

Gro Sandkjær Hanssen
Sissel Hovik
Marthe Indset
Jan Erling Klausen

Sammen om vannet?

Erfaringer fra vannforvaltningen
etter EUs vanndirektiv

Sammen om vannet?

Erfaringer fra
vannforvaltningen etter EUs
vanndirektiv

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2015-17:	Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging.
NIBR-rapport 2016-6:	Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen.
Samarbeidsrapport NIBR/NMBU:	Forvaltning av strandsonen. Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.

Publikasjonene
kan skrives ut fra
www.nibr.no

Gro Sandkjær Hanssen
Sissel Hovik
Marthe Indset
Jan Erling Klausen

Sammen om vannet?

Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv

NIBR-rapport 2016:22

Tittel: Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv

Forfatter: Gro Sandkjær Hanssen, Sissel Hovik, Marthe Indset og Jan Erling Klausen

NIBR-rapport: 2016:22

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-139-7 (trykt)
978-82-8309-153-3 (elektronisk)

Prosjektnummer: O -2852
O -3028

Prosjektnavn: WAPABAT, tilskuddsmidler fra Miljødirektoratet

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd, Miljødirektoratet

Prosjektleder: Jan Erling Klausen

Referat: Rapporten presenterer funn fra prosjektet WAPABAT, som har sett på hvordan EUs vanndirektiv har blitt gjennomført i Norge. Erfaringer fra den nye vannforvaltningen er belyst gjennom flere landsomfattende surveyer og gjennom kvalitative studier.

Sammendrag: Norsk

Dato: Januar 2017

Antall sider: 169

Pris: 250,-

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no

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

Trykk: Allkopi
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2016

Forord

Rapporten presenterer funn fra forskningsprosjektet «Water Pollution Abatement in a system of Multi Level Governance. A Study of Norway's Implementation of EUs Water Framework Directive» (WAPABAT), som har vært finansiert av Norges Forskningsråd gjennom programmet Miljø2015. Prosjektet er gjennomført som et samarbeid mellom NIBR, HiOA, NMBU og Miljødirektoratet. I 2015 ble en oppfølgingsstudie finansiert av tilskuddsmidler fra Miljødirektoratet. Rapporten presenterer funn fra flere landsomfattende spørreundersøkelser, gjennomført i 2013 og 2015. Sammenstillingen av funnene fra midt i planperioden (2013) og på slutten av planperioden (rett før vedtak, høsten 2015) gir oss mulighet til å sammenlikne og si noe om endring over tid. I tillegg presenteres funn fra de kvalitative studiene i prosjektet.

Oslo, desember 2016

Trine Myrvold
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	10
1 Bakgrunn.....	20
1.1 Vannforskriften og den nye organiseringen av vannforvaltningen i Norge.....	20
1.2 Om studien av gjennomføringen av EUs vanddirektiv i Norge (WAPABAT) – og spørsmålene vi stiller	24
2 Datagrunnlag.....	26
2.1 Kartlegging av praksis og erfaringer gjennom fem spørreundersøkelser.....	26
2.2 Spørreundersøkelsene til deltakerne i vannregionutvalget (VRU).....	28
2.3 Spørreundersøkelse til deltakerne i vannområdeutvalgene i tre case-vannregioner.....	30
2.4 Spørreundersøkelse til deltakerne i referansegruppene i vannregionene.....	31
2.5 Spørreundersøkelse til koordinatorene i vannregionene og vannområdene.....	31
3 Teoretisk utgangspunkt -tverrsektorielle flernivånettverk og policy-integrering	33
3.1 Flernivånettverk, institusjonell lagdeling og samstyring.....	33
3.2 Policy-integrering	36
4 Hvordan er arbeidet organisert i vannregionene og vannområder	41
4.1 Organisering i vannregionene	41
4.2 Organisering i vannområdene	45

4.3	Hensiktsmessig organisering?	45
5	Erfaringer med vannforvaltningsplan-prosessen	48
5.1	Plansyklus	48
5.2	Kunnskapsgrunnlag, karakterisering og klassifisering	51
5.3	Vesentlige vannforvaltningsspørsmål	57
5.4	Miljømålene	59
5.5	Tiltaksanalyser og tiltaksprogram	63
5.6	Vurderingen av egen myndighets rolle i prosessen	68
6	Hva har den nye vannforvaltningen bidratt til?	
	Måloppnåelse og målkonflikt	72
6.1	Målet med vanndirektivet og vannforskriften	72
6.2	Måloppnåelse	72
6.3	Gir den nye vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv?	77
6.4	Målkonflikt	80
6.5	I hvilken grad har vannforvaltningsarbeidet løst interessekonflikter?	87
7	Hva har den nye vannforvaltningen bidratt til?	
	Samordning og koordinering	93
7.1	Operasjonalisering av samordning og koordinering ..	93
7.2	Hvor mye har vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidratt til ulike former for samordning?	95
7.3	Vannregionutvalget og vannområdeutvalgene som arena	99
7.4	Endring av praksis - spesifisering	101
7.5	Likeverdighet i arbeidet	102
7.6	Har den nye vannforvaltningen klart å samordne sprikende sektormyndigheter?	103
8	Politisk forankring	105
8.1	Tilstrekkelig politisk forankring?	105
8.2	Er politisk forankring viktig, og i tilfelle, for hva? ...	108
8.3	Variasjon mellom vannregioner?	111
8.4	Oppsummert	113
9	Forpliktelselementet	115
10	Koordinatorrollene	120
10.1	Koordinering av arbeid i flernivånettverk	120

10.2	Uklare roller mellom fylkeskommunen som vannregionmyndighet og fylkesmannen?	120
10.3	De viktige koordinatorene i vannregioner og vannområder	122
11	Medvirkning fra sivilsamfunnet - referansegruppene	132
11.1	Krav om medvirkning	132
11.2	Hvordan blir referansegruppene integrert i arbeidet?	133
11.3	Har referansegruppene innflytelse på planarbeidet?	138
11.4	Medvirkning utenfor referansegruppene	139
11.5	Oppsummering	140
12	Hovedfunn og forbedringspunkter.....	142
12.1	Har vannforvaltningen ført til policy-integrering; deltakelse, forpliktelse og atferdsendring?	142
12.2	Har vannforvaltningssystemet fått en hensiktsmessig organisering – som muliggjør gode prosesser?	144
12.3	Har vannforvaltningen bidratt til helhetstenking og bedre samordning?	146
12.4	Er vannforvaltningen tilstrekkelige politisk forankret regionalt og lokalt?.....	150
12.5	Forbedringspunkter	151
12.5.1	Sektormyndighetene må få større forståelse for vannforvaltningen som et plan- og styringssystem ..	151
12.5.2	Regionale planer må styrkes som koordinerende mekanismer	154
12.5.3	Det regionale vannforvaltningsplanarbeidet må sees i sammenheng med samfunns- og arealplanleggingen regionalt og lokalt	158
12.5.4	Større satsing på arbeidet i vannområdene.....	159
12.6	På god vei	159
	Litteratur	161

Tabelloversikt

Tabell 2:1 .. <i>Oversikt over surveyer gjennomført 2013 og 2015</i>	27
Tabell 2:2... <i>Fordeling av respondenter på myndigheter. Prosent.</i>	29
Tabell 3:1... <i>Institusjoner og instrumenter for miljøregulering i de mest relevante sektorene.</i>	38
Tabell 4:1... <i>Oversikt over kompleksiteten i oppgaven til de 11 vannregionmyndighetene i Norge (Hovik og Hanssen 2016).</i> 43	
Tabell 8:1... <i>Spørsmål som beskriver hvor vellykket prosessen med å utvikle forvaltningsplanen oppleves som, der vi skiller mellom samarbeid internt i vannregionen og integrering med det hierarkiske styringssystemet som omgir vannforvaltningen (VRU, 2015).</i>	109
Tabell 8:2... <i>Sammenhengen mellom hhv. oppnådd samarbeid i nettverket og integrering med det hierarkiske styringssystemet, og oppfatning av hvor godt arbeidet er forankret politiske, formell politisk deltakelse og ledelse i vannregionen, og aktiv nettverksledelse. (OLS regresjon, regresjonskoeffisient og standardfeil i parentes, VRU 2015, N=238, 236)</i>	110
Tabell 8:3... <i>Formell politisk ledelse og deltakelse i de 11 vannregionutvalgene (2015)</i>	113
Tabell 10:1. <i>Strategiene koordinatorene i vannregionene og vannområdene bruker, og hvordan deltakerne i vannregionutvalgsmedlemmenes vurderer hvordan disse strategiene er ivaretatt (Gjennomsnitt av svarene. "I svært stor grad" =5, "Ikke i det hele tatt"=1). ("vet ikke" = missing value)</i>	127
Tabell 10:2. <i>Sammenhengen mellom grad av koordinering oppnådd gjennom vannforvaltningsarbeidet, og aktiv nettverksledelse og kompleksitet, kontrollert for respondentens plass i nettverket og organisasjonstilhørighet. (VRU, 2013, OLS regresjon, N=250).</i>	129
Tabell 10:3. <i>Sammenhengen mellom grad av koordinering som er oppnådd i vannregionarbeidet og ulike kombinasjoner av regionens kompleksitet og koordinators lederprofil. (VRU 2013, OLS regresjon, N=250, R²=0,30).</i>	130

Figuroversikt

Figur 1.1	www.vannportalen.no 15.10.2016.....	21
Figur 1.2	Oversikt over vannregionene i Norge (fra www.vannportalen.no) (31.12.2015).....	23
Figur 1.3	Oversikt over de 105 vannområdene i Norge, fra vannportalen.no. (31.12.2015).....	24
Figur 3.1	Prosjektets teoretiske utgangspunkt – to ulike styringslogikker må spille sammen i vannforvaltningen.....	34
Figur 3.2	Koordineringstrappen (Hanssen 2014; Hanssen et al. 2013)	36
Figur 4.1	Generell organisasjonsmodell for vannområder.....	44
Figur 4.1	Prosent som sier seg helt eller ganske enig i påstanden om at «Organiseringen i vannregioner med tilhørende utvalg er bensiktsmessig for å nå målene om godt vannmiljø innen 2021». (VRU, N=301 i 2013, N= 231 i 2015).....	46
Figur 5.1	Andel som oppgir at de i stor grad eller i noen grad opplever at kunnskapsgrunnlaget for vannforvaltningen er tilstrekkelig (VRU 2015, N=231).	53
Figur 5.2	Andel som oppgir at de i stor grad eller i noen grad opplever at kunnskapsgrunnlaget for vannforvaltningen.. (VRU 2015, N=231).	54
Figur 5.3	Åpent spørsmål om hvordan kunnskapsgrunnlaget skal kunne styrkes (VRU 2015, N=231).	56
Figur 5.4	I arbeidet med miljømålene, har du eller andre fra din virksomhet (andel prosent som svarer «ja» VRU 2015,	60
Figur 5.5	Opplever du at innspillene fra din virksomhet har hatt innflytelse på fastsettelsen av miljømålene? (VRU 2015, N=231)	62
Figur 5.6	Opplever du at innspillene fra din virksomhet har hatt innflytelse på tiltaksanalysen? (VRU 2015, N=231).....	65
Figur 5.7	Vurderinger av tiltaksprogrammet. Opplever du at tiltaksprogrammet... (VRU 2015, N=231).....	66
Figur 5.5	Andel som svarer at de «I stor grad» opplever du at tiltaksprogrammet inneholder tilstrekkelige tiltak til å nå miljømålene innen 2021 (VRU, 2015, N=231).....	67

Figur 5.6	<i>Hvordan vurderer du rollen din virksomhet har hatt i å arbeide frem den regionale vannforvaltningsplanen? Min virksomhet har: (etter institusjonstilhørighet) (VRU 2015, N=231).</i>	68
Figur 5.7	<i>Min virksomhet stiller spørsmålsteget ved planprosessens hensiktsmessighet (etter institusjonstilhørighet) (VRU 2015, N=231)</i>	70
Figur 5.6	<i>I hvor stor grad opplever du at din virksomhet har lagt inn tilstrekkelig innsats i vannforvaltningsplanarbeidet? (etter institusjonstilhørighet) (VRU 2015, N=231)</i>	71
Figur 5.5	<i>I hvor stor grad opplever du at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt og at hensynet til vannmiljø blir bedre ivaretatt i hver sektor? (VRU 2015, N=231)</i>	73
Figur 6.2	<i>I hvor stor grad opplever du at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt? Prosentandel av ulike aktørgrupper som rapporterer «I stor grad» og «I ganske stor grad» (VRU 2015, N=231)</i>	75
Figur 6.3	<i>I hvor stor grad opplever du at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til at vannmiljøet blir bedre ivaretatt i hver sektor? (VRU 2015, N=231)</i>	76
Figur 6.4	<i>Prosent som sier seg «Helt/ganske enig» i påstanden om at «Inndelingen i nedbørsfeltbaserte enheter (vannregioner/ vannområder) tilfører vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv» (VRU 2013: N=301, 2015: N=231).</i>	77
Figur 6.5	<i>I hvor stor grad opplever du at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til å se utover egne sektorområder (helhetstenkning)? (2015, N=231)</i>	78
Figur 6.6	<i>Andel som sier seg helt eller delvis enig i påstandene om målkonflikt. (VRU, 2015 N=231)</i>	81
Figur 6.7	<i>Miljømålene i vanddirektivet og vannforskriften strider mot andre overordnede mål – for eksempel regelverk eller politiske eller faglige prioriteringer som min virksomhet er underlagt. (Prosent, 2013 N=301, 2015 N= 231)</i>	82
Figur 6.8	<i>I hvilke sektorer er det svært/ litt vanskelig å oppnå enighet (på vannregionnivå og på vannområdenivå) (2013, N=301, 2015 N=231)</i>	84
Figur 5.4	<i>I hvor stor grad mener du vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, har bidratt til å synliggjøre aktørenes interesser</i>	

	<i>og å løse interessekonflikter. Andelen som svarer «I stor grad» og «I ganske stor grad» er oppgitt med tallverdi. (VRU, 2015, N=231).....</i>	87
Figur 6.6	<i>Hvilke arenaer opplever du er de (tre) viktigste for å avklare målkonflikter i vannforvaltningsarbeidet? (2015, N=231) .</i>	90
Figur 7.1	<i>I hvor stor grad mener aktørene at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til; Prosent «I stor grad» og «I nokså stor grad» (N 2013=301, N 2015= 231).</i>	95
Figur 7.2	<i>Andel VRU-deltakere som i 2013 oppgir at vannforskriftsarbeidet sett under ett, har bidratt til følgende. Etter institusjonstilbørighet (2013, Prosent som oppgir i stor grad, i ganske stor grad, N=301)</i>	97
Figur 7.3	<i>Andel VRU-deltakere som i 2015 oppgir at vannforskriftsarbeidet sett under ett, har bidratt til følgende. Etter institusjonstilbørighet (2015, Prosent som oppgir i stor grad, i ganske stor grad, N=231)</i>	98
Figur 7.4	<i>I hvor stor grad opplever du at møtene på de ulike arenaene fungerer som: (2013, N=301). Prosent av de som har oppgitt at de deltar på arenaene, som oppgir «I stor grad» og «I ganske stor grad».....</i>	99
Figur 7.5	<i>I hvor stor grad opplever du at møtene på de ulike arenaene fungerer som: (2015, N=231). Prosent av de som har oppgitt at de deltar på arenaene, som oppgir «I stor grad» og «I ganske stor grad».....</i>	100
Figur 7.4	<i>Har vannforvaltningsarbeidet ført til endringer i din virksomhets praksis? Prosentandel som svarer «I stor grad» og «I noen grad» (2015, N=231).....</i>	101
Figur 8.1	<i>Prosentandel som oppgir at de er helt enig eller ganske enig i påstandene om politisk forankring. (2013, N=301, 2015, N=231).</i>	107
Figur 8.2	<i>Respondentenes opplevelse av om arbeidet har vært tilstrekkelig politisk forankret. (VRU 2013. N=301).....</i>	111
Figur 9.1	<i>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? (VRU, 2015, N=231).....</i>	116
Figur 9.2	<i>Forskjeller i etter institusjonstilbørighet på oppfattelsen av om § 29 innebærer " At min virksomhet er forpliktet til å følge opp planen og oppfylle miljømålene og foreslåtte tiltak» (VRU 2015, N=231).</i>	117

Figur 10.1.. <i>Andel VRU-deltakere som sier seg «Helt enig» eller «Ganske enig» i uttalelser om rollefordeling (2013: N=301, 2015: N=231)</i>	121
Figur 10.2.. <i>VRU-deltakernes vurdering av vannregionkoordinatorene: som FORVALTER (2015, N=231)</i>	123
Figur 10.3.. <i>VRU-deltakernes vurdering av vannregionkoordinatorene: som KATALYSATOR (2015, N=231)</i>	124
Figur 10.4.. <i>VRU-deltakernes vurdering av vannregionkoordinatorene: som MEKLER (2015, N=231)</i>	125
Figur 10.5.. <i>VRU-deltakernes vurdering av vannregionkoordinatorene: som BROBYGGER (2015, N=231)</i>	126
Figur 11.1.. <i>Andel som oppgir at de deltar i arbeidet i vannregionen gjennom å komme med innspill i ulike deler av arbeidet (prosent, N=2013, «vet ikke» utelatt fra figur) (fra Hanssen og Hovik 2013:325)</i>	135
Figur 11.2.. <i>Referansegruppedeltakernes vurdering av innflytelse (2013, N=103)</i>	138

Sammendrag

Gro Sandkjær Hanssen, Sissel Hovik, Marthe Indset og Jan Erling Klausen.

Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv.

NIBR-rapport 2016:22

Denne rapporten presenterer funn fra forskningsprosjektet «Water Pollution Abatement in a system of Multi Level Governance. A Study of Norway's Implementation of EUs Water Framework Directive» (WAPABAT), som har vært finansiert av Norges Forskningsråd gjennom programmet Miljø2015. Prosjektet er gjennomført av NIBR, HiOA, NMBU og Miljødirektoratet i samarbeid. I 2015 ble en oppfølgingsstudie finansiert av tilskuddsmidler fra Miljødirektoratet. Rapporten presenterer funn fra begge prosjektene, basert på flere landsomfattende spørreundersøkelser fra 2013 og 2015 og kvalitative casestudier.

Vanndirektivet og vannforskriften

EUs vanndirektiv fra 2000 er et omfattende og ambisiøst miljødirektiv som har som mål å sikre god økologisk tilstand på alt vann gjennom en helhetlig og nedbørsfeltorientert vannforvaltning (EU 2000). Vanndirektivet ble formelt inntatt i EØS-avtalen i 2009, og innført i Norge gjennom vannforskriften. Målet er at det skal gjennomføres en mer helhetlig og økosystembasert forvaltning av vann, 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). Dette miljømålet dreier seg om alt som påvirker vannmiljøet, ikke bare forurensning fra industri og avløp. Hovedfokus nå er å se på hvordan det står til med økologien, enkelt sagt en helsesjekk av det som lever i vannet. Man skal også se på biologiske påvirkningsfaktorer, og fysiske endringer i vannløpene.

NIBR-rapport 2016:22

En av de grunnleggende ideene er at vannforvaltningen skal følge et økosystembasert prinsipp. Avgrensningen av vannregioner og vannområder er derfor basert på naturfaglige kriterier som tar utgangspunkt i *nedbørfelt med tilhørende kystzone*. Vannregionene og vannområdene følger dermed ikke eksisterende politisk-administrative grenser, selv om disse til dels ligger til grunn. En fylkeskommune opptrer som vannregionmyndighet i hver region, med ansvar for å koordinere partene til å enes om en felles regional vannforvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram. Mye av forarbeidene skjer i vannområdene. Kommunene har en sentral rolle i begge fora.

Studien

I Norge har miljøhensyn tradisjonelt blitt ivaretatt gjennom sektoransvarsprinsippet, det vil si at det er sektormyndighetene som har ansvaret. Utgangspunktet for studien har vært å se på den nye vannforvaltningen som en sekundærstruktur, som har som formål å kompensere for uheldige effekter av den tradisjonelle sektoriserede forvaltningsstrukturen (primærstrukturen). Mens primærstrukturen er preget av en tradisjonell, hierarkisk styringslogikk, er sekundærstrukturen preget av en nettverkslogikk. Begge eksisterer parallelt og er ment å samspille. Forutsetningene for godt samspill er at alle aktører ser sine mangefasetterte roller i dette forvaltningslandskapet, men også at de ulike styringsstrukturenes målsetninger, regler og praksis justeres til å kunne spille godt sammen. Vårt hovedfokus har vært å få dypere innsikt i hvordan samspillet fungerer, og hvordan det eventuelt kan tilrettelegges for.

For det første har vi sett på grad av *«policy integrering»*: I hvor stor grad gjennomsyrrer vannforskriftens mål ulike myndigheters adferd? Endrer offentlige myndigheter innenfor hver sektorsøyle prosedyrer, rutiner, vurderinger, adferd (politikk/tiltak) for å nå miljømålene? For det andre har vi sett på *samordningseffekter*, nærmere bestemt: Har den nye vannforvaltningen bidratt til å samordne myndigheter slik at man oppnår en helhetlig vannforvaltning? Hva slags type av samordning rapporterer aktørene om? For det tredje har vi sett på hva som skjer med *lokaldemokratiet* i en helhetlig vannforvaltning, hvor nedbørfeltene består av mange *demos* (elektorat)? Klarer den nye

vannforvaltningen å forankre planprosessene på politisk nivå, og sikre både regionalpolitisk og lokalpolitisk forankring?

Rapporten presenterer funn fra flere landsomfattende spørreundersøkelser, gjennomført i 2013 og 2015. Sammenstillingen av funnene fra midt i planperioden (2013) og på slutten av planperioden (rett før vedtak, høsten 2015) gir oss mulighet til å sammenlikne og si noe om endring over tid. I tillegg presenteres funn fra de kvalitative studiene i prosjektet.

