosessene fungerer. Selv om det har vært mye utskiftninger i både vannregioner og vannområder, slik at mange av respondentene ikke er de samme, så vil denne surveyen fange noe av den institusjonelle læringen som fremdeles oppleves som utfordringer, noe som kan legge grunnlag for ytterligere optimalisering av planprosessene.

Fra første til andre planperiode er det skjedd to endringer. For det første førte regionreformen til at vannregioner også ble sammenslått og justert (se KLDs brev til fylkeskommunene 23.10). Dette gjaldt vannregion Innlandet og Viken, som omfatter: Østfold, Akershus og Buskerud, Oslo, Hedmark og Oppland. Videre ble vannregionene Troms og Finnmark sammenslått til en vannregion med samme navn, og vannregionene Hordaland og Sogn og Fjordane ble sammenslått til Vestland. Antallet vannregioner er nå 9. Samarbeidet mellom fylkeskommunene var forventet å starte før sammenslåingen i 2020. For det andre har det skjedd en endring i plansyklusen, ved at høringen av planprogram og hovedutfordringer for vannforvaltningen (i første planleggingsfase omtalt som «vesentlige vannforvaltningsspørsmål») slås sammen.

De viktige forskningsspørsmålene vil belyse planprosessen frem mot de nye regionale vannforvaltningsplaner i andre planperiode, og vil også innhente erfaringer gjennomføringen av planene fra første planperiode. Forskningsspørsmålene vil omhandle følgende temaer:

1. Samordning av statlige, regionale og lokale myndigheter
2. Demokratisk forankring lokalt og regionalt
3. Måloppnåelse: gjennomføring av vannforvaltningsplanene 2016-2021.

## 2 Gjennomføringen av studien

Prosjektet vil være todelt, og bestå av et prosjekt med gjennomføring av undersøkelsene og et prosjekt med analyse og rapportering av resultat.

Med de nye spørreundersøkelsene har vi i de to første planperiodene gjennomført erfaringsinnhenting gjennom spørreundersøkelser på relativt like tidspunkter i plansyklusen, se oversikt under.

Første planperiode	
2013 (Høring av 'vesentlige vannforvaltningsspørsmål')	Survey til alle deltakere i vannregionutvalg (VRU)
	Survey til alle deltakere i de regionale referansegruppene
	Survey til alle koordinatorene i vannregionene og vannområdene
2015 (Rett før regionalt planvedtak)	Survey til alle deltakere i vannregionutvalg (VRU)
Andre planperiode	
2019-2020 (Under /etter høring av 'Hovedutfordringer for vannforvaltningen')	Survey til alle deltakere i vannregionutvalg (VRU)
	Survey til alle deltakere i de regionale referansegruppene
	Survey til alle koordinatorene i vannregionene og vannområdene
<i>Planlagt våren 2022 (Etter planene er vedtatt av fylkestingene, og godkjent av departementene)</i>	<i>Survey til alle deltakere i vannregionutvalg (VRU) (finansieres av NFR-prosjektet EcoGaps)</i>

I denne rapporten vil vi presentere funnene fra den siste runden med surveyer, altså fra 2019/2020. For mange av spørsmålene har vi tall fra 2015-surveyen, som vi også presenterer, for å se om de nyeste tallene avviker mye fra forrige survey. For enkelte av spørsmålene har vi i tillegg tall fra 2013-surveyen, som vi i noen av kapitlene også presenterer.

### 2.1 Gjennomføringen av surveyene

I følge brev fra KLD til vannforvaltningsmyndighetene 5.juli 2018, skulle vannregionene da starte arbeidet med høringsdokument for planprogram og hovedutfordringer for vannforvaltningen (tidligere omtalt som "vesentlige vannforvaltningsspørsmål"), og legge dem ut på tre måneders høring senest 1.4.2019. Vi ønsket å sende ut en survey rett etter høringsperioden for «Hovedutfordringer for vannforvaltningen». Surveyen ble gjennomført i perioden fra november 2019 til mars april 2020, og gikk til:

*a) Survey til alle deltakere av vannregionutvalgene (VRU):* I de fleste vannregionutvalg sitter det representanter fra ledelsen i kommuner, fylkeskommuner, fylkesmennene og statlige sektormyndigheter. Det varierer imidlertid om alle kommuner er direkte representert eller ikke.

For å sikre tilstrekkelig kommunerepresentanter, ble datamaterialet supplert med svar fra kommunerepresentantene i utvalgte vannområder (13): Midt-Telemark, Aust-Telemark, Drammenselva, Jevnaker, Hurdalsvassdraget/Vorma, Glomma sør, Øyern, Pura, Haugaland, Jæren, Leira-Nitelva, Midt-Finnmark, Alta.

Surveyen ble totalt sendt ut til 788 respondenter i hele landet, og fikk inn 179 svar. Når vi tok bort feilmeldinger ender vi opp med en svarprosent endte opp på 24. Av de som svarte er det 64 prosent som representerer kommuner (både administrativt ansatte og lokalpolitikere) 21 prosent

som representerer statlige myndigheter, 11 prosent som representerer fylkeskommuner og ca 5 prosent som representerer andre aktører.

*b) Survey til koordinatorene i vannregionene og vannområdene:* Det vil være viktig å sammenlikne erfaringene fra koordinatorene i vannregionene og vannområdene, både med hverandre, men også med erfaringene fra første planrunden (2015). Vi sendte våren derfor ut mange av de samme spørsmålene til denne respondentgruppen som vi gjorde i første planrunde. Surveyn ble sendt ut til 77 koordinatører våren 2020, og fikk 36 svar. Når vi tok bort feilmeldinger, endte vi opp på en svarprosent på 50.

*c) Survey til regionale referansegrupper:* I de regionale referansegruppene sitter representanter fra en rekke organisasjoner fra sivilsamfunn, miljøorganisasjoner og næringsliv. Vi ønsket her å basere utsendelsen på vannregionenes egne e-postlister. Dette var vanskeligere enn vi hadde sett for oss, både fordi vannregionene gikk fra 11 regioner til 9, men også fordi ikke alle referansegruppene synes å være aktive. Til slutt fikk vi sendt ut til listene til seks regionale referansegrupper våren 2020, totalt 187 respondenter. Men det kom inn kun 32 svar, noe som gir en lav svarprosent (17). Vi har derfor valgt å ikke bruke materialet aktivt i denne rapporten.

## 2.2 Kvalitative intervjuer

For å supplere datamaterialet fra spørreundersøkelsene gjennomførte vi høsten 2020 informantintervjuer med vannregionkoordinatorene i 8 av 9 vannregioner: Agder; Innlandet og Viken; Møre og Romsdal; Nordland og Jan Mayen; Rogaland; Troms og Finnmark; Vestfold og Telemark; og Vestland. Tilsammen har vi intervjuet 12 representanter fra de 8 vannregionene. Intervjuene ble gjennomført som halvstrukturerte intervjuer i møter på Teams. Hensikten med intervjuene var å samle utdypende informasjon om hvordan vannregionkoordinatorene har arbeidet, deres erfaringer fra vannforvaltningen de siste fire årene samt vurderinger av progresjon og eventuelle utfordringer.

Følgende hovedtema og spørsmål ble dekket i intervjuguiden:

- Erfaringer med den nasjonale godkjenningen i 2016
- Erfaringer med de nasjonale føringene fra 2019
- Om arbeidet med plandokumentene i perioden 2016-2021
- Endringer i intern organisasjon, stab og ressurser
- Om evt. endringer i samarbeid og organisering av arbeidet i vannregionen
- Evt. praktiske endringer i arbeidet som følge av endringer i vannforskriften, herunder presisering av ansvar/roller og hjemling i naturmangfoldloven
- Status for kunnskapsgrunnlaget
- Vurderinger av progresjon
- Om gjennomføringen av vedtatte planer

Intervjuene ble tatt opp elektronisk og deretter transkribert. Etter transkribering ble opptakene slettet.

## 3 Hensiktsmessig organisering?

### 3.1 Endring i organisering

#### 3.1.1 Oversikt over endringer

I andre planleggingsfase (2016-2021) har selve organiseringen av vannforvaltningsarbeidet vært et fortløpende tema. Tidlig i perioden ble det kjent at regjeringen vurderte å gjøre endringer i organiseringen av arbeidet i vannregionene, og i 2017 kom høringsforslaget som ledet til Prop. 93 L (2017-2018), «Endringer i naturmangfoldloven (hjemmel for gjennomføring av vanndirektivet)». I høringsutkastet foreslo Klima- og miljødepartementet å samle oppgavene som vannregionmyndighet hos noen utvalgte fylkesmannsembeter, dvs. nåværende Statsforvalteren. Forslaget gikk ut på å flytte oppgavene som vannregionkoordinator fra fylkeskommunen til Fylkesmannen. Miljødirektoratet skulle, i samråd med andre berørte direktorater, utarbeide forslaget til oppdaterte vannforvaltningsplaner. Dette var altså et forslag om *sentralisering* av den regionale vannregionmyndigheten, fra folkevalgt regionalt nivå (fylkestinget som øverste myndighet) til regionalt statlig nivå.

Videre ble det foreslått at de regionale vannforvaltningsplanene ikke lenger skulle være regionale planer etter plan- og bygningsloven (2008). Forslaget innebar å fjerne plan- og bygningsloven som hjemmelslov for vannforskriften.

Forslagene ble ikke vedtatt. Lovforslaget som ble vedtatt av Stortinget og gjort gjeldende i naturmangfoldloven, og med påfølgende endringer i vannforskriften fra 1. januar 2019, innebar følgende hovedpunkter for endringer i organisering:

- Gjennomføringen av vanndirektivet hjemles i naturmangfoldloven, i tillegg til at eksisterende hjemler i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og vannressursloven opprettholdes.
- Vannforskriften §§ 15 og 18: Fylkesmannens miljøfaglige rolle og ansvar for å oppdatere kunnskapsgrunnlaget og koordinere overvåkning og registrering av overvåkningsdata i Vann-Nett presiseres.
- Vannforskriften § 22: Statlige organers og kommunenes rolle i vannforvaltningen tydeliggjøres ved å presisere at de har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres ansvarsområder, jf. plan- og bygningsloven § 8-3. Statlige myndigheter har et særlig ansvar for å påse at oppdatering som angår eget ansvarsområde ligger innenfor nasjonale føringer før og etter høring.
- Vannforskriften § 29: Direktoratenes rolle ved godkjenningen av planene formaliseres gjennom presiseringen: «Vedtatt oppdatert vannforvaltningsplan oversendes til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet skal i samråd med NVE og andre berørte direktorater sikre at nasjonale føringer innenfor det enkelte direktorats ansvarsområde er fulgt opp, og at forskriftens krav er fulgt»

Endringene i vannforskriften i januar 2019 ble fulgt opp av nasjonale føringer for vannforvaltning i mars 2019, med utdypende fellesføringer om ulike myndigheters bidrag i arbeidet, og konkrete føringer for ulike tema og sektorer<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.vannportalen.no/regelverk-og-foringer/nasjonale-foringer/nasjonale-foringer-for-arbeidet-med-oppdatering-av-de-regionale-vannforvaltningsplanene-2019/>

Regionreformen resulterte også i endringer av vannforskriften i 2019, med ikrafttredelse fra 01.01.2020. Disse endringene omfattet følgende hovedpunkter:

- Endringer i inndeling i vannregioner fra 11 til 9: Innlandet og Viken; Vestfold og Telemark; Agder; Rogaland; Vestland; Møre og Romsdal; Trøndelag; Nordland og Jan Mayen; Troms og Finnmark. Endringene trådte i kraft i 2020, og for fleste vannregionkoordinatorene betydde dette en videreføring av deres eksisterende rolle. Vannregion Vestfold og Telemark var tidligere del av vannregion Vest-Viken med Buskerud som vannregionmyndighet, og tok fatt på oppgaven uten tidligere erfaring som vannregionmyndighet. Buskerud ble slått sammen med tidligere vannregion Glomma (nåværende vannregion Innlandet og Viken) slik at de eksisterende vannregionkoordinatorer der fikk et vesentlig større geografisk ansvarsområde. Vannregionene for henholdsvis Finnmark og Troms ble slått sammen, og de respektive vannregionkoordinatorene gikk sammen i en felles organisatorisk enhet. Vannregionene for Hordaland og Sogn og Fjordane ble slått sammen, og også her gikk de respektive vannregionkoordinatorene gikk sammen i en felles organisatorisk enhet. Ikke minst førte den nye inndelingen til at mange vannregioner fikk flere vannområder, og slik en noe større samordningsoppgave.

Den nasjonale direktoratsgruppen hadde i 2015 gjennomført en grundig og systematisk evaluering av planarbeidet 2010-2015, og oversendt råd om 12 prioriterte forbedringstiltak til departementene i juni 2016<sup>2</sup>:

Statlig styring:

1. Tydeligere fellesføringer om deltakelse i planarbeid og gjennomføring
  2. Tidligere avklaring av nasjonale målkonflikter
  3. Tilstrekkelige ressurser til bedre kunnskapsgrunnlag, planarbeid og gjennomføring av tiltak
- Arbeidet i vannregionene
4. Harmonisert og stabil koordinering i vannområdene
  5. Redusert detaljeringsgrad i planarbeidet
  6. Tydeligere prioritering i vannforvaltningsplaner og tiltaksprogrammer
  7. Bedre informasjon og tilrettelegging for medvirkning
  8. Enklere og mer effektiv planprosess
  9. Bedre samordning med andre planer etter plan- og bygningsloven

Veiledning og verktøy

10. Tydeliggjøre roller og ansvar i vannområdene, vannregionene og nasjonalt
11. Revidert og forbedret veiledning
12. Videreutviklet og forbedret Vann-nett

Endringene i vannforskriften supplert med nasjonale føringer representerte departementets oppfølging av direktoratsgruppens råd nr 1 om tydeligere fellesføringer om deltakelse i planarbeid og gjennomføring, nr 2 om tidligere avklaring av nasjonale målkonflikter, og nr 10 om å

---

<sup>2</sup> <https://www.vannportalen.no/organisering2/nasjonal-vannforvaltning/direktoratene-og-direktoratsgruppen/forslag-til-forbedring-av-vannforvaltningen/>



tydeliggjøre roller og ansvar i vannområdene, vannregionene og nasjonalt. Flere av de andre rådene er også fulgt opp, noe vi kommer tilbake til under de enkelte tema.

I tillegg ble det gjort en endring i inndeling av vannforekomster i 2020, altså sent i planleggingsfasen. Denne endringen fikk innvirkning for oppdatering av kunnskapsgrunnlaget og for koordineringsarbeidet.

Endringene som er blitt gjort har bidratt til at Miljødirektoratet selv vurderer at de nå skårer høyere på FNs bærekraft-indikator 6.5.1 «Degree of integrated water resources management» (Miljødirektoratet rapport M-1681, 2020: 11-12<sup>3</sup>). Indikatoren måler i hvilken grad landene har fått på plass fungerende rammer for en god vannforvaltning: politisk og juridisk, deltakelse og medvirkning, forvaltningsverktøy og finansiering. De endringene som har hevet skåren er:

- Endringene i vannforskriften fra 1.1.2019 som tydeliggjør roller og ansvar for involverte myndigheter,
- De nasjonale føringene for vannforvaltningen fra mars 2019 som omfatter fellesføringer om deltakelse, og dessuten spesifikke føringer for spesifikke tema slik at ingen relevant sektor nå er holdt utenfor vannforvaltningen,
- At samarbeidet med Sverige er styrket gjennom en bilateral samarbeidsavtale,
- At vannregionene og vannområdene har lært mye fra forrige planperiode.

### 3.1.2 Vurdering av endringsprosessene

Vi skal senere i rapporten dykke ned i hvordan ulike aktører vurderer de ulike endringene, men det er nødvendig å også rapportere om informantenes tilbakemeldinger på de omfattende endringene og diskusjoner som har vært om potensielle endringer.

I Miljødirektoratets rapport M-1681 (2020) fremgår det at det høsten 2017 ble skapt stor usikkerhet grunnet høring av forslag til omorganisering, som også utløste tap av mye kompetanse i vannregionene og vannområdene. Dette blir også trukket frem i intervjuene i vår studie. Mange informanter opplevde diskusjonen på nasjonal nivå fra sommeren 2016 til høsten 2018 som å ha skapt stor organisatorisk turbulens i vannregionene, og for å ha satt viktig arbeid på vent. Diskusjonene var knyttet til flere punkt. For det første for hvilket forvaltningsnivå som skulle være vannregionmyndighet, om det skulle ligge på regionalt folkevalgt nivå (fylkeskommunen) eller på regionalt statlig nivå (fylkesmannen, nå statsforvalteren). For det andre dreide diskusjonen seg om hvilke lover som skal danne hjemmelsgrunnlag for vannforskriften. Mer spesifikt var det uenighet om forskriften skulle hjemles i plan- og bygningsloven (2008) eller ikke, altså om den regionale vannforvaltningsplanen skulle ha status som en regional plan etter plan- og bygningsloven (2008). For det tredje var det diskusjon rundt de faktiske endringene i organiseringen av vannforvaltningen med regionreformen. I intervjumaterialet uttrykker flere av vannregionkoordinatorene at disse endringene har forsinket arbeidet i andre planperiode. Én informant forklarer:

*«Alle disse endringene i ansvar og forslag om endringer i ansvar har forsinket veldig mye arbeid, .. på alle nivåer (...) Og selvfølgelig, den høringsperioden hvor det var foreslått endringer forsinket arbeidet veldig mye. I andre vannregioner var det folk som byttet jobb, så det har påvirket en del.» (Intervju 27.10.2020)*

Informantene forteller at regionreformen har påvirket vannforvaltningsarbeidet på ulikt vis.

<sup>3</sup> <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1681/m1681.pdf>

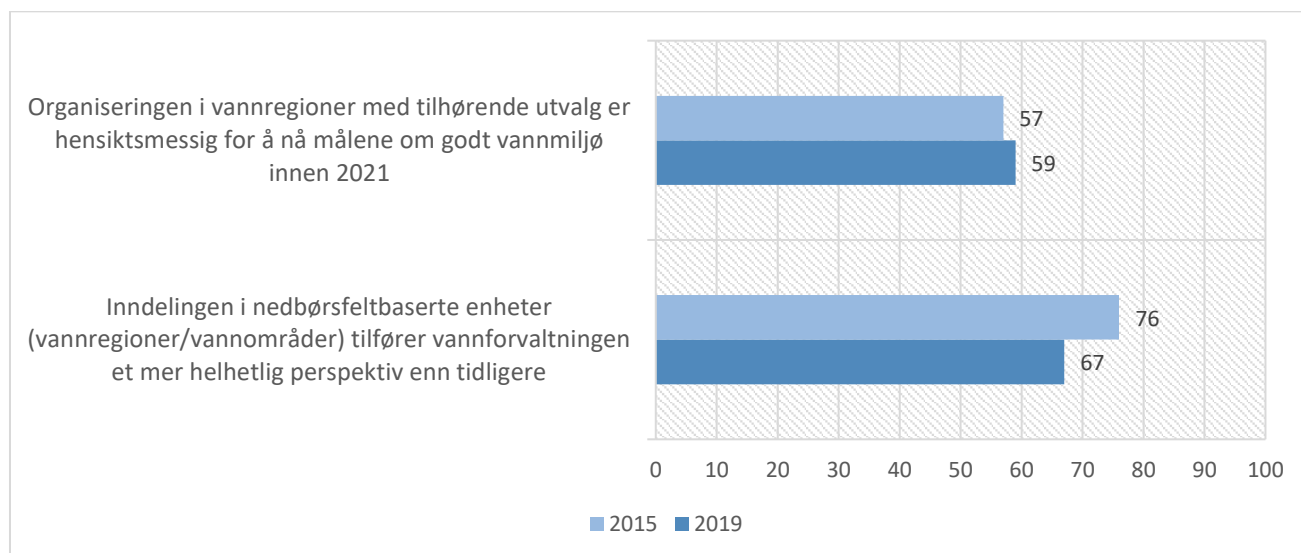
- I én vannregion har det vært utfordringer i det politiske samarbeidet på tvers av den gamle fylkesinndelingen.
- I en annen vannregion oppfattes sammenslåingen av fylkeskommunene som ganske inngripende organisatorisk. En fylkessammenslåing krever nye systemer, ny ledelse på alle nivåene, og i noen tilfeller større vannregioner.
- En vannregion måtte ta fatt på den nye planleggingsfasen uten å besitte kompetanse og erfaring fra rollen som vannregionmyndighet i forrige planleggingsfase.

## 3.2 Hvordan vurderes organiseringen?

### 3.2.1 Hensiktsmessig organisering i vannregioner og vannområder?

I spørreundersøkelsen i 2015 ble respondentene i vannregionutvalgene, som omfatter representanter fra kommuner, fylkeskommuner og statlige sektormyndigheter, spurt om hensiktsmessigheten til organiseringen av vannforvaltningen. De samme spørsmålene ble gjentatt for den samme gruppen i 2019, og i figuren under er svarene sammenstilt.

Figur 3.1: Andel som svarer «Helt enig» eller «Nokså enig» (VRU 2015: 231, VRU 2019:179)



Et flertall av deltakerne i vannregionutvalget opplevde at organiseringen i vannregioner med tilhørende utvalg var hensiktsmessig for å nå målene om godt vannmiljø, 57 prosent i 2015 og 59 prosent i 2019. Selv om økningen ikke er signifikant, markerer det at et stabilt flertall opplever organiseringen som hensiktsmessig. Et enda større flertall av respondentene sier seg enig i at inndelingen i et mer økosystembasert prinsipp, mer spesifikt nedbørsfeltbaserte enheter (vannregioner og vannområder) tilfører vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv enn det man hadde tidligere. Selv om det er en liten nedgang i siste undersøkelse, så er det et solid flertall på 67 prosent som sier seg enig i utsagnet.

Også koordinatorsurveyen styrker dette inntrykket. Surveyen gikk både til vannregionkoordinatorerne og til prosjektlederene/koordinatorerne av vannområdene. Av alle koordinatorene var det 61 prosent som sa seg helt eller nokså enig i at organiseringen er hensiktsmessig for å nå miljømålene. Så mange som 86 prosent av koordinatorene sa seg enig i at nedbørsfeltbaserte enheter tilfører vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv enn tidligere. I

intervjurunden med de åtte vannregionkoordinatorene er det samstemt støtte for den nedbørsfeltorienterte organiseringen.

Det er en gjennomgående oppfatning blant informantene i intervjurunden at vannregionutvalgene er for store til operativt arbeid, og at de bærer preg av enveiskommunikasjon. Den største vannregionen Innlandet og Viken har 21 vannområder og omfatter 150 kommuner. Møtearenaen bærer derfor preg av å være store «konferanser». Store vannregionutvalgsmøter gjør også det blir uklart hva som er utvalgets praktiske funksjon. En informant bemerker at sektormyndighetene er usikre på hvilke saker som egner seg til å bli lagt fram. Størrelsen er en av grunnene til at arbeidsutvalgene (AU) møtes mye oftere enn vannregionutvalgene, i følge vannregionkoordinatorene, med unntak av Troms-Finnmark som foreløpig har valgt å ikke ha AU. De fleste vannregionkoordinatorene mener at arbeidsutvalget er en mer funksjonell og hensiktsmessig arena for operativt arbeid og problemløsning. Fordi arbeidet har en sterk faglig karakter oppfattes den administrative/faglige koordineringen som skjer i arbeidsutvalgene som veldig viktig. I tillegg skjer det faglige arbeidet i bilaterale møter, og gjerne i faggrupper vis-a-vis vannområdene og kommunalt nivå.

Utfordringen med størrelsene til vannregionutvalgene gjør at det er vannområdenivået som trekkes frem som den viktigste arenaen. Organiseringen i vannområder med vannområdekoordinatorer blir sett på som avgjørende for å sikre en nødvendig oppfølging og forankring i kommunene. Dette ser vi blant annet i Innlandet og Viken, som har valgt å la vannområdeutvalgene være det viktigste nivået for politisk forankring. Kommentarer i surveyen trekker fram at vannforvaltningen, særlig i vannområdene, gjør at kommuner samarbeider om tiltak på tvers av kommuner – noe de ikke nødvendigvis ville gjort ellers. Det at flere nå har fått på plass en organisering i vannområdene, med vannområdekoordinatorer og vannområdeutvalg, er noe av det som trekkes fram som mest positivt i intervjuene.

Et gjennomgående mønster i datamaterialet vårt er at et viktig suksesskriterium, både på vannregion- og vannområdenivå, er at *kontinuitet* i organisering og hvem som deltar på arenaene. Der dette har vært stabilt, vurderes også arbeidet mer positivt enn der det har vært problemer. Selv om flere vannområder- og vannregioner har opplevd ustabilitet, så oppleves organiseringen generelt som mer stabil, hvor flere faste ansvarspersoner er på plass, noe som over tid ser ut til å ha styrket flyten i arbeidsprosessen. Som en vannregionkoordinator sier;

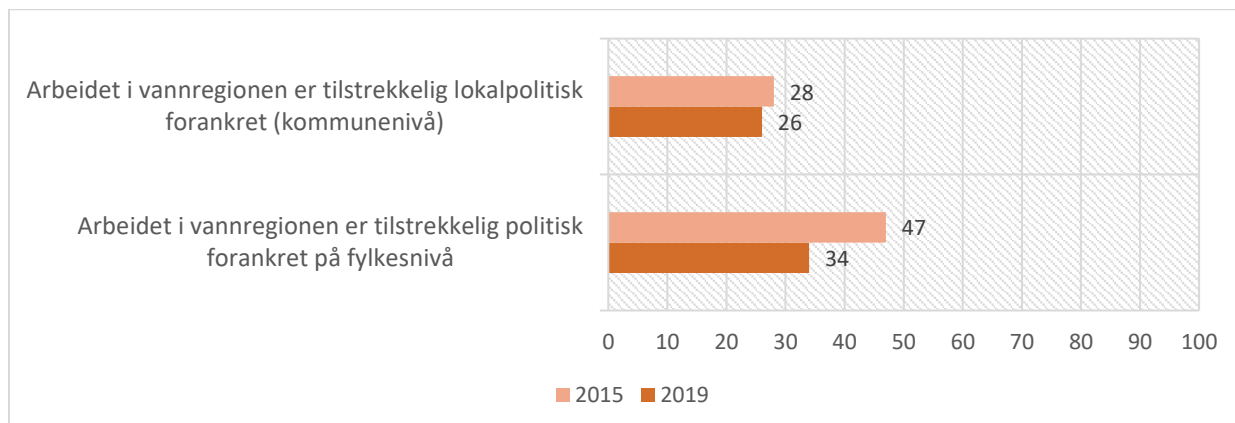
*«Tidligere innkalte vi sektormyndigheten til møtet, nå har vi navngitte personer. Det gjør det mindre kronglete. Mange har også en vara, så det gjør det lettere og det er på en måte et fast forum som møtes» (Intervju 27.10.2020).*

Å ha faste representanter som møter fra sektormyndigheter, kommuner og fylkeskommuner, ser derfor ut å være en viktig faktor.

### **3.2.2 Sikrer organiseringen politisk forankring lokalt?**

Fungerer så arenaene og arbeidsprosessene som er etablert i vannregionene og vannområdene som en arena hvor både det faglige og politiske nivået møtes? Både fylkeskommune og kommuner er styrt av folkevalgte lederskap. Er dette politiske nivået aktivt inne i prosessene, og er den politiske forankringen sikret? I surveyen la vi inn spørsmål om dette, som vises i figuren under.

Figur 3.2: Andel VRU-respondenter som vurderer arbeidet i vannregionen som å være tilstrekkelig lokalpolitisk forankret. Andel som sier seg «Helt enig» og «Ganske enig» (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179).



Figuren viser klart at respondentene ikke vurderer at arbeidet er tilstrekkelig politisk forankret, verken på fylkesnivå eller kommunenivå. Kun en fjerdedel av respondentene (26 prosent) opplever at arbeidet er tilstrekkelig forankret på kommunenivå, og kun en tredjedel (34 prosent) opplever at det er tilstrekkelig politisk forankret på fylkesnivå. Dette vurderer vi som en svært lav andel. På disse spørsmålene ser vi dessuten en liten nedgang fra 2015 til 2019, til tross for at vannforvaltningssystemet har fått «satt seg» mer på disse fire årene<sup>4</sup>.

Resultatene fra koordinatorsurveyen er overraskende like. Surveyen gikk både til vannregionkoordinatorene og vannområdekoordinatorene/prosjektlederne, og svarene gjengis samlet. En fjerdedel av koordinatorene (25 prosent) opplever at arbeidet i vannregionen er tilstrekkelig lokalpolitisk forankret, mens en tredjedel (36 prosent) opplever at det er tilstrekkelig politisk forankret på fylkesnivå. De sammenfallende oppfatningene til VRU-medlemmene og koordinatorene styrker funnene. Manglende politisk forankring ser dermed ut til å være en av de viktigste utfordringene ved dagens vannforvaltningssystem vi finner i denne studien. Vi skal se nærmere på hvordan respondenter og informanter utdyper dette.

*Hvordan involveres politikere på arenaene?* En utfordring som trekkes frem er at vannregionutvalgene er for store til at kommunepolitikere vurderer dem som interessante arenaer. Som en respondent skriver «Det er vanskelig å få politikere og ulike fagavdelinger til å forstå at dette også angår dem» når det blir så store arenaer. Det er derfor vannregioner som har valgt å utvikle avviklet direkte politisk deltakelse fra hver enkelt kommune. I stedet har det en organisering på vannområdenivå som består av en politisk valgt vannområdeleder og den faglige vannområdekoordinatoren. Disse to deltar og representerer sitt vannområde i vannregionutvalget. En av de vannregionene som har gjort dette er den største vannregionen Innlandet og Viken. Den har 21 vannområder og omfatter 150 kommuner som helt eller delvis har arealer innenfor vannregionen. Ved å flytte politisk representasjon fra kommunenivå til vannområdene har Innlandet og Viken tilpasset organiseringen av arbeidet til vannregionens egenart og behov.

Men i noen vannregioner, som har hatt vannområder med politisk representasjon gjennom styringsgrupper, så har dette blitt vurdert som i overkant omstendelig. Et eksempel er Nordland, som inntil videre har valgt bort den politiske organiseringen på vannområdenivå, og heller fokuserer på politisk deltakelse og forankring gjennom vannregionutvalgene. De har imidlertid ikke et like stort vannregionutvalg som Innlandet og Viken. Samtidig varsler Nordland at de vil ta opp spørsmålet om politisk forankring i høringsrunden av vannforvaltningsplanene i 2021, og her få innspill til hva som kan være hensiktsmessig organisering. Det er altså et viktig organisatorisk

<sup>4</sup> Siden svarprosenten er lav, er ikke denne endringen signifikant.

spørsmål – som ikke har gått seg helt til ennå – hvilket nivå hovedtyngden av politisk representasjon fra kommunene bør ligge.

*Politisk forankring skjer også på andre måter.* I intervjuene går det frem at politisk forankring ikke kun sikres gjennom direkte, politisk deltakelse på arenaene. Fordi vannforvaltningsarbeidet har en sterk faglig karakter skjer mye forankringsarbeid gjennom vannområdekoordinatorene, som gjennom egne prosesser og dialog vis-a-vis den enkelte kommune bidrar til kommunal oppfølging. Informantene er derfor opptatt av at vannregionutvalgene ikke er noe vedtaksorgan, men at den endelige politiske behandlingen må skje i hver kommune eller fylkeskommune. Da er det viktig med god faglig-politisk forståelse. For eksempel påpeker én informant at det er viktig å forankre forvaltningsplanen godt politisk i vannområdene, for å få innspill til hva som kan og ønskes prioritert. Derfor må vannområdekoordinatorene og kontaktpersonene i kommunene ha gode rutiner for å forankre arbeidet i sin egen virksomhet/kommuneorganisasjon. Her peker en respondent på at plandokumentene i større grad må kommunisere til politikere og innbyggere, for å styrke den politiske forankringen:

*«Plandokumenter som blir laget må være lettere tilgjengelig for politikere og folk flest. Det var en lærdom vi hadde i forrige runde, at det skapte litt avstand og lite engasjement rundt arbeidet. Dokumentet var så stort og vi brukte en del tid på å forklare og få politikerne og kommunen med på at det der angikk dem. Når arbeidet blir for luftig og dokumentene blir for lange så blir det vanskelig å få dem med på laget rett og slett.» (Intervju 29.09.2020)*

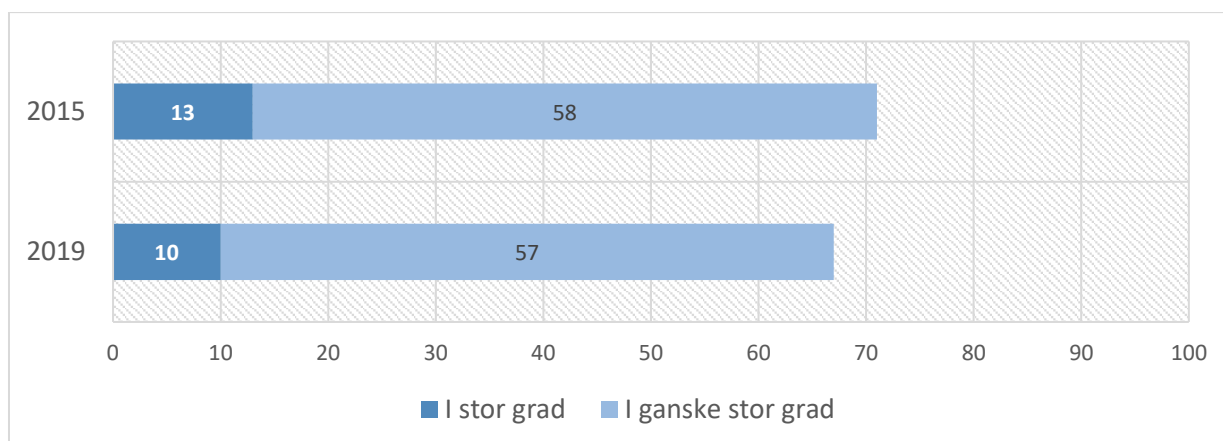
Andre informanter vektlegger det samme, og en foreslår at det å styrke *synliggjøringen av tiltak* kan bidra til økt politisk interesse. For å skape en følelse av framdrift er det viktig å formidle hvilke tiltak som er gjennomført og resultater som er oppnådd. Vannregionkoordinatorene mener en synliggjøring i tiltaksprogrammet av hva som er gjort og hvilke resultater som er oppnådd kan være et godt grep, og at Miljødirektoratet sentralt bør utvikle slike digitale figurer som kan tas i bruk regionalt (Intervju 23.10.2020).