Har vannforvaltningen ført til policy-integrering; deltakelse, forpliktelse og atferdsendring?

Både de kvalitative og kvantitative studiene viser at det har vært utfordrende å få alle de regionale statlige myndighetene til å prioritere tilstrekkelig tid og ressurser på planarbeidet. Utfordringene synes særlig å være knyttet til kunnskapsinnhenting, og har resultert i at flertallet av aktører stiller spørsmålsteget ved om kunnskapsgrunnlaget for planene er godt nok.

Videre har vi sett på hvorvidt vannforskriftens mål gjennomfører ulike myndigheters adferd. Endrer offentlige myndigheter innenfor hver sektorsøyle prosedyrer, rutiner, vurderinger, adferd (politikk/tiltak) for å nå miljømålene? En relativ stor andel av alle aktørgruppene rapporterer om endringer i sin virksomhets praksis. Nesten halvparten av fylkeskommuneaktørene og en tredjedel av de andre aktørene rapporterer om endring i målstrukturen til egen virksomhet. Det som i minst grad oppleves å være endret er målstrukturen på nasjonalt nivå. Likevel opplever en tredjedel av regionale statlige aktører at dette har skjedd. Nesten 40 prosent av regionale statlige aktører opplever i tillegg en endring i politisk fokus og prioritering, og hele 45 prosent av dem rapporterer om endringer i prioritering av tiltak. Rundt 40 prosent av de andre aktørene rapporterer også om endringer i prioritering av tiltak. Likeså rapporterer en stor andel av fylkeskommuneaktørene (43 prosent) om endring i politisk fokus og prioritering, mens en tredjedel av kommunene gjør det samme. Tidligere publiseringer fra prosjektet har vist at det også er utfordringer knyttet til endringer i de ulike myndighetenes praksis. Disse funnene kan likevel tyde på at de siste planfasene kan ha ført til økt bevisstgjøring hos mange myndighetsaktører.

Opplevs organiseringen av arenaer og prosesser som hensiktsmessig for å nå det overordnede målet om godt vannmiljø?

Hovedinntrykket fra studien er at aktørene opplever at de etablerte arenaene (vannområdeutvalg og vannregionutvalg) og prosessene er hensiktsmessige. Opplever de så at vannforvaltningsarbeidet, totalt sett, bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt og at hensynet til vannmiljø blir bedre ivaretatt i hver sektor?

Spørreundersøkelsen får her frem en positiv holdning hos alle aktørgruppene til potensialet for måloppnåelse. Selv om det er variasjon mellom gruppene, med lavest andel fra regional stat, så er den største overraskelsen hvor samstemte gruppene er. Et flertall av alle gruppene, over 60 prosent også fra regional stat, har en positiv oppfatning av vannforvaltningens bidrag til å bedre vannmiljøet. Et klart flertall mener at vannforvaltningsarbeidet bidrar til at vannmiljøet blir bedre ivaretatt i hver sektor, og her er variasjonen mellom aktørgruppene enda mindre. Dette er et svært viktig spørsmål, i og med at miljøansvaret i Norge primært følger *sektoransvarsprinsippet* – så også i vannforvaltningen. Det er altså sektormyndighetene selv som skal ta ansvaret for å ivareta miljømål innenfor egen sektor. Også når det gjelder spørsmålet om inndelingen i nedbørsfeltbaserte enheter tilfører vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv, er aktørgruppene positive, og samstemte. Her ser vi i tillegg en liten økning mellom 2013 og 2015 for regionale statlige myndigheter og kommuner.

Når vi studerer hver fase av prosessen, og tiltroen til det som kommer ut av hver av disse fasene, blir bildet litt mer variert. Det kan se ut til at kunnskapsinnhenting, evt for høye forventningene til hva som skulle vært frembrakt og systematisert av kunnskap, fører til svakere tillit til vannforvaltningsplanene enn hva som er ønskelig for en effektiv gjennomføring.

Studiene har belyst betydningen av god rolle- og systemforståelse blant de som innehar *koordinatorfunksjonene* i vannforvaltningen. Å ha gode koordinatører av vannregioner og vannområder er viktig for resultatet av arbeidet. Både vår studie og internasjonale studier vektlegger brobyggerrollen til slike koordinatører. At koordinatorene i de to mest komplekse regionene spiller en aktiv brobyggerrolle, synes å være en viktig (del-) forklaring på hvorfor disse regionene har lyktes så godt som de har med *både*

samordning og politisk forankring. Det holder altså ikke bare å være miljøforvalter – man må ha stor systemforståelse og evne å være flernivåforhandler, og være en oversetter mellom ulike faglige verdener – og verden for øvrig. Det er i tillegg viktig med en stor evne til å skape godt samarbeidsklima, samt å belyse temaet for de politiske beslutningstakerne.

Har vannforvaltningen bidratt til helhetstenking og bedre samordning?

I dag er planlegging en av de viktigste samordningsmekanismene for å sikre at sektorhensyn sees i sammenheng, og av den grunn har man definert vannforvaltningsplanen som en regional plan etter plan- og bygningsloven (2008). Gjennom planprosessen skal man sikre *samordning ex ante*, menes at planlegging er en felles arena hvor aktører bringer de hensyn de skal ivareta til torgs, og at disse brynes, veies og prioriteres mellom. En av de viktigste oppgavene deltakerne har er å være tilstede på arenaen og belyse konsekvensene av ulike tiltak, plangrep etc for «sine» hensyn. Tilstedeværelse sikrer altså at hensynene er ivaretatt – eller i hvert fall er avveid – i det omforent resultatet. Gjennom planlegging skal man også sikre *samordning ex post*, altså den samordningseffekten planen har i etterkant av vedtak, gjennom lojalitet og vilje til å legge resultatet til grunn for sektorbeslutninger innenfor sitt eget myndighetsområde.

I de kvalitative intervjuene opplever de aller fleste aktørene at det har *stor verdi* at alle sektorområder som påvirker vannmiljø er på samme planarena. Det er også overraskende stor enighet om at det er en styrke at disse avveiningene- og prioriteringene gjøres i en *regional* kontekst, for bedre å tilpasse nasjonal politikk til regionspesifikke kontekster og forutsetninger. Hovedinntrykket aktørene har er at den regionale arenaen er i stand til å gjøre avveiningene på en god måte og med en *regional følsomhet* som ikke det nasjonale nivået har. Mange gir derfor uttrykk for at vannforvaltningen styrker det regionale og lokale demokratiet.

I noen tilfeller ser vi likevel at avgjørelser skyves oppover til nasjonalt nivå igjen, fordi det eksisterer en nasjonal målkonflikt som departementene ikke har avklart på forhånd. En stor andel av aktørgruppene opplever målkonflikt, og et klart flertall – nesten tre av fire - mener at manglende nasjonale avklaringer mellom motstridende sektormål kompliserer det regionale arbeidet. Det

kan derfor være grunn til å tro at den regionale samordningen ville vært mer effektiv om flere nasjonale avklaringer var tatt på forhånd.

I forsøket på å fange *hva slags samordning* som inntreffer, så utformet vi en trapp med ulike nivåer av samordning. Alt i alt viser funnene fra spørreundersøkelsen svært positive samordningsresultat, særlig knyttet til de nederste trinnene på samordningstrappen. Et klart flertall i alle aktørgruppene rapporterer om at vannforvaltningsarbeidet har ført til *informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling (trinn 1)*, og andelen har økt fra 2013 til 2015. Tilsvarende økning ser vi hos alle grupper på spørsmålet om vannforvaltningsarbeidet har ført til *utvikling av felles virkelighetsforståelse og problemforståelse (trinn 2)*. Alt i alt tolker vi den økende andelen av kommunale og statlige aktører som rapporterer om opplevd samordning som at de siste fasene av plansyklusen har bidratt til større anerkjennelse av planprosessenes samordningsgevinst. Inntrykket styrkes av de kvalitative intervjuene, hvor mange kommer med eksempler på ulike former for samordningsgevinst. Det disse funnene til sammen sier oss, er at arenaene som er opprettet i vannforvaltningen i større og større grad har utviklet seg til å bli *lærende arenaer*. De bidrar dermed med en læring på tvers av sektorgrenser som tradisjonelt har vært vanskelig å få til, en læring som er en nødvendig betingelse for å ivareta en helhetlig vannforvaltning.

Likevel mener vi at det ligger et mye større lærings- og samordningspotensial i organisasjonsstrukturen, og at dette burde vært tatt ut. *Samordning ex ante* har ikke vært god nok, fordi viktige virkemiddelaktører ikke i tilstrekkelig grad har vært med i planarbeidet. Dette gjelder særlig statlige aktører, både direktorater og regionale statlige myndigheter. Manglende deltakelse har igjen gått ut over kunnskapsgrunnlaget, og svekket muligheten for regional samordning og regionalt tilpassede tiltak.

Resultatene indikerer at aktørene opplever at de viktigste arenaene for å avklare målkonflikter *ikke* er arenaene på nasjonalt nivå, men derimot på regionalt og subregionalt nivå (vannområder). Dette styrker inntrykket vi allerede har av at samordningsevnen er minst på departementsnivå og øker jo lengre ned man kommer. De regionale planprosessene har dermed vært spydspisser i arbeidet med å gå inn i - og håndtere - betente nasjonale målkonflikter.

Vannregionmyndighetene har i mange tilfeller orkestrert dette på en forbillig måte. Slik sett har nasjonalt nivå mye å lære av de regionale vannforvaltningsplanprosessene. Funnene fra studiene våre styrker argumentet for at det må settes av tilstrekkelige ressurser for å organisere arbeidet på de regionale (vannregionnivået) og subregionale arenaene (vannområdenivået).

Nå det gjelder *samordning ex post*, så svekkes den ved manglende deltakelse, fordi det reduserer eieforholdet aktørene har til planproduktet. Dette kan igjen ha effekter for viljen til å sikre iverksettingen av de tiltak som planen og handlingsprogrammet legger opp til. Det er ikke gitt at planen vil føre til samordning av sektormyndighetenes virkemidler for å nå målene, for forpliktelsen varierer hos ulike aktører. Spørreundersøkelsen viser at det er stor variasjon mellom aktørgruppene i hvor forpliktende de opplever at vannforvaltningsplanen er (forpliktelsesparagrafen), hvor de regionale statlige aktørene gir uttrykk for langt mindre forpliktelse til å følge opp miljømålene og foreslåtte tiltak enn de andre aktørgruppene. Funnene er slik sett i tråd med generelle samordningsutfordringer mellom sektormyndigheter, for eksempel i arealplanleggingen, regional og lokal utvikling og folkehelse. De indikerer også et stort behov for at sekundærstrukturens mål må integreres tettere – og løftes mer opp - i primærstrukturens målhierarki.

Et av de tydeligste funnene er likevel en opplevelse hos alle aktørgrupper om at vannforvaltningen, som baserer seg på en nedbørsfeltorientert tenkning, har tilført *et mer helhetlig perspektiv*. Aktørene opplever også at det er behov for å styrke dette helhetlige perspektivet.

Er vannforvaltningen tilstrekkelige politisk forankret regionalt og lokalt?

Undersøkelsene våre viser at kun et mindretall av aktørene opplever at arbeidet har vært *tilstrekkelig* politisk forankret. Særlig urovekkende er det at så få opplever at arbeidet er lokalpolitisk forankret. Bare en tredjedel rapporterte dette i 2013, og i 2015 er tallene lavere. Tallene for politisk forankring på fylkesnivå er høyere, 46 prosent for begge år. Disse funnene tyder på at vannforvaltningsplanprosessene ikke i tilstrekkelig grad har klart å involvere lokalpolitikken, og at man i neste planperiode bør arbeide mer systematisk med dette. Politisk forankring av denne

typen prosesser er viktig for å sikre at forvaltningsplan og tiltaksprogram er i tråd med ønskene til de folkevalgte på kommune- og fylkesnivå – og for å sikre gjennomføring av nødvendige tiltak.

Studiene våre indikerer at det er en sammenheng mellom lokal og regional politisk forankring og integrering av vannforskriftens miljømål.

Når det gjelder medvirkning fra berørte og relevante aktører så indikerer studiene våre at de regionale referansegruppen faktisk fungerer som konsulterende organ, men at organisasjonene ikke i tilstrekkelig grad opplever at deres erfaringer og lokalkunnskap tas med og at deres synspunkt og interesser blir tatt hensyn til. Grunneiere og grunneierlag nevnes som aktører som ikke trekkes inn i nettverkene eller i referansegruppene. Dette er aktører som i stor grad kan bli berørt av tiltak i tiltaksprogrammet. Deltakerne opplever i tillegg at det er uklart hva myndighetene vil med referansegruppen.

Forbedringspunkter

På bakgrunn av funnene i våre studier, samt andre studier og erfaringsnotater fra vannforvaltningsarbeidet, vil vi her oppsummere noen forbedringspunkter for det videre vannforvaltningsarbeidet.

- ***Sektormyndighetene må få større forståelse for vannforvaltningen som et plan- og styringssystem:*** Rapporten har vist at den nye vannforvaltningen i Norge fungerer etter intensjonene, og at arenaene som er etablert har begynt å fungere som lærende og samordnende arenaer. For å ta ut mer av potensialet i den valgte organisasjonsmodellen, kreves imidlertid en større forståelse for forutsetningene for at vannforvaltningen som et sekundærsystem skal klare å spille sammen med primærstrukturen (sektormyndighetene).
- ***Regionale planer må styrkes som koordinerende mekanismer.*** Både denne studien og evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAplan2008) indikerer at det er et behov for regional samordning av ulike sektormyndigheters sprikende mål og virkemiddelbruk. Vi

argumenterer derfor for at regional plan skal kunne gis særlige rettsvirkninger. Man vil da få regionale planer av to typer, de retningsgivende og de rettslig bindende. Slike planer kan være forbeholdt temaer som samordnet bo-areal og transport, vannforvaltning, mineralutvinning, energi og reindrift (NOU 2003:14, Holth og Winge 2016). Dette er temaer som ofte krever kartlegginger og avveining av interesser både på nasjonal, regionalt og lokalt nivå. Det er nærliggende å tro at et regionalt planarbeid med større rettsvirkning vil tvinge frem en større grad av sektorsamordning og flernivåsamordning. Den regionale planen vil i større grad kunne virke avklarende i forhold til statlige interesser enn tilfellet er i dag, og altså samordne statlige sektorinteresser inn mot kommuneplanen. Regionale planer med rettslig virkning forutsetter at det legges inn prosesskrav som sikrer at kommunene og regional stat trekkes inn i den regionale planleggingen i langt sterkere grad enn tilfellet ofte er i dag, slik at man sikrer lokal forankring og at viktige nasjonale interesser blir ivaretatt.

- ***Det regionale vannforvaltningsplanarbeidet må i større grad sees i sammenheng med samfunns- og arealplanleggingen regionalt og lokalt***

Et av inntrykkene fra studiene er at vannforvaltningsplanene i liten grad blir sett i sammenheng med regional og lokal samfunns- og arealplanlegging. Slik sett har det i liten grad skjedd en «mainstreaming» av det tverrsektorielle hensynet til god økologisk tilstand på vann inn i kommunenes ordinære planvirksomhet.

- ***Større satsing på arbeidet i vannområdene***

For å sikre at kommuner får eierskap til målene i vannforvaltningen er det viktig at de trekkes inn i vannforvaltningsarbeidet i større grad enn de har blitt. Vannområdene, med vannområdeutvalgene, virker som å være en arena som er hensiktsmessig for erfaringsdeling, kunnskapsdeling og utvikling av felles forståelse – samt å komme til enighet om tiltak.

- ***Oppsummert: På god vei***

Dersom vi skal svare på rapportens spørsmål; «Sammen

om vannet?», vil svaret bli: «Vi er på god vei. Vi er i langt større grad sammen om vannet enn vi noen gang har vært tidligere, men har et stykke igjen». De erfaringene som er hentet inn fra relevante aktører i arbeidet, både i de kvantitative og kvalitative undersøkelsene, gir imidlertid gode forutsetninger for refleksjoner rundt hvordan vannforvaltningen fungerer, hva den gir av merverdi, og hvordan den med små og store grep kan forbedres.

1 Bakgrunn

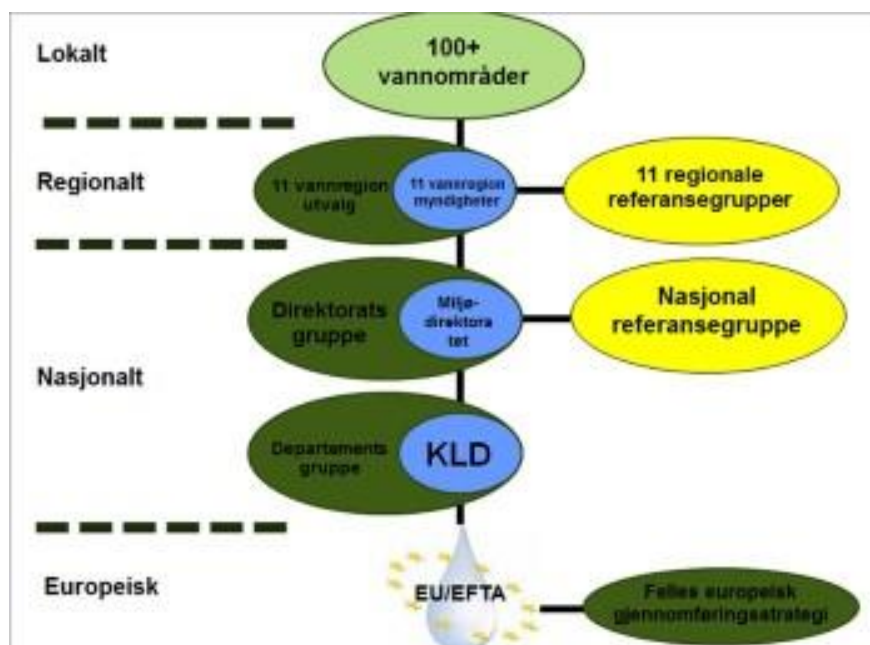
1.1 Vannforskriften og den nye organiseringen av vannforvaltningen i Norge

EUs vanddirektiv fra 2000 er et omfattende og ambisiøst miljødirektiv, og det har som mål å sikre god økologisk tilstand på alt vann gjennom en helhetlig og nedbørsfeltorientert vannforvaltning (EU 2000). Vanddirektivet ble formelt inntatt i EØS-avtalen i 2009, og er iverksatt gjennom forskrift om rammer for vannforvaltningen av 2006 («vannforskriften» som trådte i kraft i 2007). Gjennom vannforskriften og sektorlovgivningen som gir forvaltningen hjemmel til å gripe inn overfor miljøbelastende virksomhet, mener norske myndigheter å ha iverksatt vanddirektivet på en konsistent måte som sikrer oppfyllelse av miljømålene (Wang Andersen 2013). Vannforskriften er hjemlet i forurensningsloven, plan- og bygningsloven, og vannressursloven. Arbeidet med regionale planprosesser etter vannforskriften følger prinsippene og kravene i plan- og bygningsloven (Miljødirektoratet 2013). Målet er at det skal gjennomføres en mer helhetlig og økosystembasert forvaltning av vann (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). Dette miljømålet dreier seg om alt som påvirker vannmiljøet, ikke bare forurensning fra industri og avløp. Nytt i forhold til tidligere norsk vannforvaltning er at hovedfokus nå er å se på hvordan det står til med økologien, enkelt sagt en helsesjekk av det som lever i vannet. Man skal også se på biologiske påvirkningsfaktorer, og fysiske endringer i vannløpene. Her er vannkraft spesielt viktig, men man må også ta med andre inngrep som endrer vannets naturlige strøm, for eksempel broer

og kanaler (Klausen 2012). Norge har 29 978 ”vannforekomster”. Dette inkluderer 19 884 elver og bekkefelt, 6412 innsjøer, 2284 kyststrekninger og 1398 grunnvannsforekomster.¹ Dermed er det en stor jobb å undersøke hvordan den faktiske miljøtilstanden er, få på plass gode tiltak for å nå miljømålene og sikre overvåkning av hvordan dette utvikler seg.

Mange samfunnsaktørers virksomhet påvirker vannmiljøet, og svært mange aktører – også befolkningen generelt – er berørt av tilstanden til vannet. Vanddirektivet legger derfor stor vekt på at det skal legges til rette for offentlighet, aktiv medvirkning og deltakelse i arbeidet med å sikre god økologisk tilstand på alt vann. Vanddirektivet legger slik sett opp til en bredere form for styring – eller samstyring - av vannpolitikk og -forvaltning enn det som tradisjonelt har vært vanlig.

Figur 1:1: www.vannportalen.no 15.10.2016.



¹ Kilde: Vann-nett.no (nedlastet 4/2-2016)

På *nasjonalt nivå* er det etablert to koordinerende grupper: Departementsgruppen og Direktoratgruppen. På *regionalt nivå* er det utpekt 11 vannregionmyndigheter med tilhørende nettverksarenaer - vannregionutvalg (VRU)². Her møter representanter fra alle relevante myndigheter: kommuner, fylker og regionale statlige myndigheter (fylkesmannen, Vegvesenet, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet med flere). På *lokalt nivå* er det etablert 105 vannområder³ med tilhørende nettverksarenaer - vannområdeutvalg (VOU). Her møter de samme aktørgruppene, men for et mindre geografisk område.

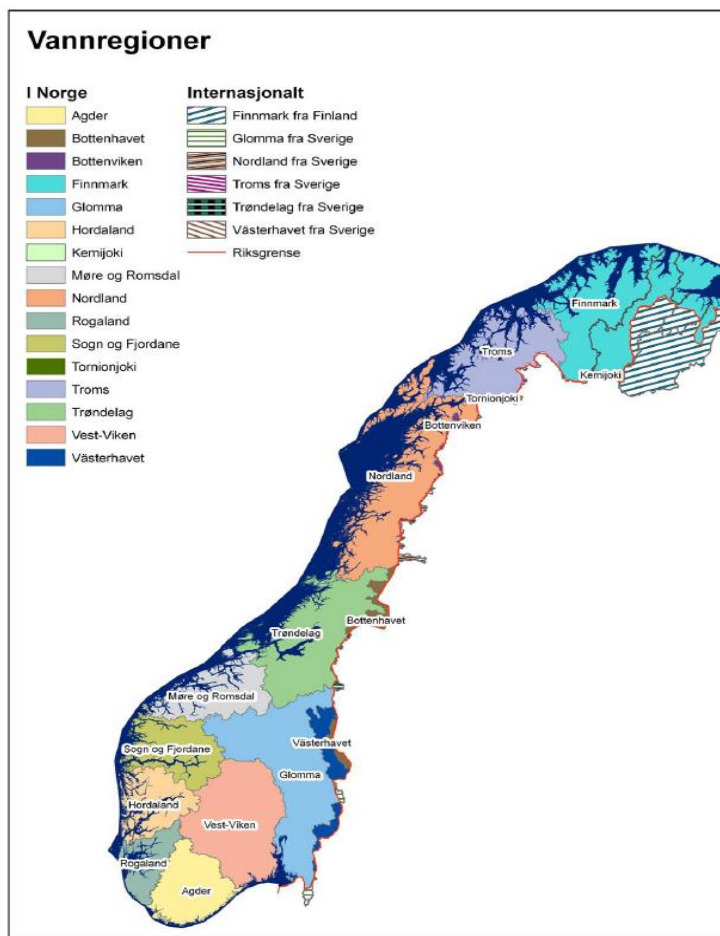
Avgrensningen av vannregioner og vannområder er i stor grad basert på et økosystembasert prinsipp, mer spesifikt naturfaglige kriterier som tar utgangspunkt *i nedbørfelt med tilhørende kystsoner*. Vannregionene og vannområdene følger dermed ikke eksisterende politisk-administrative grenser, selv om disse til dels ligger til grunn. En fylkeskommune opptrer som vannregionmyndighet i hver region, med ansvar for å koordinere partene til å enes om en felles juridisk bindende forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram. Her er vannområdeutvalgene viktige, mye av forarbeidet skjer her. Kommunene har en sentral rolle i begge fora.

Det er imidlertid stor variasjon i kompleksiteten til hver vannregion – forstått som hvor mange offentlige myndigheter som faller inn under hver vannregion. Dette vil bli utdypet i kapittel 4. Dagens inndeling ser slik ut (se de to neste figurene).

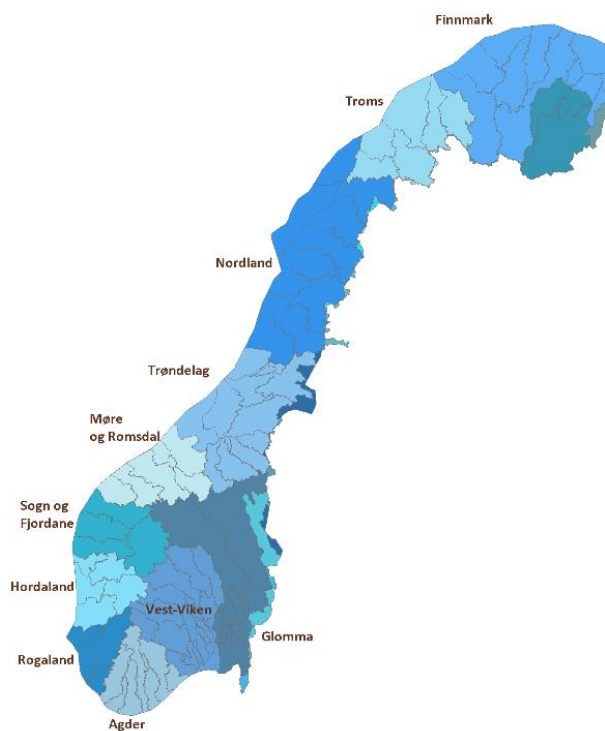
² Det er 16 vannregioner i Norge, fordi 3 svenske og 1 svensk-finsk vannregion krysser landegrensene in på norsk territorium, og vi har dessuten en stor finsk-norsk vannregion i nord. Men vi har 11 vannregionmyndigheter, fordi disse har myndighet helt fram til landegrensen. F.eks. så har VRM Glomma ansvar for både Glomma vannregion og norsk del av Västerhavet. Det er altså riktigere å snakke om 11 VRM med tilhørende VRU og vannområder.

³ Kilde: Vannportalen.no, nedlastet 4/2-2016

Figur 1:2: *Oversikt over vannregionene i Norge (fra www.vannportalen.no) (31.12.2015)*



Figur 1:3: *Oversikt over de 105 vannområdene i Norge, fra vannportalen.no. (31.12.2015)*



1.2 Om studien av gjennomføringen av EUs vanddirektiv i Norge (WAPABAT) – og spørsmålene vi stiller

Rapporten er skrevet med bakgrunn i forskningsprosjektet WAPABAT (Water Pollution Abatement in a system of Multi Lever GOVERNANCE. A Study of Norway's Implementation of EUs Water Framework Directive), finansiert av Norges Forskningsråd gjennom programmet Miljø2015, samt tilskuddsmidler fra Miljødirektoratet. Begge forskningsprosjektene har hatt som teoretisk utgangspunkt at den nye vannforvaltningen er uttrykk for et mer egalitært⁴, forhandlende og partnerskapsbasert forhold mellom styringsnivåene, en utvikling som ofte omtales som

⁴ Egalitært: basert på likeverdighet

«multilevel governance» (Bache og Flinders 2004) eller «samstyring» (Vabo og Røiseland 2008). Vannforskriften deler landet inn i vannregioner og vannområder, utpeker enkelte fylkeskommuner som vannregionmyndigheter og pålegger offentlige myndigheter å samarbeide i tverrsektorielle flernivånettverk (vannregionutvalg, vannområdeutvalg) om en felles vannforvaltningsplan, som skal ligge til grunn for de ulike myndighetenes virksomhet. Slik samstyring *erstattet ikke* den mer tradisjonelle hierarkiske styringen, men eksisterer som en sekundærstruktur parallelt med sektormyndighetenes lovhjemlede myndighetsutøvelse som er forankret i ulike sektorlover (primærstruktur). Som en konsekvens får man en institusjonell lagdeling av styringslogikker (Mahoney og Thelen 2010; Hanssen, Hovik og Hundere 2014). Studien har ønsket å se på hva som skjer når et økosystembasert prinsipp legges oppå sektoransvarsprinsippet i norsk vannforvaltning. Dette har vi gjort ved å studere tre temaer, som også er temaer som behandles i denne rapporten;

1. POLICY-INTEGRERING: I hvor stor grad gjennomsyrrer vannforskriftens mål ulike myndigheters adferd? Endrer offentlige myndigheter innenfor hver sektorsøyle prosedyrer, rutiner, vurderinger, adferd (politikk/tiltak) for å nå miljømålene? Hvordan varierer dette mellom sektormyndigheter?

2. SAMORDNING: Bidrar vannforskriftsarbeidet til å samordne myndigheter slik at man oppnår en helhetlig vannforvaltning? Hva slags type av samordning rapporterer aktørene om?

3. LOKALDEMOKRATIET: Hva skjer med lokaldemokratiet i en helhetlig vannforvaltning, hvor nedbørsfeltene består av mange *demos* (elektorat)? Klarer den nye vannforvaltningen å forankre planprosessene på politisk nivå, og sikre både regionalpolitisk og lokalpolitisk forankring?

Rapporten presenterer en kvantitativ kartlegging av praksis og erfaringer med vannforskriftsarbeidet i Norge, som kan kaste lys over disse problemstillingene.

2 Datagrunnlag

2.1 Kartlegging av praksis og erfaringer gjennom fem spørreundersøkelser

Denne rapporten gir en oversikt over funn fra fire spørreundersøkelser som ble gjennomført våren/forsommeren 2013. Det er viktig å ha i mente at dette var i en relativ tidlig periode av plansyklusen. Vannregionene hadde i denne perioden arbeidet med «Vesentlige vannforvaltningsspørsmål» (som var ute på høring høsten 2012), og var i oppstarten av tiltaksanalysene. I tillegg ble spørreundersøkelsen til vannregionutvalgene gjentatt høsten 2015, helt i slutten av planperioden – rett før vedtakene av de regionale vannforvaltningsplanene.

Vi ønsket å få et bredt bilde av hvordan aktørene opplevde vannforvaltningsarbeidet, og valgte da spørreundersøkelser som gir et kvantitativt bilde av erfaringene. Vi ønsket også å fange erfaringer fra bredden av arenaer som er etablert i vannforvaltningsarbeidet, og sendte derfor fire spørreundersøkelser. En spørreundersøkelse gikk til de regionale referansegruppene (listen som blir invitert på referansegruppemøter/oppgis som referansegruppe). Den andre gikk til alle deltakerne i vannregionutvalget (fra lister over deltakerne som blir invitert på VRU-møter). Den tredje spørreundersøkelsen gikk til vannområdene i de tre case-vannregionene i prosjektet: Vest-Viken, Hordaland, Nordland. Den siste spørreundersøkelsen gikk til koordinatorene i vannregionene og vannområdene. Tabellen nedenfor gir en oversikt over svarprosenten i hver enkelt spørreundersøkelse.

Tabell 2:1 . Oversikt over surveyer gjennomført 2013 og 2015⁵

	Sendt til	Svar	Svarprosent	
Referansegruppesurvey	273	103	38	Digitalt
Vannregionutvalgssurvey (VRU) 2013	733	301	41	Digitalt
Vannregionutvalgssurvey (VRU) 2015		231	30	Digitalt
Utvalgte vannområdevalg (14 VOU)	127	56	44	Digitalt
Koordinatorvannregion/ vannområde	71	53	75	Digitalt

Som vi ser av oversikten varierer svarprosenten i de fire spørreundersøkelsene. Den høyeste svarprosenten fikk vi i spørreundersøkelsen til koordinatorene i vannregioner og vannområder, 75 prosent. Denne innebærer at svarene med stor grad av sikkerhet kan generaliseres til gruppen.

Spørreundersøkelsen til vannregionutvalgene vil bli lagt mest vekt på i denne rapporten, siden også denne dekker erfaringer fra hele landet (mens vannområde-spørreundersøkelsen bare dekker enkelte vannområder). Her var svarprosenten 41, som ikke er like høy, men akseptabel. Vi har imidlertid kjørt en frafallsanalyse for å se om utvalget skiller seg systematisk fra universet (alle aktørene som står på listene over VRU-deltakere). Her finner vi at variasjonen i svarprosent mellom regionene er akseptabel. Kommunene er noe underrepresentert (64% i utvalget vårt og 74% i VRUene totalt) og statlig sektor noe overrepresentert (24% i utvalget vårt og 19% i VRUene totalt). Selv om disse forskjellene er små, må vi ta høyde for at en svarprosent på 40 kan gjøre noe utvalget skjevt.

Spørreundersøkelsen til vannregionutvalgene ble gjentatt høsten 2015, for å se endring over tid. På dette tidspunktet var den 6-årige plansyklusen helt i slutfasen (2010-2015).

Vannforvaltningsplanene skulle opprinnelig vedtas før 1. juli 2015, men ble endret til desember 2015. De fleste fylkeskommunene fattet vedtak om regional forvaltningsplan omkring årsskiftet 2015-

⁵ Denne artikkelen bygger på materiale fra referansegruppene i de regionene der det foreligger e-postlister. To av vannregionene har ikke e-postlister – bare postadresselister til referansegruppedlemmene. Det blir gjennomført en postal undersøkelse i de regionene der det kun foreligger postadresselister. Data fra den postale delen er ikke med i denne artikkelen.

2016. Planene ble sendt til Klima- og miljødepartementet for sentral godkjenning, som kom 1. juli 2016.⁶

Miljødirektoratet gjennomførte selv en spørreundersøkelse i oktober 2015, som del av Direktoratsgruppens evaluering av vannforvaltningsarbeidet⁷. Surveyen fikk svar fra 249 respondenter. Miljødirektoratet oppnådde en svarprosent på 38 % fra kjernegruppen som bestod av direktoratsgruppe, nasjonal referansegruppe, vannregionmyndigheter og andre fylkeskommuner, samt vannområde-koordinatorer. I tillegg ble surveyen sendt til et stort antall andre interessenter i vannregionutvalg, regionale referansegrupper og vannområdeutvalg, men her fikk man som forventet betydelig lavere svarprosent. Funn fra Miljødirektoratets survey vil bli referert til når vi kommenterer funn fra våre surveyer.

2.2 Spørreundersøkelsene til deltakerne i vannregionutvalget (VRU)

De 11 vannregionmyndighetene har organisert sitt vannregionutvalg på svært ulike måter. Mens det ikke er så stor forskjell når det gjelder representasjon av statlige regionale myndigheter, så varierer det hvordan kommunene er representert. I noen vannregioner, som de to største, Glomma og Vest-Viken, inviteres ordfører og rådmann fra alle kommuner som ligger helt eller delvis innenfor vannregionens grenser (henholdsvis 101 og 75). I andre vannregioner møter en representant fra hvert regionråd – som er et knippe av kommuner (som for eksempel i vannregion Agder).

Fremgangsmåten vi brukte for å hente inn adressene til alle deltakerne i vannregionutvalgene var for det første å basere oss på lister som lå tilgjengelige på vannregionenes hjemmesider, via www.vannportalen.no. Videre forespurte vi alle de 11 vannregionkoordinatorer på e-post om å få de mest oppdaterte listene over aktører som blir invitert til VRU-møtene. Her sendte

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kjempeloft-for-bedre-vannmiljo/id2506703/>.

⁷ <http://www.vannportalen.no/tema-a-a1/evaluering-av-vannforvaltningsarbeidet-2010-2015/>

de fleste fullstendige lister, men noen av listene hadde ikke fullstendige e-postlister.

De to største vannregionene (Vest-viken og Glomma) hadde ikke oversikter over deltakere fra kommunene i VRU med e-postadresser. Her fikk vi beskjed om at invitasjonen ble stilet til ordfører og rådmann. Disse e-postadressene hentet vi inn ved å kjøpe oppdaterte lister til ordføreres og rådmenns direkte e-postadresser fra Kommuneforlaget.

Siden mange kommuner og regionale statsetater deltar i flere vannregioner sjekket vi listen for duplikater, og tok ut dem vi fant.

Vi fjernet også koordinatorene i vannregioner og vannområder (så langt det var mulig), fordi disse fikk en egen survey.

Selv om vi har forsøkt å gå frem på en systematisk måte er det altså huller i den totale oversikten, som mest av alt skyldes ufullstendige e-postlister og at de som inviteres ikke nødvendigvis er de som drar for å representere kommunen. Svarprosenten på 41 kan delvis forklares med det samme.

Tabell 2:2 *Fordeling av respondenter på myndigheter. Prosent.*

	2013	2015
Kommuner	64	58
Fylkeskommuner	8	10
Regional stat	24	25
Annet	3	6
Totalt (N=)	99 (301)	99 (231)
Svarprosent	41	30

Tabell 2. *Fordeling av respondenter på vannregioner. Prosent*

	2013	2015
Vest-Viken	22	39
Glomma	24	26
Agder	5	7
Rogaland	4	7
Hordaland	6	8
Sogn og Fjordane	7	10
Møre og Romsdal	13	10
Trøndelag	12	9
Nordland	4	6
Troms	1	2
Finnmark	3	3
Totalt	101 (301)	127* (231)

* Det høye prosenttallet i 2015 skyldes at flere av respondentene har krysset av for flere vannregioner. Vi er ikke i stand til å skille ut hvilken vannregion de primært hører inn under.

2.3 Spørreundersøkelse til deltakerne i vannområdeutvalgene i tre case-vannregioner

Vi ønsket også å kartlegge oppfatningene hos deltakerne i vannområdene i de tre vannregionene vi hadde som case i studien, Vannregion Vest-Viken, Nordland og Hordaland. Her lå det lite informasjon ute på nett, og vi sendte derfor forespørsel (med gjentatte purringer) til alle vannområdene i disse vannregionene. Vi fikk inn lister fra følgende vannområder:

Nordland: Ransfjorden, NordSalten, SørSalten og Skjerstadvfjorden (4 av totalt 10)

Vest-Viken: Aust- Telemark, Horten-Larvik, Tokke-Vinje, Ytre Oslofjord, Skien-Grenland, Tyrifjorden og Numedalslågen (7 av totalt 18)

Hordaland: Hardanger, Sunnhordaland og Nordhordaland (3 av totalt 5)

Spørreundersøkelsen ble dermed sendt til disse respondentene, og ikke til alle vannområdene i de tre vannregionene. Aktører som er med i flere vannområder fikk bare en e-post (duplikater tatt ut), og vi endte opp med en respondentliste på 127. Spørreundersøkelsen ble sendt ut 4. september 2013, og etter to purringer hadde vi fått inn 56 svar. Dette gir en svarprosent på 44.

Spørreundersøkelsen gir et relativt godt bilde av oppfatninger blant aktørene i vannområdene, selv om den ikke er representativ for alle vannområder, i og med at vi ikke hadde tilgjengelige lister på alle.

2.4 Spørreundersøkelse til deltakerne i referansegruppene i vannregionene

Også i spørreundersøkelsen til de regionale referansegruppene var vi avhengige av å få lister fra vannregionkoordinatorerne. De fleste vannregioner hadde epost-lister til deltakerne, og disse dannet respondentlisten til den digitale undersøkelsen. Surveyen ble sendt ut til 273 respondenter, og etter to purringer var det kommet inn 103 svar. Dette gir en svarprosent på 38.

To av vannregionene hadde ikke e-postlister til den regionale referansegruppen, og ble dermed ikke med i undersøkelsen.

2.5 Spørreundersøkelse til koordinatorene i vannregionene og vannområdene

De 11 vannregionmyndighetene har hver sin koordinator, ansatt i den fylkeskommunen som er vannregionmyndighet. E-

postadressene til de 11 koordinatorene finnes på websiden til vannregionen, som nås gjennom www.vannportalen.no.

De rundt 100 vannområdene hadde imidlertid i varierende grad fungerende lokale koordinatorene. Ikke alle vannregioner var like flinke til å presentere disse på hjemmesidene sine. For flere vannregioner måtte koordinatoren ringes opp for å få oppgitt navn og e-postadresse på lokale koordinatorene. Trøndelag vannregion er for eksempel delt inn i 12 vannområder, men har per 24.april 2013 ikke lokale koordinatorene for mer enn 5 av dem.

3 Teoretisk utgangspunkt - tverrsektorielle flernivånettverk og policy- integrering

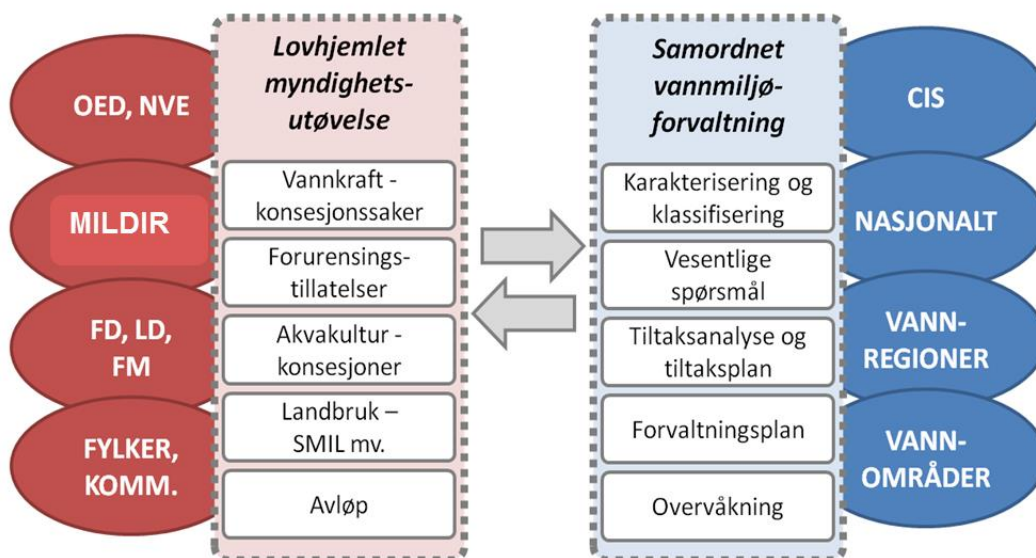
3.1 Flernivånettverk, institusjonell lagdeling og samstyring

Det teoretiske utgangspunktet for undersøkelsen er at den nye vannforvaltningen er uttrykk for et mer egalitært⁸, forhandlende og partnerskapsbasert forhold mellom styringsnivåene, en utvikling som ofte omtales som «multilevel governance» (Bache og Flinders 2004; Hooghe and Marks 2003; Peters og Pierre 2001), «post-NPM» (Christensen og Lægreid 2007) eller «samstyring» (Vabo og Røiseland 2008). Vannforskriften deler landet inn i vannregioner og vannområder, og pålegger offentlige myndigheter å samarbeide i tverrsektorielle flernivånettverk (vannregionutvalg, vannområdeutvalg) om en felles vannforvaltningsplan.

Slik samstyring *erstatte ikke* den mer tradisjonelle hierarkiske styringen, men eksisterer som en sekundærstruktur parallelt med sektormyndighetenes lovhjemlede myndighetsutøvelse som er forankret i ulike sektorlover. Som en konsekvens får man en institusjonell lagdeling av styringslogikker (Mahoney og Thelen 2010; Streeck og Thelen 2005; van der Heijden 2011, Hanssen, Hovik og Hundere 2014). Den institusjonelle lagdelingen i vannforvaltningen kan illustreres slik:

⁸ Egalitært: basert på likeverdighet

Figur 3:1 *Prosjektets teoretiske utgangspunkt – to ulike styringslogikker må spille sammen i vannforvaltningen⁹*



Som det fremgår av figuren har Norge en svært fragmentert vannforvaltning, i og med at vi har bygd opp forvaltningen etter sektorprinsippet. Mange snakker fremdeles om «den segmenterte stat», i og med at vi har mange sektorlover som gjelder vann og påvirkning av vann. Lovhjemlene gir ulike forutsetninger for miljøregulering i hver sektorsøyle.