Andre opplever at vannområdekoordinatoren i stor grad forholder seg til saksbehandlere i kommunen, og kommuniserer med dem. Dermed følger de ikke den vanlige «linjen» i kommuneorganisasjonen, og kommuneledelsen med ordfører, rådmann, kommunalsjef faller utenfor. Dette har igjen mye å si for forankringen på ledelsesnivået, som er et svært viktig nivå for å sikre prioritering og gjennomføring av tiltak. Når kommunikasjonen ikke går gjennom politisk og administrativ ledelse, så mener informanten at politikerne i mindre grad følger opp i egen kommune og sørger for fokus, målsettinger og gjennomføring. Og når kommunikasjonen ikke går gjennom administrativ ledelse blir den nedprioritert. Dette er en viktig observasjon, sett i sammenheng med hva vannområde- og vannregionkoordinatorene rapporterer om i sin survey. På spørsmål om deltakelse fra politikerne er viktig for å lykkes i vannforvaltningsarbeidet, svarer 58 % helt enig, 33 prosent ganske enig, og 8 prosent både/og. Dette er nesten samme skår som vi finner i surveyen til vannregionutvalget – men det kan være en indikasjon på at det trengs en større bevissthet rundt betydningen av (lokal)politisk forankring – særlig om arbeidet skal påvirke lokal arealplanlegging og vann- og avløp.

### **3.2.3 Bidrar organiseringen til mer kontakt mellom relevante myndighetsaktører?**

I surveyene har vi spurt hvorvidt organiseringen i slike store nettverks- og samordningsarenaer som vannregionutvalgene og vannområdene er, bidrar til de som relevante myndighetsaktører samhandler mer og bedre. Figuren under viser hvor mange som opplevde at vannforvaltningen, sett under ett, bidrar til at de får kontakt med et bredere spekter av relevante aktører.

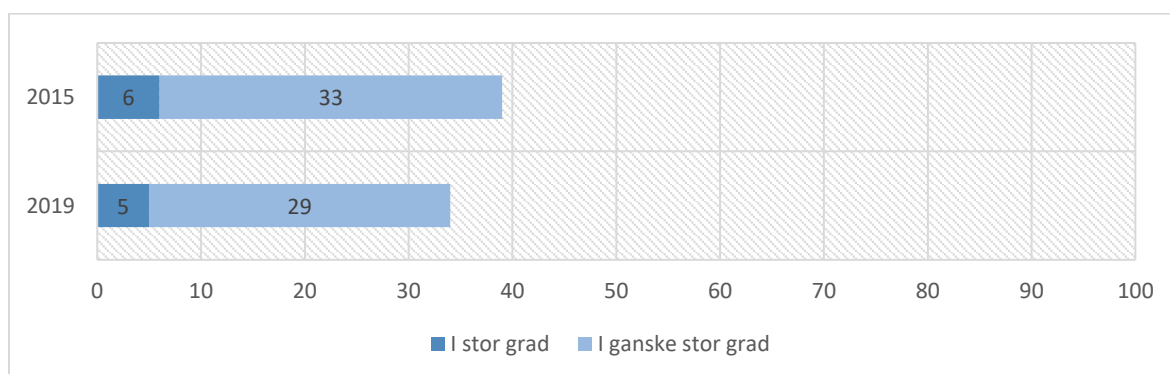
Figur 3.3: I hvor stor grad mener du vannforvaltningen, sett under ett, bidrar til å få kontakt med et bredere spekter av relevante aktører? (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179)



Figuren viser at et stort flertall av deltakerne opplever at de får kontakt med et bredere spekter av relevante aktører gjennom vannforvaltningen, hele 71 prosent oppga dette i 2015 og 67 prosent oppgir det samme i 2019. I surveyen til koordinatorene (både vannregion- og vannområdekoordinatorene) rapporterer en like stor andel, 69 prosent, det samme. Dette er en klar indikasjon på at vannforvaltningen, med både planprosess og formaliserte nettverksarenaer, oppleves å koble relevante aktører for vannforvaltningen.

Noe av utfordringen som ble trukket frem i de tidligere studiene (Hanssen mfl 2016, Hovik og Hanssen 2014, Indset 2020) er at aktørene i vannforvaltningen representerer ulike forvaltningsnivåer i flernivådemokratiet, både nasjonalt nivå, fylkeskommunalt nivå og kommunalt nivå. I det ordinære hierarkisk organiserte flernivåsystemet er flere formelt under-overordnet hverandre. Mye av forventningene til dialogen i vannregionutvalgene og vannområdeutvalgene er derimot knyttet til å se på hverandre som likeverdige parter, som drar i samme retning mot et felles mål. I hvor stor grad opplever så aktørene at vannforvaltningen bidrar til man ser på hverandre som likeverdige parter, på tross av forvaltningsnivåtilhørighet? Figuren nedenfor gir en indikasjon.

Figur 3.4: I hvor stor grad mener du vannforvaltningen, sett under ett, bidrar til at ulike aktører anser hverandre som likeverdige parter, selv om de tilhører ulike forvaltningsnivåer eller sektormyndighet (VRU 2015: 231, VRU 2019:179)



Figuren viser at det er et mindretall som opplever at vannforvaltningen bidrar til at ulike aktører anser hverandre som likeverdige parter, selv om de tilhører ulike forvaltningsnivåer eller sektormyndighet. I 2015 var det 39 prosent som rapporterte dette, og i 2019 var det kun en

tredjedel av respondentene, 34 prosent. Denne tendensen til at forvaltningsnivåtilhørighet ikke «nulles ut» på arenaene, ser vi også igjen i andre spørsmål, som vi skal presentere senere i rapporten.

## 3.3 Kapasitet og ressurser

### 3.3.1 Bemanning og ressursituasjon

I intervjurunden med vannregionkoordinatorerne er det ingen av informantene som vurderer bemanningen og ressursituasjonen som tilstrekkelig. Det gjelder kapasitet og ressurser både til bemanning og fagekspertise, men også til gjennomføringen av tiltak. Dette gikk også frem i åpne svar i surveyen til vannregionutvalgene.

*«Vannregionmyndighetens ressurser er for dårlige til å sikre god arbeidsflyt, dette er et veldig komplekst og bredt arbeidsfelt som berører mange myndigheter. Det er naivt å tro at dette løser seg uten tett oppfølging av myndighetene.»*

Flere vannregionkoordinatorer melder om en ressursknapphet og liten kapasitet i selve organisasjonen, både på vannregion- og vannområdenivå, og hos de statlige sektormyndighetene. Et eksempel er vannregion Innlandet og Viken. Selv om selve organiseringen av arbeidet oppfattes å fungere godt, vurderer de det slik at de samlet sett har færre ressurser nå, enn før regionreformen og sammenslåingen til den større vannregionen Innlandet og Viken. Flere viser til små fagmiljøer. Det gjør at arbeidet lett faller sammen når noen slutter eller sykemeldes. I en vannregion har eksempelvis stillingen som vannregionkoordinator blitt ivaretatt av én person. Da ble det kritisk når vedkommende sluttet og en ny tiltrådte. Omtrent samtidig opphørte to koordinatorstillinger på vannområdenivå. Med en nytilsatt vannregionkoordinator og ubesatte stillinger i vannområdene, ble det vanskelig å ivareta både kontinuitet og oppgaveutføringen. Kommunene gikk fra å ha faste kontaktpersoner som holdt i arbeidet, ivaretok konkrete oppgaver som for eksempel oppdatering i Vann-Nett, og som sørget for forankring kommunalt, til å miste alt dette da vedkommende sluttet (Intervju 28.10.2020). I tillegg bidrar uforutsigbarhet i finansieringen av stillingene til at noen søker andre jobber: En vannregionkoordinator uttaler:

*«Systemet med finansiering av koordinatorerne er uforutsigbart. Vi lager derfor saker på dette hvor vi garanterer at vi siller opp med økonomiske midler fram til 2027 for å bevare kontinuitet i kompetansen og vannområdekoordinatorerne. Det er viktig at kommunene har økonomisk forutsigbarhet. Jeg skriver alltid at det gjelder perioden 22-27 med 2033 i parentes. Så vi garanterer for lønnen her. Det har vært et spleiselag med en prosentmessig fordeling mellom Miljødirektoratet sentralt, Fylkesmannen som bidrar med en sum og så må kommunene bidra litt selv også.» (Intervju 19.10.2020).*

Videre oppleves det å være nyansatt i vannforvaltningen som ganske krevende, selv med miljøfaglig bakgrunn. En informant med bakgrunn fra miljøfaglig arbeid i privat sektor oppfatter fraværet av ansvarsbeskrivelser og tydelige maler som påfallende:

*«Du skal levere samme arbeid som en som har jobbet der i mange år, kvaliteten skal liksom være lik. Men her er det flytende og ikke så mye opplæring og jeg må finne ut av ting selv. Jeg synes at man kunne hatt en fordel av å ha ting litt mer standardisert. Man kunne spart mye tid ved å slippe å finne opp hjulet på nytt hver gang en ny person starter.» (Intervju 27.10.2020)*

I tillegg har det vært en stor utskifting av folk i både vannregioner og vannområder, noe som har komplisert situasjonen ytterligere. Mangelen på kontinuitet har ifølge informanter vært forårsaket av flere ting. For det første har usikkerhet rundt fremtidig organisering og regionreform skapt usikkerhet, noe som førte til at mange søkte seg andre jobber. I tillegg så har posisjonen som

vannområdekoordinator ofte vært midlertidige stillinger. Vannområdearbeidet har derfor vært preget av kortsiktige ansettelser og usikkerhet om hvor permanent finansiering av vannområdekoordinatorerne ville være. Den store utskiftningen har bidratt til lavere kontinuitet enn ønskelig, og har redusert muligheten til å lære av første planleggingsfase. Det har også ført til at det ikke ble det samme drivet i gjennomføringen av vedtatt plan, og at flere vannregioner kom sent i gang med oppdateringen som pågår nå.

Noen av oppgavene må man ha opplæring i, for eksempel Vann-Nett. Også vannregionkoordinatorer med lang fartstid er enige i at Vann-Nett er tungt å betjene og forstå. Det påpekes at Vann-Nett fungerer først og fremst som database, men burde ha blitt utviklet som saksbehandlingsverktøy. Flere informanter trekker fram at den nye inndelingen i flere vannforekomster som kom i 2020 har medført mye ekstraarbeid, blant annet har det ført til mye oppdateringsarbeid i Vann-Nett. Inndelingen i vannforekomster ble endret sommeren 2020. Ny inndeling medførte at eksempelvis Innlandet og Viken fikk 5060 flere vannforekomster. De fleste vannregionkoordinatorerne er tydelige på at den nye inndelingen i vannforekomster har vært krevende, fordi det påvirker grunnlagsmaterialet for arbeidet deres. Vannregionkoordinatorerne ønsker mer kapasitet til å kvalitetssikre data som vi skal ha inn i dokumentene. Både når det gjelder miljømål og tiltak og påvirkninger, oppgir informantene at det er mange påvirkninger som fortsatt mangler tiltak, og at det ikke har vært ressurser til å gå inn og kvalitetssikre alt sammen.

#### *Ressurser til tiltaksgjennomføring*

Når det gjelder kapasiteten til å gjennomføre tiltak kommuniserer flere av informantene at selv om selve samarbeidet og deltakelsen er god, stopper det litt opp når det kommer til tiltak. Da blir sektormyndighetene langt mer forsiktige og restriktive. Et eksempel er lakselus. Her stiller vannregionkoordinatorerne spørsmål ved om det er nødvendig med utsatt frist fram til 2033, slik Mattilsynet har bedt om. Selv om tiltakene for å bekjempe lakselus er kostbare, mener de at problemet med lakselus er løsbart. Et annet eksempel er miljøgifter. Flere av informantene peker på miljøgifter som en vesentlig påvirkning, hvor det er behov for å rydde opp. I én vannregion har enkelte anlegg og verft fått pålegg om opprydding i forurensede sedimenter, men hvor kostnadene oppfattes som krevende for mange, med frykt for konsekvenser for arbeidsplasser i distriktskommuner. Én informant forteller:

*«Så da varslet fylkesutvalget allerede i februar at de ikke ville godkjenne tiltak om miljømål som krevde opprydding utenfor disse verftene, hvis det ikke var garantier for statlig finansiering av slike tiltak. Så nå er jeg veldig usikker på hvordan jeg skal håndtere det i den videre planprosessen egentlig, der har vi hatt møte nå med Fylkesmannen og skal ha flere møter framover. Der blir det mest sannsynlig en uenighet mellom Miljødirektoratet, Fylkesmannen og fylkeskommunen. Og jeg tenker at det beste er å få synliggjort den uenigheten og få en avklaring på departementsnivå.» (Intervju 29.09.2020)*

Flere oppfatter at det mangler ressurser til tiltaksarbeidet på flere sektorområder, noe som er et politisk spørsmål på sentralt nivå. Følgende sitat er ganske illustrerende for hvordan flere oppfatter situasjonen:

*«Hvis du vil gjøre noe med landbruk så må du sette av 100 millioner om du virkelig vil ta fatt på problemstillingen med gjødsellagring. Og på avløp. For det har ikke gått hardt inn i kommunene som jeg har snakket med at dette haster nå. Det er få kommuner i (fylke) som driver med kartlegging av avløp. Miljødirektoratet er opptatt av det, men nasjonen Norge er ikke opptatt av at dette er en stor problemstilling. Det er ikke noen koronaproblemer rundt dette her og det samme med klima.» (Intervju 19.10.2020).*

Tiltaksgjennomføringen blir altså sårbar, fordi den også avhenger av bevilgninger fra statlige myndigheter.



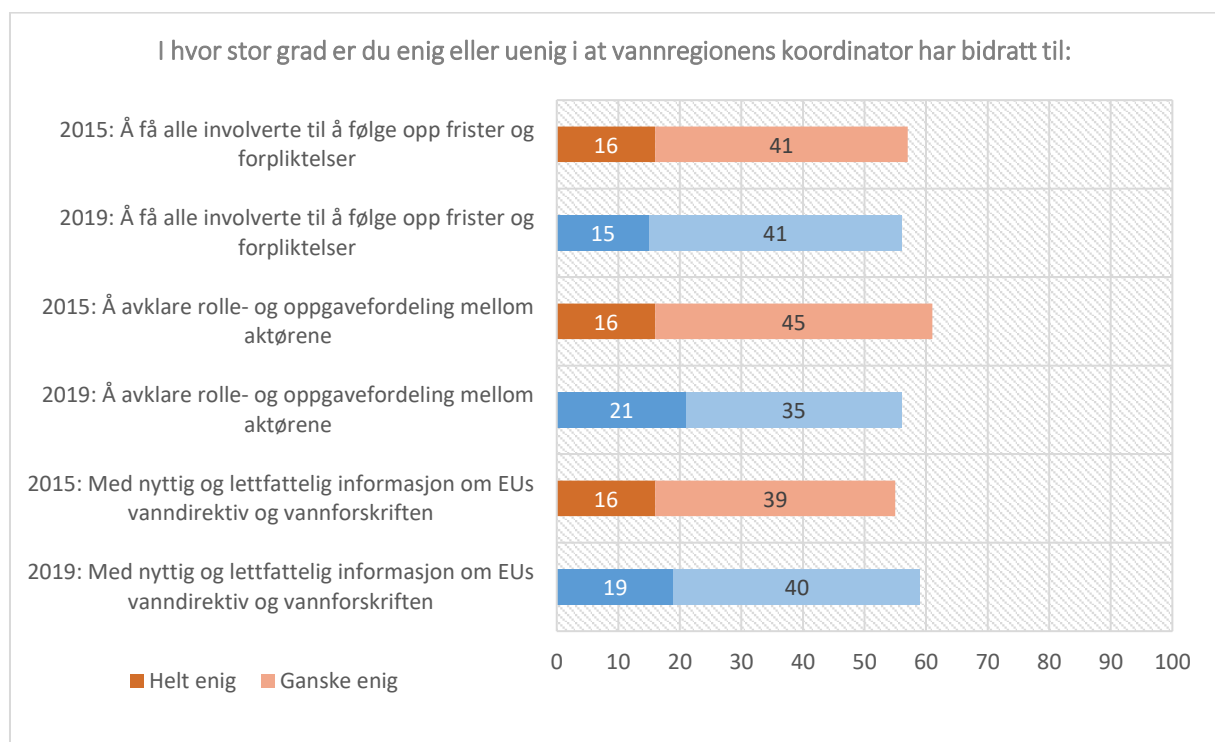
## 3.4 Utøvelsen av rollene til vannregionkoordinatorene og vannområdekoordinatorene/prosjektlederne

### 3.4.1 Hvordan vurderes vannregionkoordinatorenes innsats av andre?

Som tidligere studier har vist er organisering av flernivånettverk, som vannregionutvalgene og vannområdene er, avhengig av gode koordinatorene for å oppnå resultater (Hanssen mfl 2016, Hovik og Hanssen 2015, 2016). I motsetning til lederroller i hierarkiske organisasjoner, har ikke lederne eller koordinatorene av nettverksstrukturer myndighet til å være dirigerende, og de må derfor utøve lederskap på en fasiliterende og katalyserende måte (Vangen og Huxam 2003; Richard-Ferrouddji 2014). Å fylle en slik koordinatorrolle er svært krevende, fordi nettverksstrukturene eksisterer parallelt med hierarkiske strukturer. Vår tidligere forskning på koordinatorrollene i vannforvaltningen viser at koordinatorene på vannregionnivå og vannområdenivå fungerte tilfredsstillende i en svært utfordrende posisjon (Hovik og Hanssen 2015, 2016, Hanssen mfl 2016). Alt i alt viser opplevde et flertall av respondentene i 2015 at koordinatorene utviste lederskap langs alle dimensjonene som var undersøkt. I 2015-undersøkelsen delte vi opp lederskapsrollen til koordinatorene i fire, forvalterrollen, meglerrollen, katalysatorrollen og brobyggerrollen. Det er særlig brobyggerrollen som trekkes frem i de forrige undersøkelsesrundene, blant annet ved å synliggjøre mål og visjoner for arbeidet, som kan forene aktørene (63 prosent av VRU-respondentene sier seg enig i dette) og at de har klart å koble det nasjonale og regionale arbeidet, og bidratt til politisk forankring (over halvparten av VRU-respondentene oppgir dette).

Hvordan er så VRU-representantenes inntrykk av *vannregionkoordinatorene* i 2020, når vannforvaltningsorganiseringen har satt seg mer? Vi presenterer her de nye resultatene, og sammenstiller dem med hva vi fant i 2015. Også nå deler vi denne lederskapsrollen inn i flere elementer: i forvalterrollen, meglerrollen, katalysatorrollen og brobyggerrollen. Først ser vi på spørsmålene som sier mest om forvalterrollen.

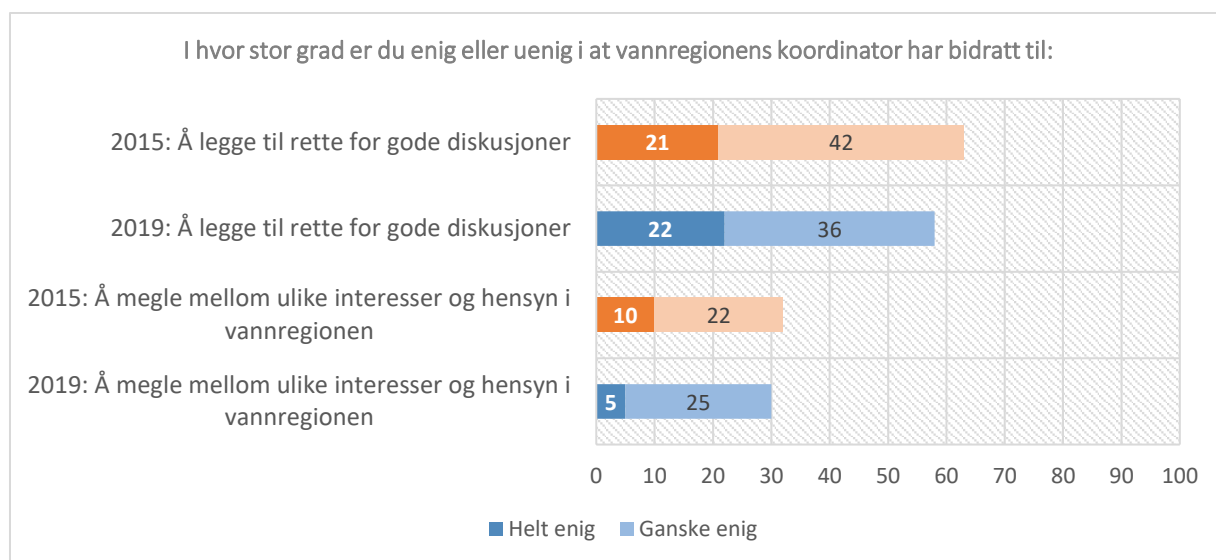
Figur 3.5: Forvalterrollen (VRU 2015: 231, VRU 2019:179)



Figuren viser påfallende stabilitet i hvordan deltakerne i vannregionutvalgene opplever at vannregionkoordinatorene fungerer i rollen. På spørsmål om koordinatorene bidrar til å få alle involverte til å følge opp frister og forpliktelser svarer 57 prosent seg enig i 2015 og 56 prosent seg enig i 2019/2020. Også når det gjelder deres bidrag til å avklare rolle- og oppgavefordeling mellom partene er det et stabilt flertall som er enig, 61 prosent i 2015 og 56 prosent i 2019. Tidligere studier (Hanssen mfl 2016) fant at mange av deltakerne opplevde informasjonen om vannforvaltningen som vanskelig å finne og forstå. Figuren viser at vannregionkoordinatoren oppleves som å bidra med nytt og lettfattelig informasjon til deltakerne i vannregionutvalgene, noe 55 prosent oppga i 2015 og 59 prosent oppgir i 2019/2020.

Da skal vi se videre på et annet aspekt ved vannregionkoordinatorposisjonen, nemlig meglerrollen. Siden vannregionutvalgene samler ulike sektormyndigheter og forvaltningsnivåer rundt samme bord, er det ofte interessekonflikter mellom deltakerne. I en slik situasjon er det viktig å overkomme stillingskriger, og komme over i en dialogsituasjon, og her er en god utøvelse av meglerrollen ofte avgjørende. Figurene under viser resultatene på spørsmål som omhandler en slik rolle.

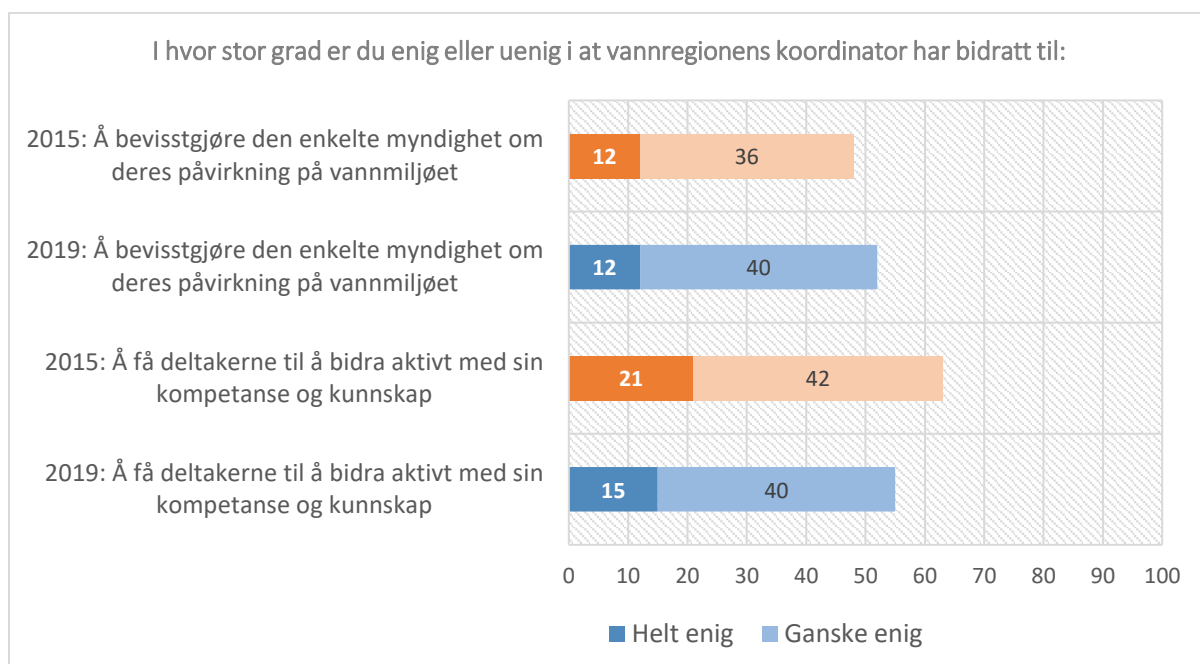
Figur 3.6: *Meglerrollen (VRU 2015: 231, VRU 2019:179)*



Figuren viser interessante tendenser, som er påfallende stabile mellom 2015-2019/2020. For det første oppleves vannregionkoordinatorene å bidra til å legge til rette for gode diskusjoner mellom partene, noe rundt 60 prosent av respondentene oppgir både i 2015 og 2019/2020. Men det andre interessante funnet er at de ikke opplevdes å ta en faktisk meglerrolle i konflikter mellom interesser og hensyn som oppstår på arenaene. Under en tredjedel oppgir dette, både i 2015 og 2019/2020. Dette stemmer med tidligere studier, som peker på at konflikter ofte må opp på nasjonalt nivå for å avklares.

Alle myndighetsorgan skal legge den (omforente) regionale vannforvaltningsplanen til grunn for sin virksomhet (ihht vannforskriften og pbl 2008), men tiltak skal gjennomføres gjennom den ordinære linjen/ myndighetsutøvelsen. Derfor er en viktig del av koordinatorrollen å bevisstgjøre aktørene, på hvordan de påvirker vannmiljøet, og stimulere til at myndighetsaktørene selv legger inn tiltak i tiltaksprogrammet, og gjennomfører dem. Koordinatorrollen bør derfor også være preget å fungere som en katalysator. Opplever så deltakerne i vannregionutvalgene at vannregionkoordinatorene fungerer slik?

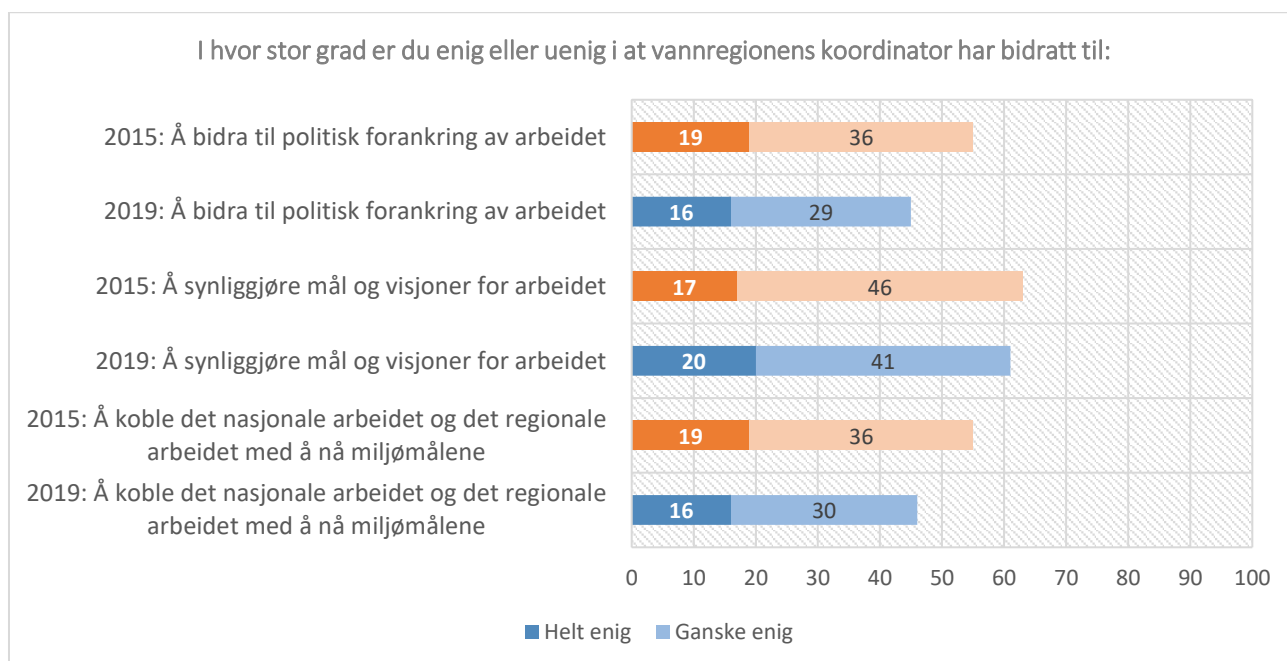
Figur 3.7: Katalysatorrollen (VRU 2015: 231, VRU 2019:179)



Figuren viser at omtrent halvparten av deltakerne i VRU opplever at koordinatorene bidrar til å bevisstgjøre den enkelte myndighet om deres påvirkning på vannmiljøet, noe som forhåpentligvis stimulerer dem til å sette inn tiltak. I tillegg opplever et klart flertall at vannregionkoordinatorene klarer å aktivisere all den kunnskapen og kompetansen som sitter rundt bordet på slike arenaer. 63 prosent oppga dette i 2015 og 55 prosent i 2019. Dette er en viktig del av kunnskaps- og erfaringsutvekslingen i vannforvaltningen.

Så er det en siste dimensjon som er viktig i flernivånettverk (Hanssen mfl 2015, Hanssen mfl 2016), og det er evnen koordinatoren har til å bygge bro vertikalt, mellom forvaltningsnivåer, horisontalt mellom sektorer, og også bygge bro mellom skillet mellom fag og politikk. Vi la derfor inn spørsmål som omhandlet slike brobyggerdimensjoner.

Figur 3.8: Brobyggerrollen (VRU 2015: 231, VRU 2019:179)



Figuren viser interessante tendenser. Det første spørsmålet omhandler brobyggingen mellom fag og politikk. I forrige studie i 2015 (Hanssen mfl 2016) fremhevet informantene at det var en stor utfordring at arbeidet ikke var tilstrekkelig forankret på det politiske nivået i kommunene, og heller ikke alltid i det politiske nivået på fylkesnivå. I surveyen fra 2015 opplever 55 prosent av respondentene at vannregionkoordinatorerne bidrar til å forankre arbeidet politisk, og dermed være bindeledd mellom det faglige arbeidet og de folkevalgte. Denne andelen gikk imidlertid ned i 2019. Selv om nedgangen er relativt liten, er det nå 45 prosent som oppgir det samme.

### 3.4.2 Hva trekker vannregionkoordinatorerne og vannområdekoordinatorerne selv frem som utfordrende ved rollen?

Koordinatorrollene, både på vannregionnivå og vannområdenivå, blir i studien trukket frem som nøkkelposisjoner i vannforvaltningen. Den nye måten å organisere vannforvaltningen på er i stor grad avhengig av deres koordineringsinnsats. Hva peker de selv på som utfordrende (svarene fra de to koordinatornivåene gjengis samlet)?

Koordinatorerne oppgir for det første at det at de anses som å ha en nøkkelposisjon skaper store forventninger til hva de skal oppnå, *som ikke speiles i den kapasiteten de har* – i og med at de ofte bare er en stilling. Som en av dem illustrerer så forventes det mye av koordinatorstillingen, knyttet opp mot: sikre medvirkning og involvering, gi informasjon på vannportalen, til media, foreninger og organisasjoner, involvere lokalpolitikere, kommunal administrasjon, temagrupper, være pådriver overfor kommunene, miljøovervåkning, oppdatere Vann-Nett, få inn innspill til forvaltningsplan og tiltaksprogram, med mer. Flere opplever at tiden ikke strekker til i en slik sektoroverskridende koordineringsrolle. Som en sier, på spørsmålet om hva som er mest utfordrende: «Kapasitet, helt klart! Å betjene en hel region alene er ikke mulig, arbeidet blir derfor haltende og alt for omfattende» (koordinator, survey).

For det andre trekker flere frem at det er utfordrende å *få politikerne til å bli tilstrekkelig interessert* i vannforvaltningsarbeidet. De opplever at det er vanskelig å sikre forankring av arbeidet i kommunene, både hos administrasjonen og lokalpolitikerne. Koordinatorerne opplever at det for det meste er de enkeltpersonene fra kommunene som tar del i vannforvaltningsarbeidet (saksbehandler) som er engasjert, mens det er lite engasjement hos kommuneledelsen – og i andre kommunale sektorer. Det oppleves derfor som en stor utfordring å få kommunene til å sette av nok tid og ressurser til arbeidet, og til å prioritere tiltak.

Koordinatorerne oppgir for det tredje at det kan være svært utfordrende å *få konkrete innspill og tiltak med kostnadsberegninger* fra sektormyndigheter og fagavdelinger i kommunene. Noen trekker frem at VA-sektoren i liten grad gir dem konkrete tiltak med kostnadsberegninger. De bruker dermed mye tid til å bevisstgjøre kommunene (administrasjon) om sine plikter gitt gjennom vannforskriften. De opplever ikke at de i tilstrekkelig grad har kapasitet til å følge opp passive kommuner.

En fjerde ting blir trukket frem er *den pedagogiske utfordringen* det er å formidle kunnskap og forståelse for å bedre vannmiljøet. Dette er også knyttet til den «oversettelseskapasiteten» en koordinator må ha. Det er komplisert fagkunnskap som må oversettes tilstrekkelig til å bli forstått utover fagets stammespråk. Evne til å oversette til et politisk språk er derfor avgjørende. En av koordinatorerne sier; «jeg opplever i høy grad at jeg er blant de få som snakker et forståelig/tydelig språk angående vannforskriften» (koordinator, survey).

For det femte trekker flere vannområdekoordinatorer frem at de *mangler hjelp og veiledning fra vannregionmyndigheten og vannregionkoordinatoren*. En sier at dialogen med vannregionkoordinatoren er minimal, og at dette begrenser ham i sin rolleutøvelse. Det kan altså se ut til at det er behov for å understøtte vannområdekoordinatorrollen. Vi skal derfor se nærmere på hva koordinatorerne selv har kommet med av forslag til hvordan rollen deres kan styrkes.

### 3.4.3 Hvordan kan koordinatrollen styrkes – både på vannregionnivå og vannområdenivå?

Studien vår tyder på at det *særlig* er behov for å styrke og understøtte koordinatrollen på *vannområdenivå*. Denne har ofte tittel prosjektleder eller vannområdekoordinator. Som det ble påpekt ovenfor så opplever en del av vannområdekoordinatorene manglende veiledning og støtte fra de regionale vannregionmyndighetene.

Et knippe av forslag går nettopp på hvordan man kan *understøtte vannområdekoordinatorrollen*. Et av forslagene er å utforme en *opplæringsmanual* for nye vannområdekoordinatorer, slik at det blir lettere å sette seg inn i hva rollen forventes å svare ut – og hvordan man går frem. I tillegg trenger de *hjelp til å forstå rollen sin*, og til hvordan man best kan spille den ut. Noen av respondentene påpeker at de fleste vannområdekoordinatorer er miljøfagpersoner, og ikke skolert til å være formidlere, kommunikasjonspersoner, eller institusjonelle «brobyggere» - slik rollen krever. Ut fra disse forslagene kan det se ut til at en *mentorordning* kunne bidratt til å forstå hva som kreves av en slik koordinerende rolle.

Et annet knippe av forslag omhandler hvordan man kan *bedre samhandlingen mellom koordinatorene* på vannregionnivå og vannområdenivå. Det etterlyses *bedre og mer systematisk dialog* mellom vannområdekoordinator og vannregionkoordinator, og at vannområdekoordinatorer i langt høyere grad *involveres* i planprosessen enn det som skjer i dag. Her etterlyses det også at vannregionkoordinatorer *deltar på møter* vannområdekoordinatorer arrangerer, både for å være informert om hva som skjer i vannområdene, for å understøtte og for å bidra med informasjon. Som en vannområdekoordinator sier; «Å finansiere to stillinger, plassere de ut i vertskommuner, for å så komme med bestillinger/tidsfrister er dessverre ikke slik verden fungerer. Vertskommunene vet ikke hvordan stillingen skal håndteres, og hvis fylkeskommunen har et ønske om at vannforvaltningen skal lykkes, må de ha tid og ressurser til å investere i stillingene de oppretter.». En annen koordinatør opplever å befinne seg i «limbo», ved at fylkeskommunen distanserer seg i form av at de ikke er "arbeidsgiver" og dermed ikke har ansvar. En viktig forbedring kan derfor være at fylkeskommunene ser på seg selv som faglige «arbeidsgivere», selv om vannområdekoordinatorer kan være formelt ansatt andre steder (kommuner, interkommunale samarbeid etc).

Den tredje måten koordinatrollene kan styrkes på, er å *sikre kontinuiteten og øke kapasiteten*. Flere etterlyser at det regionale plan- og prosessarbeidet må prioriteres både internt i egen organisasjon, samt i årlige tildelinger fra staten. Dette for å muliggjøre flere faste stillinger. Særlig kan vannområdekoordinatorstillinger være midlertidige prosjektstillinger, som gjør at verdifull kompetanse som er opparbeidet forsvinner jevnlig. Å sikre kontinuitet i arbeidet, og sikkerhet rundt disse posisjonene er essensielt for den nettverksorganisasjonsbyggingen som vannforvaltningen forutsetter. Enkelte hevder at det trengs en økning av antallet årsverk i vannregionene, gjerne 3 faste pr. region som minimum. I tillegg trekker informanter frem at vannområdekoordinatorstillingene må stabiliseres. Det må sikres faste fulle årsverk i de fleste vannområdene for å få dette til å fungere godt nok lokalt. Derfor foreslås det at en form for langsiktig statlig eller fylkeskommunal garantisum.

Den fjerde kategorien av tiltak som kan bidra til at koordinatrollen blir enklere å inneha - er at *veiledere fra nasjonale myndigheter* kommer i god tid før planarbeidet starter. I den første planleggingsfasen var arbeidet på regionalt nivå sterkt preget av at departementene var for sent ute med å utforme veiledere.

I tillegg etterlyser koordinatørene at informasjonsmaterialet og veilederne klarer å *formidle informasjonen på en forståelig måte*, slik at «oversetterrollen» de har overfor kommunalt nivå blir enklere. De ser for eksempel et behov for at klassifiseringsveilederen kommer i en forenklet

versjon slik at kommunene forstår hva som skal overvåkes. I tillegg foreslås det å forenkle innleggingen av tiltak, for eksempel ved bruk av matriser og regneark.

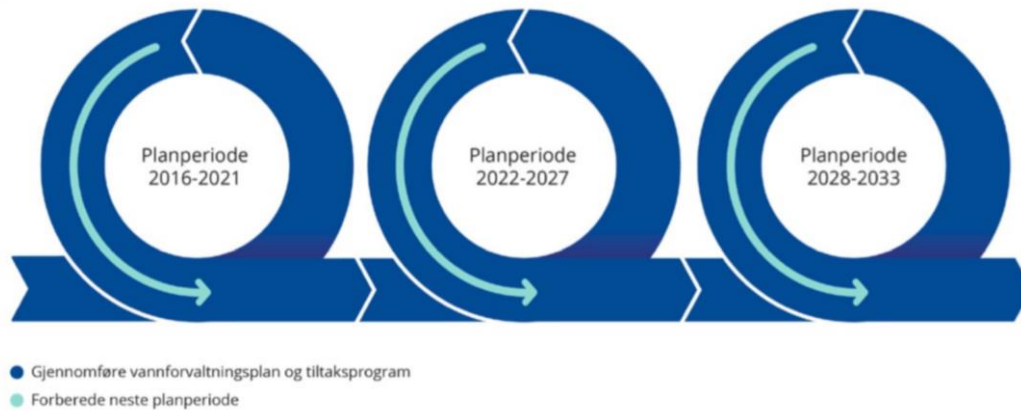
En siste kategori av forbedringsforslag er at planarbeidet på vannområdenivået bør bli mer konkret, og at *drøftingen av konkrete tiltak* kommer allerede tidlig i planprosessen, for her vil de som vannregionkoordinatorer ha en viktig rolle. Enkelte opplever at mesteparten av ressursene er tillagt planarbeidet, og mener ressursene kunne vært disponert på en annen måte: «I dag brukes 99 % av tiden på plandokumenter, og arbeidet knyttet til dette på lokalt/kommunalt nivå. Ressursene må styres på en helt annen måte ved at de lokale vannområdekoordinatorene får styrket sin kapasitet, og at det er finansielle ressurser tilgjengelig, både til kursing lokalt, og ikke minst til undersøkelser/kartlegging/feltarbeid, og ikke minst til gjennomføring av tiltak».

## 4 Erfaringer med vannforvaltningsplanprosess

### 4.1 Plansyklus

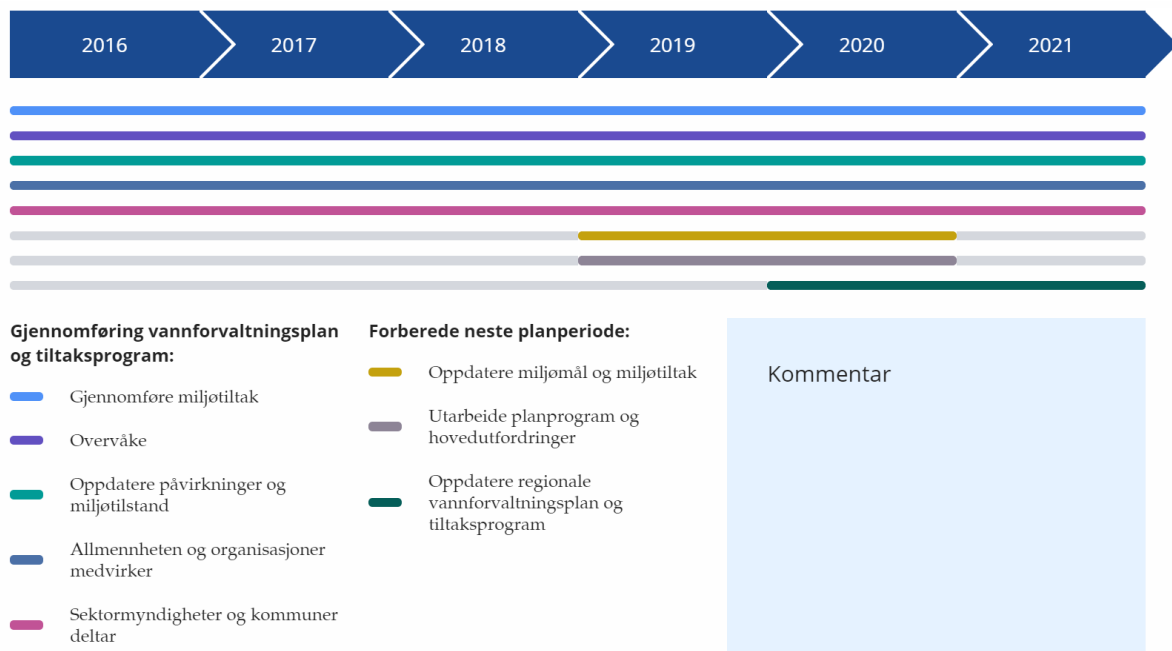
Vannportalen illustrerer de ulike plansyklusene med figuren under.

Figur 4.1: Planperioder for vannforvaltningsplanene (Vannportalen, 3.12.2020)<sup>5</sup>



En plansyklus består altså både av en planperiode (gjennomføringsdel) og en planleggingsfase for oppdatere planene for neste planperiode. De ulike elementene i en plansyklus fremgår av figuren under.

Figur 4.2: Planperioder for vannforvaltningsplanene (Vannportalen, 3.12.2020)<sup>6</sup>



<sup>5</sup> [Plandokumenter, planperiode og plansyklus \(vannportalen.no\)](#)

<sup>6</sup> [Plandokumenter, planperiode og plansyklus \(vannportalen.no\)](#)

Vannregionene har i 2019-2020 vært gjennom en prosess hvor de har laget planprogram for oppdatering av vannforvaltningsplan og revidert oversikt over hovedutfordringer i vannregionen. Etter endring av vannforskriften gjøres dette nå i samme del av prosessen. Planprogrammet og hovedutfordringer skal sendes på offentlig høring senest tre år før ny planperiode begynner. Vannregionmyndigheten skal legge til rette for arbeidet høringen (§§ 21 + 28). Planprogrammet ble sendt på høring 2019, og stadfestet 2019-2020.

I surveyen i 2019-2020 ble det stilt spørsmål rundt erfaringer fra den siste delen av planprosessen og gjennomføring av planperioden 2016-2021, men også om oppstarten av prosessen med å revidere vannforvaltningsplanene til den nye planperioden 2022-2027.

## 4.2 Erfaringer fra plansyklusen 2016-2021

### 4.2.1 Erfaringer med godkjenningsprosessen i forrige plansyklus

Vannforskriften omtaler vanndirektivets «river basin mangement plans» både som vannforvaltningsplaner og som regionale planer for vann etter plan og bygningsloven § 8-1. I motsetning til andre regionale planer har man for vannforvaltningsplaner benyttet den muligheten som, pbl § 8-1 gir til at Kongen (regjeringen) kan gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold, organisering og om planen skal godkjennes av Kongen.

Vannforskriften § 29 gir Klima- og miljødepartementet myndighet til å foreta endelig godkjenning av planene, i samråd med Olje- og energidepartementet. Departementsgodkjenning følger av pbl, og er spesifisert i vannforskriften. Dette kan sees på som et viktig grep for å sikre den vertikale samordningen som pbl § 1-1 omtaler som et formål med planlegging: at planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Det innebærer altså ingen overføring av statlige oppgaver eller myndighet til fylkeskommunen/vannregionmyndigheten, eller at regionalt folkevalgt nivå kan fravike nasjonale rammer/føringer. Regionalt handlingsrom er derfor gitt innenfor nasjonale rammer/føringer, og størst for de oppgaver som er delegert til regionalt eller lokalt nivå.

Intervjumaterialet fra denne intervjurunden – og fra tidligere intervjurunder – tilkjenner at det med et system med regional plan med departementsgodkjenning kan oppstå spenninger i praksis. En av informantene beskriver det slik:

*«Utfordringen som jeg opplever er at det er såpass styrt, det skal være en regional plan, den skal forankres politisk. Men så er den helt styrt fra Miljødirektoratet. Vi har en mal, ja, alt er liksom så låst. Sånn som malen er nå så er den veldig fokusert på kunnskapsinnhenting og status, øyeblikksbilde. Veldig mye informasjon og politikerne..., ja, jeg bare ser hvordan de kommer til å bli helt sånn..., åhhh..., når de får den i fanget».*  
(Intervju 27.10.2020)

I intervjuene med vannregionkoordinatorne gikk det frem at denne spenningen ble tydelig i godkjenningsprosessen av de regionale vannforvaltningsplanene i 2016.

Flere av de intervjuede vannregionkoordinatorne ble overrasket over det de opplevde som mange endringer på nasjonalt nivå som kom i den nasjonale godkjenningsrunden i 2016. Dette blir problematisert, blant annet fordi flere opplevde samarbeidet med NVE regionalt om miljømål som konstruktivt og godt forankret i forkant. Spesielt opplever informantene det som problematisk når vannregionkoordinatorne, fylkesmannen og representanter fra NVE regionalt i samarbeid med regulantene hadde kommet fram til og blitt enige om miljømål, og hvor noen av disse ble endret i den nasjonale godkjenningen. En informant sier:

*«Det var feil det som ble gjort, for du skal ha individuelle miljømål. Det ble ikke gjort gjennom den nasjonale godkjenningen».* (Intervju 29.09.2020)



Informanten viser her til Miljødirektoratets og NVEs nasjonale gjennomgang av vannkraftreguleringer med forslag til prioritering som ble gjort i 2013, og som ble fulgt opp med nasjonale føringer for regulerte vassdrag i 2014. Vannregionkoordinatorene oppfatter at den nasjonale godkjenningen i 2016 i stor grad holdt seg til disse nasjonale føringene, og gjorde om på en del av prioriteringene som vannregionene hadde blitt enige om gjennom prosessene i vannområdene. Dette mener enkelte vannregionkoordinatorer ikke var i samsvar med intensjonene i direktivet.

Noen av vannregionkoordinatorene gir uttrykk for at slike prosesser, hvor viktige prioriteringer skjer i andre fora, altså på departementsnivå i den nasjonale godkjenningen, underminerer fellesinnsatsen på de regionale arenaene som vannforskriften foreskriver. Flere gav også uttrykk for at denne fremgangsmåten opplevdes å underminere den demokratiske forankringen på lokalt og regionalt nivå. En annen informant forklarer:

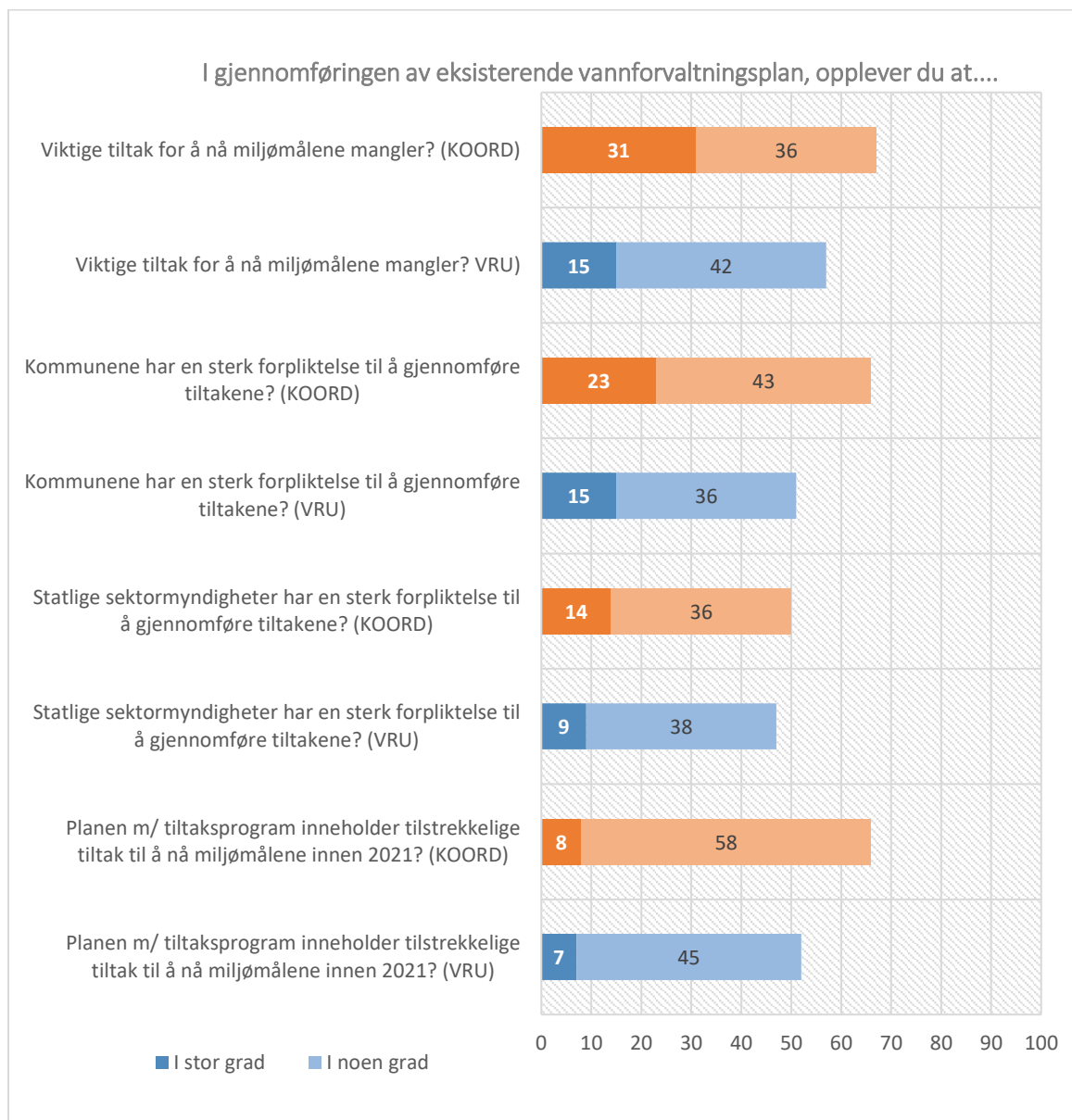
*«Troverdigheten til vannforvaltningen falt, resignasjon er det riktige ordet. De som har jobbet seriøst med dette over tid følte at det de gjorde sentralt var en overkjøring med sektorinteressene i front. Mange syntes det var umusikalsk. Det det som skjedde var også for mye byråkrati, det var sektorbyråkrater som overkjørte demokratisk vedtatte planer. Her har vi politiske styringsgrupper som var aktive i sine vannområder og som har ønsker og ambisjoner om vann i kommunene. Dette nivået ble kraftig overstyrt. Og det har medført konsekvenser i form av at en del syntes at dette var meningsløst etter hvert. Så i denne planperioden merker vi en del resignasjon.» (Intervju 19.10.2020).*

Noen vannregioner opplevde at deres regionale prioriteringer gikk gjennom, og de problematiserer i mindre grad den nasjonale godkjenningen.

#### **4.2.2 Gjennomføring og forpliktelse hos partene**

Da den siste surveyen ble gjennomført var deltakerne i vannregionutvalgene midtveis i planperioden for gjennomføring av regionale vannforvaltningsplaner (2016-2021), og vi ønsket derfor å høre hvordan de erfarer at gjennomføringen av den gjeldende planen gikk. I surveyen ble det stilt generelle spørsmål om hvilke erfaringer de hadde, og de samme spørsmålene ble stilt i koordinatorsurveyen, og figuren nedenfor viser resultatene.

Figur 4.3: Gjennomføringen av vannforvaltningsplanene 2016-2021. (VRU 2020: 179, Vannregion- og vannområdekoordinatorene 2019: 36)



Figuren viser flere interessante tendenser. Vi begynner nederst. På spørsmålet om planen med tiltaksprogram inneholder tilstrekkelige tiltak for å nå miljømålene innen 2021, så svarer over halvparten av respondentene fra VRU dette, mens så mye som 66 av koordinatorene gjør det samme (både vannområde- og vannregionkoordinatorer). Samtidig ser vi, i det første spørsmålet i figuren, at det er et stort flertall som svarer at viktige tiltak for å nå miljømålene mangler. Hele 67 prosent av koordinatorene opplever at viktige tiltak mangler, og 57 prosent av VRU-respondentene mener det samme.

Siden tiltakene skal gjennomføres i «linjen», altså i det ordinære forvaltningssystemet med sektoransvar, så ønsket vi å få belyst hvor forpliktet partene føler seg til å gjennomføre det tiltaket de har lagt inn i tiltaksprogrammet til vannforvaltningsplanen. Vi spurte først hvor forpliktet respondentene opplevde at kommunene var til å gjennomføre sine tiltak. Her var VRU og koordinatorene samstemte, og henholdsvis 51 og 50 prosent oppga at kommunene hadde en sterk forpliktelse til å gjennomføre tiltakene som står oppført i tiltaksprogrammet. Like mange, 50

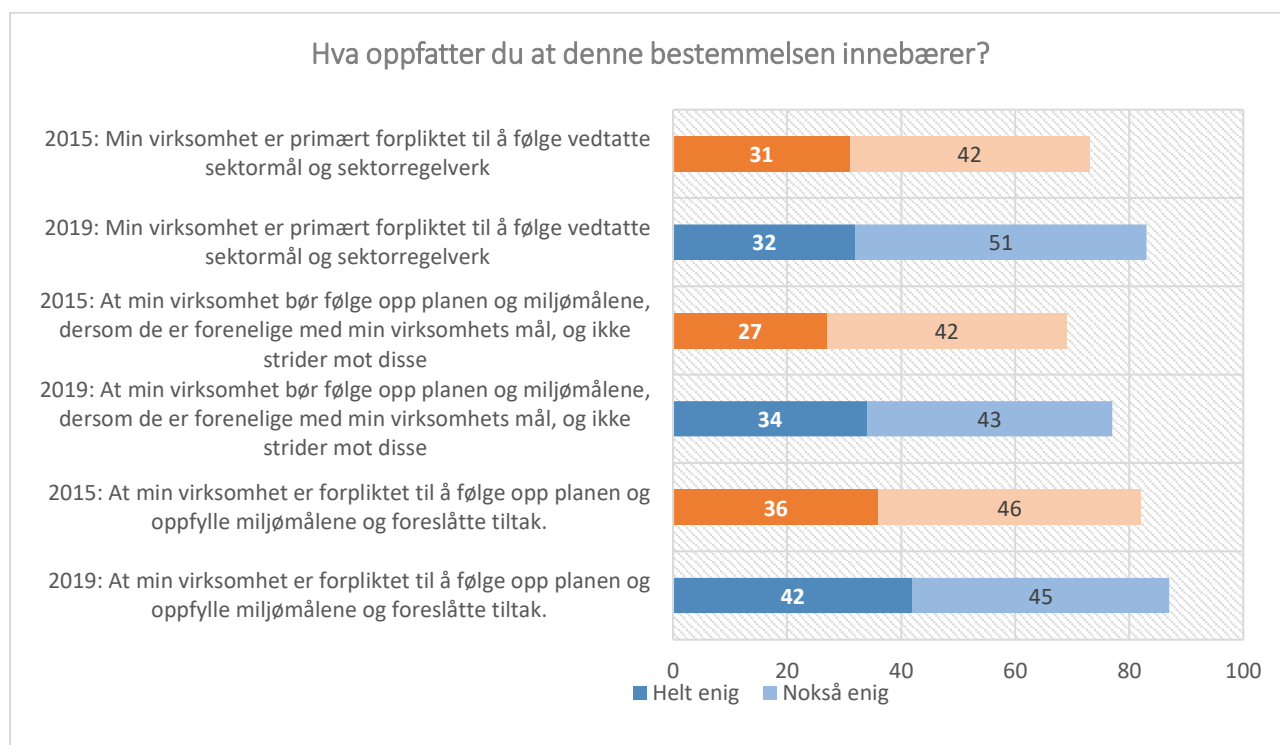
prosent, av koordinatorene opplevde at også de statlige sektormyndighetene hadde en sterkt forpliktelse til å gjennomføre tiltakene. Tallene var noe lavere for VRU-respondentene, men ikke vesentlig (47). Ser man disse spørsmålene i sammenheng, så kan det virke som at det ikke er forpliktelsene til å gjennomføre det som allerede står i tiltaksprogrammet som er problemet, men snarere at nødvendige tiltak *ikke* står der.

Dette inntrykket styrkes av de åpne kommentarene fra VRU-surveyen. Her sier en respondent at det er uheldig at det kun er sektormyndighetene selv som kan løfte inn tiltak på sitt område i tiltaksprogrammet. På den måten får man mangler, som gjør at tiltakslisten i sum ikke er tilstrekkelig for å nå miljømålene. Forslaget fra respondenten er at

*«Alle sektormyndigheter, VOU, og vannregionmyndighet fritt må kunne løfte inn forslag til tiltak for andre sektormyndigheter som del av denne prosessen, der forslag til rett sektormyndighet registreres. Dette kan for eksempel kvalitetssikres av ansvarlig vannregionmyndighet, før det sendes til antatt rett sektormyndighet for videre vurdering. Den sektormyndigheten må da enten ta inn tiltaket, begrunne et avslag, eller sende det videre. Uavklart sektormyndighet sendes til Miljødirektoratet for en avklaring. Der forslagsstiller og antatt rett sektormyndighet ikke er enige om evt. videre oppfølging eller ikke, må det tidlig sendes til vannregionmyndighet eller Miljødirektoratet for enten en avgjørelse eller om det skal løftes som en uenighet/interessesmotsetning som skal synliggjøres i forvaltningsplanen».*

Selv om halvparten av respondentene opplever at kommuner og statlige sektormyndigheter føler seg forpliktet til å gjennomføre tiltak, så har den andre halvparten svart noe annet. I forrige studie (2015) var forpliktelsesdimensjonen diskutert. Vi la derfor inn det samme spørsmålet i 2019, om hvordan respondentene opplevde at den regionale vannforvaltningsplanen forpliktet hva de gjorde i sin virksomhet. Spørsmålet lød «I vannforskriften står det at "godkjente vannforvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen" (§29). Hva oppfatter du at denne bestemmelsen innebærer?» Nedenfor har vi sammenstilt svarene fra 2015 og 2019.

Figur 4.4: Forståelsen av forpliktelsesparagrafen (VRU 2015: 231, VRU 2019:179)



De tre spørsmålene som stilles her er ment å følge en skala. Mens det første spørsmålet måler de som har den mest sektororienterte forståelsen, er det neste ment å ha en mellomposisjon, og det nederste er ment å måle de som har forståelse av at forpliktelsen innebærer å gjennomføre den omforente planen og tiltaksprogrammet som ligger ved. Figuren viser at det i 2019 er flere som oppgir at virksomheten de representerer *primært* er forpliktet til å følge vedtatte sektormål og sektorregelverk. Mens 73 prosent sa seg enig i dette i 2015, er så mye som 83 prosent enige i utsagnet i 2019.

Det er likevel skjedd en økning fra 2015 til 2019 på de som er enige i de neste spørsmålene. Flere oppgir i 2019 at de bør følge opp planen og målene der, dersom det ikke strider mot egen virksomhets mål, noe hele 77 prosent oppgir (mot 69 i 2015). Det er også flere som sier seg enige i en forståelse som gir uttrykk for størst forpliktelse, noe hele 87 prosent gjør i 2019.

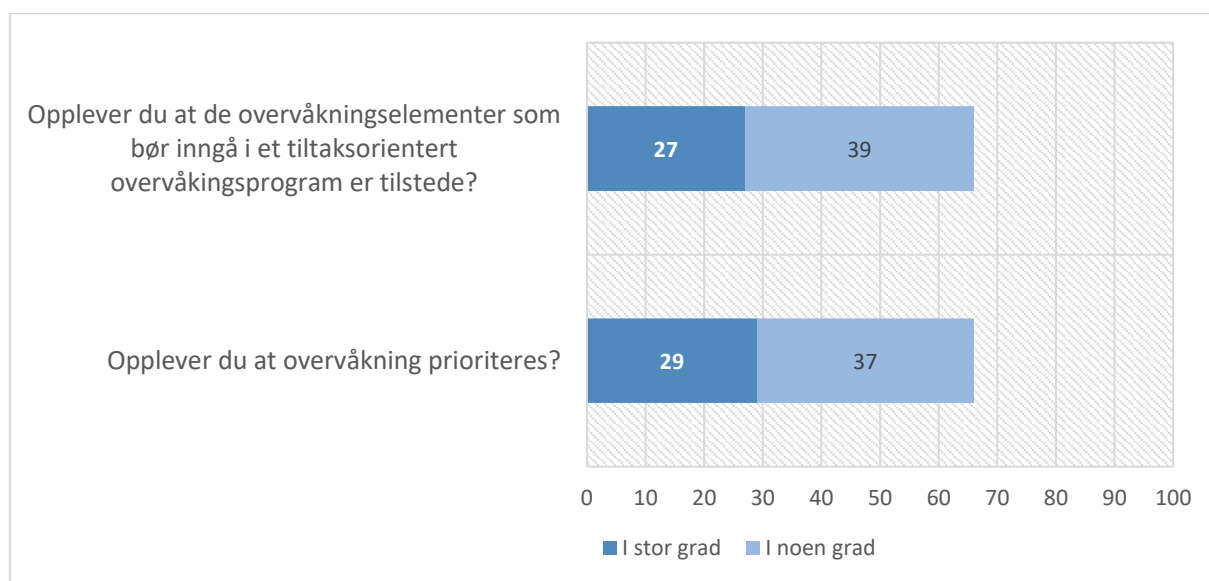
Disse tallene viser en positiv utvikling i holdning til hva slags forpliktelse den regionale vannforvaltningsplanen innebærer for de involverte deltakende myndigheter, uansett hvilket forvaltningsnivå (eller sektor) de representerer.

I de åpne spørsmålene går det imidlertid frem at respondentene opplever at det fremdeles råder uklarhet om hvorvidt det kun er vannforvaltningsplanene man er forpliktet til å lage etter lov/ forskrift, eller om man også er forpliktet til å gjennomføre. Andre forteller at de personlig har opplevd at kommuner har avslått å gjennomføre tiltak som står oppført i den regionale forvaltningsplanen, fordi det er mangel på respekt for den regionale forvaltningsplanen. Disse kommunene har uttrykt at de ikke føler eierskap til nåværende forvaltningsplan. Andre igjen sier at «kommunene har i noen grad forpliktelse til å gjennomføre tiltakene, men trenger statlige føringer utenom vannområdene til dette».

#### 4.2.3 Overvåking

Vannforskriften stiller krav om overvåking. Tiltaksorientert overvåking skal iverksettes i vannforekomster som står i fare for ikke å nå miljømålene og for å vurdere endringer av tilstanden ved miljøforbedrende tiltak. I surveyen spurte vi derfor respondentene om de opplevde at overvåkingselementer er tilstede, og at overvåking prioriteres.