I dette fragmenterte landskapet introduserer den nye vannforvaltningsmodellen tre nye samordnende mekanismer: 1) miljøkvalitetsnormer¹⁰ for vannmiljø som alle nå må forholde seg til 2) nytt planinstrument – en felles regional forvaltningsplan med en meget detaljert regissert planprosess, 3) pålagte sektorovergripende nettverksarenaer.

⁹ CIS: felles europeisk strategi for gjennomføringen av vanddirektivet (Common Implementation Strategy)

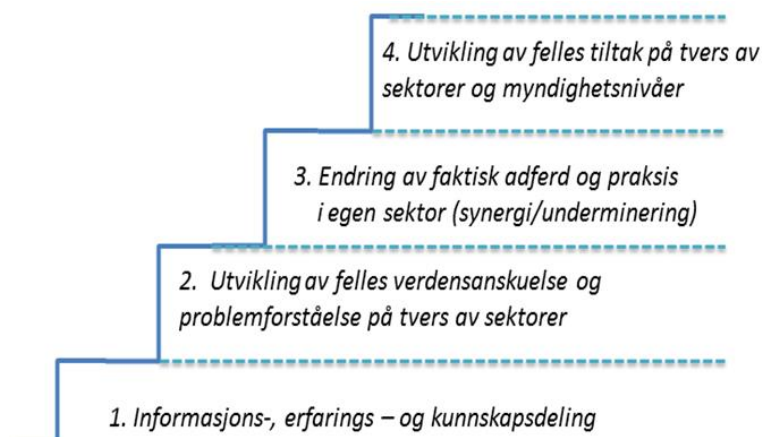
¹⁰ Vi bruker her begrepet "miljøkvalitetsnormer" om de grunnleggende miljømålene som ligger i vannforskriften. Disse gjelder både økologi (grenseverdier for økologiske kvalitetselementer) og kjemi (miljøkvalitetsstandarder for prioriterte stoffer), og støttes av hydromorfologiske og fysisk-kjemiske kvalitetselementer. Disse miljøkvalitetsnormene er ikke formelt sett "kvalitetsnormer" etter naturmangfoldlovens § 13.

I spørreundersøkelsene har vi forsøkt å fange hvorvidt den nye vannforvaltningen faktisk fører til samordning og koordinering av offentlige sektormyndigheters virksomhet. Nærmere bestemt er de overordnede forskningsspørsmålene om de samordnende mekanismene som ligger inne i organiseringsmodellen etter vannforskriften har bidratt til:

1. Mer helhetlig tenkning rundt vannforvaltning
2. Samordning og koordinering mellom sektorer
3. Endring av adferd hos de ulike aktørene

I veilederen til vannforskriften understrekes den samordnende rollen til de regionale vannforvaltningsplanene; «Regional vannforvaltningsplan er et viktig verktøy for å oppfylle vannforskriftens mål om helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet og vannressursene våre. Selve planarbeidet er viktig fordi det i seg selv bidrar til en mer samordnet og helhetlig vannforvaltning. Mange ulike beslutningstakere og interesser knyttes sammen i et arbeid om et felles kunnskapsgrunnlag og omforente vurderinger av miljømål og tiltak, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer» (Veileder 01:2013 Regional vannforvaltningsplan. Etter vannforskriften og plan- og bygningsloven).’

For å kunne studere samordningseffekter har vi utviklet en kategorisering – en stige (inspirert av Arnstein 1969, Keast *et al.* 2007, Bouckaert *et al.* 2010). Trinnene sier *hva* som blir samordnet og koordinert, og grad av gjensidig påvirkning og avhengighet mellom aktørene øker for hvert trinn. Her baserer vi oss på respondentenes selvrapporing på spørsmål og påstander som faller inn under de fire kategoriene i trappen.

Figur 3:2 *Koordineringstrappen (Hanssen 2014; Hanssen et al. 2013)*

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

Trappen vil bli brukt til å fremstille funn fra spørreundersøkelsene i senere kapitler.

3.2 Policy-integrering

Europaparlamentet og rådets direktiv (2000/60/EF) om etablering av rammer for en felles vannpolitikk i EU (vanndirektivet) er et av EUs mest omfattende og ambisiøse miljødirektiver. Tidligere var rettsaktene som omhandlet vann i EU fragmentert i separate

temadirektiver om drikkevann, avløp, badevann og naturvern m.m. Med vanndirektivet ble alle disse temaene satt inn i en overordnet ramme, der beskyttelse og bruk av vannets økosystemer er det samlede overordnede målet (www.vannportalen.no, 3.1.2017). Vanndirektivet og miljømålene som skal settes i henhold til det er rettslig bindende, altså «hard law». I norsk sammenheng er miljømål en uvant reguleringssteknikk (Wang Andersen 2013). Denne reguleringssteknikken setter krav til hvordan miljøtilstanden skal være, men regulerer ikke virksomhet og aktivitet som påvirker miljøtilstanden direkte. Miljømålene og oppnåelsen av dem i henhold til vanndirektivet er like fullt rettslig bindende (Wang Andersen 2013).

Miljømålene skal inkorporeres i alle faser av sektorpolitiske beslutningsprosesser. Slik sett bygger vanndirektivet på ideen om «environmental policy integration» (Lafferty 2004, 2006), som er tanken om at miljøansvaret skal legges på alle sektorer hvor aktivitetene har miljømessige konsekvenser (bygger på «Vår felles framtid»-rapporten, Brundtland 1987). Ideen om at sektorovergrepene skal inngå i ulike sektors målstrukturer har også et bredere nedslagsfelt i EU-politikken, og benevnes da ofte som «mainstreaming» (Bruno, Jacquot, & Mandin, 2006; Geyer & Lightfoot, 2010). Denne koblingen er spesielt relevant i sammenheng med den norske gjennomføringen av vanndirektivet. Ivaretagelsen av vanndirektivets og vannforskriftens bestemmelser innebærer åpenbart store innslag av tradisjonell regulering (juridisk bindende). Reguleringsmekanismene finnes imidlertid i overveiende grad innenfor hver sin sektorsøyle, i og med at lovhjemlene for miljøregulering i vann er fordelt mellom en rekke sektorer og at disse har ulike historie og ulik innretning. *Samordningen på tvers* er derimot preget av «soft law», i den forstand at ingen instans under Stortinget eller regjeringen i statsråd kan tvinge den enkelte sektor til å «integrere» miljømålene i sin egen målstruktur. Vannforskriften er heller ikke overordnet sektorlovgivningen (Wang Andersen 2013) og det kan således stilles spørsmål ved om forskriftens hjemmelsgrunnlag er tilstrekkelig for å påtvinge miljømessig samordning og integrering¹¹.

¹¹ Dette kan imidlertid diskuteres ihht EØS-lovens § 2: § 2. *Bestemmelser i lov som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, skal i tilfelle konflikt gå foran andre*

For å forstå forutsetningene for miljøpolitisk integrering er det dermed sentralt å forstå hvordan de lovhjemlede regulatoriske instrumentene varierer mellom sektorene. En oversikt over noen sentrale aspekter ved dette, presenteres i tabellen nedenfor.

Tabell 3:1 *Institusjoner og instrumenter for miljøregulering i de mest relevante sektorene.*

	Tillatelse til aktivitet	Tillatelse til miljøbelastning	Regulator	Regulator	Regulering	Instrument/forvaltningsnivå
Akvakultur	Konsesjon	Utslippstillatelse, krav til utslipp og rømming, krav om lakselus	Sammen-satt	Fylkesmannen, sektor- og miljømyndigheter	Fleksibel	Regionalt
Industri	-	Utslippstillatelse	Enhetlig	Miljømyndigheter	Fleksibel	Statlig/regionalt
Vannkraft	Konsesjon	Naturforvaltningsvilkår i konsesjonen	Sammen-satt	Sektor- og miljømyndigheter	Tidsavgrenset	Statlig/regionalt
Landbruk (diffus avrenning)	-	-	Sammen-satt	Fylkesmannen/kommune	Insentivbasert	Regionalt/lokalt
Avløp (renseanlegg)	-	Utslippstillatelse	Sammen-satt	Fylkesmannen/kommune	Fleksibel	Regionalt/lokalt

Innenfor akvakultur og vannkraft rettes det regulerende instrumentet seg mot selve aktiviteten som medfører forurensing, i form av konsesjoner for havbruk og vannkraft. Mens miljømyndighetene kan regulere miljøbelastningen fra kraftsektoren gjennom naturforvaltningsvilkårene i konsesjonen, kan forurensningsmyndighetene regulere selve forurensingen gjennom utslippstillatelsen. Innenfor landbrukssektoren finnes det imidlertid ingen slike reguleringsmekanismer, når det gjelder diffus avrenning. Det å drive landbruk er ikke konsesjonspliktig, og arealavrenning fra landbruksvirksomhet er dessuten unntatt fra

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. Dette er ikke en diskusjon vi går videre inn i her.

forurensingsloven. Dette viser noe av variasjonen i forutsetningene for miljøregulering i disse sektorene.

Videre har noen av sektorene en enhetlig regulerende myndighet, mens i andre sektorer er det flere myndigheter som er involvert i beslutningsprosessene. Det siste gjelder ikke minst utøvelsen av regulerende myndighet innenfor akvakultursektoren, hvor et stort antall myndigheter på ulike nivåer er involvert (Indset og Stokke 2014²). Innenfor industri er myndighetsutøvelsen lagt mer entydig til en enkelt aktør. Innenfor vannkraft har miljøforvaltningen hjemmel til å endre naturforvaltningsvilkår, mens miljøforbedringer som berører konsesjonsvilkår knyttet til kraftproduksjonen (slik som minstevannføring og restriksjoner på magasiner) hører inn under sektormyndigheten.

Sist men ikke minst varierer selve de regulerende instrumentene mye. Noen er utpreget «fleksible», på den måten at de gir den regulerende myndigheten betydelig handlingsrom til å gripe inn og skjerpe miljøkravene ved behov i det enkelte tilfelle. Forurensingstillatelser kan trekkes tilbake, slik at nye og strengere krav kan stilles dersom dette fremstår som nødvendig i enkeltstående tilfeller – for eksempel dersom miljøbelastningen i en enkelt vannforekomst krever det, eller dersom den teknologiske utviklingen åpner for bedre ivaretagelse av miljømålene. Innenfor kraftsektoren er miljøreguleringen i forhold til vannføring og reguleringshøyde imidlertid sterkt avgrenset ved at konsesjonsperiodene ofte er svært lange, og at mulighetene for å revidere konsesjonsvilkårene innenfor konsesjonsperioden er sterkt avgrensede.

Den siste kolonnen av tabellen viser dessuten at ansvaret for ivaretagelse av miljømålene i vannforskriften er spredt mellom myndigheter på alle forvaltningsnivåer.

Samlet sett viser figuren dermed at forutsetningene for miljøregulering varierer mye mellom sektorene. Samtidig er potensialet for lovbasert og påtvungen miljøpolitisk integrering sterkt avgrenset av den lovbaserte institusjonelle oppsplittingen. Dermed er den enkelte sektors vilje til å inngå i reelle samarbeids- og samordningsprosesser, for å endre egen praksis, et sentralt spørsmål. Hovedhensikten med planprosessene i vannregionene er å oppnå dette. Resultatene fra surveyen, som vil bli presentert i de

følgende kapitlene, vil gi noen indikasjoner på hvor mye av dette som er oppnådd til nå.

4 Hvordan er arbeidet organisert i vannregionene og vannområder

4.1 Organisering i vannregionene

Inndelingen av landet i vannregioner som geografisk følger nedbørsfeltene, følger av ideen om økosystembasert organisering – et prinsipp som er pålagt i vanndirektivet,¹² og som er ment å gi et geografisk samsvar mellom nedbørsfelt, vannmiljøproblemer og politikkutvikling. Vannregioner er ifølge vannforskriften (§ 3, q) «ett eller flere tilstøtende nedbørsfelt med tilhørende grunnvann og kystvann som til sammen utgjør en hensiktsmessig forvaltningsenhet slik det fremgår av § 20». Ansvarlig for å lede arbeidet i hver vannregion er vannregionmyndigheten (nå en av fylkeskommunene), som skal koordinere arbeidet i nært samarbeid med et vannregionutvalg (VRU) der alle relevante myndigheter deltar, inkludert kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheters regionkontorer. I følge §21 innebærer dette å legge til rette for arbeidet som skal utføres, følge opp myndigheter som har oppgaver i henhold til forskriften, gjennomføre egne oppgaver og samordne de ulike bidragene.

Vannforskriften inneholder flere bestemmelser om hvordan vannregionene skal organiseres med vannregionmyndighet (§20) og et vannregionutvalg med en referansegruppe (§22). Denne

¹² Det heter i vanndirektivet at medlemslandene skal «identify the individual river basins lying within their national territory and, for the purpose of this Directive, shall assign them to individual River Basin Districts (Directive 2000/60/EC art. 4).

paragrafen inneholder også bestemmelser om sammensetningen av disse organene. Inndeling av vannregionen i vannområder er ikke pålagt i forskriften, men tillates der dette er hensiktsmessig (§23). Alle vannregionene har likevel valgt å lage en inndeling i vannområder. Samtidig som vannforskriften dermed gir en betydelig grad av standardisering, varierer vannregionene mye. Dette skyldes særlig de store variasjonene i nedbørsfeltenes størrelse, noe som fremgår kartografisk av figur 1.2. Noen vannregioner omfatter mange fylker og et betydelig antall kommuner, mens andre dekker mye færre fylker og kommuner. En oversikt over denne variasjonen finnes i tabell 4.1.

Tabell 4:1 *Oversikt over kompleksiteten i oppgaven til de 11 vannregionmyndighetene i Norge (Hovik og Hanssen 2016).*

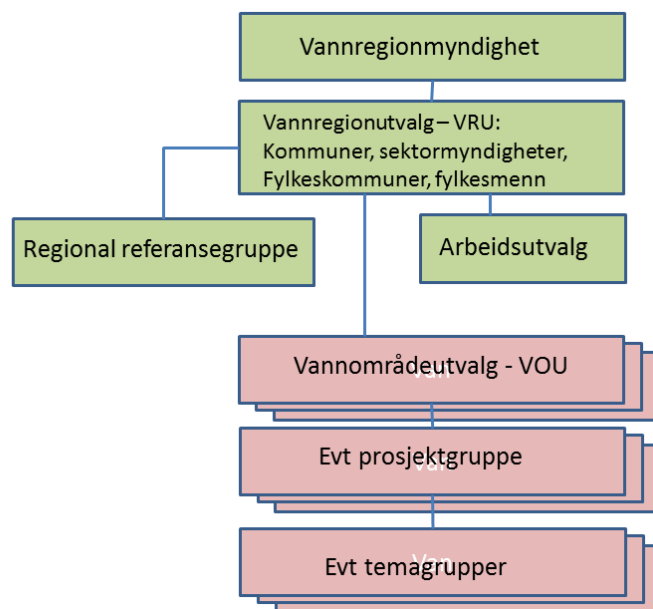
<i>Minst kompleks</i>		<i>Medium kompleks</i>		<i>Mest kompleks</i>	
VRM Hordaland (5 VO)	1 fylkeskommune 1 fylkesmann 33 kommuner 7 regionale statlige myndigheter ¹³	VRM Agder (7 VO)	2 fylkeskommuner (+ 2), 2 (+1) fylkesmenn 45 kommuner 8 regionale statlige myndigheter	VRM Vest-Viken (18 VO)	7 (+1) fylkeskommuner 4 fylkesmenn 75 kommuner 6 regionale statlige myndigheter
VRM Nordland (10 VO)	1 fylkeskommune 1 fylkesmann 44 kommuner 11 regionale statlige myndigheter	VRM Trøndelag (12 VO)	2 fylkeskommuner (+3) 2 fylkesmenn (+3) 48 kommuner 9 regionale statlige myndigheter	VRM Glomma (15 VO)¹⁴	7 fylkeskommuner 101 kommuner 5 fylkesmenn 6 regionale statlige myndigheter
VRM Sogn og Fjordane (4 VO)	1 fylkeskommune 1 (+4) fylkesmann 26 kommuner 5 regionale statlige myndigheter				
VRM Rogaland (4 VO)	1 fylkeskommune 1 fylkesmann 26 (6) kommuner 6 regionale statlige myndigheter				
VRM Møre og Romsdal (5 VO)	1 fylkeskommune 1 fylkesmann, 36 kommuner 6 regionale statlige myndigheter				
VRM Troms (6 VO)	1 fylkeskommune 1 fylkesmann 25 kommuner 6 regionale statlige myndigheter				
VRM Finnmark (10 VO)	1 fylkeskommune 1 fylkesmann, 19 kommuner 5 regionale statlige myndigheter				

¹³ Antall regionale statlige myndigheter er hentet fra listen over de som blir invitert til VRU-møtene. Offisielt er antallet relevante statlige myndigheter høyere i de fleste vannregioner.

¹⁴ Antallet vannområder i tabellen blir totalt 96, mens det offisielle tallet er 101. I tillegg til vannområdene i tabellen finnes det også internasjonale vannområder som krysser landegrensene, men som har størsteparten av sitt areal i nabolandet.

Organiseringen av arbeidet varierer innenfor hver vannregion, men alle opererer med en variant av organisasjonsmodellen som er presentert under.

Figur 4:1 *Generell organisasjonsmodell for vannområder*



Som figuren viser ledes arbeidet av en fylkeskommune, som innehar posisjonen som vannregionmyndighet. Det er vannregionutvalget (flernivånettverket) som er det organ som kommer til enighet om vannforvaltningsplanen, men planen må også vedtas i hvert enkelt fylkesting, ettersom det er en regional plan etter plan- og bygningsloven (2008). Ofte har vannregionutvalget et arbeidsutvalg som er det mest aktive organ. I tillegg skal det opprettes en regional referansegruppe i hver vannregion, men hvor aktivt denne trekkes med inn i arbeidet varierer. I tillegg til denne organiseringen, så har flere vannregioner en politisk styringsgruppe, for å sikre politisk forankring.

4.2 Organisering i vannområdene

Vannregionene er igjen inndelt i vannområder, tilsammen 101. Vannområdene har tilhørende nettverksarenaer - vannområdeutvalg (VOU), hvor de samme aktørgruppene deltar, altså alle relevante myndigheter og interessenter innenfor et mindre geografisk område. Vannområdeutvalgene er sentrale bidragsytere i alle faser av planarbeidet, og er ofte delt inn i prosjektgrupper og temagrupper.

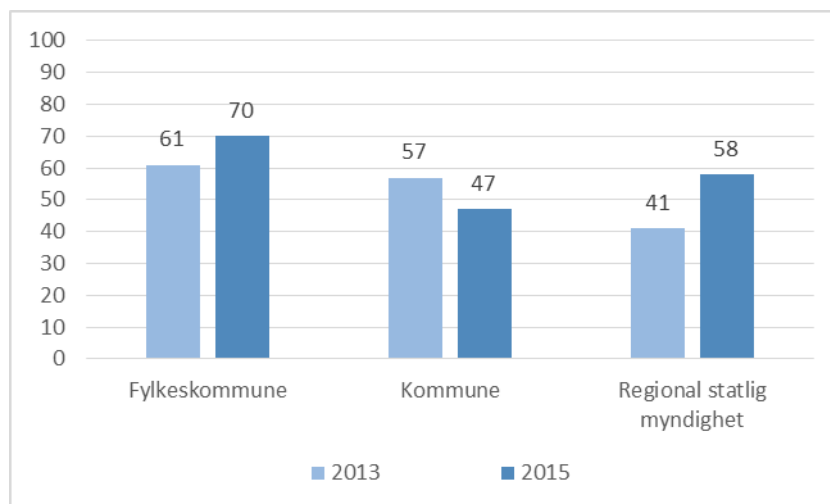
VOUene har ifølge vannportalen.no (31.12.2015) som hovedoppgave å sikre lokal forankring, bl.a. ved å bidra til å fremskaffe lokal kunnskap og lokalt genererte forslag til miljøtiltak. I enkelte vannområder har de involverte partene gått sammen om å ansette en lokal koordinator. Arbeidet i vannområdene skal danne grunnlaget for vannregionutvalgenes arbeid med regionale, sektorovergrepene vannforvaltningsplaner og tiltaksprogrammer.

4.3 Hensiktsmessig organisering?

Opplevs organiseringen i vannregioner og vannregionutvalg som hensiktsmessig for å nå det overordnede målet om godt vannmiljø? Totalt sett rapporterte 12 prosent av deltakerne at de var helt enig i at organiseringen er hensiktsmessig, mens 40 prosent rapporterte at de var ganske enig, altså sa et flertall (52 prosent) seg enig.

Finner vi så variasjon etter hvilke myndigheter respondentene representerer? Nedenfor presenteres vurderingene, fordelt etter hvilket myndighetsnivå deltakerne representerer. Her viser vi både resultatene fra midt i planperioden (2015), og fra slutten av perioden (2015). Reformen og organisasjonsendringer trenger ofte tid for å sette seg, og dette er ofte rapportert om innkjøringsproblemer. Derfor ønsket vi å se om vi finner liknende tendenser, ved å sammenlikne resultater fra to perioder.

Figur 4:2 Prosent som sier seg helt eller ganske enig i påstanden om at «Organiseringen i vannregioner med tilhørende utvalg er hensiktsmessig for å nå målene om godt vannmiljø innen 2021». (VRU, N=301 i 2013, N= 231 i 2015)



Samlet sett er informantene fra fylkeskommunene mest enige i at organiseringen i vannregioner og utvalg er hensiktsmessig for å nå målene om godt vannmiljø. Disse informantene har også blitt betydelig mer positive fra 2013 til 2015, og på det siste tidspunktet var nær tre av fire informanter enige eller ganske enige i den positive vurderingen.