Figur 4.5: Andel av respondentene fra vannregionutvalgene som opplever at overvåkingselementer er tilstede, og at overvåking prioriteres. (VRU 2019: 179)



Figuren viser at det er 66 prosent av VRU-deltakerne som opplever at overvåkingselementene som bør være inngå faktisk er tilstede, og den samme andelen opplever at overvåking

prioriteres. Dette gjelder den andelen som har svart «I stor grad» og «I noen grad». Det er imidlertid langt færre, rett under 30 prosent som oppgir «I stor grad».

I kommentarene fra respondentene utdypes skåren de har gitt. Det er flere som her kommentere at overvåkingen er godt fagmessig fundert, og at de her ser fordelene med det regionale samarbeidet.

Andre påpeker mangler ved overvåkingen. For de første oppgir en at biologi, alger ikke er godt nok innarbeidet. For de andre etterlyses bedre kartlegging av brukerinteresser, og at bakterier og patogener bør overvåkes i større grad enn i dag. Videre etterlyses overvåking av mikroplast og miljøgifter/skadelige stoffer i avløpsvann, og det påpekes også at overvåkingen er noe mangelfull på forsureningsovervåking.

En respondent tar opp det faktum at fisk i saltvann er ikke indikatorart etter vannforskriften. Som respondenten sier «Dette oppleves feil og ikke til å forstå i dialog hvor kun oppslag på vann-Nett brukes. God økologisk kvalitet og «svart hav» i samme område er vanskelig å kommunisere. Er forklaringen overfiske og for hard beskatning av marginale bestander eller er det negative miljøkonsekvenser av menneskets påvirkning i kombinasjon med klimaendringer som slår til, og hva skal vektlegges mest?»

## 4.3 Ny plansyklus

Da studien ble gjennomført, surveyen fra november 2019-vår 2020, og intervjuene høsten 2020, var vannregionene halvveis i gjennomføringen av første plan, men også om oppstarten av prosessen med å revidere vannforvaltningsplanene til den nye planperioden 2022-2027. Vi la derfor inn spørsmål om de første fasene.

### 4.3.1 Planprogram og hovedutfordringer slått sammen

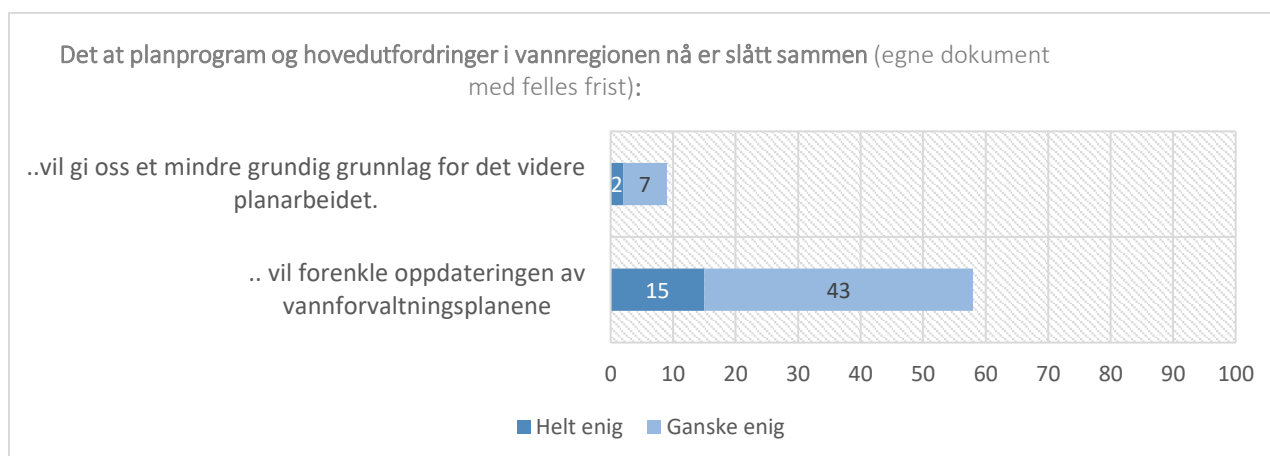
Den nasjonale direktoratsgruppen hadde i 2015 gjennomført en grundig og systematisk evaluering av planarbeidet 2010-2015, og oversendt råd om 12 prioriterte forbedringstiltak til departementene i juni 2016. Råd nummer 8 handlet om en enklere og mer effektiv planprosess, og foreslo konkret å slå sammen høringen av disse to dokumentene<sup>7</sup>.

Dette førte til at arbeidet med planprogram og hovedutfordringer i denne planleggingsperioden ble slått sammen. De skal være egne dokumenter, men kan utarbeides parallelt og de har en felles frist. Vi la derfor inn spørsmål for å få respondentenes vurdering av endringen. Svarene vises i figuren nedenfor.

---

<sup>7</sup> <https://www.vannportalen.no/organisering2/nasjonal-vannforvaltning/direktoratene-og-direktoratsgruppen/forslag-til-forbedring-av-vannforvaltningen/>

Figur 4.6: Vurderinger med å slå sammen planprogram og hovedutfordringer (VRU 2019: 179)

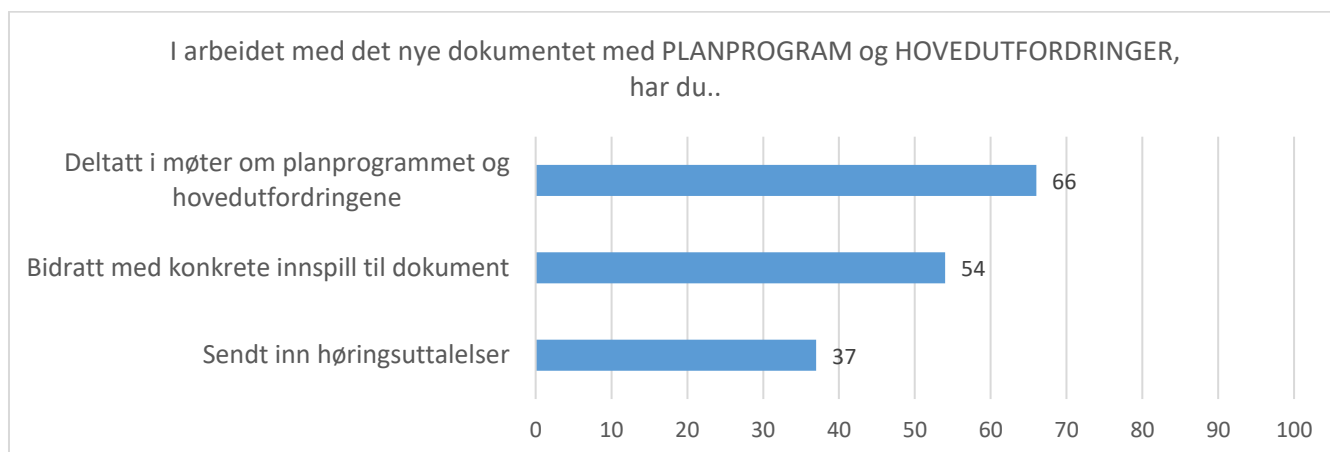


Figuren viser at respondentene er meget godt fornøyd med endringen. Kun 9 prosent opplever at dette vil gi et mindre grundig grunnlag for planarbeidet, mens nesten 60 prosent er enige i at denne endringen vil forenkle oppdateringen av planene.

Surveyen til koordinatorene (både vannregion- og vannområdekoordinatorene) viser liknende tendens. Et flertall, 64 prosent, mener at endringen vil forenkle oppdateringene av vannforvaltningsplanene (25 prosent er «Helt enig» og 39 prosent er «Ganske enig»). Kun 9 prosent opplever at det vil føre til et mindre grundig grunnlag for det videre planarbeidet.

Hvor involvert har så deltakerne i vannregionutvalgene vært i denne første fasen av å utforme vannforvaltningsplanene 2021-2027? Vi spurte dem hvordan de hadde deltatt i prosessene til nå, og svarene vises i figuren under.

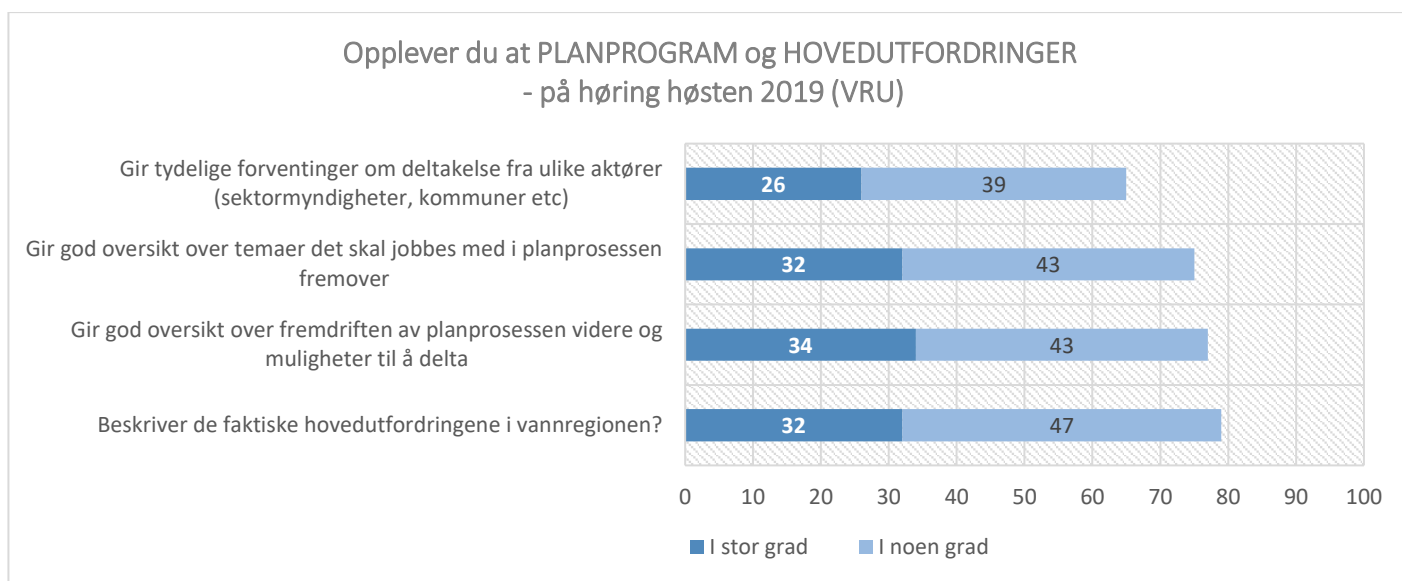
Figur 4.7: Andel som har svart «Ja» på at de har deltatt i arbeidet med planprogram og hovedutfordringer på ulike måter (VRU 2019: 179)



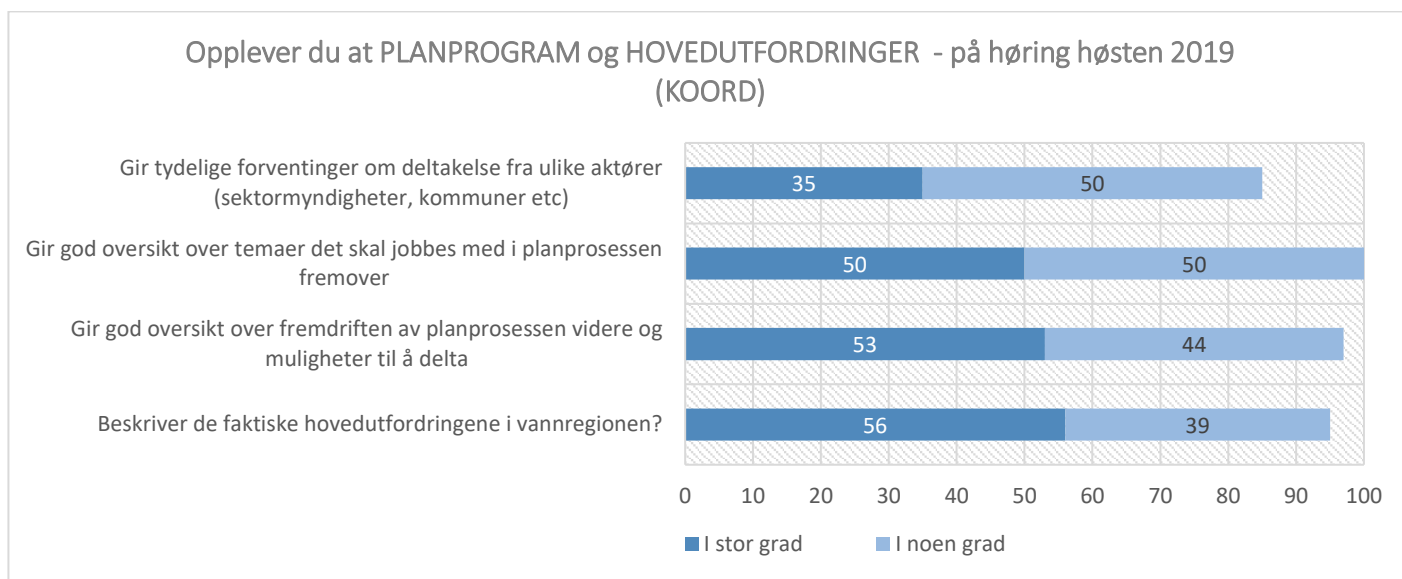
Figuren viser at en stor majoritet av respondentene har vært involvert, først og fremst i møter om planprogram og hovedutfordringer. Hele 66 prosent svarer ja på dette. Men over halvparten av respondentene oppgir også at de har bidratt med konkrete innspill til dokumentet, og 37 prosent at de har sendt inn høringsuttalelser.

Videre var vi interessert i å høre hvordan respondentenes vurderinger av de konkrete dokumentene (planprogram og hovedutfordringer) som på undersøkelsestidspunktet var på høring. I tillegg ønsket vi å få den samme vurderingene fra koordinatorene (både vannregion- og vannområdekoordinatorene), og stilte likelydende spørsmål til dem. Svarene gjengis i to figurer under hverandre, for å vise forskjell.

Figur 4.8: Vannregionutvalgenes vurdering av planprogram og hovedutfordringene som er på høring (VRU 2019: 179)



Figur 4.9: Vannregion- og vannområdekoordinatorenes vurdering av planprogram og hovedutfordringene som er på høring (KOOR 2019: 36)



Figurene viser at en stor majoritet opplever at planprogrammet gir tydelige forventninger om deltakelse fra ulike aktører, noe som er en av de viktigste intensjonene med dette dokumentet. Hele 65 prosent av VRU-respondentene oppgir dette, og 85 prosent av vannregion- og vannområdekoordinatorene.

Videre opplever de aller fleste at dokumentene gir god oversikt over temaer det skal jobbes med i den videre planprosessen. Så mye som 75 prosent av VRU-respondentene gir uttrykk for dette, og alle vannregion- og vannområdekoordinatorene gjøre det samme.

En stor majoritet opplever også at dokumentene gir god oversikt over fremdriften av planprosessen videre og muligheter for å delta, noe 97 prosent av vannregion- og vannområdekoordinatorene og 77 prosent av VRU oppgir.

Dokumentet med hovedutfordringer, som også var på høring, oppleves også å beskrive de faktiske hovedutfordringene som er i vannregionen. Her sier 79 prosent av VRU seg enige, mens 95 prosent av vannregion- og vannområdekoordinatorene mener det samme.

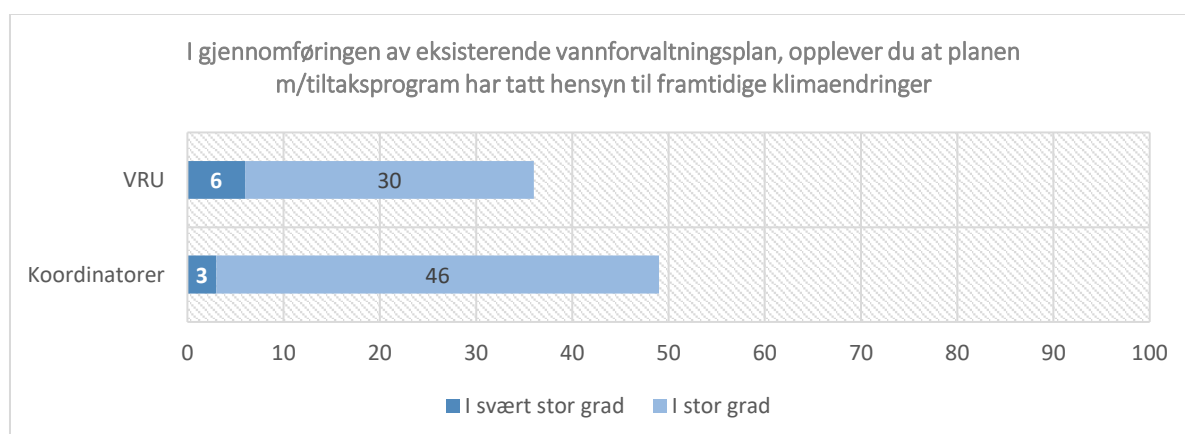
Generelt er vannregion- og vannområdekoordinatorene noe mer positive i sine svar enn VRU-deltakerne, noe som kan forklares av at koordinatorene har hatt en nøkkelrolle i arbeidet med planprogrammet og beskrivelsene av hovedutfordringene.

I de åpne svarene kom det imidlertid inn enkelte kritiske bemerkninger, som at det burde kommet bedre frem hvordan allmenne interesser, brukerinteresser, grunneiere og næringsinteresser kan medvirke i arbeidet med å oppdatere forvaltningsplanen. Det etterlyses også informasjon om hva slags kanaler som vil bli benyttet for å gi informasjon om møter, befaringer og liknende i planprosessen. Andre bemerker at det viktigste nå er at det blir fokusert på temaer som kan gi ny kunnskap om de største påvirkningene.

#### 4.3.2 Har klimaendringer fått økt fokus i vannforvaltningsplanprosessen?

Fremtidige klimaendringer vil skape større utfordringer for målet om å sikre god økologisk tilstand på alt vann. Internasjonalt understrekes det derfor at tilpasning til et klima i endring må være en integrert del av en helhetlig vannforvaltning (UN-ECE 2009). Til tross for dette har tidligere studier av norsk vannforvaltning (Barkved og Hanssen 2015, Hanssen mfl 2015, Hanssen mfl 2016) vist at klimaendring og klimatilpasning i liten grad ble diskutert i vannforvaltningsplanprosessen. Derfor ønsket vi i denne runden med surveyer å spørre VRU-deltakere og vannregion- og vannområdekoordinatorene nærmere om hvordan de synes hensynet til klimaendringer er blitt integrert. Vi spurte først hvordan de vurderte om hensynet var ivaretatt i *den eksisterende planen med tiltaksprogram*, når de nå hadde arbeidet med implementeringen av den noen år. Svarene gjengis i figuren nedenfor

Figur 4.10: *Ivaretas hensynet til fremtidige klimaendringer? Andelen VRU-deltakere og vannregion- og vannområdekoordinatorene som rapporterer at planen med tiltaksprogram i svært stor grad eller i stor grad har tatt hensyn til klimaendringer (VRU 2019: 179, Vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020:36)*

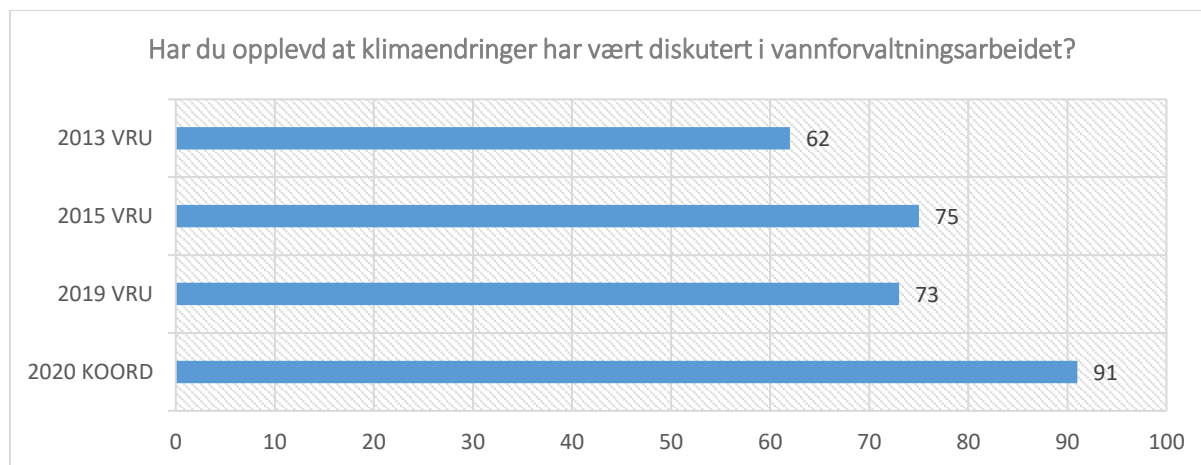


Figuren viser at under halvparten av vannregion- og vannområdekoordinatorene opplever at den gjeldende planen med tiltaksprogram i svært stor/stor grad ivaretar hensynet til fremtidige klimaendringer. Kun en tredjedel av VRU-deltakerne oppgir det samme. Dette kan tyde på at den tendensen som er pekt på i tidligere forskning, at hensynet til klimaendringer ikke ble godt nok integrert i vannforvaltningsprosessen, gir seg utslag i den konkrete planen med tiltaksprogram.



Vi ønsket derfor å se om den planleggingsprosessen vannregionene nå er midt inne i (for å oppdatere planen som så skal gjelde fra 2022-2027) i større grad enn tidligere diskuterer hvordan et endret klima vil påvirke utfordringsbildet og plan med tiltaksprogram.

*Figur 4.11: Har du opplevd at klimaendringer har vært diskutert i vannforvaltningsarbeidet? varetas hensynet til fremtidige klimaendringer? Andelen VRU-deltakere og vannregion- og vannområdekoordinatorene som svarer «Ja» (VRU 2013: 301, VRU 2015: 231, VRU 2019: 179, Vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020:36)*



Figuren viser at en større andel av VRU-deltakerne rapporterer at klimaendringer har vært diskutert i 2015 og 2019, enn det var i 2013. I tillegg rapporterer nesten alle (91 prosent) av vannregion- og vannområdekoordinatorene det samme. Disse funnene tyder på at det i større grad enn tidligere diskuteres hvordan et endret klima vil påvirke utfordringsbildet og plan med tiltaksprogram. Likevel ser vi at det ikke har skjedd en økning av andelen av VRU-deltakere som rapporterer dette i 2015 til 2019 – heller tvert imot.

Som en oppfølging spurte vi i et åpent spørsmål om i hvilken forbindelse klimaendringer hadde blitt diskutert. Her rapporterer respondentene for det første flomproblematikken, med økt flomfaren og flomsikring. Konsekvensene av klimaendringene for landbruket diskuteres også, og her er det først og fremst problemene knyttet til avrenning fra dyrket mark på grunn av økt nedbør og mer ekstremnedbør, utvasking av næringsstoffer, eutrofiering og algeoppblomstring i eutrofe innsjøer. I tillegg er det blitt brukt som argument for at det er mer nødvendig enn tidligere å sikre kantsonene.

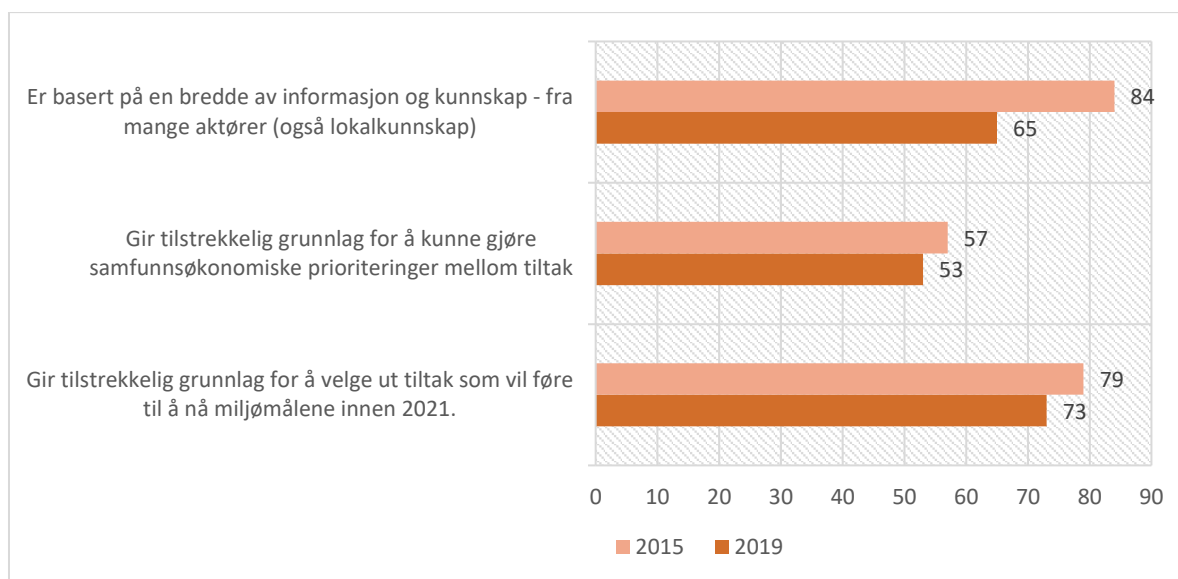
Temaet er også tatt opp i forbindelse med tiltaksgjennomføring i vassdrag, knyttet til minstevannsføring og vilkårsrevisjonsarbeid. Her sier en VRU-respondent i 2019 at «aukande nedbør har vore eit argument for å få meir minstevassføring i tørrlangde elvar».

Klimaendring er også diskutert i forbindelse med kommunale vann- og avløpsanlegg, knyttet til problemstillinger med overløp i pumpestasjonar og rensing ved store nedbørsmengder. Temaet har også blitt diskutert i forbindelse med overvannshåndtering generelt.

### 4.3.3 Kunnskapsgrunnlaget

I surveyen i 2019-2020 ble det som sagt stilt spørsmål rundt erfaringer fra den siste delen av planprosessen og gjennomføring av planperioden 2016-2021. Blant disse var spørsmål om kunnskapsgrunnlaget, og svarene vises i figuren under.

Figur 4.12: I hvor stor grad opplever du at kunnskapsgrunnlaget for vannforvaltningsplanen (i stor grad/ i noen grad) (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179)



Figuren viser tydelig at det er stor tillit til at kunnskapsgrunnlaget gir tilstrekkelig grunnlag for å velge ut tiltak som kan føre til å nå miljømålene, noe 79 prosent oppga i 2015 og 73 prosent i 2019. Det er også et flertall som opplever at kunnskapsgrunnlaget er basert på en bredde av informasjon og kunnskap. Det er spørsmålet om kunnskapsgrunnlaget gir tilstrekkelig grunnlag for å gjøre samfunnsøkonomiske prioriteringer mellom tiltak som får minst andel som sier seg enige i. Men også her er det et stabilt, lite flertall i 2015 og 2019.

Generelt viser svarene i figuren likevel en liten nedgang, selv om svarprosenten er for lav til at denne endringen er signifikant. Med tanke på at vannforskriften trådte i kraft i Norge i 2007, så hadde vi imidlertid forventet en økning i andelen som. Intervjumaterialet kan bidra til å gi noen utdypende forklaringer. Dels peker informantene i intervjurunden på konkrete kunnskapshull som har ressursmessige og strukturelle forklaringer. I tillegg peker informanter på endringen som ble foretatt i inndelingen i vannforekomster. Ny inndeling medførte at eksempelvis Innlandet og Viken fikk 5060 flere vannforekomster. De fleste vannregionkoordinatorer er tydelige på at den nye inndelingen i vannforekomster har vært krevende, fordi det påvirker grunnlagsmaterialet for arbeidet deres. Den nye inndelingen gjorde også at kunnskapsgrunnlaget måtte oppdateres.

VRU-deltakerne har i surveyen kommet med flere forslag til hvordan kunnskapsgrunnlaget kan styrkes. Her er det særlig tre ting som trekkes frem. For det første etterlyser flere økt bruk av *lokalkunnskap*, også gjennom involvering av innbyggere.

For det andre anbefales *økt bruk av kunnskapsinnhenting, forskning og FoU*. Det betones at dette må være kunnskap som alle sektorer har tillit til og kan bruke. Forskningstemaer som nevnes er mer kunnskap om hva som er naturlige endringer, hva er menneskeskapt endringer, hva henger sammen med hva. Også vannregionkoordinatorene trekker i intervjuene frem behovet for mer forskning og utredninger. En av dem betoner at det å styrke kunnskapsgrunnlaget krever finansiering. Finansiering av miljøundersøkelser er det ikke alle små kommuner som ser nytteverdien i, og kanskje særlig i kommuner som allerede har en trang økonomi og har finansielle utfordringer knyttet til infrastruktur vedrørende helse, vei og skole. Erfaringen denne vannregionkoordinatoren er «at natur- og miljø spørsmål ofte ikke prioriteres særlig høyt, men anses som en "ekstraoppgave" hvor den regjerende diskursen er noe a-la "åja, vi må bruke noen penger på miljøtiltak for syns skyld". Derfor tror jeg at det må en kulturendring i hvordan kommunene ser på forurensing, miljø og natur er det som må til for å styrke kunnskapsgrunnlaget».

For det tredje nevnes flere behovet for *økt målrettet tiltaksovervåking og prøvetaking* over lengre perioder. Her trekker de frem behovet for å videreføre overvåkingsprogrammer, kartlegging av mulige områder/strekninger for å gjøre tiltak i den enkelte kommune og utforming av veiledere som øker kunnskapsgrunnlaget hos kommunene.

Men det kommer også inn innspill til hvordan en bedre dialog mellom aktørene kan bidra. Som en koordinator sier «For å få til dette tror jeg noe av nøkkelen kan ligge i kommunikasjonen mellom fylkesmannen og kommunen. Det er ofte en enorm kunnskapskompetanse i miljøvernseksjonen hos fylkesmannen, men som kanskje ikke blir formidlet ovenfor kommunen på en konstruktiv måte i alle saker. Som vannområdekoordinator, jobber man tett med både kommune og fylkesmann, og min erfaring tilsier at ikke forholdet dem imellom alltid er like godt. Fylkesmannen oppleves ofte med en ovenfra-ned holdning i kommunene, og det tror jeg kunne vært enkelt løst med et nære samarbeid dem imellom». Her er det altså flyten av eksisterende kunnskap mellom aktørene som er problemet.

Et interessant innspill fra en vannregionkoordinator er at det ikke nødvendigvis er mangel på data, men snarere forvaltningens evne og kapasitet til å omsette datamengden i beslutninger. Vi mener derfor det bør brukes ressurser på å anvende aktuelle data til tiltak, framfor å fortsette å produsere like mye ny kunnskap.

Alle informantene fra intervjurunden rapporterer om til dels store utfordringer i kunnskapsgrunnlaget og at det er en del av hverdagen. Når det gjelder de konkrete kunnskapshullene er det en gjennomgående oppfatning at det er en generell mangel på ressurser hos de ulike berørte myndighetene til å kunne gjøre problemkartlegging. Men flere av informantene peker også på at det har vært vedvarende og strukturelle problemer knyttet til at ganske autonome etater ikke har interesse av å bidra. Følgende sitat er representativt for hvordan slike strukturelle problemer preger vannforvaltningsprosessene på regionalt nivå:

*«Vi hadde møte med Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Fylkesmannen der vi diskuterte rømt oppdrettsfisk og lakselus og der Fylkesmannen hadde noen konkrete innspill knyttet til noen vassdrag som gikk på rømt oppdrettsfisk. Men der ble ballen bare lagt død, for dette er et nasjonalt anliggende, et arbeid som gjøres mellom Fiskeri- og Miljødirektoratet. Og det skaper på en måte ikke det samarbeidsklimaet som vi ønsker i sånne situasjoner.» (Intervju 23.10.2020)*

Vedkommende informant forteller at det samme skjedde for diskusjonene om lakselus. Det var kjennskap til etatens overvåkningsarbeid og at noen tiltak var på gang for å bøte på påvirkningen, og da var det ønskelig å få til en regional tilnærming og kanskje plukke ut noen områder hvor man kunne vise til hva som gjøres. Men det kunne man ikke gjøre med begrunnelse i at det pågikk en nasjonal prosess. Informanten sier:

*«Hvis vi ikke kan få til regionale løsninger på det fordi det pågår et nasjonalt arbeid, så er det uheldig sett fra et regionalt ståsted».* (Intervju 23.10.2020)

Blant de vesentligste kunnskapshullene nevnes datagrunnlaget i Vann-Nett for akvakultur, og spesielt rømt oppdrettsfisk. Datagrunnlaget for lakselus oppfattes også som uferdig, og det blir problematisert at trafikklyssystemet kun gjelder for laks og ikke sjørørret.

Vannregionkoordinatorene påpeker at det for lakselus ikke er skissert tiltak og at påvirkningsgraden antakelig ikke er oppdatert. Videre oppgir vannregionkoordinatorene at det er lite kunnskap om miljøgifter. Et eksempel er den manglende kartleggingen av tungmetaller i vannforekomster som ikke er påvirket av avfallsdeponi. Et annet eksempel er gruvepåvirkning. Også når det gjelder landbruket og spredte avløp oppfattes det å være vesentlige behov for kartlegging. I intervjurunden er dessuten vannregionkoordinatorene samstemte i at den nye inndelingen i flere vannforekomster har forsinket arbeidet i Vann-Nett, og direkte gjort at datagrunnlaget ble mangelfullt. I tillegg opplevde flere at Vann-Nett i utgangspunktet var teknisk og komplisert. Det er derfor nødvendig å se hva studien får frem av erfaringer med Vann-Nett.

#### 4.3.4 Erfaringer med Vann-Nett (endringer)

Vann-Nett oppleves likevel som en viktig kunnskapsplattform. I surveyen til VRU-deltakerne oppga hele 88 prosent av dem at de hadde besøkt nettressursen. De ble også spurt om å vurdere nettstedet, og eventuelt komme med forbedringsforslag. De fleste opplever at nettstedet er blitt bedre, men mange påpeker at det fremdeles har et potensiale for lavere brukerterskel. Mange figurer som viser påvirkninger og tiltak er ikke forståelige for folk flest.

Også vannregionkoordinatorer med lang fartstid er enige i at vann-nett er tungt å betjene og forstå. Det påpekes at vann-nett fungerer først og fremst som database, men burde ha blitt utviklet som saksbehandlingsverktøy. Vannregionkoordinatorene er i tillegg samstemte i at den nye inndelingen i flere vannforekomster har forsinket arbeidet i Vann-Nett, og direkte gjort at datagrunnlaget ble mangelfullt. Noen forklarer for eksempel at man ikke alltid kan se tydelig om de tiltakene som ligger inne er oppdaterte, eller om de har blitt kopiert fra morforekomstene til datterforekomstene på grunn av den nye oppdelingen i flere vannforekomster.

*«Det er mange som sier at de skjønner egentlig ikke hva som ligger der og det er mye kritikk av at det er gamle data som blir brukt».» (Intervju 19.10.2020)*

Da hjelper det ikke at Vann-Nett oppleves som teknisk og komplisert. Vann-Nett er også sårbar på den måten at databasen er avhengig av at mange ulike aktører faktisk gjør jobben med å legge inn data. Vannregionkoordinatorene opplever at noen kommuner og statlige sektormyndigheter ikke følger opp med å legge inn tiltak i vann-nett, og da blir det vanskelig å gjøre kost-nytte vurderinger og foreta samfunnsøkonomiske prioriteringer mellom tiltak. De erfarer at sektormyndighetene ønsker å gjøre de samfunnsøkonomiske prioriteringene selv, i tråd med deres rolle i den nasjonale godkjeningsprosessen i 2016.

Samtidig forteller vannregionkoordinatorene også om ulike kartleggingsprosjekter som de har hatt gode erfaringer med. Slik har de skrittvis utvidet kunnskapsgrunnlaget. Et eksempel er en kartlegging av potensielle sjørørretbekker i flere vannområder i Agder. Der ble også kommunale arealplaner kartlagt for å sikre forbindelse til utbygging og skjerme de aktuelle bekkene. Et annet eksempel er landbruket i Nordland, hvor man har jobbet med å få bedre oversikt over kostnadene knyttet til redusert avrenning av næringsstoffer. Der har man jobbet med å kartlegge dekar, kantsoner osv. i driften og få til et kostnadsoverslag, basert på et utvalg av de to-tre mest landbrukspåvirkete vassdragene i hver kommune.

I tillegg sier mange at det er et stort problem at omfanget nå har blitt så stort at det vil kreve uforholdsmessig mye adm. kapasitet for å legge inn og oppdatere innholdet. Det er mye bedre at Vann-Nett inneholder kun de viktigste opplysningene i oppdatert versjon, enn at "alt mulig" skal forsøkes lagt inn, der lite er fylt inn/oppdatert. Som en respondent sier;

*«Vann-Nett er blitt et dårligere verktøy. Det var et mye bedre verktøy tidligere da det var mulig å ha innsyn i saksbehandlerversjonen. Jeg brukte Vann-Nett jevnlig både i arbeidet*

*i temagruppene i vannområdet og annen saksbehandling for å finne info om vannforekomster om miljøtilstand, registrerte påvirkninger og foreslåtte tiltak. Etter at saksbehandlerversjonen ble lukket for innsyn fra andre brukere, er det sjelden jeg bruker Vann-Nett, siden den versjonen jeg har tilgang til er lite brukervennlig. Det er vanskelig å finne fram til de kartlagene man ønsker å få opp. Når man klikker seg inn på en vannforekomst er det ikke mulig å gå tilbake til kartutsnittet man var i tidligere, og kartet nullstilles tilbake til hovedkartet over hele Norge».*

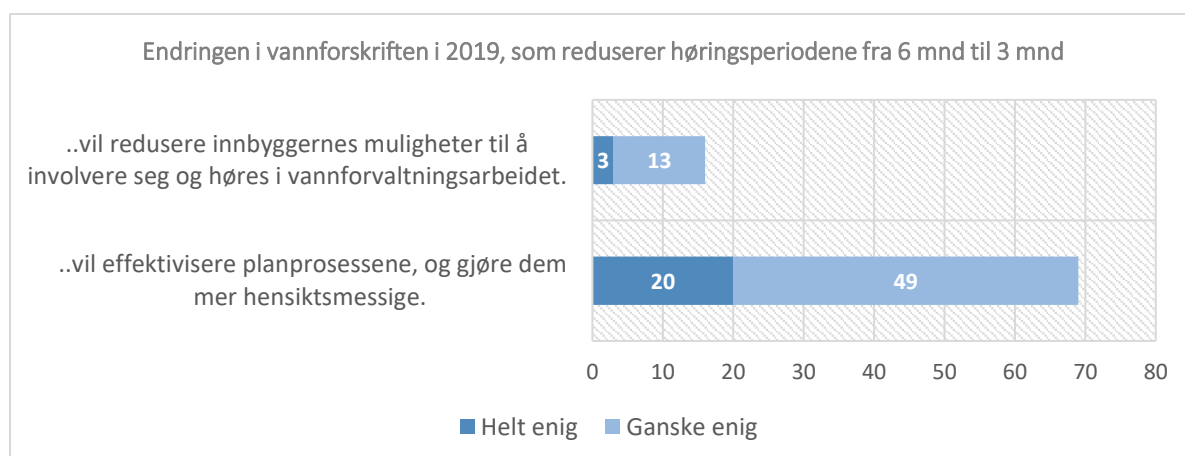
I surveyen kommer VRU-deltakere og vannregion- og vannområdekoordinatorene med ulike forbedringsforslag.

- Nedslagsfeltet til vannforekomstene bør inn som et kartlag.
- Ikke oppdatert, virker vanskelig å vedlikeholde
- Enklere tilgang på rapporter
- Det er blitt kontraproduktivt nå ved at vannforekomstene er delt opp i fragmenterte og ikke-helhetlige vannforekomster, som nå er så små at det ikke passer tiltakene/effektene og påvirkningene samt vannlokalitetene/målt miljøtilstand.
- Ønsker mulige koblinger til SMIL/RMP/kalkbasen/WEBGIS-Avløp osv. for de som ønsker å se status/utvikling på tiltakssiden.
- Responderer tregt ved aktiv bruk, analyser.
- Nå lever vi i en digital verden. Synes det er rart at elver og bekker ikke er tegnet inn der de faktisk ligger. Nå er det ofte slik at vannstrengen ligger midt i et boligområde. Dette er vanskelig å forstå (og forklare til) de som ikke kjenner til verktøyet så godt og ikke jobber med Vann-Nett til daglig.
- Hadde også vært fint om Vann-Nett kan oppdateres hver gang det kommer inn nye registreringer i vannmiljø. Nå er det ofte usikker om det er de siste analyseresultatene som ligger til grunn for tilstanden i vannforekomstene.

#### 4.3.5 Endring av høringsperioden

På undersøkelsestidspunktet var to dokumenter på høring (planprogram og hovedutfordringer). En av endringene som er blitt gjort siden forrige planprosess, er å forkorte høringsperiodene fra 6 til 3 måneder. Hvordan opplever deltakerne i vannregionutvalgene dette? Opplever de at dette gir det mindre muligheter for innbyggere og andre til å involvere seg, eller vektlegger de effektiviseringsgevinsten? Svarene presenteres i figuren under.

Figur 4.13: Vurderinger av forkortet høringsperiode (VRU 2019: 179)



Figuren viser at forkortingen av høringsperioden ikke oppleves å være problematisk for deltakerne i VRU. Kun 16 prosent er enige i at det vil redusere innbyggernes mulighet til å involvere seg, og hele 69 prosent er enige i at det vil gi mer effektive og hensiktsmessige planprosesser.

I surveyen til vannregion- og vannområdekoordinatorene ser vi den samme vurderingen. Her er det et mindretall som mener at det vil redusere innbyggernes muligheter til å involvere seg og høres i vannforvaltningsarbeidet, selv om andelen er noe større (26 prosent). Også her mener flertallet, 61 prosent, at endringen vil effektivisere planprosessene og gjøre dem mer hensiktsmessige.

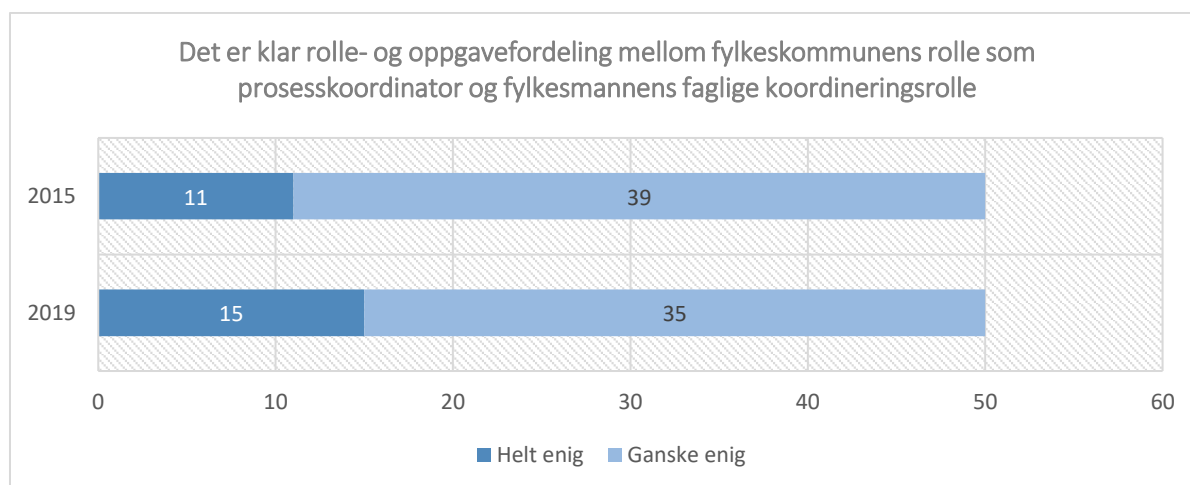
I kommentarene til surveyundersøkelsen fremkommer det noen synspunkter. Det gis uttrykk for at en kortere høringsperiode fra 6 til 3 måneder vil innebære at vannområdeutvalgene ikke vil rekke å sammenfatte planene vis-a-vis kommunene, og bidra til politisk forankring og behandling. Det blir påpekt at det er svært uheldig fordi god politisk forankring er helt avgjørende for tiltaksgjennomføringen mange steder. I intervjurunden påpeker noen av informantene at vannforvaltningsplanen er et stort og tungt dokument og lite egnet for å generere politisk interesse. De mener det er behov for en forenkling.

## 4.4 Bedre rolleavklaring?

Å etablere en ny organisering for vannforvaltning innebærer nye roller, og avklaringer mellom ulike roller og posisjoner. I den forrige studien (Hanssen mfl 2016) gikk det frem at det fremdeles eksisterte en del uklarheter om hva som var forventet av de ulike rollene, og de ulike forvaltningsnivåene. Særlig var det etterlyst en klarere grenseoppgang mellom fylkesmannsembetets (nå Statsforvalteren) rolle som faglig koordinator og fylkeskommunens (regional vannmyndighet) rolle som prosesskoordinator. Bakgrunnen for dette var at fylkesmannsembetet i den tidlige pilotperioden hadde hatt begge roller.

Vi var derfor interessert i å høre om deltakerne i vannregionutvalgene nå opplevde at grenseoppgangen var blitt tydeligere. I surveyen spurte vi om respondentene opplevde at det var en klar rolle- og oppgavefordeling mellom fylkeskommunens rolle som prosesskoordinator og fylkesmannens faglige koordineringsrolle. Svarene vises i figuren under.

Figur 4.14: X Rolle- og oppgavefordeling mellom fylkeskommune og fylkesmann (statsforvalter). (VRU 2015: 231, VRU 2019:179)

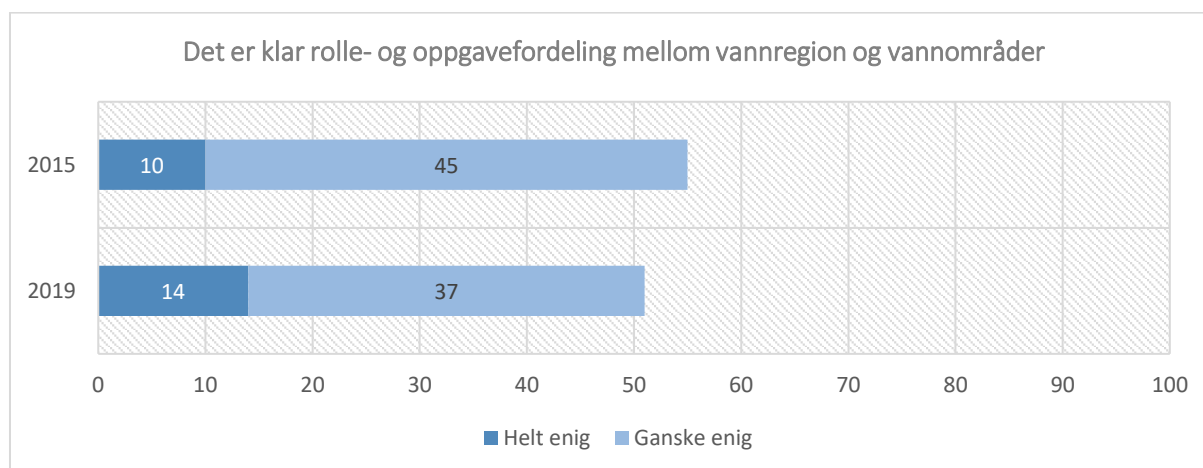


Figuren viser at halvparten av respondentene opplever rollefordelingen som klar, og dette har holdt seg stabilt fra 2015 til 2019. Det er en ørliten økning i andelen som er «Helt enig», men økningen er for liten til å være en signifikant endring. Det er verdt å merke seg at halvparten av

respondentgruppen svarer en lavere skår (både/og, nokså uenig, svært uenig, vet ikke) – noe som kan tolkes som at det fremdeles er potensial for å tydeliggjøre rollene.

Også når det gjelder rolle- og oppgavefordelingen mellom vannregionene og vannområdene, opplevde flere aktører idet var behov for å tydeligere i 2015. Hvordan oppfattes denne grenseoppgangen nå? Figuren nedenfor viser resultatene både fra 2015 og 2019.

Figur 4.15: Det er klar rolle- og oppgavefordeling mellom vannregion og vannområder (VRU 2015: 231, VRU 2019:179)



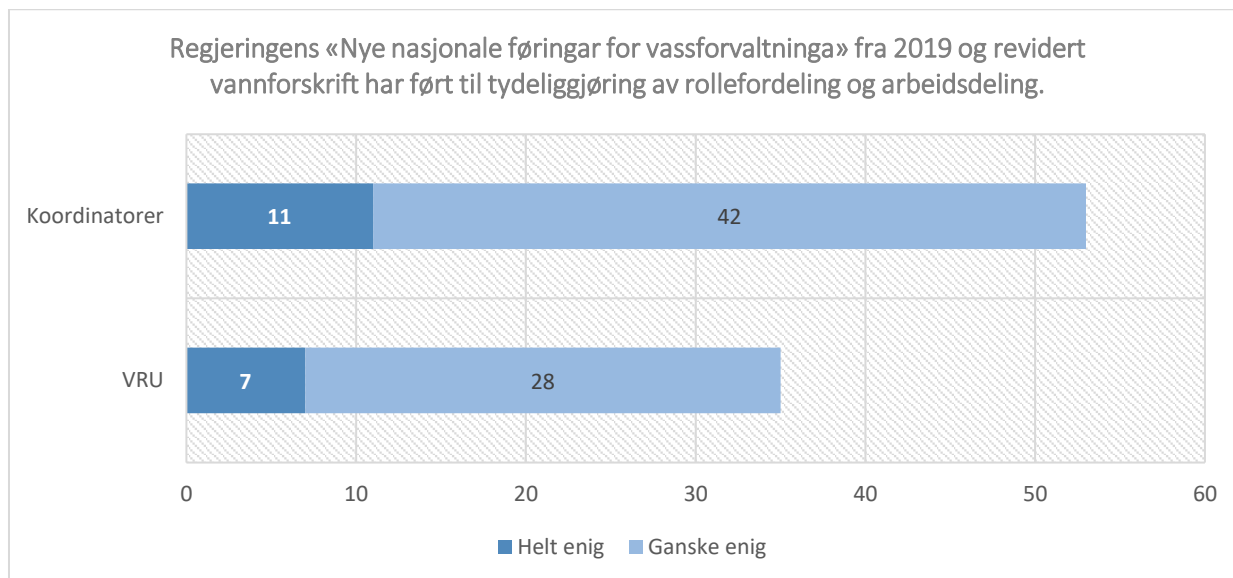
Figuren viser at et flertall er enig i at det er en klar rolle- og oppgavefordeling mellom vannregionene og vannområdene, både i 2015 og 2019. Her ser vi en ørliten nedgang i tallet, som likevel er for liten til å være signifikant. Altså er det omtrent samme forståelse på de to tidspunktene. Dette er litt overraskende, i og med at man skulle forvente at organiseringen hadde satt seg bedre i løpet av de fire siste årene, og at rolleforventningene var tydeliggjort.

I tidligere studier (Hanssen mfl 2016) gikk det frem at arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene og de enkelte sektormyndighetene ikke alltid var tydeliggjort. Den nasjonale direktoratsgruppen hadde i 2015 gjennomført en grundig og systematisk evaluering av planarbeidet 2010-2015, og oversendt råd om 12 prioriterte forbedringstiltak til departementene i juni 2016. I 2019 tydeliggjorde Regjeringen forventningene til aktørene i Regjeringens «Nye nasjonale føringer for vassforvaltninga». I tillegg er ble vannforskriften blitt revidert ved inngangen til 2019, også med formål å tydeliggjøre rollefordeling og arbeidsdeling. Dette var en konkret oppfølging av direktoratsgruppens råd nr 1 om tydeligere fellesføringer om deltakelse i planarbeid og gjennomføring, og nr 10 om å tydeliggjøre roller og ansvar i vannområdene, vannregionene og nasjonalt<sup>8</sup>.

Vi spurte derfor deltakerne i VRU og vannregion- og vannområdekoordinatorene om de opplevde at dette hadde ført til en tydeligere rolle og ansvarsfordeling, og svarene vises i figuren under.

<sup>8</sup> <https://www.vannportalen.no/organisering2/nasjonal-vannforvaltning/direktoratene-og-direktoratsgruppen/forslag-til-forbedring-av-vannforvaltningen/>

Figur 4.16: Oppfatning av om regjeringens «Nye nasjonale føringer for vassforvaltninga» fra 2019 og revidert vannforskrift har ført til tydeliggjøring av rollefordeling og arbeidsdeling. (VRU 2019: 179, vannregion- og vannområdekoordinatorer 2020:36)



Figuren viser at et flertall av vannregion- og vannområdekoordinatorer opplever at endringene i nasjonale føringer og vannforskrift har bedret situasjonen, og tydeliggjort rolle- og arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene i vannforvaltningen. Det er også de som i koordinatorrollen har hatt størst befattning med utfordringene knytte til uklar arbeidsdeling. En tredjedel av VRU-deltakerne oppgir det samme, men er nok ikke i samme grad eksponert for disse utfordringene.

Også i intervjuene går det tydelig fram at de nye nasjonale føringene har vært viktige for rolleavklaringen for de ulike tiltaksmyndighetene, og har gitt klarere forventninger til at kommuner og sektormyndigheter skal delta. Flere mener i tillegg at tidsfaktoren og det at arbeidet har pågått en stund og fått satt seg, har vært medvirkende til en hevet bevissthet, rolleavklaring og bedre deltakelse, både kommunalt og blant de statlige myndighetene:

*«Jeg synes det har blitt mer samarbeid mellom regionale etater i denne perioden. Men du må se litt stort på det. Jeg følte at første planperiode handlet om å få forståelsen. Først får du en kontaktperson og så kan vi begynne å forstå hva dette går i, og deretter skal større deler av organisasjonen og ledelsesnivået også forstå dette her (...) Det har kommet litt høyere på agendaen i hvertfall i noen etater synes jeg» (Intervju ...)*

En annen, generell tilbakemelding er at sektormyndighetene nå oppfattes å ha en høyere bevissthet om at de skal bidra inn i vannforvaltningsarbeidet. Samtidig varierer dette fra sektormyndighet til sektormyndighet, og også mellom embeter i ulike vannregioner. Noen vannregionkoordinatorer uttrykker at de fremdeles har problemer med deltakelsen, både fra enkelte kommuner og fra enkelte statlige sektormyndigheter som oppleves som fraværende. Kystverket og Mattilsynet trekkes fram som eksempler på etater med lav involvering. En informant forteller:

*«Kystverket mangler litt oppbakking fra sentralt hold, de vet rett og slett ikke helt hvordan de skal bidra når de ikke får klarsignaler eller føringer internt. Så det ser ut til at Kystverket regionalt er litt bundet for de får ikke klare nok beskjeder fra sentralt hold.» (Intervju 19.10.2020).*

Det at de nasjonale føringene har vært såpass spesifikke på oppgaver og ansvar har vært til hjelp for noen. Det gjør at de kan brukes i dialogen med både kommuner og statlige myndigheter.



Samtidig påpeker noen at når det kommer til tiltak så har også de nasjonale føringene begrenset effekt. En informant sier dette om de nasjonale føringene:

*«Jeg vet ikke om de har betydd så mye for oss nå (..) Det er særlig sektormyndighetene som skal legge inn tiltak. (D)et er nok i veldig varierende grad hvordan det har blitt fulgt opp.» (Intervju 27.10.2020).*

En annen sier:

*«I det store synes jeg vi ser endringer i samarbeid. Men om det fører til økt tiltaksfokus vet jeg ikke. Jeg synes jeg merker et større trykk på temaet, mens dette med tiltak er vanskelig. Så den store samtalen har blitt mye bedre, men når vi kommer til tiltak, der er det snakk om penger.» (Intervju 19.10.2020)*

Dette innebærer at tydeliggjøringen av arbeidsdeling ikke nødvendigvis fører til en større satsing i hver enkelt sektormyndighet, eller at det legges inn flere tiltak.

## 5 Hva bidrar vannforvaltningen til? Måloppnåelse og målkonflikt

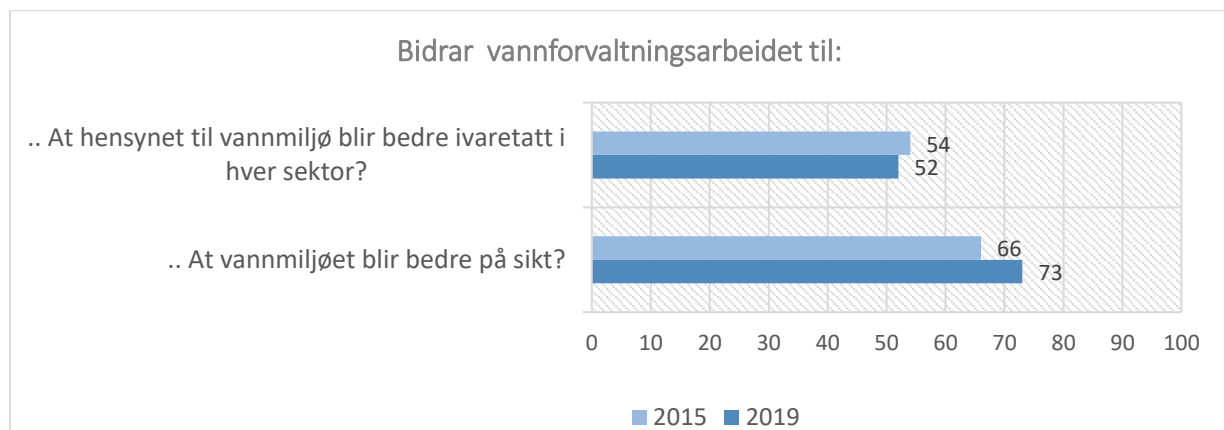
Formålet med vannforskriften er «å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene [...]» (§ 1). "Tilstanden i vann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på god økologisk og kjemisk tilstand" (§ 4). Hva bidrar vannforvaltningen til, med vurdering av dagens tilstand, utarbeidelse av nye miljømål og samordning av tiltak for å tette gapet mellom dagens tilstand og miljømålene?

### 5.1 Måloppnåelse

Det teoretiske utgangspunktet for denne og tidligere studier vi har gjort (se Hanssen mfl 2016) er at den nye vannforvaltningen er uttrykk for et mer egalitært, forhandlende og partnerskapsbasert forhold mellom styringsnivåene. Tradisjonell sektorpolitikk, blant annet hjemlet i sektorlover og sektorregelverk, eksisterer nå parallelt med de nye miljømålene og vannforvaltningsplanene med tiltaksprogram. For å oppnå miljømålet, kreves blant annet endring i sektorenes politikk – dersom sektormålene strider mot målene for vannmiljøet (Hall 1993; Stigen 2011; Hanssen, Hovik og Hundere 2014). Vannforvaltningen, og målene med denne, møter i så måte flere utfordringer som kan hindre måloppnåelse.

For å undersøke hvordan aktørene vurderer potensialet vannforvaltningen har for måloppnåelse, spurte vi om aktørene opplevde at det nye vannforvaltningssystemet bidrar til at hensynet til vannmiljø blir bedre ivaretatt i hver sektor. I tillegg spurte vi om aktørene opplevde at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt. I figuren nedenfor sammenstilles svarene med undersøkelsen fra 2015.

Figur 5.1: Prosentandel «Helt enig»/ «Ganske enig» (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179)



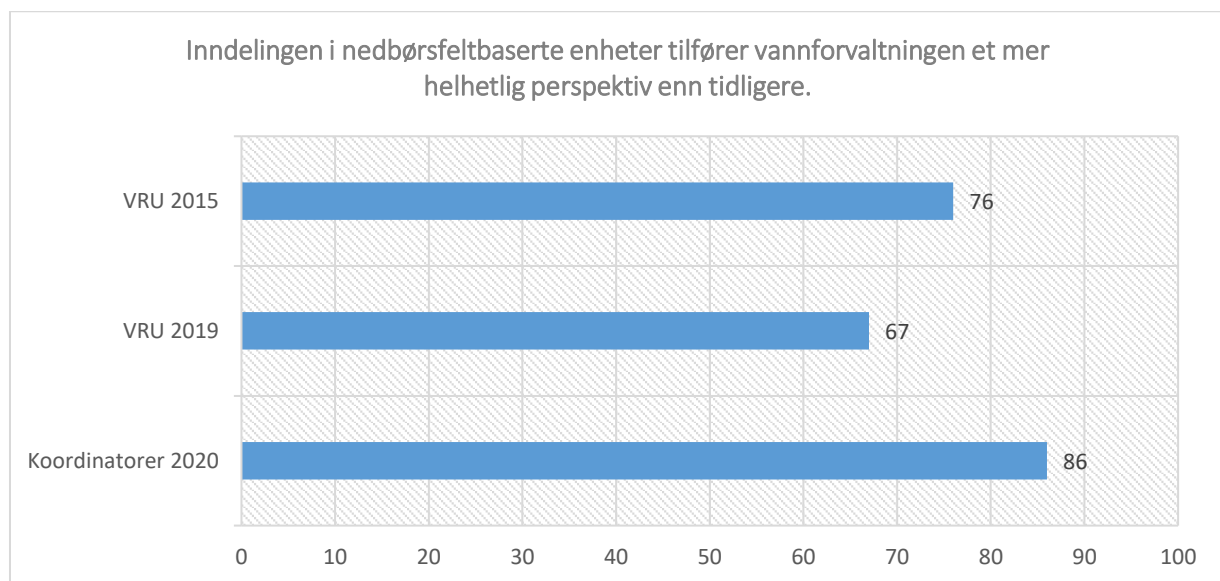
Figuren viser positive tendenser. Et stabilt flertall på litt over 50 prosent mener at hensynet nå blir bedre ivaretatt i hver sektor. Når det gjelder hvorvidt vannforvaltningsarbeidet bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt, er det en stor majoritet som svarer bekreftende. Dette flertallet har dessuten økt fra 66 prosent i 2015 til hele 73 prosent i 2019, og viser en positiv forventning til en vannforvaltning som nå har fått «satt seg» organisatorisk.

## 5.2 Sikres helhetstenkningen?

Sektoriseringen og sektortankegangen i forvaltningen forhindrer i mange tilfeller at det arbeides helhetlig rundt økosystemer, noe også den nye FN-rapporten «The Future is now» (2019) påpeker som en av de store utfordringene rundt implementeringen av FNs 17 bærekraftsmål.

Et mål med innføringen av EUs vanddirektiv i Norge har derfor vært at det skal gjennomføres en mer helhetlig og økosystembasert forvaltning (Kongelig resolusjon av 15.12.2006, s. 1), og dermed en mer helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk, slik at grunnvann, elver, innsjøer og kystvann skal oppnå det som kalles "god miljøtilstand" innen 2021 (vannforskriftens § 1). En helhetlig forvaltning og et helhetlig perspektiv i planleggingen understrekes altså. Dette er også en viktig hensikt med plan- og bygningsloven (§ 3-1), som sier at «Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng». Opplever så aktørene at vannforvaltningen etter vannforskriften har tilført et slikt helhetlig perspektiv, blant annet i hvordan man nå har søkt å dele inn landet i nedbørsfeltbaserte enheter? I figuren nedenfor vises svarene fra deltakerne i vannregionutvalgene i 2015 og 2019, og vannregion- og vannområdekoordinatorene i 2020.

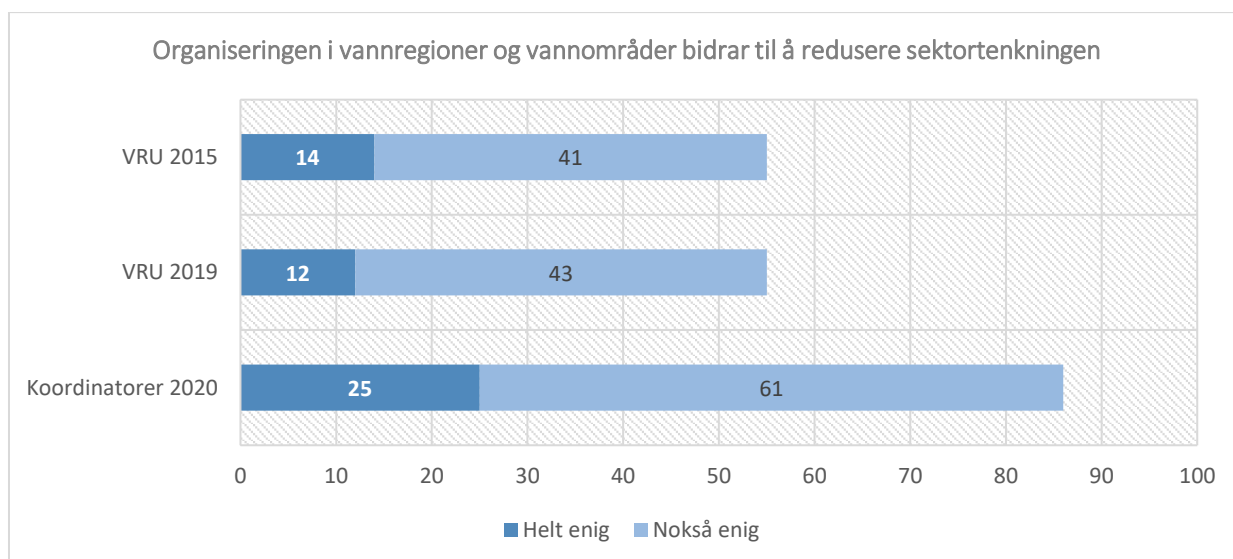
Figur 5.2: Oppfatningen av om inndelingen i nedbørsfeltinndelte enheter tilfører vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179, vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020: 36)



Figuren viser en samstemt oppfatning hos aktørene om at nedbørsfeltinndelte enheter gir et mer helhetlig perspektiv. En stor majoritet av deltakerne i vannregionutvalgene oppgir dette, selv om tallene har gått noe ned, fra 76 prosent i 2015 til 67 prosent i 2019. Et enda større flertall av vannregion- og vannområdekoordinatorene (86 prosent) gjør det samme. Generelt er det altså et stort flertall som opplever at inndelingen bidrar til en mer helhetlig vannforvaltning.