For de kommunale informantene er bildet helt motsatt. I 2013 hadde informantene fra kommunene og fylkeskommunene omtrent de samme oppfatningene, men i den siste undersøkelsen fremstår representantene for kommunesektoren som de *minst* positive til organiseringen i vannregioner. Det er nå rett under halvparten av informantene i kommunene som er enige eller litt enige i at organiseringen i vannregioner og utvalg er hensiktsmessig.

De regionale statlige myndighetene var tidligere de mest negative til organiseringen i vannregioner og utvalg av alle gruppene av informanter. De er fremdeles mer skeptiske enn de fylkeskommunale informantene, men undersøkelsen i 2015 tyder på at oppfatningene har endret seg betydelig i positiv retning.

Flertallet av disse informantene er nå positive, en god del flere enn i kommunene.

Som vist tidligere er 11 av fylkeskommunene vannregionmyndigheter, forvaltningsplanen er en regional plan etter planloven, og det er fylkestingene som vedtar disse planene før de oversendes departementet. Koordinatorene i vannregionene er dessuten fylkeskommunalt ansatte. Dermed er det nærliggende å tolke den positive scoren blant de fylkeskommunalt ansatte som et utslag av *eierskap* til vannregionene og planene.

På den annen side kan resultatene kanskje indikere en stigende misnøye blant kommunene, som øyensynlig har fått et mer negativt syn i løpet av de siste to årene. Dette er altså perioden hvor mye av arbeidet med de første landsdekkende forvaltningsplanene har blitt gjennomført. Det er interessant å se at representantene for regional stat tydeligvis har hatt en annen opplevelse av denne prosessen. I den grad erfaringene fra planprosessen har vært en viktig faktor for hvordan organiseringen i vannregioner og utvalg blir vurdert, ser det ut til at dette har slått positivt ut for representantene for regional stat – mens kommunene kan ha hatt mer negative opplevelser. Dette spørsmålet forfølges nærmere i neste kapittel.

5 Erfaringer med vannforvaltningsplanprosessen

5.1 Plansyklus

Et særtrekk ved vanddirektivet er de omfattende prosessene på flere nivåer. Direktivet inneholder en rekke ganske detaljerte bestemmelser om planprosessene som skal gjennomføres, og dette er videreført i vannforskriften. Dermed pålegger vannforskriften vannregionene å utarbeide miljømål for den enkelte vannforekomst (§24); et planprogram og en oversikt over vesentlige spørsmål vedrørende vannforvaltningen (§28); et tiltaksprogram for vannregionen (§25); og en forvaltningsplan, som er regional plan etter plan- og bygningslovens § 8-4 (§26).

Plansyklusen kan illustreres med planhjulet nedenfor.

Figur 5:1: Planhjulet (Barkved og Hanssen 2015:53).



I *planprogrammet* (iht PBL 2008, § 4-1) skal man gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke temaer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart (Miljødirektoratet (2010)). Videre skal det arbeides med *karakterisering og tilstandsvurdering*. Hovedformålet er å identifisere vannforekomster, fastsette vanntype, identifisere påvirkninger og vurdere risiko for ikke å oppfylle miljømålene.

Karakterisering, analyse og risikovurdering består av å avgrense i håndterbare vannforekomster, fastsette vanntype og kategori, identifisere og gradere påvirkninger og effekter (eksisterende og forventede), foreta miljøtilstandsvurdering, vurdere utviklingstrender og miljøvirkninger, vurdere om vannforekomstene er i risiko for ikke å nå miljømålene innen 2021 (Miljødirektoratet 2011a). Grunnlaget for å fastslå miljøtilstanden

skal være basert på faglig anerkjente kjemiske, fysiske og biologiske parametre, og sees i forhold til avvik fra naturtilstanden.

Naturtilstand og parametre skal defineres for hver vanntype, og kalles "klassifiseringssystemet" (Miljødirektoratet 2009).

Karakteriseringen danner grunnlaget for det videre arbeidet.

I utformingen av "*Vesentlige vannforvaltningsspørsmål*" skal VRU på en oversiktlig måte foreslå hvilke problemstillinger vannregionen bør arbeide med i tiden fremover (frem mot 2021). Prioriteringen av hovedutfordringene skal senere brukes som grunnlag for å prioritere miljøtiltak. Vesentlige vannforvaltningsspørsmål skal si noe om hva som er de viktigste utfordringene (påvirkning av vannmiljøet) i vannregionen og i hvert vannområde, hvilke vannforekomster som er i risiko for å ikke oppnå eller opprettholde god/svært god miljøtilstand i 2021 – og hvilke temaer og områder som bør prioriteres (Miljødirektoratet 2011b).

Hensikten med en *regional vannforvaltningsplan* etter vannforskriften og plan- og bygningsloven er å gi en enkel og oversiktlig framstilling av hvordan man ønsker å forvalte vannmiljøet og vannressursene i vannregionen i et langsiktig perspektiv, slik at man oppfyller målet med vannforskriften (Miljødirektoratet 2013). I utformingen av vannforvaltningsplanen skal man *fastsette miljømål*.

Miljømålene i vannforskriften er minimumskrav, definert ved grenseverdiene for økologisk og kjemisk tilstand i følge vedlegg V i vannforskriften og klassifiseringsveilederen (Miljødirektoratet 2013). Det er også mulig å vedta strengere miljømål enn de som følger av vannforskriften, enten i annet regelverk eller på grunn av viktige brukerinteresser (brukermål).

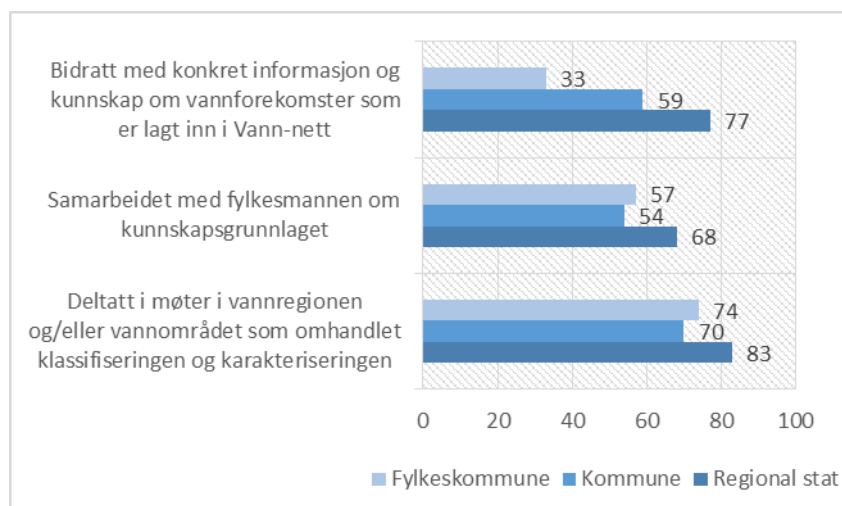
Det skal gjennomføres *tiltaksanalyser* i alle vannområder. Det viktigste og mest krevende elementet i tiltaksanalysen er en vurdering av kostnader og effekter ved de foreslåtte tiltakene. De lokale tiltaksanalysene som utarbeides i hvert vannområde skal til slutt skrives sammen til et regionalt *tiltaksprogram* av Vannregionmyndigheten. Her skal tiltak prioriteres basert på kostnadseffektivitet knyttet til påvirkninger som gjør at vannforekomsten er "i risiko" (Direktoratsgruppe 2012). Den regionale vannforvaltningsplanen skal inneholde en oppsummering av det regionale tiltaksprogrammet.

5.2 Kunnskapsgrunnlag, karakterisering og klassifisering

Den omfattende planprosessen må betegnes som meget kunnskapsintensiv. Det legges ned et stort arbeid for å samle inn og konsolidere tilgjengelig kunnskap om tilstand for vannmiljøet, i forbindelse med klassifisering og karakterisering av de enkelte vannforekomstene i forkant av tiltaksanalysen, og i forbindelse med den påfølgende overvåkningen av miljøtilstand.

I surveyen fra 2013 spurte vi om hvordan de ulike aktørene hadde deltatt i arbeidet med klassifiseringen og karakteriseringen. Svarene presenteres i figuren under.

Figur 5:2: *I arbeidet med klassifiseringen og karakteriseringen (VRU 2013, N=301).*

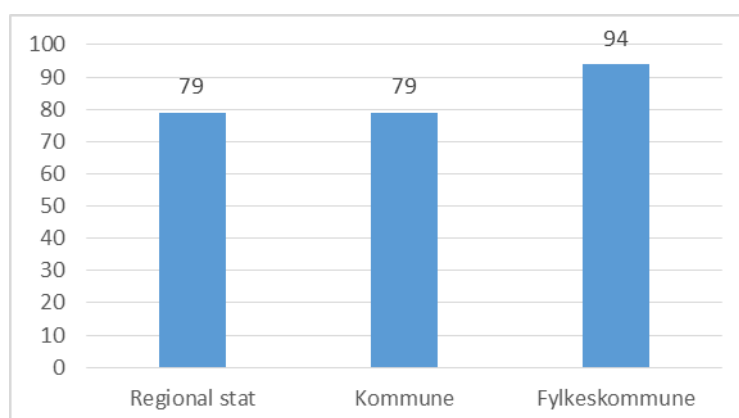


Figuren viser at en stor majoritet fra alle aktørgrupper (70-83%) har deltatt i møter i vannregionen og/eller vannområdet som omhandlet klassifiseringen og karakteriseringen. Et flertall av kommunale aktører hadde i tillegg samarbeidet med fylkesmannen om kunnskapsgrunnlaget (54%), og hadde også bidratt med konkret informasjon om vannforekomster på Vann-nett (59%). En enda større andel av regionale statlige myndigheter hadde gjort det samme, henholdsvis 68 prosent og 77 prosent. Fylkeskommunale aktører rapporterer også om samarbeid med fylkesmannen om

kunnskapsgrunnlaget, men langt færre fra fylkeskommunen rapporterer at de har bidratt med konkret informasjon om vannforekomster i Vann-nett. Dette er antagelige naturlig, i og med at fylkeskommunene har en mer koordinerende rolle.

Aktørene ble også spurt hvordan de vurderte sin innflytelse på klassifiseringen og karakteriseringen, og svarene er presentert i figuren under.

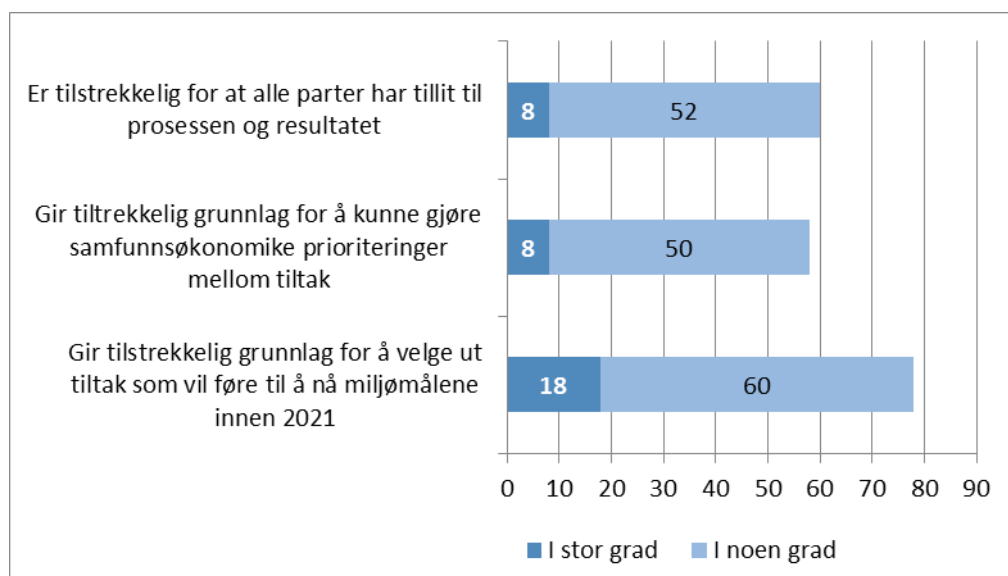
Figur 5:3: *Opplever du at innspillene fra din virksomhet har hatt innflytelse på klassifiseringen og karakteriseringen? (VRU 2013, N=301)*



Som figuren viser er det et stort flertall av alle aktørgrupper som opplever at innspillene de har kommet med har fått innflytelse på resultatet av karakteriseringen og klassifiseringen.

Hvordan vurderer så deltagerne i planprosessene *kunnskapsgrunnlaget* for planprosessene? Undersøkelsen inneholdt spørsmål som fremhever ulike aspekter ved denne tematikken. Resultatene fremgår av figuren nedenfor.

Figur 5:4 *Andel som oppgir at de i stor grad eller i noen grad opplever at kunnskapsgrunnlaget for vannforvaltningen er tilstrekkelig (VRU 2015, N=231).*



Som vi ser av figuren er det en liten andel, 8 prosent, som i stor grad opplever at kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig for at alle parter har tillit til prosessen og resultatet, og for å gjøre samfunnsøkonomiske prioriteringer mellom tiltak. Men sammen med andelen som oppgir «I noen grad» blir andelen omtrent 60 prosent.

Flere, 18 prosent, oppgir at kunnskapsgrunnlaget i stor grad gir tilstrekkelig grunnlag for å velge ut tiltak som vil føre til å nå miljømålene innen 2021. Og slår man andelen sammen med de som oppgir «I noen grad» blir den hele 78 prosent.

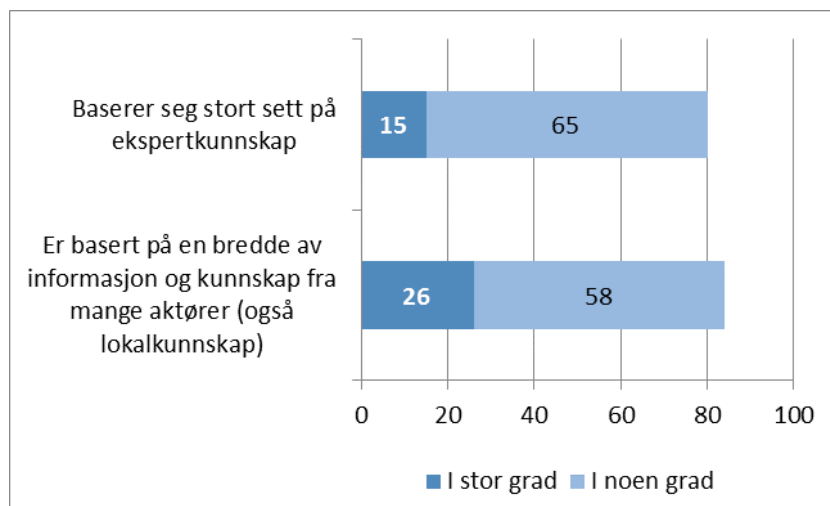
Det bildet figuren gir av informantenes vurdering av kunnskapsgrunnlaget, stemmer overens med funnene i Miljødirektoratets egen spørreundersøkelse fra 2015. På spørsmålet om «Det fremskaffes nødvendig kunnskapsgrunnlag for vannforvaltningsarbeidet» sa 11,5 prosent seg helt enig, mens 42,6 prosent sa seg delvis enig (Miljødirektoratet 2015).

Disse kvantitative funnene stemmer også overens med annen forskning vi har gjort på vannforvaltningsarbeidet. I arbeidet med rapporten «Klimatilpasning i vannforskriftsarbeidet – forstudie»

(Barkved og Hanssen 2015) leste vi gjennom alle høringsuttalelsene som var kommet til de 11 vannforvaltningsplanene. Totalt var det rundt 726 høringsuttalelser. I en klar majoritet av disse uttalelsene gav avsender uttrykk for at kunnskapsgrunnlaget burde ha vært bedre. Det kan dermed se ut til at kunnskapsinnhenting, evt for høye forventningene til hva som skulle vært frembrakt og systematisert av kunnskap, fører til svakere tillit til vannforvaltningsplanene enn hva som er ønskelig for å nå miljømålene.

Et viktig formål med EUs vanddirektiv er at kunnskapen om den økologiske tilstanden for vann skal være basert på et *bredt* kunnskapsgrunnlag, som også baserer seg på andre kunnskapsformer enn tradisjonell ekspertkunnskap. Det er en sterk betoning av medvirkning i direktivet og i den norske vannforskriften, operasjonalisert som krav om regional referansegruppe. Ved dette kravet vektlegger forskriften betydningen av at ulike former for lokalkunnskap blir kanalisert inn i arbeidet med vannforvaltningsplanene. Hvorvidt har man så klart dette i praksis? Hvor stor bredde av kunnskapsformer opplever deltakerne at man har klart å få inn i prosessene med vannforvaltningsplanene? Nedenfor vises resultatet fra surveyen i 2015.

Figur 5:5 *Andel som oppgir at de i stor grad eller i noen grad opplever at kunnskapsgrunnlaget for vannforvaltningen.. (VRU 2015, N=231).*



Figuren viser at en stor andel av deltakerne opplever at kunnskapsgrunnlaget er basert på en bredde av informasjon fra mange aktører. Hele 26 prosent sier at de i stor grad opplever dette, og legger man til de som sier «I noen grad» så blir tallet 84 prosent. Likevel ser vi at andelen som oppgir at kunnskapsgrunnlaget «I stor grad» eller «I noen grad» baserer seg stort sett på ekspertkunnskap også er høyt, 80 prosent til sammen. Dette kan tyde på at vannforvaltingsarbeidet har klart å forene ekspertkunnskap fra flere ulike forskningsmiljøer og også lokalkunnskap.

Andre publikasjoner fra WAPABAT-prosjektet formidler imidlertid at det foregår en «kamp om kunnskapsgrunnlaget», hvor ulike sektormyndigheter baserer sine vurderinger på ulike forskningsinstitusjoners publikasjoner (Indset og Stokke 2015, Stokke og Indset 2012, Movik og Stokke 2015).

Slike uenigheter har særlig preget oppdrettsnæringens påvirkning på vannmiljøet i form av rømt oppdrettsfisk, spredning av lakselus, og effektene dette har for ville lakse- og ørretstammer. Når det gjelder rømt laks og ørret diskuteres det hvor stor påvirkning og trussel rømming utgjør mot de ville bestandene av disse artene, både genetisk ved krysning og økologisk. I tillegg kommer problemene knyttet til lakselus. Lakselus er en parasitt som lever av slim, skinn og blod fra laksefisk. Som følge av veksten i oppdrettsnæringen har lakselusa økt i mengde, og gjennom rømming utgjør den et større smittepress på vill fisk, og dermed påvirkning på vannmiljøet. I denne sammenhengen peker Stokke og Indset (2012) på hvordan den fragmenterte forvaltningen gir oppdelte fagmiljøer. Flere informanter i denne studien opplevde at den fragmenterte ansvarsfordelingen utgjorde en institusjonell barriere for gjensidig tillitt i vannforvaltningsarbeidet. Det ble gitt uttrykk for at vannforvaltningen i Norge ikke bare er fragmentert, men segmentert fra «topp til bunn», noe som utgjorde en utfordring for enkelte forskningsmiljøers nære tilknytning til spesifikke forvaltningsorganer når det gjelder å oppnå enighet om kunnskapsgrunnlaget (Stokke og Indset 2012:276).

Denne kunnskapskampen mellom ulike sektormyndigheter består blant annet i at;

«the methods, how to use and interpret data, how to handle uncertainty, and the criteria underlying impact

indicators to assess the impact of escapes and salmon lice were not agreed upon by the Environment Agency, The Food Safety Authority and the Directorate of Fisheries” (Movik and Stokke 2015:250).

Ulike forskningsinstitusjoner havner dermed på ulike sider av vekst-vern-dimensjonen som de ulike myndighetene er plassert langs, og blir ofte anklaget for å ha for snevert fokus og ikke klare å se det hele bildet (Movik og Stokke 2015:250).

Også casestudien gjennomført av Indset og Stokke (2015) viser hvordan fragmentert forvaltning gir oppdelt kunnskap, men også hvordan konfliktlinjene må tolkes som en indikasjon på at sekundærstrukturene faktisk spiller en rolle i å forsøke å frembringe et helhetlig kunnskapsgrunnlag.

Mange aktører er altså av den oppfatning at kunnskapsgrunnlaget for planene burde vært bedre. Hvordan mener deltakerne i vannregionutvalgene at kunnskapsgrunnlaget skal kunne styrkes i det videre arbeidet? I surveyen ble det lagt inn et åpent spørsmål, og i figuren nedenfor er svarene kategorisert. Blant de svarene som ble oppgitt av flest respondenter var overvåkningsdata.