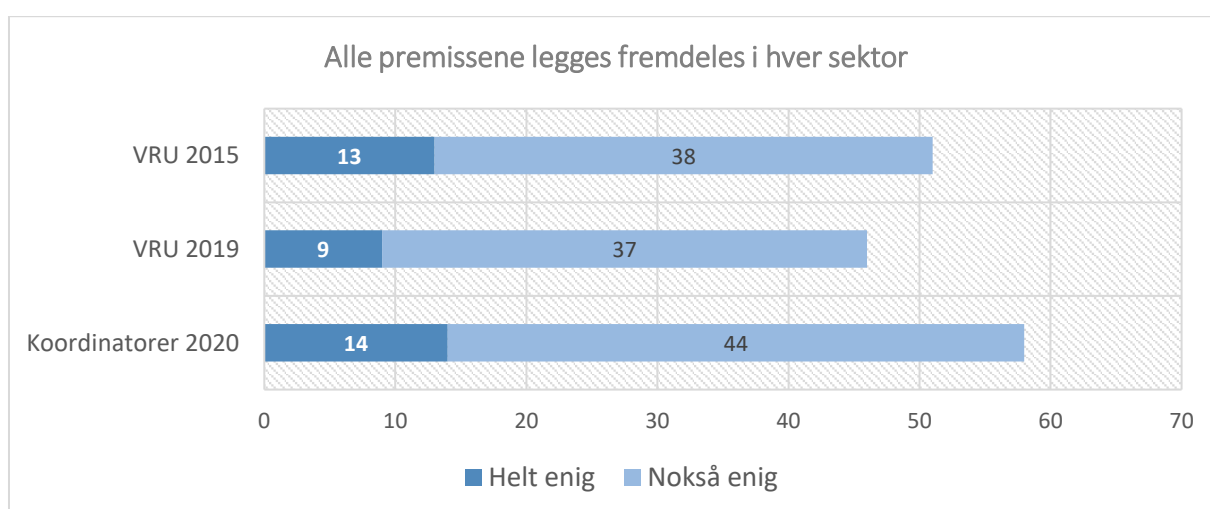
Som tidligere nevnt så er de organisatoriske grepene i vannforvaltningen tatt for å bygge broer mellom sektormyndigheter og redusere sektortenkningen til fordel for en mer helhetlig innsats for vannmiljøet. Opplever deltakerne at sektortenkningen reduseres gjennom måten vannforvaltningen er organisert på? Figuren under viser svarene fra både 2015 og 2019.

Figur 5.3: Reduseres sektortenkningen? (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179, vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020:36)



Som figuren viser er det et stabilt flertall deltakerne i vannregionutvalgene som opplever at organiseringen i vannregioner og vannområder bidrar til å redusere sektortenkningen hos de ulike myndighetsaktørene. 55 prosent oppgir dette både i 2015 og 2019. En langt større majoritet av vannregion- og vannområdekoordinatorene oppgir det samme. Hele 86 prosent sier seg enige i at denne organiseringen klarer å redusere sektortenkningen noe. Til sammen gir disse funnene en klar indikasjon på at organiseringen spiller inn for å redusere sektortenkningen og øke helhetsperspektivet rundt vannmiljø. Men som vi skal se fra intervjudataene senere i rapporten, innebærer dette på langt nær at de opplever at sektortenkningen er borte. Vi ønsket derfor å stille det motsatte spørsmålet, for å høre hvor sterk sektorinteressene likevel oppleves å være. Vi spurte respondentene om de var enige eller uenige i utsagnet «Alle premisser legges fremdeles i hver sektor», og svarene fra 2015 og 2019 sammenstilles i figuren nedenfor.

Figur 5.4: Oppfatning av om premissene fremdeles legges i sektorene (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179, vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020: 36)



Figuren viser klart at sektortenkningen på langt nær er borte, selv om vannforvaltningsorganiseringsorganeringen har bidratt til å redusere den. Omtrent halvparten av vannregionutvalgsdeltakerne sier seg enige i at alle premissene fremdeles legges i hver sektor. En positiv utvikling er imidlertid at denne andelen har gått noe ned i 2019, og nå ligger på 46 prosent, mot 51 prosent i 2015. Andelen av vannregion- og vannområdekoordinatorene som opplever at premissene fremdeles legges i hver sektor er noe høyere, 58 prosent. Det er også de som er tette på arbeidet med å samordne sektorinteresser.

Inntrykket stemmer overens med hva vannregionkoordinatorene rapporterer i intervjuene. De opplever sektortenkningen på kroppen, i sitt virke. En av dem uttaler:

*«Alle intensjoner og tanker er i utgangspunktet gode, men stopper i altfor stor grad opp av tradisjonell sektortenkning, der den enkelte sektor oppfatter "sin" sektor som viktigere enn helhetlig vannforvaltning. Dvs. det er svært viktig at hver sektor på nasjonalt nivå innarbeider vannforvaltningens overordnede krav, og tar det inn i alle sine videre rundskriv, tilskuddsordninger, veiledninger osv. Det er helt nytteløst å få til tiltak lokalt når overordnet sektormyndighet gir motstridende/divergerende føringer.»*

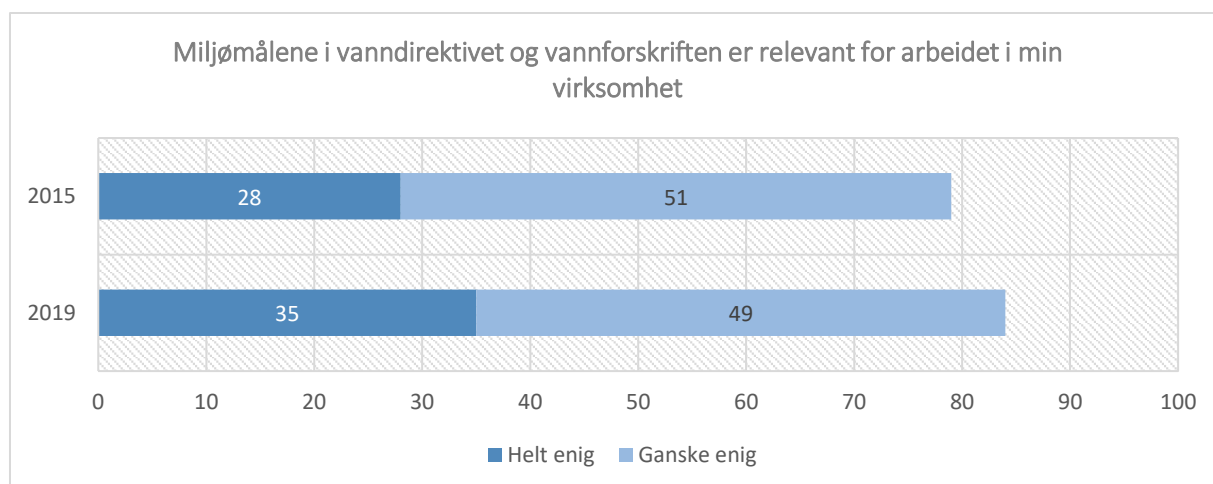
Utfordringen som særlig trekkes frem her, er at det nasjonale målbildet for sektormyndighetene ikke er harmonisert med miljømålene i vannforvaltningen. Vi ønsket derfor å undersøke i hvor stor grad målkonflikt opplevdes av deltakerne i vannregionutvalgene, som jo representerer statlige sektormyndigheter, kommuner og fylkeskommuner.

## 5.3 Målkonflikt

### 5.3.1 Målkonflikt?

De ulike myndighetene som deltar i vannforvaltningsarbeidet må forholde seg til et sammensatt målbilde, både målene i egen (sektor)organisasjon, som ofte er hjemlet i sektorlov, målene i vannforskriften og miljømålene som utformes i vannforvaltningsarbeidet. Opplever deltakerne så at miljømålene er relevant for deres virksomhet?

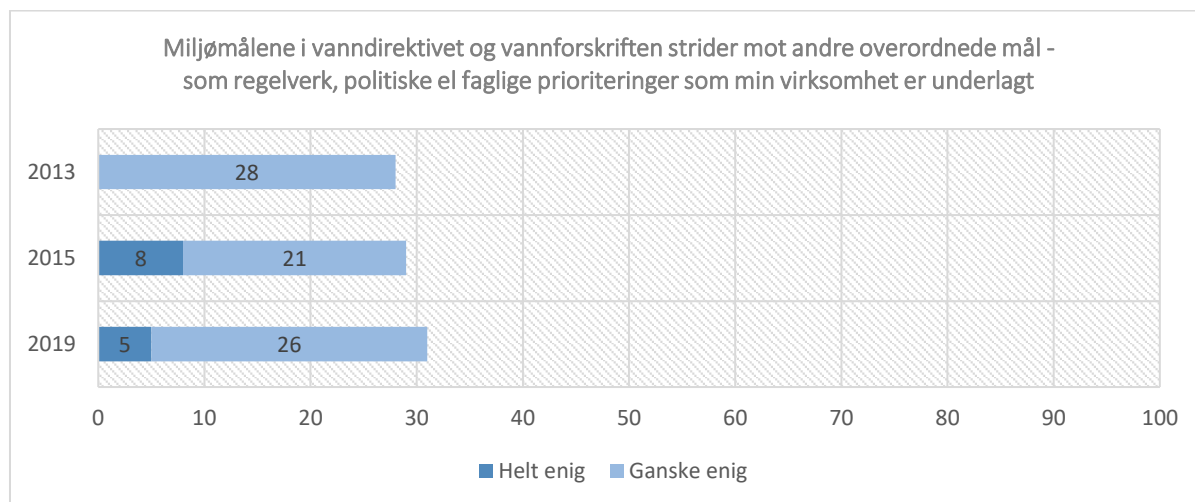
Figur 5.5: Miljømålene i vanddirektivet og vannforskriften er relevant for arbeidet i min virksomhet (VRU 2015: 231, 2019:179)



Som figuren viser så opplever miljømålene i vanddirektivet og vannforskriften som relevante for et stort flertall av deltakerne. Så mange som 79 prosent var enige i dette i 2015 og enda flere i 2019, 84 prosent.

Spørsmålet er imidlertid om de opplever at disse målene er i direkte *motstrid* med det målhierarkiet de til vanlig forholder seg til, ofte uttrykt i sektorvirksomhetens mål, men også i politiske mål og sektorlov. Vi spurte derfor om deltakerne opplevde av miljømålene stred mot andre overordnede mål de var underlagt. På dette spørsmålet har vi også svar fra surveyen fra 2013, noe som gir grunnlag for å se endring over et langt tidsrom. Vi har imidlertid ikke data som viser forskjell mellom «Helt enig» og «Ganske enig», så alt er lagt inn som «Ganske enig». Svarene fra 2013, 2015 og 2019 er sammenstilt i figuren under.

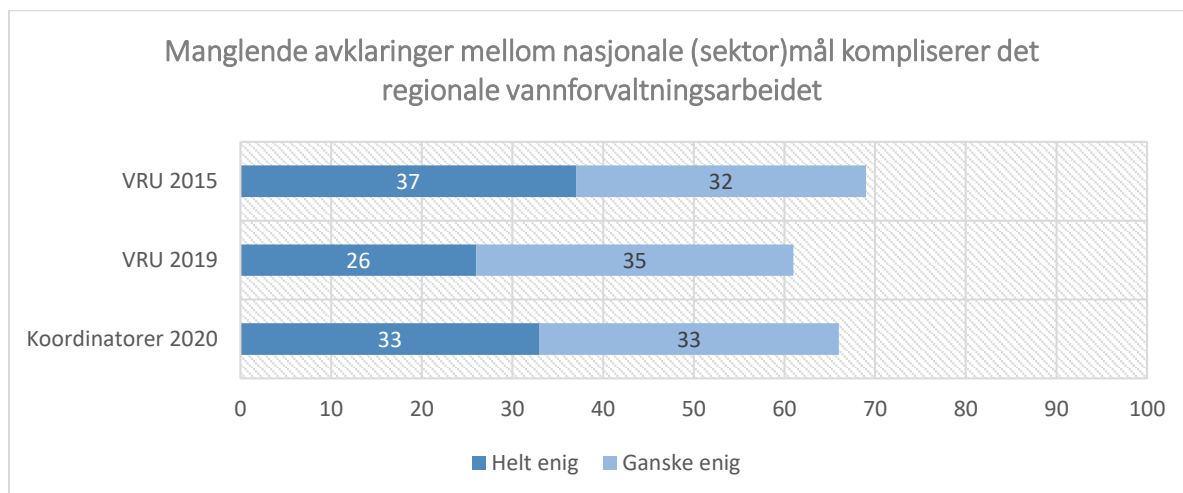
Figur 5.6: Målkonflikt? (VRU 2013: 301, VRU 2015: 231, VRU 2019:179)



Svarene viser en interessant tendens. På tross av at vannforvaltningen har fått satt seg organisatorisk på disse seks-syv årene mellom den første og siste undersøkelsen, er andelen som opplever målkonflikt nesten like stor. Litt under en tredjedel oppgir at det er en målkonflikt mellom egne sektormål og miljømålene, og dette har holdt seg helt stabilt, til tross justeringer og presiseringer i organisering og arbeidsdeling. Samtidig har den heller ikke blitt høyere, noe man kanskje kunne ha forventet når dette systemet har eksistert en stund og flere konkrete interessekonfliktsaker har kommet opp til overflaten og har måtte håndteres.

Hva innebærer så denne opplevde målkonflikten for arbeidet som gjøres i vannforvaltningen? I surveyen spurte vi om den manglende avklaringen mellom nasjonale sektormål, som den rapporterte målkonflikten bunner i, kompliserer arbeidet som gjøres regionalt. Svarene er presentert i figuren under.

Figur 5.7: *Kompliserer manglende nasjonale avklaringer det regionale vannforvaltningsarbeidet? (VRU 2015: 231, VRU 2019:179, vannregion- og vannområdekoordinatorene 2020:36)*



Som det går frem av figuren opplever flertallet at manglende nasjonale avklaringer mellom sektormål og miljømål kompliserer det regionale vannforvaltningsarbeidet. Blant vannregion- og vannområdekoordinatorene er det 66 prosent som oppgir dette. Det er også disse som i sin koordinatorstilling står midt i spenningen mellom disse målene, særlig når man skal arbeide frem en omforent vannforvaltningsplan og skal ha inn tilstrekkelige tiltak fra alle sektorer for å nå målene.

Men også blant deltakerne i vannregionutvalget er det en klar majoritet som mener det regionale vannforvaltningsarbeidet kompliseres av manglende nasjonale avklaringer. Her ser vi imidlertid en *reduksjon* i andelen som sier seg enig i utsagnet, fra 69 prosent i 2015 til 61 prosent i 2019. Dette er en positiv trend, som kan skyldes at en del målkonflikter har vært oppe i vannregionutvalgene og blitt håndtert de siste årene.

I surveyen fikk vi også inn åpne svar som illustrerer dette. En deltaker fra vannregionutvalgene sier:

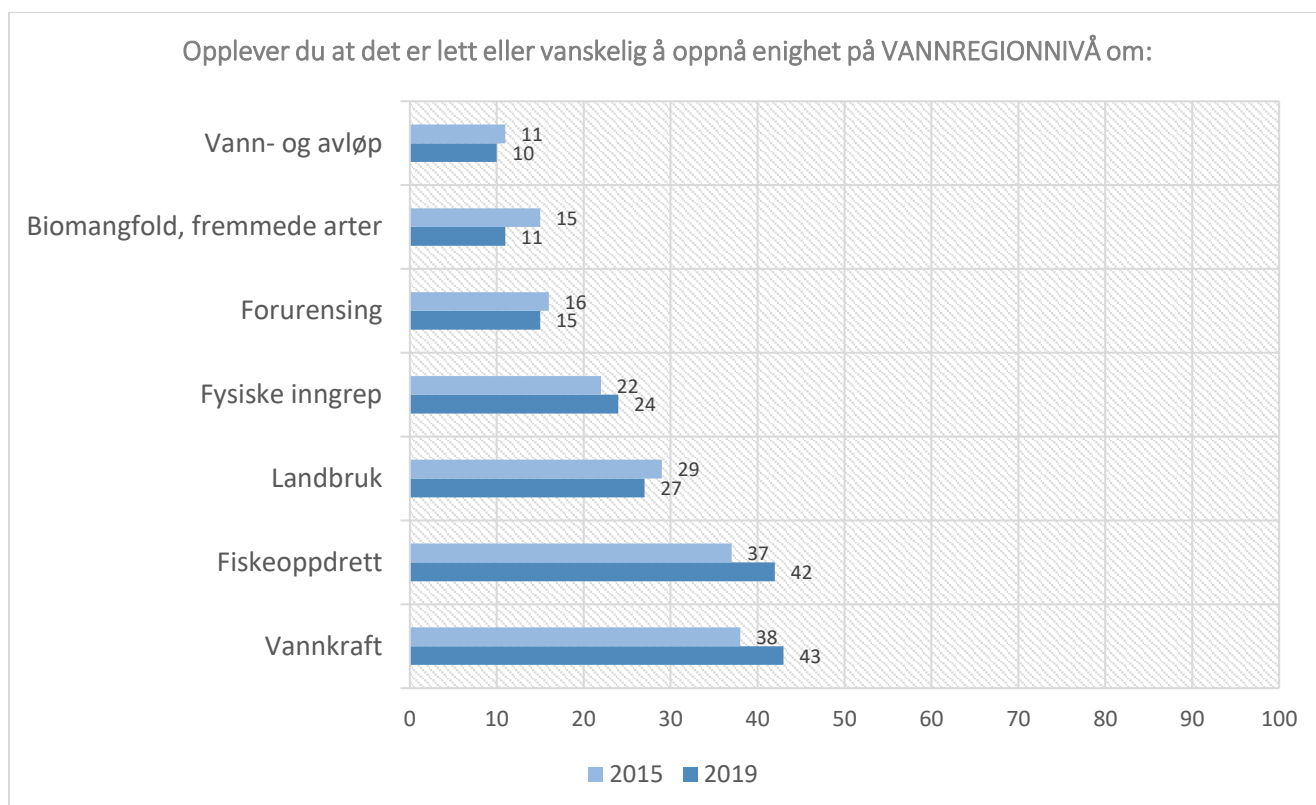
*«Noen målkonflikter avklares, men de vanskeligste gjenstår og er av nasjonal karakter. Dette er målkonflikter knyttet til å nå miljømålene og i forhold til å unngå forringelse av vannforekomster hvor miljømål er nådd. Målkonfliktene er knyttet til akvakultur, vannkraft, landbruk, avløp og arealinngrep (arealplanlegging etter plan- og bygningsloven).»*

Her antyder respondenten noen sektorområder som vedkommende har opplevd at målkonfliktene er størst. Er dette i henhold til hva deltakerne generelt opplever?

### 5.3.2 I hvilke sektorer opplever deltakerne at det er størst målkonflikt?

I surveyen la vi inn spørsmål, både i 2015 og 2019, om hvilke sektorer deltakerne opplevde hadde vanskeligst for å komme til enighet. Svarene presenteres under.

Figur 5.8: Prosentandel som har besvart «Veldig vanskelig» og «Ganske vanskelig» (VRU 2015: 231, VRU 2019: 179)



Figuren viser at respondentene stort sett er på linje med de andre i vannregionutvalgene. Det vannkraft, akvakultur (fiskeoppdrett) og landbruk som dominerer når deltakerne skal oppgi hvilke sektorområder det er vanskeligst å komme til enighet om. Her er tallene også påfallende stabile fra 2015 – 2019. Likevel ser vi at konfliktnivået ser ut til å ha økt noe på vannkraft og fiskeoppdrett, som har høyere tall i 2019 enn 2015.

I intervjurunden kommer flere av informantene inn på miljøkonfliktene i vannkraft, og hvor sektormyndighetene sentralt oppfattes å være restriktiv med tiltak på regionalt nivå. Noen vannregioner merker også miljømålene i landbruket. En informant sier:

*«Vi er en veldig landbruksintensiv region. Vi har en del miljømål og så er det nasjonale mål om å øke matproduksjonen. Det er litt vanskelig å kombinere rett og slett. Så for vår del er det spesielt mot landbruk at det er utfordrende og vanskelig å prioritere og komme til enighet om hvordan vi skal klare å nå begge målene samtidig.» (Intervju 27.10.2020).*

Spørsmålet er så hvilken rolle og potensial en arena som vannregionutvalgene har i å avklare og løse disse målkonfliktene.

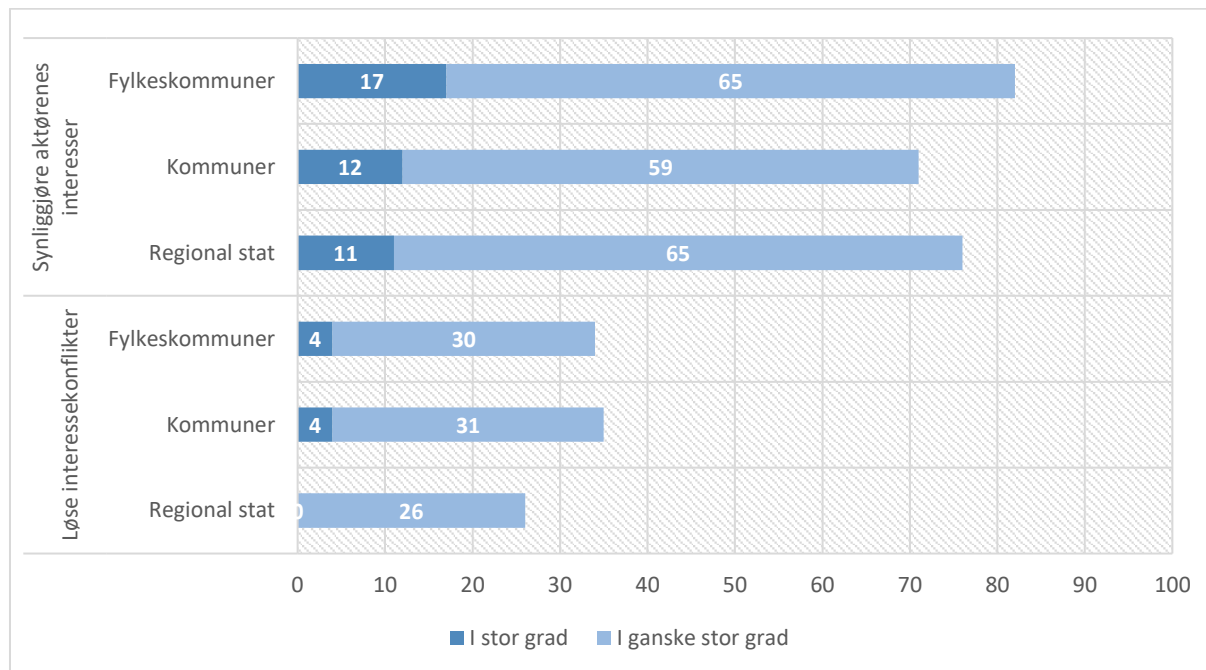
### 5.3.3 Hvilken rolle skal vannregionutvalgene har i å avklare – og løse – interessekonflikter?

Målkonfliktene vi har belyst overfor bunner i at sektorinteressene som sektormyndighetene har ansvar for, kommer i strid med miljøhensynene som det er utarbeidet miljømål for. Spørsmålet er da hvorvidt disse interessekonfliktene er forventet å bli løst på vannregionnivå, eller om de må opp på nasjonalt nivå for å avklares.



For å få et inntrykk av hva aktørene mente om dette spurte vi spørsmål rundt hvilken rolle vannregionutvalgene skulle ha når det gjaldt interessekonflikter – om de skulle synliggjøre interessekonfliktene eller også løse dem.

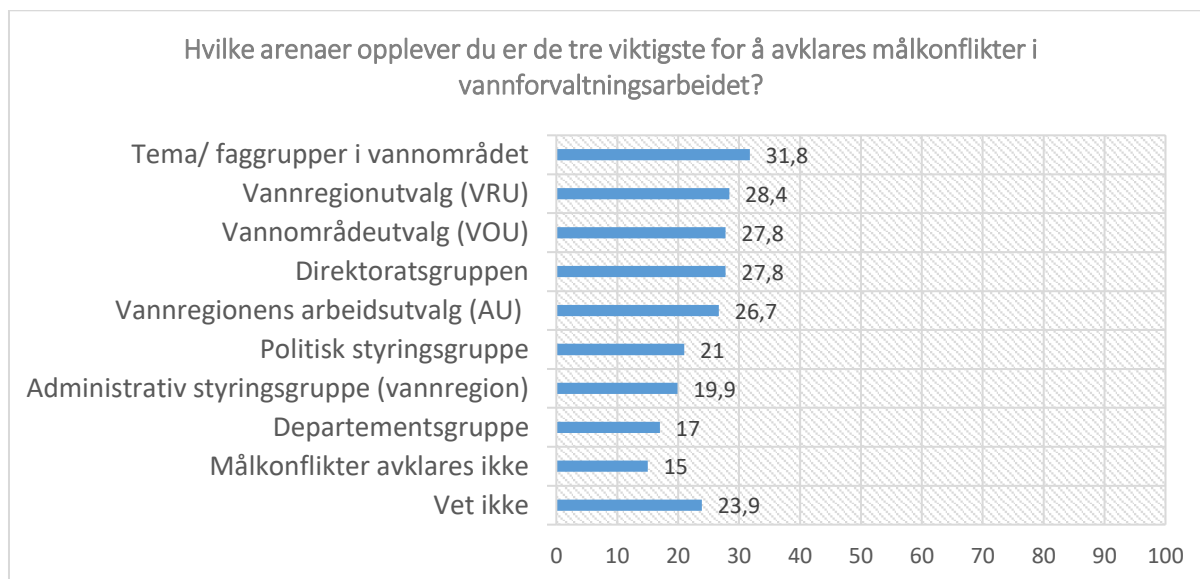
Figur 5.9: Hvilken rolle skal vannregionutvalgene ha når det gjelder interessekonflikter? (VRU 2019: 179)



Figuren viser et ganske entydig bilde på at det store flertallet mener at vannregionutvalgene skal være en arena for å *synliggjøre* aktørens interesser, og få opp motstridende interesser, men at de *ikke* er forventet å være en arena hvor disse *konfliktene løses*. Nesten ingen oppgir at vannregionutvalgene «I stor grad» er en slik arena, og kun en tredjedel mener at utvalgene «I ganske stor grad» er en slik arena. Her har vi også splittet opp respondentgruppene, etter om de representerer regional stat, fylkeskommune eller kommune, og finner få forskjeller mellom gruppene.

Et interessant funn er imidlertid hva respondentene oppgir når de blir bedt om å indikere de tre arenaene som de opplever er *de viktigste* for å avklare målkonflikter i vannforvaltningsarbeidet. Listen over arenaer vises under, sammen med prosentandel som har oppgitt hver enkelt.

Figur 5.10: Andel som har svart på spørsmålet: Hvilke arenaer opplever du er de tre viktigste for å avklares målkonflikter i vannforvaltningsarbeidet? (Marker tre) (VRU 2019: 176).



Oversikten over listen viser noe interessant: Det er arenaene på det *laveste* nivået som oppleves som det viktigste for å avklare målkonflikter! Vi hadde forventet at flest hadde trukket frem det nasjonale nivået, med departementsgruppen og direktoratsgruppen, fordi saker ofte blir spilt opp til dem for avklaring. Men det er motsatt resultat vi finner: Det er vannområdeutvalget og tema/faggrupper i vannområdet som blir trukket frem av flest, henholdsvis av 27,8 prosent og 31,8 prosent. Rett bak kommer vannregionutvalg med arbeidsutvalg. Dette viser igjen at det nederste samhandlingsnivået – vannområdene – viser seg å være gode, operative arenaer hvor også avklaring skjer.

## 6 Hva bidrar vannforvaltningen til? Samordning og koordinering

### 6.1 Samordning

#### 6.1.1 Samordningsforventninger

I Norge er sektoransvarsprinsippet godt innarbeidet (Hanssen mfl 2016). Dette prinsippet innebærer at sektormyndighetene selv, innenfor sine ansvarsområder, er ansvarlig for å iverksette miljøtiltak. I prinsippet skal altså alle departementene ta nasjonale miljømål og internasjonale miljøforpliktelser innenfor sine sektorområder like alvorlig som egne sektormål.

Vannforskriften er hjemlet i fire lover, men har ikke en slik status at den rokker ved sektoransvarsprinsippet som grunnprinsipp. Det er ingen endring av eksisterende ansvarsforhold med hensyn til lover og virkemidler gjennom vannforskriften. Vannforskriften understreker dette i §26 «Vedtak om gjennomføring av enkelttiltak som inngår i tiltaksprogrammet treffes av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning»<sup>9</sup>.

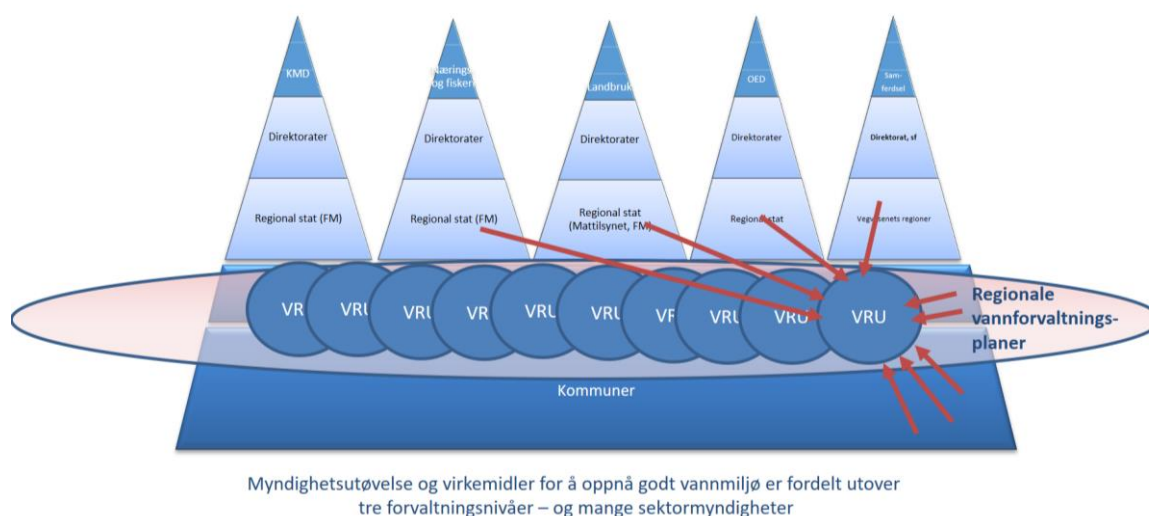
Både EUs vanndirektivet og vannforskriften legger imidlertid til grunn at det å jobbe utelukkende etter sektoransvarsprinsippet ikke er tilstrekkelig – det krever også samordnet innsats på tvers av sektorer. Blant de viktigste nye samordnende mekanismene som den norske vannforvaltningen innførte, var kravet om utforming av omforente miljømål, etablering av obligatoriske nettverksarenaer hvor alle parter møtes (departementsgruppe, direktoratsgruppe, vannregionutvalg, vannområdeutvalg, nasjonal og regionale referansegrupper) og kravene om en regional vannforvaltningsplan med tiltaksprogram.

Dermed ligger det en sterk forventning i vannforskriften til at de regionale vannregionutvalgene og den regionale vannforvaltningsplanen med tiltaksprogram skal bidra til sektorsamordning på tvers av hierarkisk strukturerte sektormyndigheter, og på tvers av nasjonalt, regionalt og lokalt forvaltningsnivå. Denne forventningen kan illustreres med figuren under.

---

<sup>9</sup> I tilfelle det er motstrid mellom vannforskriften og sektorlovverk, så er Norge forpliktet av EØS-avtalen, noe som er nedfelt i "Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS)". Her sier § 2 at: *Bestemmelser i lov som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, skal i tilfelle konflikt gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold. Tilsvarende gjelder dersom en forskrift som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, er i konflikt med en annen forskrift, eller kommer i konflikt med en senere lov.*

Figur 6.1: Prinsippet om regional samordning i vannforvaltningen



Vi ønsket i studien å undersøke hvorvidt de samordnende mekanismene har fungert, og hva slags samordning aktørene rapporterer om.

### 6.1.2 Opplever aktørene at vannforvaltningen bidrar til samordning?

For bedre å forstå hva slags samordning som oppnås i den nye vannforvaltningen, har vi laget en kategorisering i form av en trapp, hvor trinnene kan forstås som å være grader av samordning (hentet fra Hanssen mfl 2016).

Hvordan opplever så aktørene at vannforvaltningen bidrar til økt samordning av myndighetsutøvelse og virkemidler? I alle surveyene til deltakerne i vannregionutvalgene, både i 2013, 2015 og 2019, ble de spurt om hvordan de opplevde av møtene i vannregionutvalgene fungerte som arenaer for ulike former for samordning. Svarene vises i figuren under.

Figur 6.2: I hvor stor grad opplever du at møtene i vannregionutvalget (VRU) fungerer som arenaer for: (VRU: 2013:301, 2015:231, 2019:176)

	2013	2015	2019
4. Utvikling av felles mål, strategier og tiltak	27	24	20
3. Endring av praksis, adferd i egen sektor for å oppnå synergier og unngå eksternaliteter	30	30	24
2. Utvikling av felles problemforståelse, kunnskapsoversettelse: Felles verdensforståelse og økt faglig forståelse på tvers	47	49	52
1. Informasjons, erfarings- og kunnskapsdeling: Mediering og bevisstgjøring	70	72	85

–

- Trinn 1 av trappen 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.
- 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.

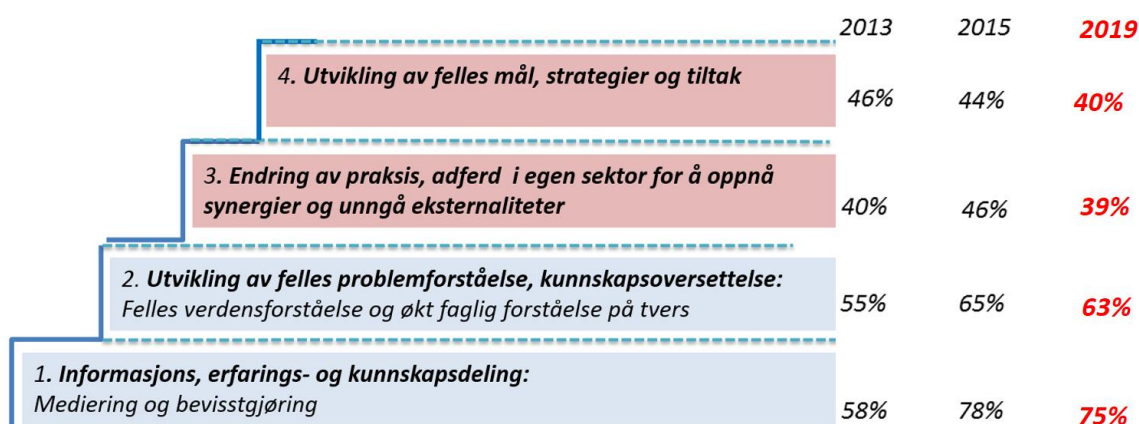
Resultatene viser at vannregionutvalgene i svært stor grad fungerer som en arena for informasjons-, erfarings og kunnskapsdeling, altså trinn 1. Mens rundt 70 prosent oppga dette i 2013 og 2015, oppgir så mye som 85 prosent dette i 2019. Rundt halvparten av respondentene oppgir at utvalgene også fungerer som en arena for utvikling av felles problemforståelse og kunnskapsoversettelse (trinn 2), altså et sted hvor man utvikler økt faglig forståelse på tvers. Her er det en ørliten økning i 2019.

Men det er langt færre som opplever at vannregionutvalgene fungerer som en arena for handling, hvor man faktisk oppnår endring av praksis og adferd i egen sektor (trinn 3), fordi man ser at den praksisen man har underminerer andres innsats, eller at man kan få bedre synergieffekter av en samordnet innsats. Her er det bare en tredjedel som oppgir dette i 2013 og 2015, og dette har sunket til en fjerdedel i 2019.

Selv om vannforvaltningsplanene inneholder omforente mål som fastsettes i det regionale planarbeidet, så er det svært få som oppgir at de opplever at samordningen som skjer i vannregionutvalgene resulterer i utvikling av felles mål, strategier og tiltak. Her har andelen sunket fra 27 prosent i 2013, til 24 prosent i 2015 og 20 prosent i 2019. Her antar vi at respondentene først og fremst har tenkt på felles tiltak og strategier når de svarte. Dette er til dels i tråd med sektoransvarsprinsippet, at den faktiske praksisendringen (strategier og tiltak) skal skje i de respektive myndighetsorgan.

Arbeidet i vannforvaltningen regionalt innebærer også mye aktivitet utenom det som skjer i vannregionutvalgene. Vi ønsket derfor å høre hvordan deltakerne opplevde at hele dette arbeidet, sett under ett, bidro til ulike former for samordning. Også her har vi svar fra spørreundersøkelser i 2013, 2015 og 2019.

Figur 6.3: I hvor stor grad mener du at arbeidet med vannforvaltningsplanen, sett under ett, bidrar til: (VRU: 2013:301, 2015:231, 2019:176)



Prosent «I stor grad» og «I nokså stor grad» (N 2013=301, N 2015= 231), N 2019/2020 = 179).

Figuren viser at det samme mønsteret gjentar seg her. De største andelene finner vi på de to nederste trinnene, mens det blir mindre andeler på trinn 3 og trinn 4. Likevel ser vi her interessante tendenser. For det første har det skjedd en stor økning i andelen som rapporterer om at arbeidet har ført til informasjons-, erfarings og kunnskapsdeling (trinn 1). Dette har økt fra 58 prosent i 2013, til 78 i 2015 og til 75 i 2019. Dette er svært høye tall, og er en klar indikasjon på samordningseffekten av vannforvaltningsarbeidet. Også for trinn 2 ser vi høye tall, og også her har det skjedd en liten økning de siste to rundene. Mens 55 prosent rapporterte at vannforvaltningsarbeidet bidro til utvikling av felles problemforståelser og kunnskapsoversettelse, så var andelen økt til 65 prosent i 2015 og 63 prosent i 2019.

De to øverste trinnene har en lavere andel, men den er påfallende mye høyere enn i den forrige figuren, mellom 39 og 46 prosent. Det innebærer at vannforvaltningsarbeidet totalt, både det som skjer i samspill mellom myndighetsorganene, og det myndighetsorganene må jobbe med selv, bidrar til endring av praksis og utvikling av felles tiltak og strategier.

I intervjuundersøkelsen og de åpne svarene i spørreundersøkelsen kommer det inn mer utdypende kommentarer som understøtter inntrykket av at vannforvaltningen nå har satt seg som organisasjon og samarbeidspraksis, og at dette bidrar til økt samordning. En deltaker i et vannregionutvalg uttalte:

*«Noreg hadde vel eit relativt godt regelverk på dei ulike sektorane også før vassforskrifta kom, men vassforskrifta har etter mitt syn gjort at sektorane samarbeider meir. Regulerte vassdrag (vasskraft) har særleg vore det eg har jobba med, og her er det ein grunnleggande problemstilling mellom fornybar energi og vassmiljø. Mitt inntrykk at miljøomsyn i vilkårsrevisjonar har fenge auka vekt med vassforskrifta» (frå åpent svar i surveyen 2019).*

I Nordland vannregion har de gode erfaringer med samordning på tvers av vannområder, gjennom det såkalte «fagnettverket» for vannområdekoordinatorene:

*«Vi ser at vannområdekoordinatorene våre har ulike styrker, noen har veldig god kompetanse på landbruk, andre på plansiden, noen sitter inne med mye avløpskompetanse. Så det å få en erfaringsutveksling der har vært veldig viktig. I stedet for at hver enkelt sitter på sin tue så prøver man å se på dette som et team. Så nå har vi egentlig det vi kan kalle for en vannseksjon i Nordland der vi annen hver uke har møte med vannområdekoordinatorene våre, der Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger også deltar». (Intervju 23.10.2020).*

Som en respondent så fint sier: «Vassdirektivet og vassmiljøarbeidet "kryp meir innover" sakshandsaminga i kommunal sektor. Vi blir meir merksame på at vi skal ta omsyn til vassmiljøet både i sakshandsaming og i handsaming av planar (arealplanar, reguleringsplanar mm).» Vannforvaltningen har altså «krøpet mer inn» i de ordinære myndighetsstrukturene og påvirker nå praksis der.

Samordningen gjennom fagnettverket kom også som en løsning på tidspresset og de begrensede ressursene som har vært til rådighet for bemanning og organisasjon. Dette grepet har gjort at de kan dele ansvar i mye større grad.

I intervjurunden forklarer flere av vannregionkoordinatorene at mens deltakelse og samarbeidet generelt sett oppfattes å ha blitt klart bedre, er samordningen på tvers av sektorer fortsatt vanskelig. Samordningen mellom sektormyndighetene oppleves ofte som utfordrende. Noen opplever sektormyndighetene som veldig fraværende, andre som veldig deltakende, men samordningen av tiltak blir gjennomgående rapportert som utfordrende. I kommentarfeltet til surveyen oppgis det at samordningen omkring de konkrete miljømålene er krevende. Særlig statlige sektorer oppleves å ikke slippe vannregionmyndigheten til (på etatsnivå, regionalt er kontakten ok). Det oppgis at «Dette er klart til hinder for samordning og felles forståelse». Andre melder om en endring mot en enda sterkere sektortenkning den siste tiden:

*«Opplever at den tradisjonelle sektortenkningen har økt igjen i det innledende arbeidet til 2. landsdekkende planperiode, mens det var mer åpent i arbeidet med 1. landsdekkende planperiode. Opplever at det som tradisjonelt har vært enkelte sektors kjerneområder gis forrang og at vannforvaltningen dermed betraktes som hensyn man tar kun såfremt det ikke strider mot det man selv har definert som kjerneoppgavene. Enkelte sektorer har en veldig passiv tilnærming til vannforskriften, mens andre har høyt ambisjonsnivå. Det er problematisk når innspill til tiltak fra en sektormyndighet "blir borte" når det spilles inn til annen "rett sektormyndighet", uten at det kvitteres ut/begrunnes fra mottakers side.»*

Flere peker på at manglende samordning på regionalt nivå, skyldes de regionale leddene av nasjonale sektormyndigheter. De strukturelle barrierene mot helhetlig vannforvaltning, som tidligere er omtalt, slår altså inn på samordningen som er ment å skje på regionalt nivå. De strukturelle barrierene, målkonfliktene på nasjonalt nivå, et fragmentert sentralt og kommunalt nivå, og relativt begrensede innslag av formelle forpliktelseselementer.

*«Vi kan jo bruke nasjonale føringer og henvise til dem, men når kommunen rett og slett ikke bryr seg eller ofte at de ikke har ressurser så blir det ikke tatt hensyn til vannforvaltning på det kommunale nivået. Det er mitt inntrykk. De mangler fortsatt et genuint engasjement, det koster egentlig bare penger for kommunene, de får ikke noe bortsett fra en vannområdekoordinator som skal hjelpe dem. Ellers får de jo ikke noen støtte, bare enda en oppgave som kommunene skal ivareta uten å få noen ekstra finansiering for det». (Intervju 19.10.2020)*

Også sentrale myndigheter blir oppfattet å ha lite å gi når det gjelder reell samordning. I intervjurunden påpeker flere at de nasjonale føringene innen vannkraft er de samme som i 2014. Her oppfattes prosessene som omfattende og rigide, og ikke rigget for en adaptiv vannforvaltning:

*«Veldig mange tiltak er nesten ikke vurdert og bare direkte videreført til neste planperiode 2022-2027». (Intervju 27.10.2020)*

Også innenfor akvakulturområdet ser vi at arbeidet oppleves å bli nedprioritert fra statlige sektormyndigheter.

*«Jeg fikk nettopp tilbakemelding fra Mattilsynet om at de synes det er veldig utfordrende å jobbe med å tak i f.eks akvakultur for de har fått beskjed fra sentralt hold om at dette er noe som ikke skal prioriteres, det skal jobbes med nasjonalt og ikke regionalt. Så han har*

*fått beskjed fra sine ledere at dette er noe du ikke skal se på. Så litt vanskelig, ok?».*  
(Intervju 27.10.2020)

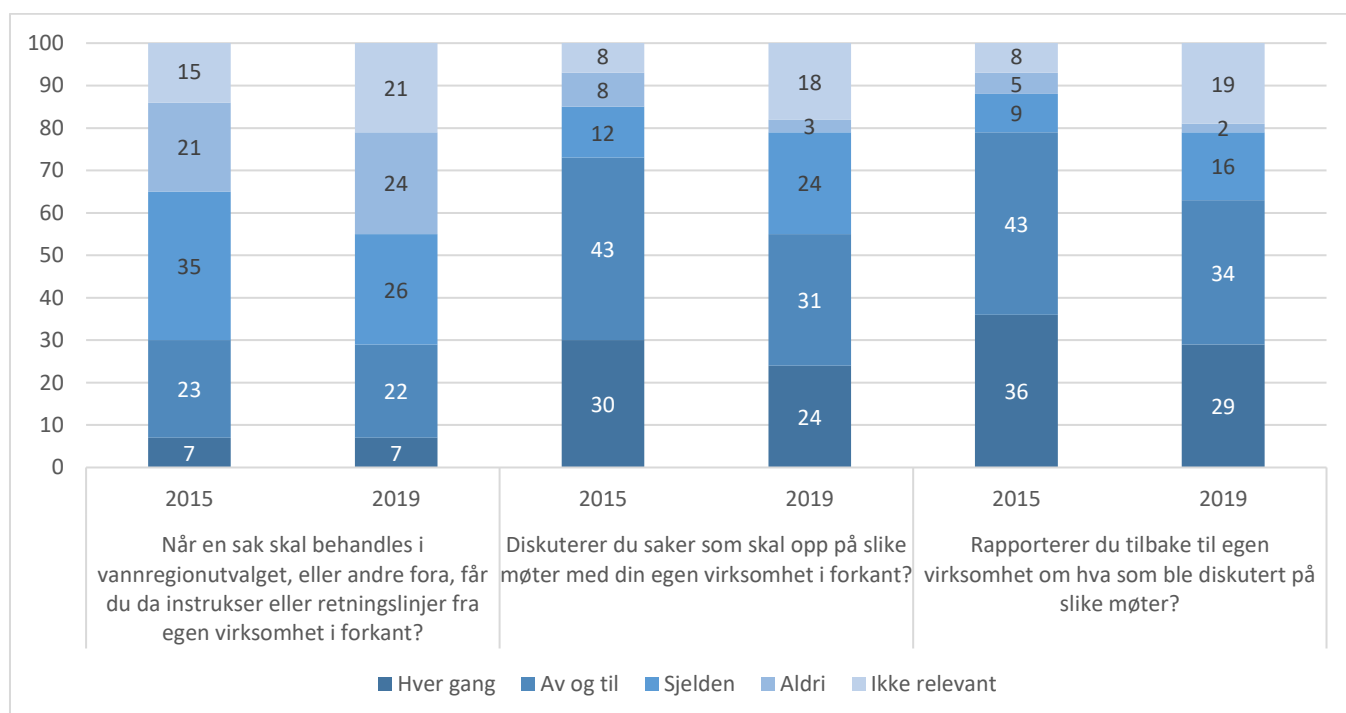
Flere rapporterer likevel at dette har blitt bedre, og at det har hatt positiv effekt for den regionale samordningen å få de statlige retningslinjene og tydelige forventninger til tiltaks gjennomføring.

### 6.1.3 Kan noe av grunnen for manglende samordning være mangel på forankring i egen organisasjon?

Nettverksstrukturer som etableres med deltakere fra det ordinære hierarkisk organiserte myndighetsorganer, krever mye av de som deltar. De må både være deltakere på arenaer, hvor målet ofte er å endre holdninger og praksis, og samtidig må forholde seg til sin egen styringslinje med etablerte styringsstrukturer.

Å være deltaker innebærer å være en brobygger mellom disse to strukturene, og bruke det handlingsrommet man har på nettverksarenaen til å komme til omforente løsninger, og bære disse løsningene/ resultatene hjem i egen organisasjon og få aksept for dem der. Og på den måten bidra til at egen organisasjon endrer praksis, prioriteringer og målstruktur. Dette krever ofte et omfattende forankringsarbeid «hjemme» i egen organisasjon, det være seg hos politisk og administrativ ledelse i kommunen man representerer, eller i ledelse og andre avdelinger i sektormyndigheten man representerer. Vi har vært interessert i hvordan deltakerne i VRU arbeider med rollen som representant for sin organisasjon – og med forankring tilbake i egen organisasjon – hvordan de utøver denne «brobyggingen». Vi spurte derfor: Når en sak skal behandles i vannregionutvalget, eller andre fora, får du da instruks eller retningslinjer fra egen virksomhet i forkant? Videre spurte vi om de diskuterer saker som skal opp på slike møter med din egen virksomhet i forkant? Dette for å høre om de får «mandat» med seg når de møter som representant fra en sektor/kommune på en nettverksarena. Deretter spurte vi om de rapporterer tilbake til egen virksomhet om hva som ble diskutert på slike møter, for å høre hvordan representantene tar med seg diskusjonene – og de omforente løsningene man eventuelt har kommet frem til – og forankrer dem i egen organisasjon. Dette siste er avgjørende om man ønsker å få til endringer i holdning og handling.

Figur 6.4: Frankringsarbeid (VRU 2015: 231, VRU 2019:179)





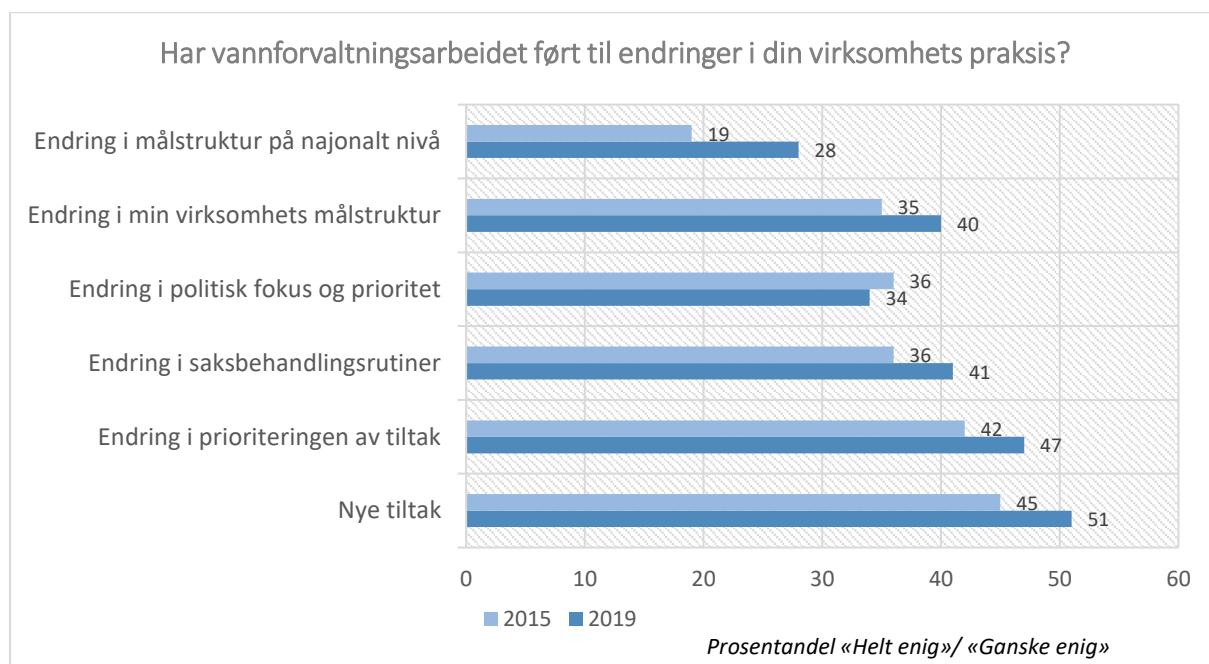
Figuren viser interessante tendenser. For det første at deltakerne i VRU i liten grad opplever at de får mandat eller retningslinjer for hvordan de skal utøve sin representantrolle fra sin i sin egen virksomhet. Bare 7 prosent av respondentene oppgir at de får dette før hvert møte, mens litt over 20 prosent rapporterer at de får det av og til. Enda flere opplever at de aldri har fått det, 21 prosent rapporterer dette i 2015 og 24 prosent i 2019. Deet er imidlertid flere som diskuterer sakene i egen virksomhet før de møter opp på VRU-møtene. Så mye som 30 prosent oppgir dette i 2015, og 24 prosent i 2019. Til sammen utgjør andelen som svarer «hver gang» eller «av og til» en majoritet, 73 prosent i 2015 og 55 prosent i 2019, noe som indikerer en forankring i egen organisasjon før de trer inn på nettverksarenaen. En litt større stor andel rapporterer dessuten at rapporterer tilbake i egen virksomhet fra møtene de har vært på. Hele 79 prosent rapporterte at de gjør det «hver gang» eller «av og til» i 2015, og 63 prosent i 2019. Dette er en sterk indikasjon på at representantene jobber med forankring av temaene man har diskutert på vannforvaltningsarenaene. I kommentarene i surveyen fra deltakerne i VRU sier enkelte at de opplever at dette er blitt bedre i det siste, blant annet fordi de opplever at det er større politisk og administrativt fokus på det. Likevel er det også kommentarene som sier at «Resten av organisasjonen blir i liten grad involvert. Det burde nok vært mer.», og at forankringen «faller litt mellom to stoler siden jeg tenker at det ikke er min rolle å involvere ledd som er over meg».

## 6.2 Endring i virksomhetenes praksis (integrasjon)

### 6.2.1 Endring i virksomhetenes praksis generelt

En måte å identifisere om vannforskriften har ført til en bedre integrering av vannmiljøhensyn i de ulike virksomhetene (se Hanssen mfl 2016) er så se om vannforskriftens mål har ført til endring i ulike myndigheters adferd. Endrer hver sektorsøyle prioriteringer, prosedyrer, rutiner, vurderinger, adferd (politikk/tiltak) for å nå miljømålene? Vi la derfor inn spørsmål om respondentene opplevde at vannforvaltningsarbeidet hadde ført til endringer i egen virksomhet. Figuren nedenfor viser svarene.

Figur 6.5: Har vannforvaltningsarbeidet ført til endringer i din virksomhets praksis? Prosentandel som svarer «I stor grad» og «I noen grad» (2015, N=231, 2019, N=176)

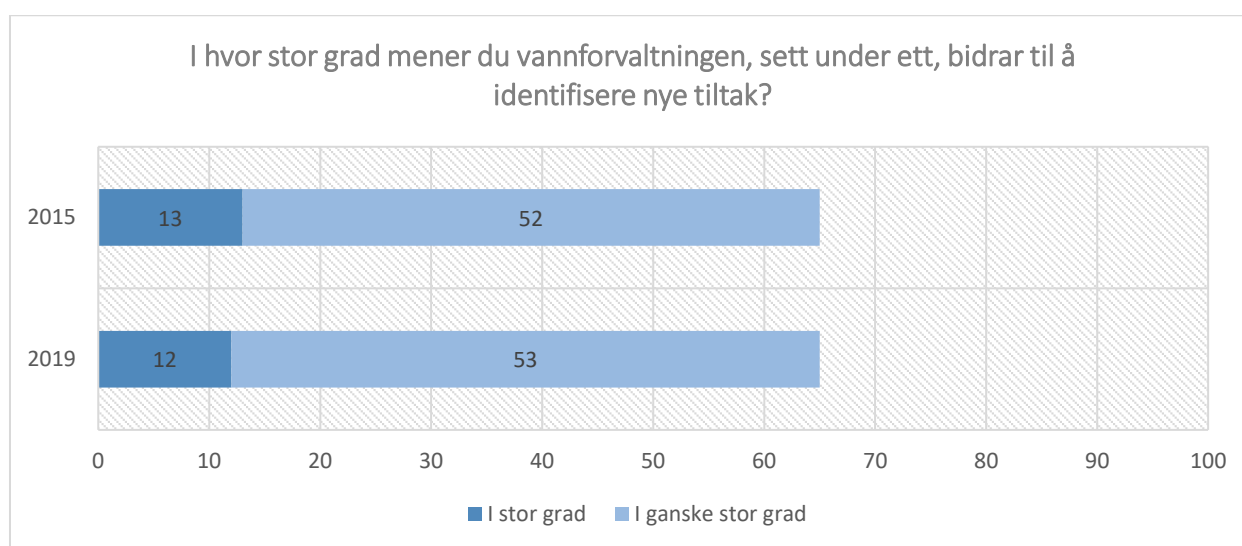


Figuren viser interessante tendenser. For det første viser tallene fra 2019 en gjennomgående høyere skår enn tallene fra 2015. Dette tolker vi som en klar indikasjon på at vannforvaltningens mål og det arbeidet som har gjort, nå i større grad gjennomfører de ulike virksomhetene som har svart (kommuner, statlige sektormyndigheter og fylkeskommuner).

Figuren viser for det andre at respondentene mindre grad opplever at den nasjonale målstrukturen (med målkonflikter) har endret seg, enn målstrukturen i egen virksomhet. Videre er det svært høye andeler, mellom 40 og 50 prosent, som oppgir at virksomheten har endret saksbehandlingsrutiner, prioritering av tiltak og også innført nye tiltak. Dette tyder på at den største adferdsendring har skjedd på virksomhetsnivå, både i mål og tiltak. I sum, viser denne figuren at vannforvaltningen bidrar til konkrete praksisendringer.

I surveyen var vi også interessert i hvordan deltakerne i VRU opplevde at vannforvaltningen, sett under ett, bidro til å identifisere nye tiltak i virksomhetene. Svarene vises i figuren under.

Figur 6.6: I hvor stor grad mener du vannforvaltningen, sett under ett, bidrar til å identifisere nye tiltak? (VRU 2015, 2019)



Figuren viser et stabilt flertall på 65 prosent som oppgir at vannforvaltningsarbeidet har bidratt til å identifisere nye tiltak, noe som er et relativt høyt tall.

Vi skal derfor gå nærmere inn på hva intervjumaterialet og kommentarene i surveyen sier om praksisendring og tiltaksarbeidet.

Vannregionkoordinatorene trekker frem flere endringer i praksis og samordning med lokalt nivå. Et eksempel er at de har klart å utarbeide et felles utkast til planretningslinjer til de regionale vannforvaltningsplanene. Retningslinjene gir føringer til kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Det blir opp til den enkelte fylkeskommune hvilke planretningslinjer de velger å ta bruke, men flere ser det som et steg videre at de har klart å utforme noen felles retningslinjer som kommunene må forholde seg til.

Det tar tid å få til god forankring på kommunalt nivå, men vannregioner som har fokusert på de kommunale ansvarsområdene, melder tilbake at de synes de har fått til ganske mye. I én vannregion har de utfordret kommunene på å lage vannmiljøplaner heller enn avløpsplaner som ser ansvarsområdene i sammenheng og dekker både kommunale avløpssystemer, spredt avløpsproblematikk og landbruk:

*«Vi ser allerede positive eksempler på at kommunene både tar det inn i sine plandokumenter knyttet til avløp, vi har jobbet veldig mye med helhetlig*

*vannmiljøplanlegging i kommunene (...) Og vi ser at kommunene i større grad også vurderer vannmiljøet når de gjør sin arealplanlegging.» (Intervju 23.10.2020)*

Likevel er det i kommentarene flere som rapporterer om at det fremdeles er vanskelig å få tilstrekkelig politisk fokus og prioritering av vannforvaltningsarbeidet lokalt, selv om det er nedfelt i planer og overordnede kommuneplaner.

Når det gjelder landbruk er det flere som oppgir at de nasjonale føringene har vært nyttige for å få til en bedre konkretisering av tiltakene på landbruk. I nye Innlandet Viken vannregion hadde imidlertid tidligere Glomma tatt i bruk kommunale forskrifter i landbruket. Her opplevde de at sammenslåingen med tidligere Buskerud innebar en skritt tilbake i forhold til den praksisen de hadde tidligere.

Når det gjelder den praktiske rapporteringen av hvilke tiltak virksomhetene legger inn, så ser vannregionkoordinatorerne det som positivt at tiltaksmyndighetene selv skal legge inn tiltak i Vann-Nett, som kan gi en bedre forankring. Samtidig påpeker de at noen av de statlige sektormyndighetene ikke gjør det, eller stort sett legger inn tiltak som de ellers ville ha gjort:

*«Det er tiltakshaver som skal oppdatere tiltak i Vann-Nett. Selv om fristen har gått ut for lenge, lenge siden så er det fortsatt mangler på tiltak.» (19.10.2020)*

Følgende sitat er representativt for hvordan flere vannregionmyndigheter opplever situasjonen:

*«Vi vet at det er mange statlige sektormyndigheter som legger inn de tiltakene de ellers skal gjøre i perioden, de legger ikke inn det som er nødvendig for at miljømålet skal nås. De setter i stedet utsatt frist (...) Vi har ikke myndighet til å si at de skal legge inn noe mer» (Intervju 27.10.2020).*

Et eksempel er NVE, som oppfattes i stor grad å holde seg til den nasjonale gjennomgangen og prioriteringen fra 2013 når det gjelder revisjoner og tiltak. Da er det ikke de regionale planprosessene i vannregionene som gjelder. En av informantene forteller:

*«Vi har to hellige kyr i Norge. Det er vannkraft og oppdrettsnæringen. De har et visst fortrinn i nasjonale verdier (...) De (NVE) plukker ut noen revisjonsvassdrag men så skal det ikke skje noe på vannkraft egentlig, unntatt minnelige avtalte ordninger. Vi brukte veldig mye tid i forrige runde på vannkraft og så ble det dolket ned av departementet.» (Intervju 29.09.2020)*

Det påstås at også Miljødirektoratet som sektormyndighet legger inn tiltak «as usual», og at tendensen gjelder alle de nasjonale myndighetene. Selv om mange vannområder er forsinket, fremhever likevel vannregionmyndighetene nettopp arbeidet i noen vannområder som det beste på å legge inn fornuftige tiltak.

Når det gjelder kommunene formidles et litt blandet syn. Vannregionkoordinatorerne viser til at det i flere vannområder har blitt jobbet godt med å legge inn tiltak. Noen steder har det vært regelmessige møter om miljømål og tiltak som vannområdene har fulgt opp. Utfordringen slik flere vannregionkoordinatorer ser det, er at Vann-Nett hele tiden endrer seg. Da blir det mye rette- og flyttearbeid. Andre vannregionkoordinatorer forteller at det kan være tungt å mobilisere interesse for vannforvaltning i kommunene.

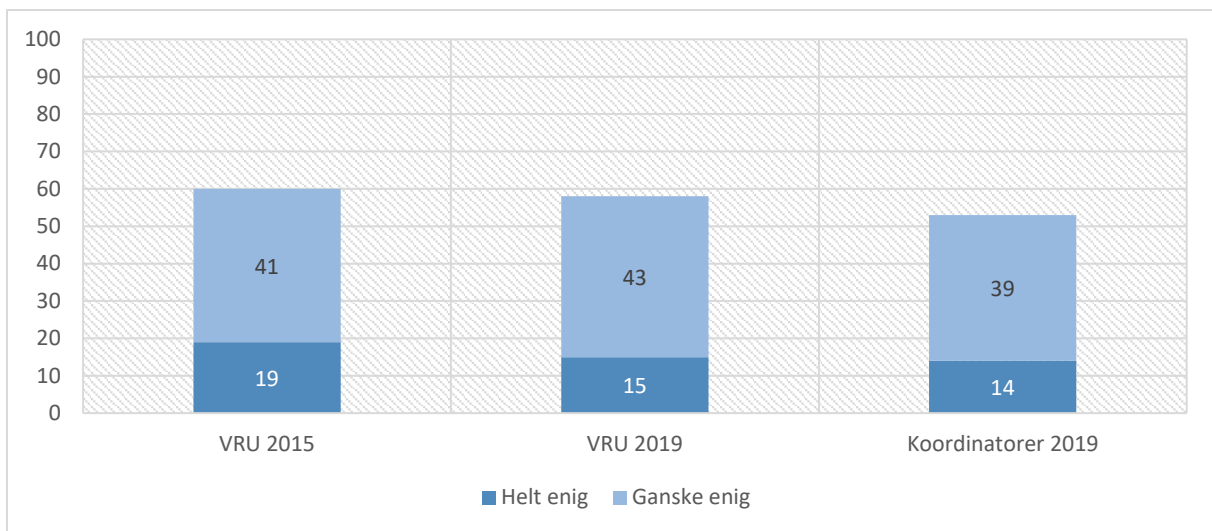
Fordi Vann-Nett har vært under hyppig endring og kontinuerlig oppdatering, har vannregionkoordinatorerne ikke prioritert å ta ut lister over tiltak og miljømål fra Vann-nett for å kvalitetssikre evt. hull og mangler. Det vises også til at perioden i 2017-2018 med høring av nytt lovforslag og endringer i vannforskriften om å flytte ansvar og oppgaver fra fylkeskommunen og plan- og bygningsloven, førte til at arbeidet med oppfølging av tiltak ble lagt dødt.

## 7 Endringer?

Som det ble gjort rede for i starten av rapporten så har andre planleggingsfase (2016-2021) vært preget av en diskusjon av selve organiseringen av vannforvaltningsarbeidet. Det har blitt gjort flere endringer for å effektivisere og forbedre prosessen, og det har vært arbeidet for å få bedre veiledning og språkbruk. Vi spurte i surveyen om erfaringer med endringene, og skal presentere svarene i dette kapitlet.

Men først er det interessant å se om vi finner noen endringer i synet på begrepsbruken i vannforvaltningen. I surveyen i 2015 spurte vi deltakerne i VRU om de opplevde begrepsbruken i vannforskriften og tilhørende veiledningsmateriell som unødvendig komplisert. Spørsmålet ble gjentatt i 2019, både til VRU-deltakerne og til vannregion- og vannområdekoordinatorene. Svarene vises i figuren under.