Figur 5:6 *Åpent spørsmål om hvordan kunnskapsgrunnlaget skal kunne styrkes (VRU 2015, N=231).*

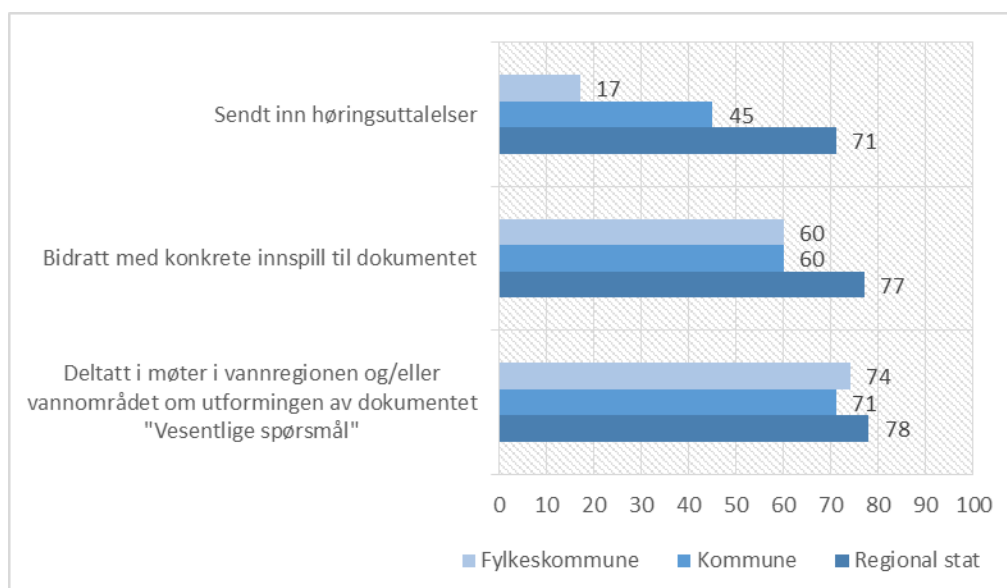
Tema	Detaljer
Informasjon og kunnskap	All relevant informasjon må innhentes (alle aktører må bidra)
	Reelle målinger (prøvetaking)
	Overvåkningsdata (mest lagt vekt på)
	Forskningsrapporter og utredninger
	Lokalkunnskap: Hente inn informasjon fra fiskeforeninger, grunneierlag gjennom møter og befaringer (og fra grunneiere, rettighetshavere og interesseorganisasjoner)
	Problemkartlegging
	Mer tilsyn med avløpsanlegg og randsoner langs vassdrag
	Usikkerhet rundt kunnskapen om naturtilstand og bakgrunnsavrenning
	Karakteriseringen, klassifisering og tilstandsvurdering må gjøres av anerkjente

	kompetente virksomheter for å få legitimitet.
	Forvaltningen (FM, vei, vassdrag, landbruk) må endre sin kultur ndg å dele rapporter og resultat fra undersøkelser
	Mer info om kystvann, trengs biologiske undersøkelser i elvestrekninger,
	Strukturering av eksisterende kunnskap
	Kildehenvisninger i vannett
Økonomi	Mer midler til kunnskapsinnhenting
	Mer midler til FOU fra statens side
	Mer midler til søkbare prosjekter
	Mer midler til overvåking
	Mer midler til samfunnsøkonomiske vurderinger, særlig knyttet til nytten og verdien av ukvantiserbare verdier som rent vann, biomangfold etc satt opp mot vannkraft.
	Oppskrift på utredninger av samfunnsøkonomiske prioriteringer
	Hver sektor må prioritere å arbeide med kunnskapsgrunnet
Planer	Må utarbeides planer som godkjennes i hver kommune og som er konkrete nok til å forplikte kommunene
Bruk av kompetanse	Samordne og utnytte eksisterende og tilgjengelig vannforvaltnings- og annen naturfaglig kompetanse innenfor det enkelte vannområdet.
	Og anvende samlet kompetanse prosessorientert og målrettet for å ivareta helhetlige perspektiver og den enkelte kommunes interesser og behov.
	Ulik kompetanse og oppgaveløsning hos lokale koordinatorene i vannområdene
	Klarere skille mellom fag og forvaltning
Målkonflikt, Interessekonflikt	Målkonflikt mellom økt matproduksjon og redusert avrenning fra landbruket forhindrer styrking av kunnskapsgrunnet om avrenning (og redusert utslipp fra husdyr)

5.3 Vesentlige vannforvaltningsspørsmål

Forvaltningsplanene skal altså inneholde oversikt over hva man har kommet fram til at er de vesentligste vannforvaltningsspørsmålene i regionen. Hvordan vurderer så deltakerne prosessen med utformingen av «Vesentlige spørsmål»? I figuren ser vi hvordan ulike aktørgrupper oppgir de har deltatt i arbeidet med dokumentet.

Figur 5:7: I arbeidet med «Vesentlige spørsmål» (VRU 2013, N=301).



Som figuren viser rapporterer en større andel fra regional stat enn de andre aktørgruppene at de har vært aktive i arbeidet med vesentlige vannforvaltningsspørsmål. Deltakerne fra regional stat har en langt større andel som svarer at de har bidratt med konkrete innspill til dokumentet, noe nesten 80 prosent oppgir, og med høringsuttalelser (71 prosent). Til sammenlikning oppgir 60 prosent av kommuner og fylkeskommuner at de har bidratt med innspill, og 45 prosent av kommunene at de har bidratt med høringsinnspill. Siden dette er en regional plan, hvor fylkeskommunene som er vannregionmyndighet har ansvar for prosessen, er det naturlig at de kanalisere inn i prosessen for høring – og at prosentandelen som leverer høringsinnspill er lav (17 prosent). Et stort flertall av alle aktørgruppene, over 70 prosent, har deltatt i møter i vannregionen og/ eller vannområdene som har omhandlet temaet. Oppsummert ser vi altså at regional stat i størst grad rapporterer om at vært aktive i denne prosessen, men at andelen fra kommuner og fylkeskommuner også er relativt høy.

5.4 Miljømålene

Vannforskriften pålegger vannregionmyndighetene å utarbeide egne miljømål for hver enkelt vannforekomst, i samarbeid med vannregionutvalget (§24). Siden miljømålene er en sentral del av arbeidet er det interessant å undersøke hvordan deltagerne i planprosessene vurderer arbeidet med å fastsette dem.

Arbeidet med å fastsette miljømål skal ta utgangspunkt i gjennomførte karakteriseringer og analyser. Grunnlaget for miljømålene i forvaltningsplanene er tilstandsklassene som følger av klassifiseringssystemet. Disse er standardiserte etter en skala med fem verdier: svært god, god, moderat, dårlig eller svært dårlig. Miljømålene i angir ønsket tilstand som vannforekomsten er ment å oppnå, i utgangspunktet innen seks år etter at forvaltningsplanen har trådt i kraft (§8).

De fem tilstandsklassene er definert for de ulike typene av vannforekomster i vedlegg V til vannforskriften. Disse defineres separat for biologiske, hydromorfologiske¹⁵ og fysisk-kjemiske kvalitetselementer. Miljømålene for den enkelte vannforekomst er tilgjengelige på et eget nettsted.¹⁶ I tillegg har vannforskriften en liste over miljøkvalitetsstandarder for prioriterte stoffer (miljøgifter) som skal reduseres eller fases ut (§ 7).

I utgangspunktet skal alle vannforekomster løftes til god eller svært god tilstand, dessuten skal ingen vannforekomster forringes fra en av tilstand til en som er dårligere. Det er imidlertid flere unntak fra disse hovedreglene. Det er en åpning i vannforskriften for at nye tiltak kan tillates, selv om de medfører en forringelse av vannmiljøet, dersom visse betingelser er oppfylt (§12). Videre gir «vesentlige kostnader eller andre tungtveiende hensyn» (§8) anledning til å skyve fristene lengere fremover i tid. Fristene kan forlenges dersom tekniske årsaker, kostnadmessige hensyn eller trekk ved naturforholdene tilsier dette (§9). Det er spesielt vesentlig å legge merke til at det kan settes mindre strenge miljømål for vannforekomster som er så sterkt påvirket av menneskelig aktivitet at det er urealistisk å nå målene om god eller svært god tilstand (§10).

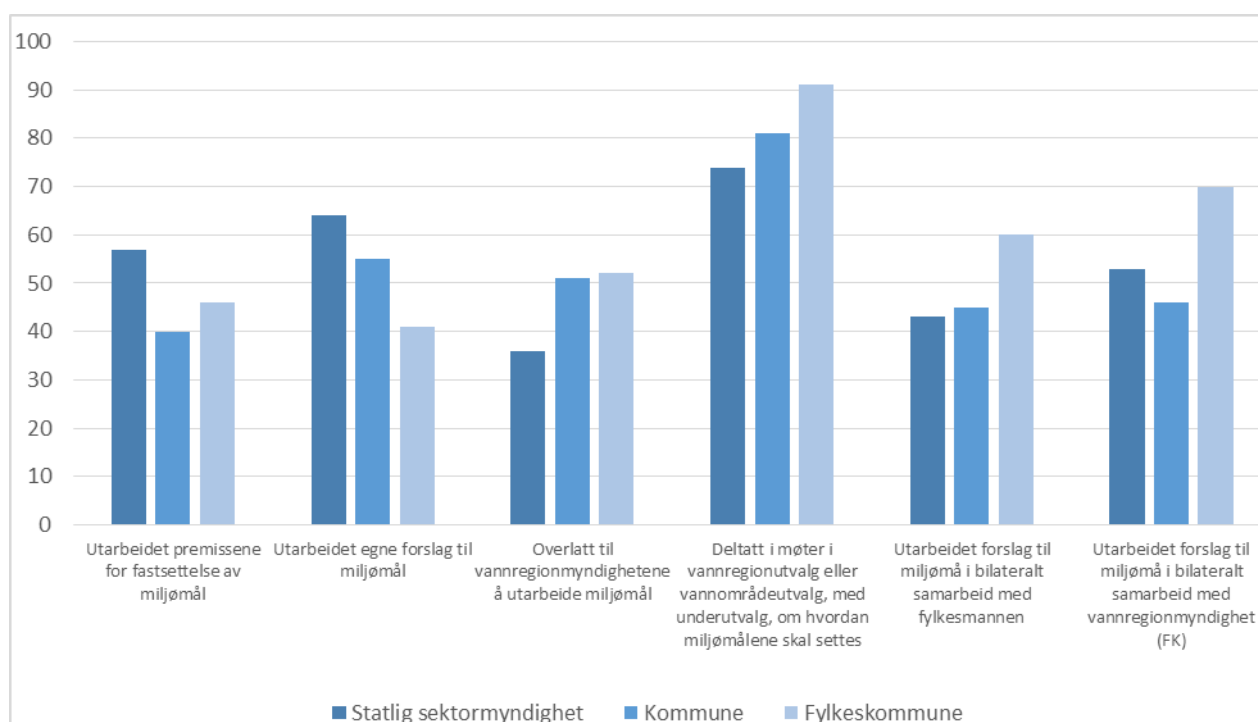
¹⁵ Fysiske trekk ved vannføringen, innsjøbunnen, elveløpet o.l.

¹⁶ Vann-nett.no

Elver, bekker og innsjøer som er sterkt fysisk endret, for eksempel regulert for kraftformål, kan utpekes som «sterkt modifiserte vannforekomster (en egen kategori vanntyper) (§ 5). For disse vannforekomstene benyttes en egen skala for miljømål, basert på begrepet økologisk «potensial» i stedet for «tilstand». Her er «maksimalt økologisk potensial» høyeste verdi. Dette er den beste økologiske tilstanden det kan regnes som mulig å oppnå, gitt de begrensningene som forskriften åpner for. Man kan i tillegg også bruke tidsutsettelse (§ 9) eller mindre strenge miljømål (§ 10).

Siden fastsetting av miljømål er en sentral del av arbeidet etter vannforskriften, er det interessant å undersøke hvordan deltagerne i planprosessene vurderer arbeidet med å fastsette dem. Hvem har den mest sentrale rollen i arbeidet med miljømålene? Figuren under viser resultatene for de seks relevante spørsmål som inngikk i undersøkelsen.

Figur 5:8 *I arbeidet med miljømålene, har du eller andre fra din virksomhet (andel prosent som svarer «ja») VRU 2015,*



Figuren viser at det er flest respondenter fra statlige sektormyndigheter som oppgir å ha deltatt i utarbeidelse av både premissene for fastsettelse av miljømål, og som har utarbeidet egne forslag til mål. Dette er ikke overraskende, da vannforskriften sier at vannregionmyndigheten *i samarbeid med vannregionutvalget* skal utarbeide miljømål for den enkelte vannforekomst (§ 24), og at det er de ulike myndighetene som «innenfor sine ansvarsområder har ansvar for å utrede forslag til tiltak, samt å utrede premissene for fastsettelse av miljømål» (§ 22). I tillegg har fylkesmannsembetene et stort ansvar for arbeidet med klassifisering og karakterisering. Det er imidlertid ikke så store forskjeller mellom gruppene av informanter på disse punktene. Også et knapt flertall av kommunale informanter oppgir å ha utarbeidet egne forslag til miljømål. De fylkeskommunale informantene opplever også å ha vært premissgivere, men disse har i betydelig mindre grad utarbeidet egne forslag. Dette må sees i sammenheng med den betydelige kompetansemessige variasjonen mellom disse aktørene. De fylkeskommunene som er vannregionmyndighet har i oppgave å være prosessledere og regionale koordinatører, men har i liten grad miljøpolitiske oppgaver og ansvar for spesifikke miljømål. I følge vannforskriften er det den enkelte sektormyndighet som skal legge premissene for miljømål og utarbeide forslag til tiltak. Her er fylkesmannsembetene sentrale, i og med at de alle har en egen miljøavdeling som utgjør den statlige miljøforvaltningens regionale ledd.

Dermed er det også færrest representanter for statlige sektormyndigheter som oppgir at de har overlatt til vannregionmyndigheten å utarbeide miljømål – noe halvparten av de kommunale og fylkeskommunale informantene oppgir.

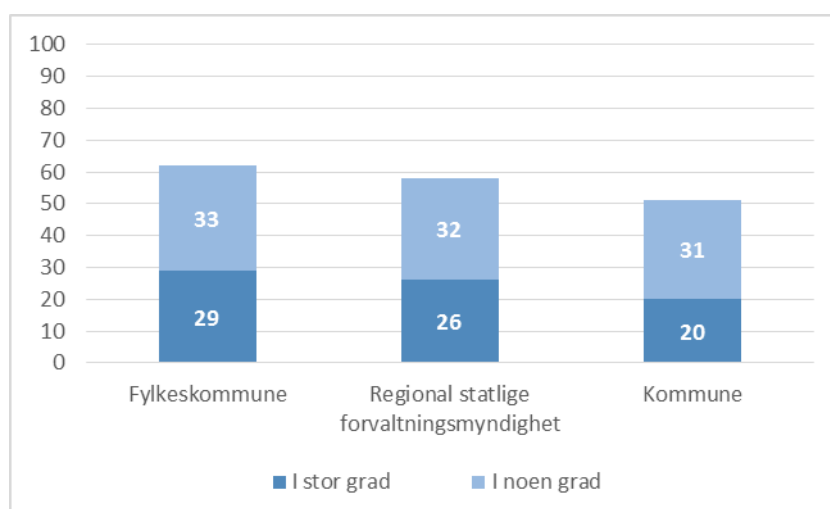
De aller fleste informantene har imidlertid deltatt i møter om hvordan miljømålene skal settes. Dette er ikke så oppsiktsvekkende, siden alle deltagerne i surveyen er medlemmer av, eller har møterett i, et vannregionutvalg eller et vannområdeutvalg.

Det er særlig de fylkeskommunale informantene som oppgir å ha deltatt i å utarbeide miljømål i samarbeid med fylkesmannen, og dette er langt flere enn de som oppgir å ha gjort dette selv. Dette understreker rollefordelingen mellom fylkesmannen og

fylkeskommunen, hvor fylkeskommunen er involvert og gir innspill mens målene i større grad settes av fylkesmannen.

En ting er deltagelse, en annen ting er faktisk innflytelse. I undersøkelsen ble informantene bedt om å vurdere hvilken innflytelse innspillene fra *deres egen* virksomhet har hatt for miljømålene. Resultatene fremgår i figuren nedenfor.

Figur 5:9 *Opplever du at innspillene fra din virksomhet har hatt innflytelse på fastsettelsen av miljømålene? (VRU 2015, N=231)*



Som figuren viser varierer ikke informantenes oppfatninger så mye etter hvilken offentlig myndighet de tilhører. Det klareste funnet er at de kommunale informantene har noe mer negative oppfatninger om egen innflytelse enn de fra fylkeskommunene og regional stat. Dette er i samsvar med andre funn i undersøkelsen. Som vi så tidligere i rapporten, har de kommunale informantene hatt en synkende tiltro til at organiseringen av vannforvaltningen er hensiktsmessig for å nå miljømålene. De betegner dessuten samlet sett seg selv som en noe mindre viktig premissgiver for fastsettelse av miljømål, enn det representanter for regional stat og fylkeskommunen gjør.

Figuren viser at fylkeskommunale og regionale statlige aktører som i størst grad rapporterer om at de har hatt innflytelse på fastsettelse

av miljømålene. Litt færre av de kommunale aktørene rapporterer det samme.

Oppfølgende intervjuer som er foretatt indikerer at arbeidet med å fastsette miljømål er prisgitt involvering fra de berørte sektormyndighetene. Å sette miljømål kan være faglig krevende blant annet fordi det skal være en logisk og realistisk sammenheng mellom miljømål og tiltak. For å kunne foreslå tiltak må det settes miljømål i hver eneste vannforekomst. Som en informant understreket, så krever det god økologisk kunnskap, at du teknisk skjønner hva du kan og ikke kan gjøre med sektorlovverket som virkemiddel (Intervju 21.01.2015). En representant fra en sektormyndighet så det slik at «å utrede premissene for fastsettelse av miljømål» innebærer at sektormyndighetene skal hjelpe til med kunnskapsgrunnlag og komme med innspill:

Men det betyr ikke at vi skal fysisk gjøre jobben med å sette miljømål for alle vannforekomstene (...) Men det har vært helt uklart hvem som skal gjøre den jobben. I alle vannregioner har de antatt at det er (sektormyndighet) som skal gjøre den jobben (...) De har ikke skjont at de faktisk skal gå inn i den materien (Intervju 21.01.2015).

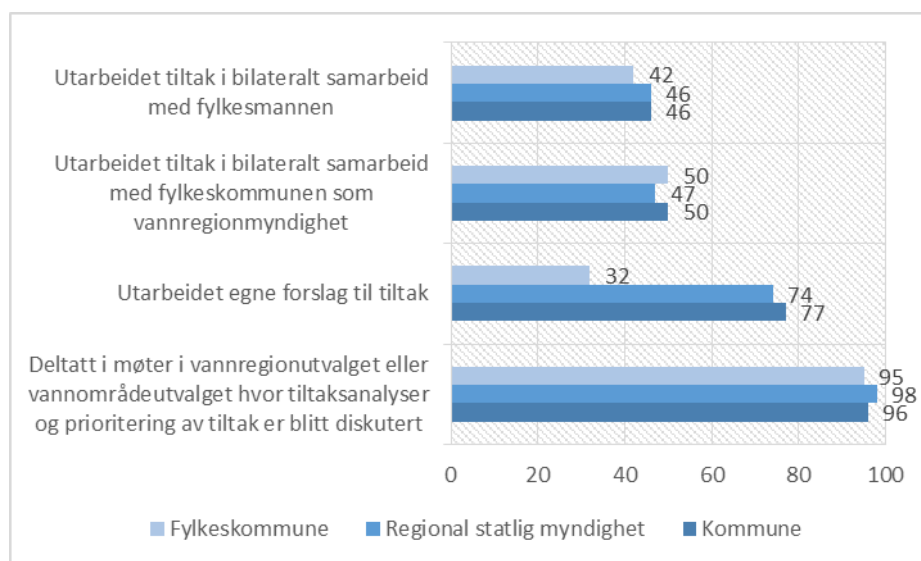
5.5 Tiltaksanalyser og tiltaksprogram

Tiltaksprogrammene har en noe tvetydig status. Tiltaksanalysene har gjennom planarbeidet endt opp med et tiltaksprogram. Vannforskriften krever at forvaltningsplanen skal inneholde en oppsummering av tiltaksprogrammet, så slik sett er tiltaksprogrammet en del av vannforvaltningsplanen (§ 25). Men siden den ikke godkjennes av departementet, så kan den regnes som et "regionalt arbeidsprogram». § 25 understreker at vedtak om gjennomføring av enkelttiltak som inngår i tiltaksprogrammet skal treffes av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning. Det betyr at de viktige prioriteringsvedtakene som fører til faktisk handling skal treffes av sektormyndigheten som primærstruktur, ikke som en avgjørelse som treffes gjennom vannforvaltningen som sekundærstruktur.

Hvem er så med å utforme dette dokumentet? I Miljødirektoratets survey (Miljødirektoratet 2016) er det lagt inn et spørsmål om

sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner har bidratt til å utrede forslag til tiltak innenfor sine ansvarsområder. Til dette sier 16 prosent seg helt enig, og 50 prosent seg delvis enig. Fra våre kvalitative studier vet vi imidlertid at det ofte er stor forskjell på ulike myndighetsaktørers bidrag inn i planarbeidet (Hanssen, Hovik og Hundere 2014). Derfor ønsket vi å få mer innsikt i variasjonen mellom de ulike myndighetsaktørene. Figuren under viser de deltakerne i VRU som oppgir at de har deltatt i utarbeidelsen av tiltaksanalyser og tiltaksprogrammet.

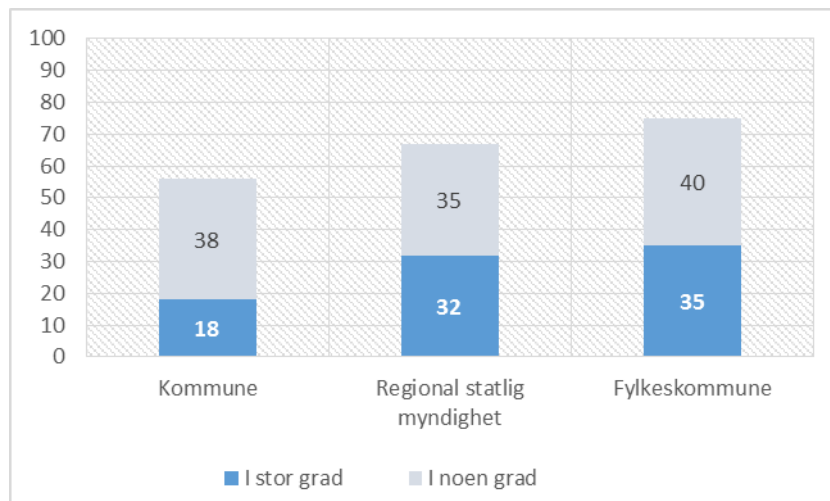
Figur 5:10: *I arbeidet med tiltaksanalyser og tiltaksprogram, har du og din virksomhet: (VRU 2015, N=231)*



Figuren får frem at de aller fleste av deltakerne har vært med på de relevante møtene i vannregionutvalget og vann områdeutvalgene hvor tiltaksanalyser og prioritering av tiltak er blitt diskutert. Videre har en stor majoritet av kommunene, hele 77 prosent, utarbeidet egne forslag til tiltak. Også 74 prosent av de regionale statlige myndighetene oppgir at de har utarbeidet egne forslag til tiltak. Fylkeskommunene oppgir i mindre grad at de har utarbeidet forslag til tiltak, noe som er naturlig, i og med at de i liten grad har sektoransvar på relevante områder. Figuren viser videre at aktørene rapporterer om utstrakt grad av samarbeid i utarbeidelsen av tiltak, både med fylkesmannen og med fylkeskommunen som vannregionmyndighet.