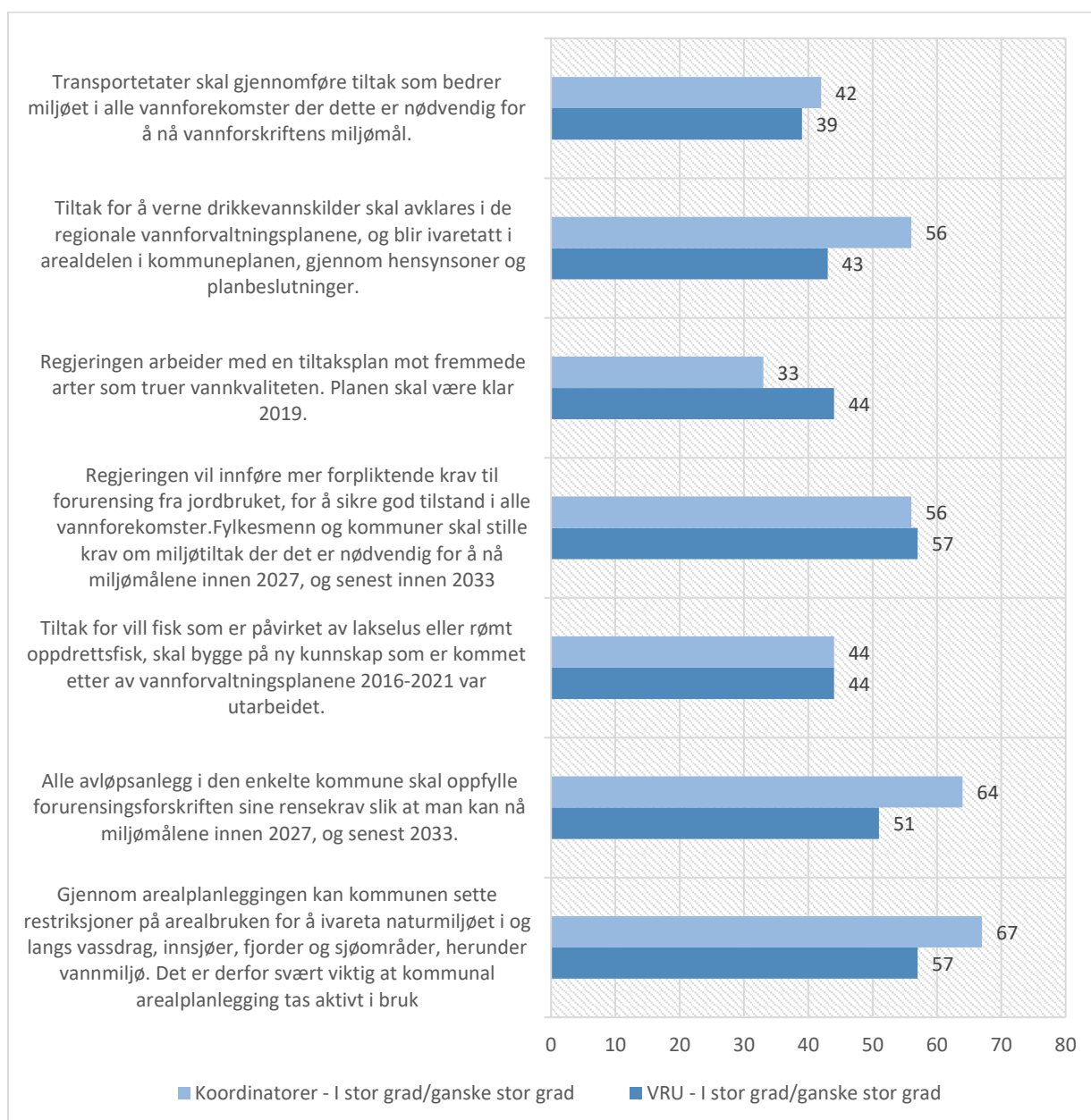
Figur 7.1: Begrepsbruken i vannforskriften og tilhørende veiledningsmateriell er unødvendig komplisert (VRU, 2015, N=231, 2019, N=176, KOORD 2020, N=36)



Figuren viser at 60 prosent av VRU-deltakerne opplevde at vannforskriften og veiledningsmateriellet var unødvendig komplisert i 2015, og at tallet bare har gått marginalt ned i 2019. Dette tyder på at de språklige endringene som er gjort ikke oppleves å ha gjort materiellet enklere å forstå. Det kanskje mest overraskende er imidlertid den høye andelen av vannregion- og vannområdekoordinatorene som oppgir det samme, hele 53 prosent. De representerer ofte fagekspertise, så deres svar kan nok forklares med at de har en sentral «oversetterrolle» opp mot kommunale og statlige virksomheter som er representert på arenaene, og at de fanger opp at disse virksomhetene opplever materiellet som vanskelig å forstå.

I surveyene i 2019 ønsket vi også å fange inn hvordan respondentene opplevde at endringene som var blitt gjort i føringene for vannforvaltningsarbeidet ville ha konsekvens for prioriteringene i den eksisterende vannforvaltningsplanen. Figuren nedenfor viser hvordan respondentene opplever mange av de nye føringene. Her har vi skilt mellom vannregion- og vannområdekoordinatorene (lys blå) og VRU-deltakerne (mørk blå), for å se om vi finner forskjeller.

Figur 7.2: Det er fra 2019 vedtatt nye føringer for vannforvaltningsarbeidet. Opplever du at de nye føringene listet opp nedenfor forutsetter endringer i prioriteringene som ligger i den eksisterende vannforvaltningsplanen i vannregionen? (VRU 2019, Koordinatorer 2020)



Figuren viser klart at både VRU-deltakere og vannregion- og vannområdekoordinatorer er av den oppfatning at de endringer som er gjort i føringene for vannforvaltningsarbeidet vil ha konsekvens for prioriteringene i den eksisterende vannforvaltningsplanen. De endringene hvor flest rapporterer at det må skje en endring i prioriteringer er bruken av kommunal arealplanlegging for å ivareta vannmiljø, hvor 67 prosent av koordinatorene og 57 prosent av VRU-deltakere oppgir at det må skje en endring. Også når det gjelder kommunale avløpsanlegg, melder 64 prosent av koordinatorene og 51 prosent av VRU-deltakerne at det må skje en endring i prioriteringene. Det er i tillegg en stor andel (hhv 56 og 57 prosent) som mener at det må skje endring i prioriteringene for å ivareta føringene om at statsforvalterne (tidligere fylkesmenn) må stille krav om miljøtiltak i landbruket). Gjennomgående oppgir flere koordinatorer enn VRU-deltakere at det er behov for endring i prioriteringer på grunn av endringer i nasjonale føringer.

I de skriftlige kommentarene til surveyen skriver VRU-medlemmer at de nye føringene er nødvendige for å få fortgang i arbeidet med å nå målene i vannforskriften, og kan gjøre det lettere å få gjennomslag i organisasjonen eller hos sluttbrukere. Andre mener at føringene må presiseres, ikke minst i veiledning om restriksjoner for arealbruken langs vassdrag. I surveyen til vannregion- og vannområdekoordinatorene kommenterer enkelte at de nye føringene fra regjeringen gitt i 2019 har vært veldig viktige for å få sektormyndigheter (og også egen ledelse i fylkeskommunen) og kommuner til å prioritere oppfølging og tiltaksgjennomføring i større grad. Som en av dem sier

*«Nasjonale føringar har tydeliggjort hvordan krava i vannforskriften møter sektorlovverket, spesielt innenfor kommunen sine ansvarsområde.»*

Flere påpeker likevel at det ikke er sikkert at disse føringene er nok. Et viktig innsatsområde fremover er å få hensynet til vannmiljø bedre ivaretatt i kommunale arealplaner (på alle nivåer). Her presiserer enkelte vannregion- og vannområdekoordinatorene at en veldig stor utfordring er at planmyndighetene i kommunene har liten kompetanse om vannforvaltning, og at det medfører at hensynet til vannmiljø og miljømålene i vannforvaltningsplanene ofte prioriteres ned i forbindelse med utbygginger og arealendringer langs vassdrag. Enkelte vannregion- og vannområdekoordinatorene forteller at det finnes flere eksempler på at iverksatte tiltak blir ødelagt eller har fått redusert effekt, som følge av at planmyndighetene tillater arealendringer og inngrep kort tid etter at tiltak ift. vannforvaltningsarbeidet er gjennomført. De forklarer det med at planmyndigheten i små kommuner for eksempel ikke har tilstrekkelig kompetanse om utredningskrav (for eksempel ift. Naturmangfoldloven §§ 7-12 og Vannforskriften § 12) som skal være avklart før tillatelser/vedtak gis. Det er eksempler på flere saker hvor disse kravene ikke er vurdert, eller at dette er gjort uten at man faktisk har gjort konkrete vurderinger. Flere vannregion- og vannområdekoordinatorene tar derfor til orde for et økt fokus på å ivareta vannforvaltningsplanene gjennom kommuneplanarbeidet og underliggende detaljplaner. Andre mener at det bør utformes bedre retningslinjer/veiledning for hvordan vannforvaltningen best integreres i arealplanleggingen, og at det blir tatt inn på de øvrige arenaene for arealplanleggere, for å styrke den kommunale kunnskapen om dette.

Andre mener at nasjonale føringar på andre områder trenger ytterligere presiseringer. En trekker frem at nasjonal føring om påvirkning fra lakselus og rømt oppdrettsfisk på villfisk ikke er omfattende nok, og at det fremdeles er behov for bedre samkjøring mellom målene etter vassforskriften og trafikklyssystemet (regulering av produksjon og lakselus). En annen sier «Vi har lite tro på at miljømålene får betydning for akvakultur så lenge virkemidlene er såpass svake. Det finnes hjemmel i lovverk til å fastslå strenge tiltak, men vår oppfatning er at fagetaten ikke har interesse av å fremme dette politisk».

Når det gjelder transportfeltet, så mener enkelte vannregion- og vannområdekoordinatorene at det må stilles strengere krav. Denne sektoren trumfer gjennom samfunnsnytte over en lav sko. Her må det stilles strengere krav til overvann og bekkelukking, for å sikre at transportmyndighetene ivaretar ansvaret for vannmiljø og behovet for tiltak (for eksempel overvannshåndtering) og avbøtende tiltak.

## 8 Oppsummering

Generelt viser rapporten at de aktørene vi har spurt opplever at vannforvaltningen gir bedre måloppnåelse; og fører til at vannmiljøet blir bedre på sikt. Andelen vannregionutvalgdeltakere som mener at vannmiljøet blir bedre på sikt har økt fra 66 % til 73 %.

Resultatene viser også at departementets oppfølging av direktoratsgruppens råd om prioriterte forbedringstiltak fra juni 2016 har gitt resultater, herunder råd nr 1 om tydeligere fellesføringer om deltakelse i planarbeid og gjennomføring, nr 2 om tidligere avklaring av nasjonale målkonflikter, nr 8 om en enklere og mer effektiv planprosess med sammenslåing av høringer, og nr 10 om å tydeliggjøre roller og ansvar i vannområdene, vannregionene og nasjonalt.

### 8.1 Organisering og prosess

Når det gjelder spørsmålene som har omhandlet organisering og prosesser i vannforvaltningsarbeidet er også svarene fra studien overveiende positive. Andelen som mener organiseringen i vannregioner med tilhørende utvalg er hensiktsmessig for å nå målene om godt vannmiljø er stabil, og med en liten økning fra 57 % til 59 %.

De endringene som er gjort oppleves også som å forbedre organiseringen av vannforvaltningsarbeidet. Det gjelder både sammenslåingen av høring av planprogram og hovedutfordringer vil forenkle oppdateringen av vannforvaltningsplanene (58 % i VRU), og redusert høringsperiode fra 6 til 3 måneder. Hele 69 % i VRU mener at redusert høringstid vil effektivisere planprosessene, og gjøre dem mer hensiktsmessige. Det er i tillegg høye score (65 – 100 %) som mener at de nylig utformede planprogram og hovedutfordringer gir tydelige forventninger, god oversikt over temaer og planprosess, og beskriver de faktiske hovedutfordringene.

### 8.2 Bedre samordning i vannregionutvalgene

Også når det gjelder samordningsfunksjonen til vannforvaltningsutvalgene, så viser funnene fra den siste studien en positiv utviklingstendens. Andelen i VRU som mener møtene fungerer som arenaer for informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling har økt fra 70 % til 85 %. Andelen i VRU som mener møtene fungerer som arenaer for å utvikle felles problemforståelse har økt fra 47 % til 52 %. I tillegg er det en liten økning i andelen som mener at vannregionkoordinatorene bidrar til å bevisstgjøre sektormyndighetene om deres påvirkning på vannmiljøet, 48 % til 52 %.

### 8.3 Faktiske endringer i den enkelte sektor

Det som kan trekkes frem som mest positivt er knyttet til hvordan VRU-deltakerne rapporterer om endringer i *egen* virksomhet, noe som tyder på at miljømålene og vannforvaltningsarbeidet i større grad har klart å gjennomsyre enkeltvirksomhetenes måte å jobbe på (kommunene og sektormyndighetene).

For det første oppleves ikke målkonflikten mellom miljømålene og de nasjonale målene for egen sektor som like sterk som i 2015. Andelen i VRU som mener at vannforvaltningsarbeidet har ført til endring i målstruktur på nasjonalt nivå har røkt fra 19 % til 28 %. Andelen i VRU som mener at manglende statlige målavklaringer kompliserer det regionale vannforvaltningsarbeidet har gått ned fra 69 % til 61 %. I tillegg er andelen i VRU som mener premissene fremdeles legges i hver sektor har gått ned fra 51 % til 46 %.

For det andre er opplever flere at vannforskriftens miljømål er relevant for egen virksomhet. Her har det skjedd en økning fra 79% til 84 %. Flere mener også at egen virksomhet bør følge opp planene og miljømålene, dersom de er forenelige med virksomhetens mål har økt fra 69 % til 77

% . Andelen i VRU som mener at egen virksomhet er forpliktet til å følge opp planen og oppfylle miljømålene og foreslåtte tiltak er økt fra 82 % til 87 %.

For det tredje så er det flere som rapporterer om endring i egen organisasjon. Andelen i VRU som mener at vannforvaltningsarbeidet har ført til endring i egen virksomhets målstruktur har økt fra 35 % til 40 %. Andelen i VRU som mener at vannforvaltningsarbeidet har ført til endring i saksbehandlingsrutiner har økt fra 36 % til 41 %. Andelen i VRU som mener at vannforvaltningsarbeidet har ført til endring i prioriteringen av tiltak har økt fra 42 % til 47 %. Andelen i VRU som mener at vannforvaltningsarbeidet har ført til nye tiltak har økt fra 45 % til 51 %. Dette tyder på at vannforvaltningsarbeidet i større grad er integrert i kommuners og sektormyndigheters virksomhet, selv om intervjuer med vannregionkoordinatorene også får frem at det fremdeles er langt igjen hos flere virksomheter.

## 8.4 Nasjonale føringer har gitt tydelige rolleavklaringer og forventninger

Studien får tydelige frem at et flertall av VRU-deltakerne og vannregion- og vannområdekoordinatorene opplever at de nye nasjonale føringene har vært viktige for rolleavklaringen for de ulike tiltaksmyndighetene, og har gitt klarere forventninger til at kommuner og sektormyndigheter skal delta. Det at de nasjonale føringene har vært såpass spesifikke på oppgaver og ansvar har vært til hjelp for noen. Det gjør at de kan brukes i dialogen med både kommuner og statlige myndigheter.

Det har hatt positiv effekt for den regionale samordningen å få de statlige retningslinjene og tydelige forventninger til tiltaksgjennomføring. Flere oppgir også at de nasjonale føringene har vært nyttige for å få til en bedre konkretisering av tiltakene på landbruk.

## 8.5 Arbeidet er konsolidert med økt bevissthet og bedre deltakelse:

Det er ikke bare de nasjonale føringene som har hatt betydning for den generelle bevisstheten og rolleforståelsen. Flere mener at tidsfaktoren og det at arbeidet har pågått en stund og fått satt seg, har vært medvirkende til en hevet bevissthet og bedre deltakelse, både kommunalt og blant de statlige myndighetene:

*«Jeg synes det har blitt mer samarbeid mellom regionale etater i denne perioden. Men du må se litt stort på det. Jeg følte at første planperiode handlet om å få forståelsen. Først får du en kontaktperson og så kan vi begynne å forstå hva dette går i, og deretter skal større deler av organisasjonen og ledelsesnivået også forstå dette her (...) Det har kommet litt høyere på agendaen i hvertfall i noen etater synes jeg» (Intervju ...)*

Et mønster i datamaterialet fra intervjuene er at der organiseringen av arbeidet har vært relativt stabil, vurderes også arbeidet mer positivt enn der det har vært problemer. Særlig vannområdekoordinatorene og vannområdemøtene oppleves som et suksesskriterium.

En annen, generell tilbakemelding er at sektormyndighetene oppfattes å ha en høyere bevissthet om at de skal bidra inn i vannforvaltningsarbeidet. Tallene viser en positiv utvikling i holdning til hva slags forpliktelse den regionale vannforvaltningsplanen innebærer for de involverte deltakende myndigheter, uansett hvilket forvaltningsnivå (eller sektor) de representerer.

I intervjuundersøkelsen og de åpne svarene i spørreundersøkelsen kommer det inn mer utdypende kommentarer som understøtter inntrykket av at vannforvaltningen nå har satt seg som organisasjon og samarbeidspraksis, og at dette bidrar til økt samordning. En deltaker i et vannregionutvalg uttalte:



«Noreg hadde vel eit relativt godt regelverk på dei ulike sektorane også før vassforskrifta kom, men vassforskrifta har etter mitt syn gjort at sektorane samarbeider meir. Regulerte vassdrag (vasskraft) har særleg vore det eg har jobba med, og her er det ein grunnleggande problemstilling mellom fornybar energi og vassmiljø. Mitt inntrykk at miljøomsyn i vilkårsrevisjonar har fenge auka vekt med vassforskrifta»

## 8.6 Flere og dyktige vannområdekoordinatorer

Det at flere nå har fått på plass en organisering i vannområdene med vannområdekoordinatorer er kanskje det som trekkes fram som mest positivt i intervjuene. Det blir vurdert som et kritisk punkt for forankring kommunalt. Fordi vannforvaltningsarbeidet har en sterk faglig karakter skjer mye forankringsarbeid gjennom vannområdekoordinatorene, som gjennom egne prosesser og dialog vis-a-vis den enkelte kommune bidrar til kommunal oppfølging.

Alt i alt viser opplevde et flertall av respondentene iat vannregionkoordinatorene utviste lederskap langs alle dimensjonene (forvalterrollen, meglerrollen, katalysatorrollen og brobyggerrollen). Det er særlig brobyggerrollen som trekkes frem i de forrige undersøkelsesrundene, blant annet ved å synliggjøre mål og visjoner for arbeidet, som kan forene aktørene, og at de har klart å koble det nasjonale og regionale arbeidet, og bidratt til politisk forankring.

## 8.7 Bedre samarbeid og progresjon på lokalt nivå

Kommentarer i surveyen trekker fram at vannforvaltningen, særlig i vannområdene, gjør at kommuner samarbeider om tiltak på tvers av kommuner – noe de ikke nødvendigvis ville gjort ellers. Noen vannregioner opplever god progresjon i arbeidet på lokalt nivå, som henger sammen med god organisering. God organisering påvirker i neste omgang selve arbeidet og arbeidsprosessene. Det tar tid å få til god forankring på kommunalt nivå, og det er her utfordringen synes å være størst, særlig knyttet til politisk forankring og prioritering. Dette er særlig viktig for å integrere vannmiljøhensyn i kommunenes VA-investeringer og arealplanlegging. Vannregioner som har fokusert på de kommunale ansvarsområdene, melder tilbake at de synes de har fått til ganske mye.

I én vannregion har de utfordret kommunene på å lage vannmiljøplaner heller enn avløpsplaner som ser ansvarsområdene i sammenheng og dekker både kommunale avløpssystemer, spredt avløpsproblematikk og landbruk: «Vi ser allerede positive eksempler på at kommunene både tar det inn i sine plandokumenter knyttet til avløp, vi har jobbet veldig mye med helhetlig vannmiljøplanlegging i kommunene (...) Og vi ser at kommunene i større grad også vurderer vannmiljøet når de gjør sin arealplanlegging.»

Vannregionkoordinatorene trekker frem flere endringer i praksis og samordning med lokalt nivå. Et eksempel er at de har klart å utarbeide et felles utkast til planretningslinjer til de regionale vannforvaltningsplanene. Retningslinjene gir føringer til kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Det blir opp til den enkelte fylkeskommune hvilke planretningslinjer de velger å ta bruke, men flere ser det som et steg videre at de har klart å utforme noen felles retningslinjer som kommunene må forholde seg til.

## 8.8 Godt kunnskapsgrunnlag og gode kartleggingsprosjekter

Det er stor tillit til at kunnskapsgrunnlaget gir tilstrekkelig grunnlag for å velge ut tiltak som kan føre til å nå miljømålene. Det er også et flertall som opplever at kunnskapsgrunnlaget er basert på en bredde av informasjon og kunnskap.

Vann-Nett oppleves som en viktig kunnskapsplattform. I surveyen til VRU-deltakerne oppga hele 88 prosent av dem at de hadde besøkt nettressursen. De ble også spurt om å vurdere nettstedet, og eventuelt komme med forbedringsforslag. De fleste opplever at nettstedet er blitt bedre.

Samtidig forteller vannregionkoordinatorerne også om ulike kartleggingsprosjekter som det har hatt gode erfaringer med. Slik har de skrittvis utvidet kunnskapsgrunnlaget. Et eksempel er en kartlegging av potensielle sjø-ørretbekker i flere vannområder i Agder. Der ble også kommunale arealplaner kartlagt for å sikre forbindelse til utbygging og skjerme de aktuelle bekkene. Et annet eksempel er landbruket i Nordland, hvor man har jobbet med å få bedre oversikt over kostnadene knyttet til redusert avrenning av næringsstoffer. Der har man jobbet med å kartlegge dekar, kantsoner osv. i driften og få til et kostnadsoverslag, basert på et utvalg av de to-tre mest landbrukspåvirkete vassdragene i hver kommune.

## 8.9 utfordringer

### 8.9.1 Uro rundt organiseringen

Den stadige diskusjonen om hvor ansvaret for vannforvaltningen skal ligge (regionalt folkevalgt nivå eller regionalt statlig nivå), hvilket lover som skal danne hjemmelsgrunnlag for vannforskriften (skal det hjemles i pbl 2008 eller ikke) og de faktiske endringen i organiseringen av vannforvaltningen med regionreformen, oppleves av flere vannregionkoordinatorer som å ha skapt organisatorisk turbulens sine vannregioner. I intervjumaterialet uttrykker flere av vannregionkoordinatorerne at disse endringene har forsinket arbeidet i andre planperiode. Det vises også til at perioden i 2017-2018 med høring av nytt lovforslag og endringer i vannforskriften om å flytte ansvar og oppgaver fra fylkeskommunen og plan- og bygningsloven, førte til at arbeidet med oppfølging av tiltak ble forsinket.

Også regionreformen med sammenslåing av vannregioner har ført til uro rundt organisering.

- I én vannregion har det vært utfordringer i det politiske samarbeidet på tvers av den gamle fylkesinndelingen.
- I en annen vannregion oppfattes sammenslåingen av fylkeskommunene som ganske inngripende organisatorisk. En fylkessammenslåing krever nye systemer, ny ledelse på alle nivåene, og i noen tilfeller større vannregioner.
- En vannregion måtte ta fatt på den nye planleggingsfasen uten å besitte kompetanse og erfaring fra rollen som vannregionmyndighet i forrige planleggingsfase.

### 8.9.2 Manglende kontinuitet grunnet kortsiktige ansettelser og usikker finansiering

Studien gir klare indikasjoner på at systemet med finansiering av vannområdekoordinatorerne oppleves som uforutsigbart, og er en utfordring for å få vannforvaltningssystemet til å fungere optimalt. Mye taus kunnskap om hvordan koordinatorjobben utføres (brobyggerfunksjonen, mediatorfunksjonen etc) forsvinner når man ikke klarer å holde på kompetansen. Arbeidet på samhandlingsarenaene vil nødvendigvis lide under en diskontinuitet. Det kan derfor virke som et stort behov for å garantere økonomiske midler til slike stillinger, og det bør diskuteres om den garantien bør komme fra statlig hold (eventuelt spleiselag).

Flere i studien viser til at det er små fagmiljøer og mangel på relevant kompetanse i vannområdene og i kommunene. Det gjør at arbeidet lett faller sammen når noen slutter eller sykemeldes. I en vannregion har eksempelvis stillingen som vannregionkoordinator blitt ivaretatt av én person. Da ble det kritisk når vedkommende sluttet og en ny tiltrådte. Omtrent samtidig opphørte to koordinatorstillinger på vannområdenivå. Med en nytillsatt vannregionkoordinator og ubesatte stillinger i vannområdene, ble det vanskelig å ivareta både kontinuitet og

oppgaveutføringen. Kommunene gikk fra å ha faste kontaktpersoner som holdt i arbeidet, ivaretok konkrete oppgaver som f.eks. oppdatering i Vann-Nett, og som sørget for forankring kommunalt, til å miste alt dette da vedkommende sluttet.

Videre oppleves det å være nyansatt i vannforvaltningen som ganske krevende, selv med miljøfaglig bakgrunn. En informant med bakgrunn fra miljøfaglig arbeid i privat sektor oppfatter fraværet av ansvarsbeskrivelser og tydelige maler som påfallende: «Du skal levere samme arbeid som en som har jobbet der i mange år, kvaliteten skal liksom være lik. Men her er det flytende og ikke så mye opplæring og jeg må finne ut av ting selv. Jeg synes at man kunne hatt en fordel av å ha ting litt mer standardisert. Man kunne spart mye tid ved å slippe å finne opp hjulet på nytt hver gang en ny person starter.»

### **8.9.3 Ny inndeling av vannforekomster sent i planarbeidet**

Inndelingen i vannforekomster ble endret sommeren 2020. Ny inndeling medførte at eksempelvis Innlandet og Viken fikk 5060 flere vannforekomster. De fleste vannregionkoordinatorerne er tydelige på at den nye inndelingen i vannforekomster har vært krevende, fordi det påvirker grunnlagsmaterialet for arbeidet deres. Dels gjorde den nye inndelingen i vannforekomster at Norge fikk svært mange flere, og det gjorde at også kunnskapsgrunnlaget måtte oppdateres.

Flere informanter trekker fram at den nye inndelingen i flere vannforekomster som kom i 2020 har medført mye ekstra-arbeid. Det innebar mye oppdateringsarbeid i Vann-Nett, hvor det fortsatt pågår rettinger. Vannregionkoordinatorerne ønsker mer kapasitet til å kvalitetssikre data som vi skal ha inn i dokumentene. Både når det gjelder miljømål og tiltak og påvirkninger, oppgir informantene at det er mange påvirkninger som fortsatt mangler tiltak, og at det ikke har vært ressurser til å gå inn og kvalitetssikre alt sammen. I intervjurunden er dessuten vannregionkoordinatorerne samstemte i at den nye inndelingen i flere vannforekomster har forsinket arbeidet i Vann-Nett, og direkte gjort at datagrunnlaget ble mangelfullt.

### **8.9.4 Tiltaksprogrammet og sektormyndigheter**

Når det gjelder kapasiteten til å gjennomføre tiltak kommuniserer flere av informantene at selv om selve samarbeidet og deltakelsen er god, stopper det litt opp når det kommer til tiltak. Da blir sektormyndighetene langt mer forsiktige og restriktive. Flere oppfatter at det mangler ressurser til tiltaksarbeidet på flere sektorområder, noe som er et politisk spørsmål på sentralt nivå. Tiltaksgjennomføringen blir altså sårbar, fordi den også avhenger av bevilgninger fra statlige myndigheter.

Samtidig påpeker noen at når det kommer til tiltak så har også de nasjonale føringene begrenset effekt. En informant sier dette om de nasjonale føringene:

*«Jeg vet ikke om de har betydd så mye for oss nå (..) Det er særlig sektormyndighetene som skal legge inn tiltak. Og jeg vet ikke, det er nok i veldig varierende grad hvordan det har blitt fulgt opp.»*

Dette innebærer at tydeliggjøringen av arbeidsdeling ikke nødvendigvis fører til en større satsing i hver enkelt sektormyndighet, og at det legges inn flere tiltak. Ser man disse spørsmålene i sammenheng, så kan det virke som at det ikke er forpliktelsene til å gjennomføre det som allerede står i tiltaksprogrammet som er problemet, men snarere at nødvendige tiltak *ikke* står der.

Dette inntrykket styrkes av de åpne kommentarene fra VRU-surveyen. Her sier en respondent at det er uheldig at det kun er sektormyndighetene selv som kan løfte inn tiltak på sitt område i tiltaksprogrammet. På den måten får man mangler, som gjør at tiltakslisten i sum ikke er tilstrekkelig for å nå miljømålene. Forslaget fra respondenten er at:

*«Alle sektormyndigheter, VOU, og vannregionmyndighet fritt må kunne løfte inn forslag til tiltak for andre sektormyndigheter som del av denne prosessen, der forslag til rett sektormyndighet registreres. Dette kan for eksempel kvalitetssikres av ansvarlig vannregionmyndighet, før det sendes til antatt rett sektormyndighet for videre vurdering. Den sektormyndigheten må da enten ta inn tiltaket, begrunne et avslag, eller sende det videre. Uavklart sektormyndighet sendes til Miljødirektoratet for en avklaring. Der forslagsstiller og antatt rett sektormyndighet ikke er enige om evt. videre oppfølging eller ikke, må det tidlig sendes til vannregionmyndighet eller Miljødirektoratet for enten en avgjørelse eller om det skal løftes som en uenighet/interessesmotsetning som skal synliggjøres i forvaltningsplanen».*

Måten tiltaksarbeidet er lagt opp på nå kan gi både sterke og uheldige utslag. Det framgår av intervjumaterialet at vannregionkoordinatorene ser det som positivt at tiltaksmyndighetene selv skal legge inn tiltak i Vann-Nett, som kan gi en bedre forankring. Samtidig påpeker de at noen av de statlige sektormyndighetene ikke gjør det, eller stort sett legger inn tiltak som de ellers ville ha gjort

*«.. de legger ikke inn det som er nødvendig for at miljømålet skal nås. De setter i stedet utsatt frist (...) Vi har ikke myndighet til å si at de skal legge inn noe mer».*

Et eksempel er NVE, som oppfattes i stor grad å holde seg til den nasjonale gjennomgangen og prioriteringen fra 2013 når det gjelder revisjoner og tiltak. Da er det ikke de regionale planprosessene i vannregionene som gjelder. En av informantene forteller:

*«Vi har to hellige kyr i Norge. Det er vannkraft og oppdrettsnæringen. De har et visst fortrinn i nasjonale verdier (...) De (NVE) plukker ut noen revisjonsvassdrag men så skal det ikke skje noe på vannkraft egentlig, unntatt minnelige avtalte ordninger. Vi brukte veldig mye tid i forrige runde på vannkraft og så ble det dolket ned av departementet.»*

Det påstås at også Miljødirektoratet som sektormyndighet legger inn tiltak «as usual», og at tendensen gjelder alle de nasjonale myndighetene. Selv om mange vannområder er forsinket, fremhever likevel vannregionmyndighetene nettopp arbeidet i noen vannområder som det beste på å legge inn fornuftige tiltak.

Når det gjelder kommunene formidles et litt blandet syn. Vannregionkoordinatorene viser til at det i flere vannområder har blitt jobbet godt med å legge inn tiltak. Noen steder har det vært regelmessige møter om miljømål og tiltak som vannområdene har fulgt opp. Utfordringen slik flere vannregionkoordinatorer ser det, er at Vann-Nett hele tiden endrer seg. Da blir det mye rette- og flyttearbeid. Andre vannregionkoordinatorer forteller at det kan være tungt å mobilisere interesse for vannforvaltning i kommunene.

# Litteraturliste

- Barkved, Line og Gro Sandkjær Hanssen (2015) Klimatilpasning i vannforskriftsarbeidet - forstudie. NIVA-RAPPORT L.NR. 6849-2015 M-332|2015
- Hanssen, Gro Sandkjær; Hovik, Sissel; Indset, Marthe; Klausen, Jan Erling (2016). Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv. NIBR-rapport 2016:22. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR 2017 (ISBN 978-82-8309-139-7); Volum 2016.169 s. NIBR-rapport (22)
- Hanssen, Gro S., Sissel Hovik og Gunn Cecilie Hundere (2014) «Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30 (3), 155-177. ISSN Print: 0801-1745
- Hanssen, Gro Sandkjær, Line J. Barkved, Silje Holen og Jan Erling Klausen (2015) «Hvordan er klimaendringer integrert i arbeidet med vannforvaltningsplaner i Norge?», *Kart&Plan*, 2015/3, 226-248.
- Hovik, Sissel and Gro Sandkjær Hanssen (2016) "Implementing the EU Water Framework Directive in Norway: Bridging the gap between water management networks and elected councils?", *Journal of Environmental Policy & Planning*, Pages 535-555 (Published online 25.2.2106)
- Hovik, Sissel and Gro Sandkjær Hanssen (2015) «The impact of network management on multi-level coordination», *Public Administration*, Vol. 93, No. 2, 506–523
- Miljødirektoratet (2020) Rapportering på bærekraftsindikatorer (SDG). Status for SDG-indikatorerne på miljøområdet 2020. [Rapportering på bærekraftsindikatorer \(SDG\): Status for SDG-indikatorerne på miljøområdet 2020 \(miljodirektoratet.no\)](#)
- [Vannforskriften: Forskrift om rammer for vannforvaltningen - Lovdata](#)
- Plan- og bygningsloven: [Lov om planlegging og byggesaksbehandling \(plan- og bygningsloven\) - Lovdata](#)
- Nasjonale føringer for regulerte vassdrag (2014): [Nasjonale føringer for regulerte vassdrag \(2014\) - Vannportalen](#)
- Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene (2019): [Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene \(2019\) - Vannportalen](#)
- Direktoratsgruppens råd til Departementsgruppen om prioriterte forbedringstiltak (2016): [Forslag til forbedring av vannforvaltningen \(vannportalen.no\)](#)
- UN-ECE (2009) Guidance on Water and Adaption to Climate Change [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/Guidance\\_water\\_climate.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/Guidance_water_climate.pdf)