Hvordan opplever så de ulike myndighetsaktører at innspillene og forslagene har influert resultatet? I figuren nedenfor vises resultatene av dette spørsmålet.

Figur 5:11 *Opplever du at innspillene fra din virksomhet har hatt innflytelse på tiltaksanalysen? (VRU 2015, N=231)*

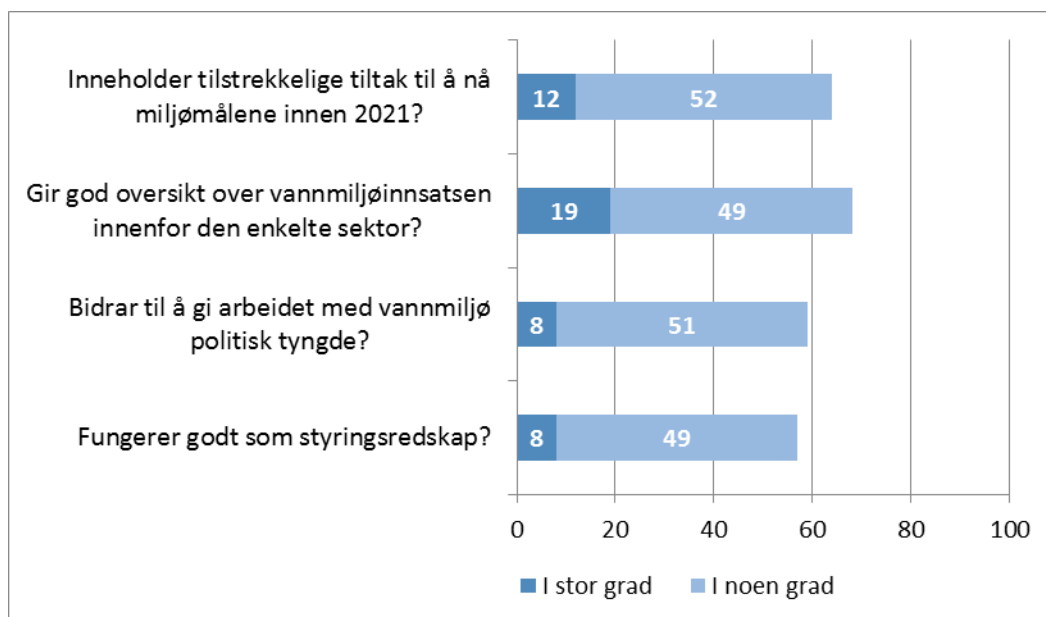


Figuren viser at de kommunale informantene vurderer innflytelsen over tiltaksanalysen som noe dårligere enn det som er tilfelle for informantene fra regional stat og fylkeskommunene. For øvrig er forskjellene mellom informantene små.

Tiltaksanalysene har altså gjennom planarbeidet endt opp med et tiltaksprogram. Dette er formelt ikke en del av vannforvaltningsplanen, og har dermed ikke status som en regional plan etter PBL (2008, § 8). Det er likevel ment å være førende for de ulike myndighetene i planperioden.

Hvordan vurderer så deltakerne det tiltaksprogrammet som er utformet i denne planprosessen? I figuren under gjengir vi noen av vurderingene fra surveyen i 2015, som ble gjennomført på den tiden da forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet ble vedtatt i hvert enkelt fylkesting (høst 2015).

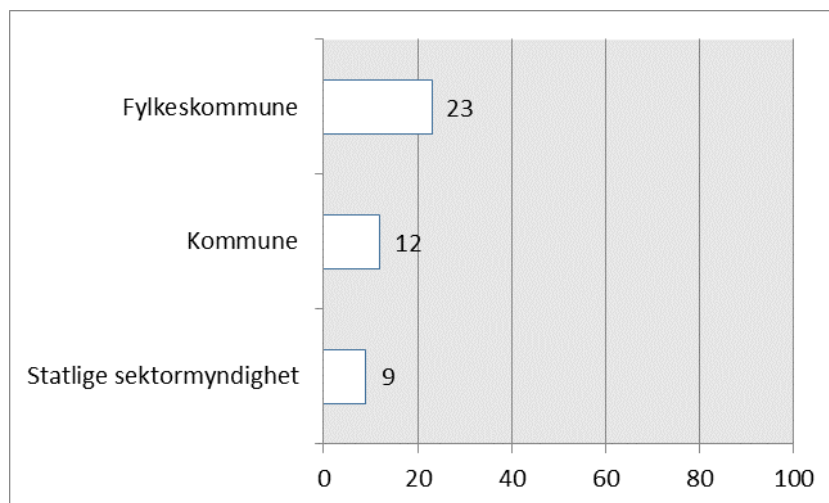
Figur 5:12 *Vurderinger av tiltaksprogrammet. Opplever du at tiltaksprogrammet... (VRU 2015, N=231)*



Figuren viser at det er et klart flertall som opplever at tiltaksprogrammet i stor grad eller noen grad inneholder tilstrekkelige tiltak til å nå miljømålene innen 2021. Flertallet mener også at tiltaksprogrammet gir god oversikt over vannmiljøinnsatsen i den enkelte sektor, gir arbeidet politisk tyngde og fungerer godt som styringsredskap. De aller fleste mener at dette «i noen grad» er tilfelle, og relativt få svarer «I stor grad». Alt i alt gir likevel denne figuren uttrykk for et positiv holdning til tiltaksprogrammet hos flertallet av respondenter.

Finner vi så variasjon etter institusjonstilhørighet? I figuren under vises variasjonen mellom de ulike myndighetsgruppene.

Figur 5:13 *Andel som svarer at de «I stor grad» opplever du at tiltaksprogrammet inneholder tilstrekkelige tiltak til å nå miljømålene innen 2021 (VRU, 2015, N=231).*



I denne figuren har vi bare tatt for oss de 12 prosentene av alle respondenter som «I stor grad» opplever at tiltaksprogrammet inneholder tilstrekkelige tiltak til å nå miljømålene innen 2021. Når svarene brytes ned på grupper av respondenter, fremkommer noe av den variasjonen vi så i spørsmålene om forvaltningsplanen. Det er fylkeskommunenes representanter som har størst tro på tiltaksprogrammets tilstrekkelighet, men også blant disse respondentene er det færre enn én av fire som i stor grad tror at tiltakene er tilstrekkelige for å nå miljømålene. Skepsisen er noe større blant representantene for kommunene og sektormyndighetene.

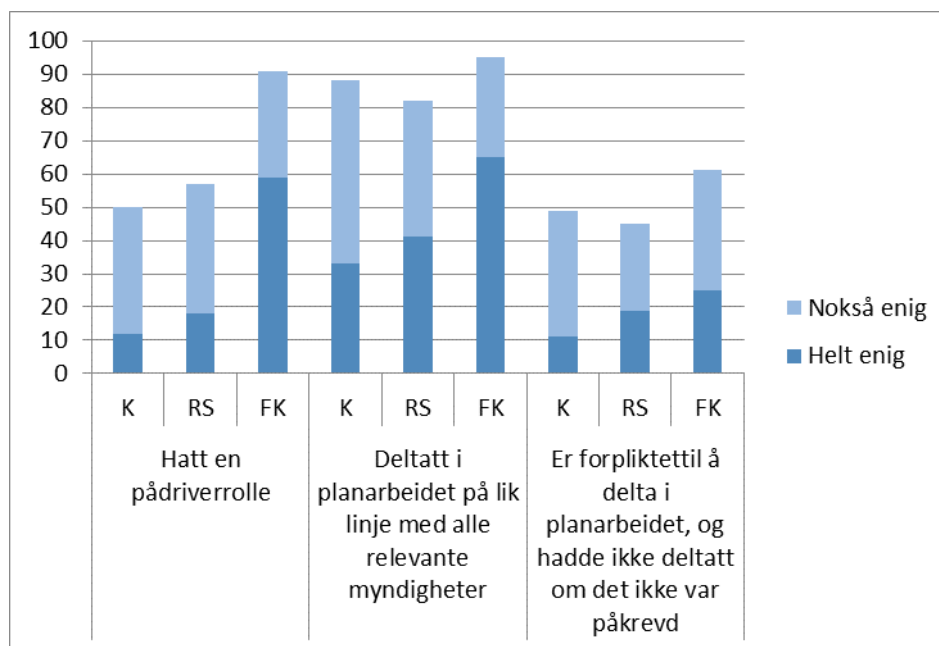
Kvalitative oppfølgingsintervjuer indikerer at enkelte sektormyndigheter, altså «tiltaksmyndigheter» ikke vektlegger arbeidet med tiltaksprogrammet på grunn av det manglende forpliktende status:

Det som står i tiltaksprogrammet er feil. Vi har ikke fokusert i så stor grad på tiltaksprogrammet i og med at det ikke er bindende (Intervju 21.01.2015)

5.6 Vurderingen av egen myndighets rolle i prosessen

Som tidligere beskrevet, viser erfaringer fra både planprosessene for vannforvaltningsplaner og andre regionale planprosesser (Hofstad og Hanssen 2015, 2016, Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Stokke og Indset 2012) at det er stor forskjell på hvordan ulike myndighetsaktører bidrar inn i arbeidet. Vi ba derfor VRU-deltakerne, som representerer ulike myndighetsnivåer og sektormyndigheter, om å vurdere sin virksomhets rolle i planarbeidet. I figuren under vises hvordan deltakerne stiller seg til tre ulike påstander, etter hva slags myndighetsnivå deltakerne representerer.

Figur 5:14 *Hvordan vurderer du rollen din virksomhet har hatt i å arbeide frem den regionale vannforvaltningsplanen? Min virksomhet har: (etter institusjonstilhørighet) (VRU 2015, N=231).*



(K= kommuner, RS= Regionale statlige myndigheter, FK= fylkeskommuner).

Figuren får frem interessante funn, både forventede og mer overraskende tendenser. Til påstanden «Min virksomhet har hatt en pådriverrolle» er de fylkeskommunale aktørene, som forventet,

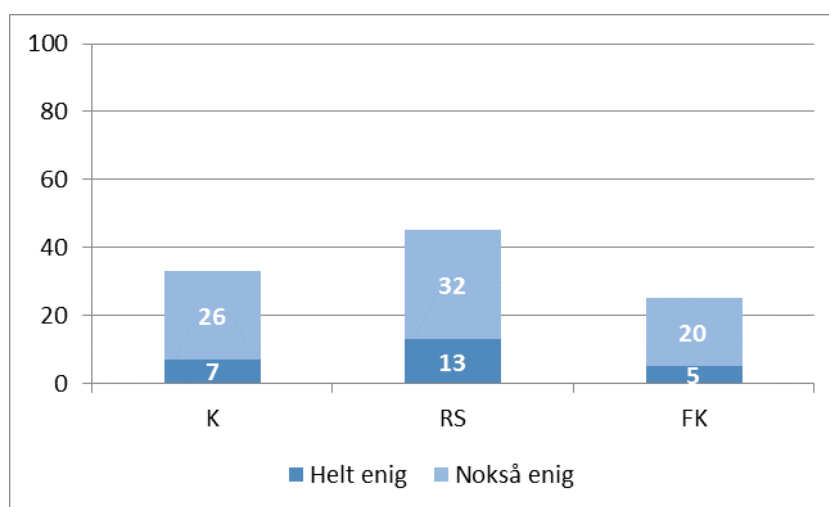
de som i størst grad er enige. Her oppgir hele 59 prosent at de er helt enig i påstanden, mens 32 prosent er ganske enig, altså 91 prosent til sammen. I og med at forvaltningsplanene er regionale planer, som skal vedtas av alle fylkeskommunene, og 11 fylkeskommuner har en formell rolle som vannregionmyndighet, var dette forventet. Mer overraskende er det at nesten 60 prosent av regionale statlige myndigheter er enig i påstanden (men bare 18 prosent sier seg helt enig). Her er forklaringen antagelig at mange av de som har sagt seg helt enig representerer fylkesmannsembetene, som har en viktig rolle i kunnskapsinnhenting (karakteriseringen og klassifiseringen), men også sektormyndigheter som har en viktig rolle i fastsettelsen av miljømål.

Når det gjelder neste påstand «Min virksomhet har deltatt i planarbeidet på lik linje med alle relevante myndigheter», er det heller ikke overraskende at det er flest deltakere fra fylkeskommunene som sier seg enig i dette. Som forventet rapporterer en mindre andel av kommuner og regionale statlige myndigheter det samme, men mellom 80-90 prosent av dem sier seg faktisk enig. Andelen som sier seg «helt enig» er imidlertid betraktelig lavere, og lavest blant kommuner.

Også når det gjelder påstanden som betegner den mest passive rollen «Min virksomhet er forpliktet til å delta i planarbeidet, og hadde ikke deltatt om det ikke var påkrevd», finner vi det samme mønsteret, men her er andelen mye lavere for alle parter. Det at en så stor andel av fylkeskommunale deltakere er enig i påstanden er noe overraskende, i og med at vi her forsøker å måle om man deltar kun av plikt, eller om man ser viktigheten av planprosessen.

For å forsøke å fange denne dimensjonen, hvorvidt deltakerne er kritiske til hele vannforvaltningssystemet, har vi også stilt et annet spørsmål. Vi har spurt deltakerne om de sier seg er enig i påstanden om at «Min virksomhet stiller spørsmålsteget ved planprosessens hensiktsmessighet". I figuren under vises svarene, fordelt på institusjonstilhørighet.

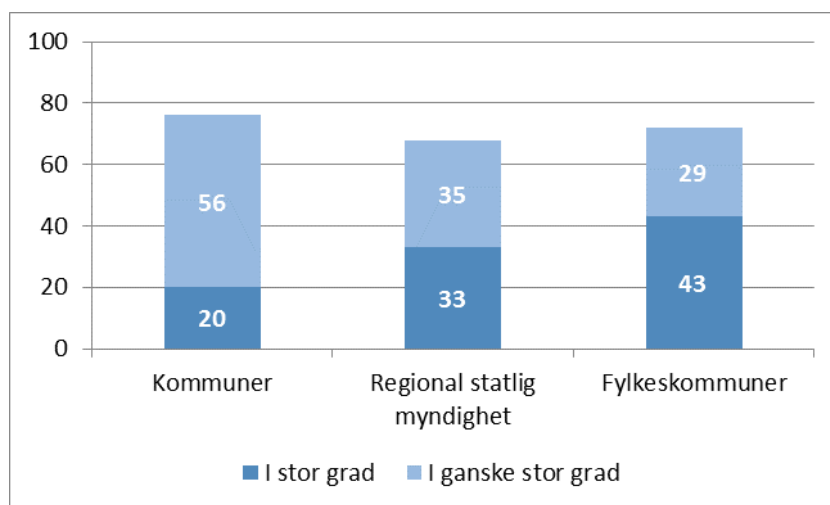
Figur 5:15 *Min virksomhet stiller spørsmålstegn ved planprosessens hensiktsmessighet (etter institusjonstilhørighet) (VRU 2015, N=231)*



I denne figuren ser vi at det er de regionale statlige myndighetene som i størst grad oppgir at de stiller spørsmålstegn ved planprosessens hensiktsmessighet. Dette er i tråd med tendensen de mer kvalitative studiene har rapportert om (Hofstad og Hanssen 2015, 2016, Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Direktoratgruppen 2016); at det er regionale statlige myndigheter som i minst grad deltar i planarbeidet eller lar planene ligge til grunn for sin virksomhet. Vi skal i senere kapitler gå dypere ned i aktørenes holdning til forpliktelsesdimensjonen ved den regionale vannforvaltningsplanen.

Et siste spørsmål som dreier seg om egeninnsatsen ble lagt inn i surveyen til VRU-deltakerne, spørsmålet «I hvor stor grad opplever du at din virksomhet har lagt inn tilstrekkelig innsats i vannforvaltningsplanarbeidet?». Også her var vi interessert i å se om vi fant variasjon etter hvilket myndighetsnivå deltakerne representerte. Figuren nedenfor viser resultatene.

Figur 5:16 *I hvor stor grad opplever du at din virksomhet har lagt inn tilstrekkelig innsats i vannforvaltningsplanarbeidet? (etter institusjonstilhørighet) (VRU 2015, N=231)*



Ikke overraskende er det størst andel fylkeskommunale aktører rapporterer at de og deres virksomhet i stor grad har lagt inn tilstrekkelig innsats i vannforvaltningsplanarbeidet. Hele 43 prosent rapporterer dette. Noe mer overraskende er det at hele 33 prosent av deltakere fra regional statlig myndighet rapporterer det samme, mens andelen er minst hos kommuner – bare en av fem. Basert på funnene overfor hadde vi forventet at andelen var minst blant regionale statlige myndigheter. Slår vi sammen andelen som oppgir «I stor grad» og «I ganske stor grad», så er variasjonen mellom aktørgruppene mindre. Et klart flertall i alle grupper opplever at deres egen virksomhet har lagt inn tilstrekkelig innsats.

Alt i alt er dermed funnene fra surveyen fra 2015 i stor grad i tråd med forventningene, at fylkeskommunene er de mest aktive partene – som planansvarlig og koordinator. Vi finner også den tendensen som pekes på andre steder, at regionale statlige myndigheter uttrykker mest skepsis til de regionale planprosessene, men denne tendensen er ikke så sterk som forventet. Kanskje kan dette indikere at det har skjedd en bevisstgjøring hos aktørene de siste årene av plansyklusen.

6 Hva har den nye vannforvaltningen bidratt til? Måloppnåelse og målkonflikt

6.1 Målet med vanndirektivet og vannforskriften

EUs vanndirektiv er iverksatt i Norge gjennom vannforskriften (2006). 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).

Noe av kritikken mot innføringen av EUs vanndirektiv i Norge har vært at vannforskriften ikke er avklart mot eller harmonisert med sektorlovgivning og sektorregelverk (Wang Andersen 2013). Spørsmålet er om dette har ført til opplevd målkonflikt for aktørene. Vi skal i dette kapitlet se nærmere på aktørenes oppfatning av måloppnåelse og målkonflikt.

6.2 Måloppnåelse

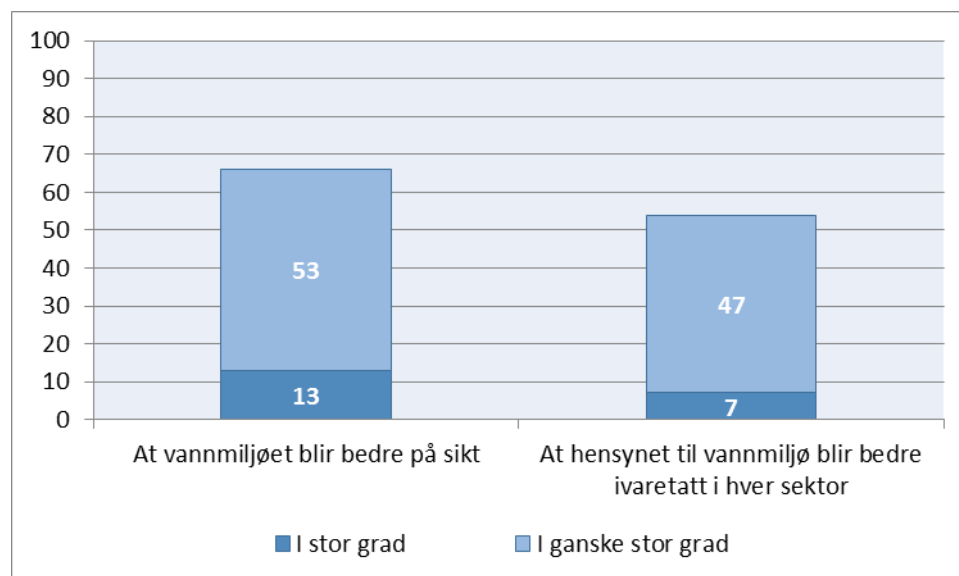
Det teoretiske utgangspunktet vårt er at den nye vannforvaltningen er uttrykk for et mer egalitært¹⁷, forhandlende og partnerskapsbasert forhold mellom styringsnivåene. En slik

¹⁷ Egalitært: basert på likeverdighet

samstyring (Vabo og Røiseland 2008) erstatter imidlertid ikke den mer tradisjonelle hierarkiske styringen, men eksisterer parallelt, og resulterer i en institusjonell lagdeling av styringslogikker (Mahoney og Thelen 2010). Tradisjonell sektorpolitikk, blant annet hjemlet i sektorlover og sektorregelverk, eksisterer altså parallelt med de nye miljømålene. For å oppnå miljømålet innen 2021, kreves endring i sektorenes politikk. Sektormyndighetenes endringsvilje påvirkes av hvorvidt endringene er i tråd med, eller et brudd med, sektorpolitikkenes innhold og organisering (Hall 1993; Stigen 2011; Hanssen, Hovik og Hundere 2014).

Den nye vannforvaltningen, og målene med denne, møter i så måte flere utfordringer som kan hindre måloppnåelse. Vi har vært interessent i å høre deltakernes oppfatninger om vannforvaltningsarbeidet har lyktes. Derfor spurte vi først alle aktørene i hvor stor grad de opplevde at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt. Vi spurte også om de opplevde at det nye vannforvaltningssystemet bidrar til at hensynet til vannmiljø blir bedre ivaretatt i hver sektor. Resultatene presenteres i figuren under.

Figur 6:1 *I hvor stor grad opplever du at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt og at hensynet til vannmiljø blir bedre ivaretatt i hver sektor? (VRU 2015, N=231)*



Figuren viser at selv om det er relativt få som mener at vannforvaltningsarbeidet «i stor grad» bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt, så er det et klart flertall som mener at arbeidet «i ganske stor grad» bidrar til målet. Den samme tendensen ser vi i spørsmålet om vannforvaltningsarbeidet bidrar til at hensynet til vannmiljø blir bedre ivaretatt i hver sektor.

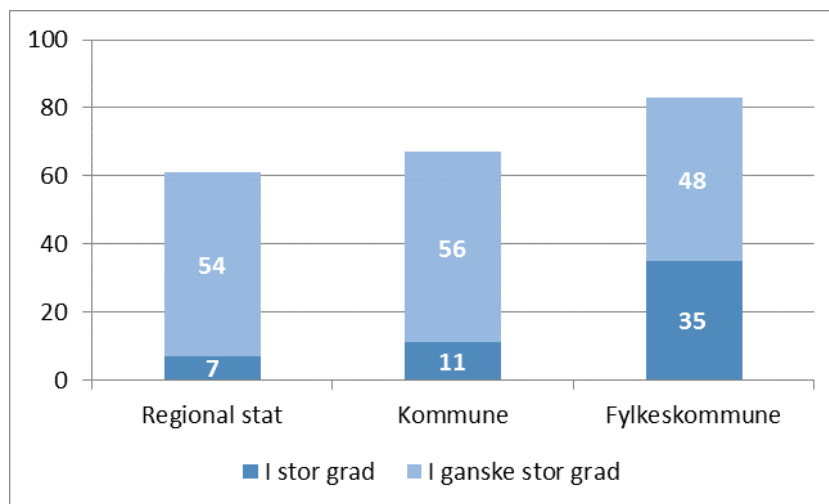
Samtidig mener så mange som en av tre respondenter at vannforvaltningsarbeidet *ikke* bidrar til bedre vannmiljø på sikt. Nær halvparten av de spurte tror ikke at vannforvaltningen fører til at vannmiljøet blir bedre ivaretatt i hver sektor.

Disse tendensene ser vi igjen i Miljødirektoratets survey, hvor 16 prosent av aktørene sier seg helt enig på spørsmålet «Hvor enig eller uenig er du i at arbeidet med vannforskriften bidrar til at vi nærmer oss målene som er beskrevet over?»¹⁸, mens langt flere – 58 prosent - er delvis enige.

Ser vi så forskjell mellom de tre aktørgruppene, kommuner, fylkeskommuner og regionale statlige forvaltningsmyndigheter?

¹⁸ Vannforskriften sikrer en helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene (§ 1). Alt overflatevann (elver, innsjøer, kystvann) beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes, slik at man når minst god økologisk og kjemisk tilstand (§ 4). I tillegg er det særlige miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster (§ 5), grunnvannsforekomster (§ 6), mål om reduksjon/stans av utslipp av prioriterte stoffer (§ 7), samt beskyttelse av eksisterende og fremtidige drikkevannsforekomster (§ 17).

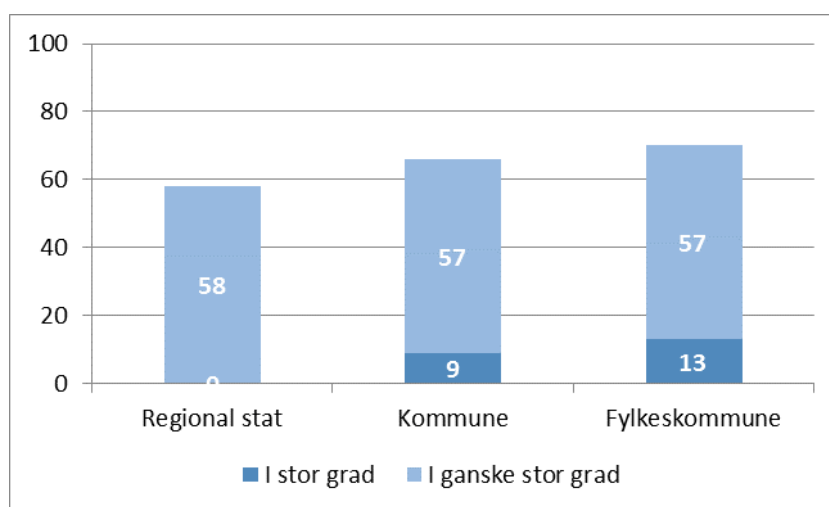
Figur 6:2 *I hvor stor grad opplever du at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt? Prosentandel av ulike aktørgrupper som rapporterer «I stor grad» og «I ganske stor grad» (VRU 2015, N=231)*



Det er særlig de spurte fra fylkeskommunene som skiller seg ut her, med en særlig positiv oppfatning av vannforvaltningens bidrag til vannmiljøet. Selv om det er variasjon mellom gruppene, med lavest andel fra regional stat, så er den kanskje største overraskelsen hvor samstemte gruppene er. Et flertall av alle gruppene, over 60% også fra regional stat, har en positiv oppfatning av vannforvaltningens bidrag til å bedre vannmiljøet.

Et lignende mønster fremkommer når vi sammenligner gruppene av informanter på deres oppfatninger om vannforvaltningens bidrag til å få sektorene til å ivareta miljømålene bedre, vist i figuren under.

Figur 6:3 I hvor stor grad opplever du at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til at vannmiljøet blir bedre ivaretatt i hver sektor? (VRU 2015, N=231)



Et klart flertall mener at vannforvaltningsarbeidet bidrar til at vannmiljøet blir bedre ivaretatt i hver sektor, og her er variasjonen mellom aktørgruppene mindre. Dette er et svært viktig spørsmål, i og med at miljøansvaret i Norge primært følger *sektoransvarsprinsippet* – så også i vannforvaltningen. Det er altså sektormyndighetene selv som skal ta ansvaret for å ivareta miljømål innenfor egen sektor. Selv om det også her er få som oppgir «I stor grad», så viser summen av «i stor grad/ i ganske stor grad» at aktørgruppene er positive til vannforvaltningens bidrag.

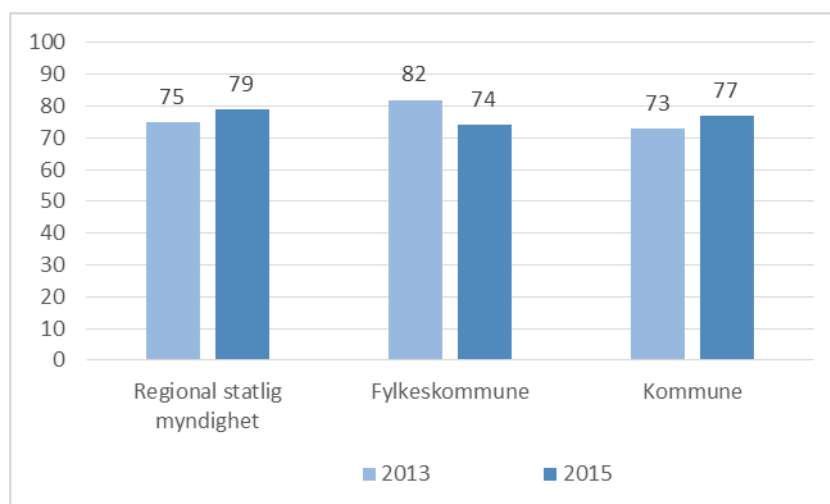
De fylkeskommunale aktørene er de som generelt oppgir mest positive holdninger til vannforvaltningen. Det er nærliggende å anta at fylkeskommunenes status som vannregionmyndighet gir disse respondentene en høyere grad av eierskap, og en større tro på vannforvaltningens betydning og gjennomslagskraft. Som det vil fremgå i de etterfølgende kapitlene av denne rapporten, er det et generelt mønster at respondentene fra fylkeskommunene gir til kjenne mer positive vurderinger enn de andre gruppene av respondenter, litt uavhengig av hvilke konkrete sider ved vannmiljøarbeidet det spørres om. Fylkeskommunene «eier» det regionale vannmiljøarbeidet i kraft av å være vannregionmyndighet, og ved at de regionale vannforvaltningsplanene må vedtas i hvert fylkesting, og dette ser

ut til preger jevnt over deres oppfatninger av arbeidet og prosessene i positiv retning.

6.3 Gir den nye vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv?

Som tidligere nevnt er målet med innføringen av EUs vanddirektiv i Norge 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? I figuren nedenfor vises andelen fra ulike aktørgrupper som sier seg helt enig eller ganske enig i dette.

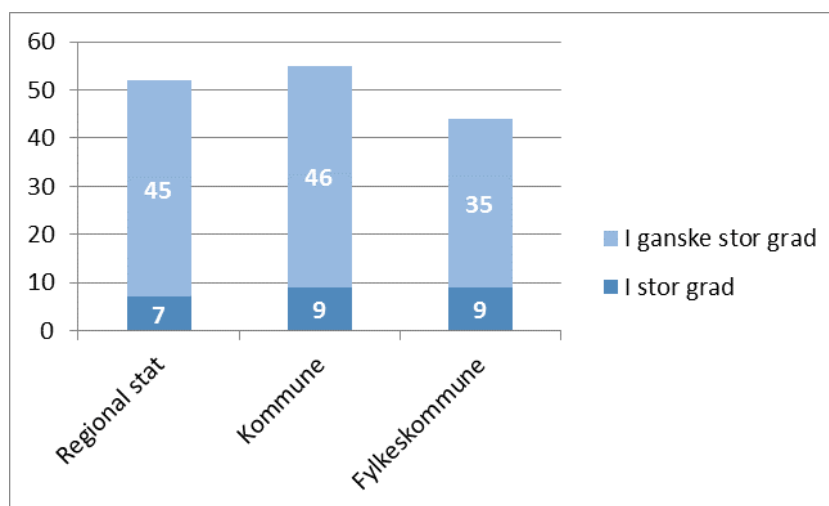
Figur 6:4 Prosent som sier seg «Helt/ganske enig» i påstanden om at «Inndelingen i nedbørsfeltbaserte enbeter (vannregioner/ vannområder) tilfører vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv» (VRU 2013: N=301, 2015: N=231).



Som figuren viser opplever et stort flertall av aktørene at inndelingen i nedbørsfeltbaserte enheter tilfører vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv. Her er forskjellene mellom aktørgruppene relativt ubetydelige. Vi ser en liten økning mellom 2013 og 2015 for regionale statlige myndigheter og kommuner. Denne enigheten mellom alle relevante aktørgruppene er et svært interessant funn. Det økosystembasert inndelingsprinsipp sammenfaller ikke direkte med eksisterende politisk-administrative grenser, og flere aktører har i intervjuer gitt uttrykk for at manglende korrespondanse mellom grensedragningen gir et merarbeid. Det er et så klart flertall av alle respondentgruppene gir uttrykk for at en økosystembasert inndeling tilfører et mer helhetlig perspektiv, må tolkes som en tydelig indikator på suksess. At andelen er stigende for kommuner og regionale statlige myndigheter, fra 2013-2015, styrker denne oppfatningen. I 2015 gikk plansyklysen mot slutten, og planene var klare for vedtak, og alle aktørgruppene hadde skaffet seg erfaringer med planarbeidet.

Respondentene fikk også spørsmål om vannforvaltningsarbeidet bidro til å se utover egne sektorområder, og dermed gi mer helhetstenkning. Her svarte 8 prosent i stor grad, mens 42 prosent svarte i ganske stor grad, noe som betyr at 50 prosent rapporterer dette. Finner vi her forskjeller mellom aktørgrupper?

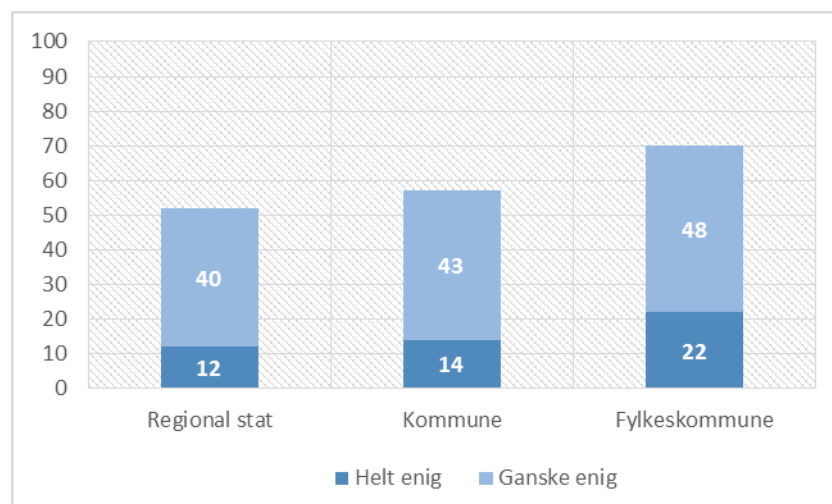
Figur 6:5 *I hvor stor grad opplever du at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til å se utover egne sektorområder (helhetstenkning)? (2015, N=231)*



Svarene på dette spørsmålet tyder på at helhetstenkingen fremdeles har noe blandet fotfeste innenfor vannforvaltningen, men det mest slående er likevel hvor lite variasjon det er mellom aktørgruppene. Det er litt overraskende at respondentene fra fylkeskommunen er noe mindre overbevist om at vannforvaltningsarbeidet har fremmet helhetsfokus, sammenlignet med de andre gruppene av de spurte. Fylkeskommunenes representanter var, som vist ovenfor, de mest optimistiske når det gjelder vannforvaltningens bidrag til ivaretagelse av vannmiljøet i hver sektor. Dette kan tolkes som en oppfatning (hos fylkeskommunens representanter) om at vannforvaltningen har bidratt til å styrke miljøhensyn i hver sektor for seg, men at den i mindre grad har gitt opphav til helhetstenkning og perspektiver utover egen sektor.

En av hensiktene med å innføre en regioninndelingen etter et mer økosystembasert prinsipp, nedbørsfelt, er at dette skulle bidra til mer helhetstenkning og redusere sektortenkningen. Som tidligere nevnt er landet delt inn i 11 vannregioner (i tillegg kommer de internasjonale vannregionene) og rundt 105 vannområder innenfor disse igjen. Opplever så deltakerne i vannforvaltningsarbeidet at den nye organiseringen har bidratt til å redusere sektortenkningen? Figuren nedenfor viser andelen av aktørgrupper som sier seg enig i påstanden.

Figur 6:6: *Organiseringen i vannregioner og vannområder bidrar til å redusere sektortenkningen (2015, N=231)*



Resultatene i figuren styrker det inntrykket vi fikk tidligere, at over halvparten av alle respondentgruppene opplever at sektortenkningen er redusert. Her sier 52 prosent av regionale statlige aktører seg helt eller ganske enig i at organiseringen i vannområder og vannregioner har bidratt til å redusere sektortenkningen, og 57 prosent av kommunene gjør det samme. Fylkeskommunene er mer positive til denne påstanden enn den forrige, og hele 70 prosent sier seg enig.

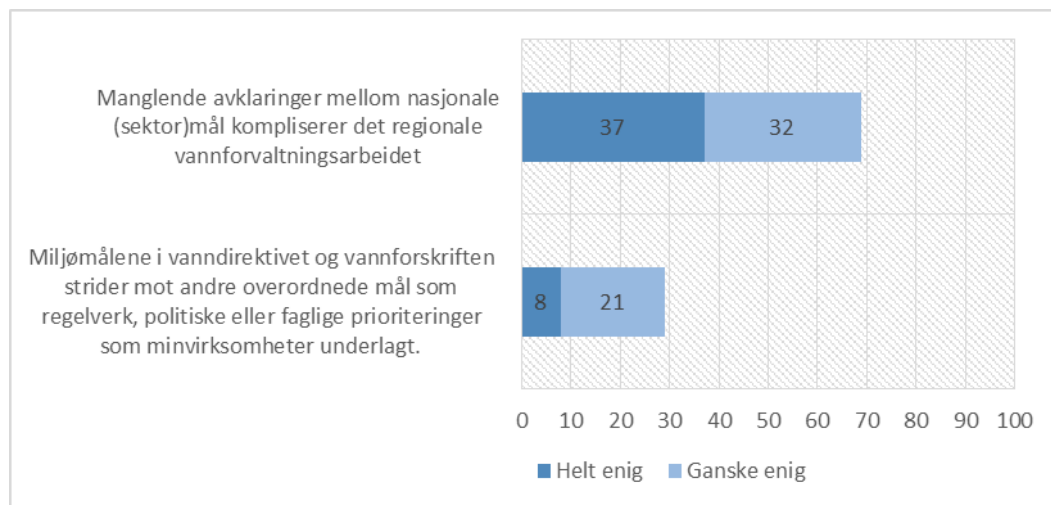
De to siste tabellene viser altså viktige vurderinger av den nye vannforvaltningen. Over halvparten av alle aktørgruppene; kommuner, regional stat og fylkeskommuner, sier seg enige i at den nye vannforvaltningen har klart å møte det som er noe av den største utfordringen for en helhetlig tankegang rundt vannmiljø: sektortenkningen som den ordinære forvaltningen baserer seg på.

6.4 Målkonflikt

Som tidligere nevnt er vannforvaltningen en sekundærstruktur, som eksisterer parallelt med den tradisjonelle hierarkiske primærstrukturen med sektormyndigheter og sektorlover. Spørsmålet er om sektormål og miljømålene i vannforvaltningsarbeidet er tilstrekkelig avklart, eller om aktørene opplever målkonflikt. Den første spørreundersøkelsen fra 2013 viste at 28 prosent av respondentene (VRUdeltakerne¹⁹) rapporterte at målene i vanndirektivet og vannforskriften stred mot overordnede sektormål. Opplevtes disse målkonfliktene også på slutten av planperioden, i 2015? Figuren nedenfor viser andel respondenter som sier seg enig i de to påstandene.

¹⁹ VRU 2013, N=274(301), andel som har svart «Helt enig» og «Ganske enig».

Figur 6:7 *Andel som sier seg helt eller delvis enig i påstandene om målkonflikt. (VRU, 2015 N=231)*

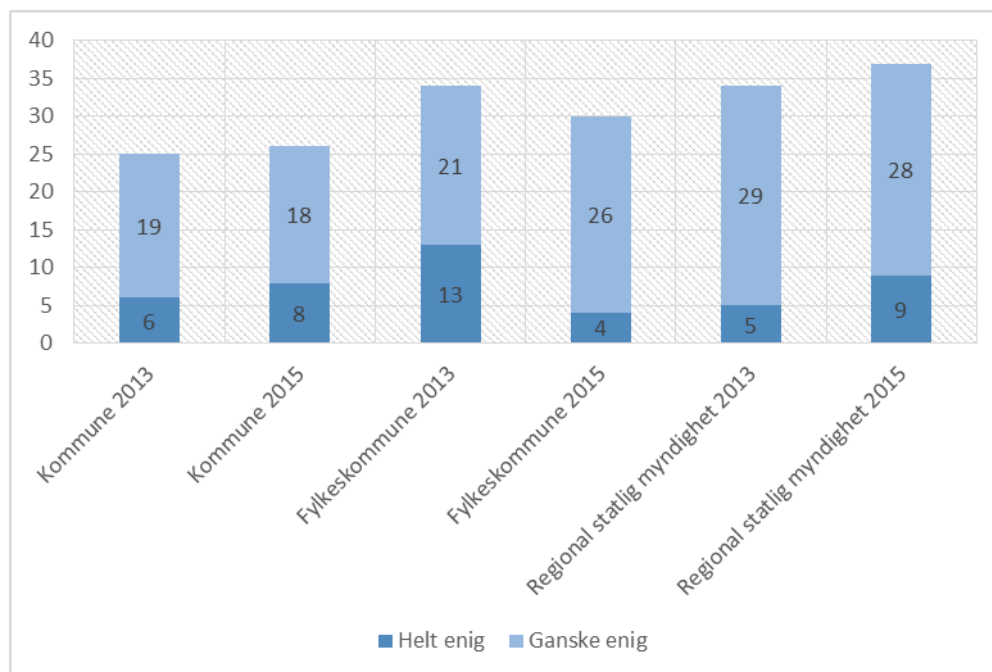


Figuren viser at nær 70 prosent av de spurte – altså nesten tre av fire – mener at manglende avklaringer kompliserer arbeidet i vannforvaltningen regionalt. Dette er dermed en ganske gjennomgående vurdering. Det er grunn til å se resultatet i sammenheng med svarene på andre spørsmål om sektorisering og helhetstenkning som er presentert ovenfor. Mange av informantene opplever vannforvaltningen som sektorisert og lite preget av helhetstenkning, og manglende avklaringer mellom nasjonale sektormål vurderes som en viktig side av dette.

Samtidig er det langt færre, bare 29 prosent, som mener at vannmiljømålene strider med andre fastsatte mål for *egen* virksomhet.

Finner vi så forskjeller i holdningene til aktørgruppene på dette spørsmålet? Nedenfor presenterer vi hvordan de ulike aktørgruppene oppgir at de opplever målkonflikter i vannforvaltningsarbeidet, og ser om dette har endret seg fra 2013 til 2015.

Figur 6:8 *Miljømålene i vanddirektivet og vannforskriften strider mot andre overordnede mål – for eksempel regelverk eller politiske eller faglige prioriteringer som min virksomhet er underlagt. (Prosent, 2013 N=301, 2015 N= 231)*



Figuren viser flere interessante tendenser. Som det fremgikk ovenfor, er det en betydelig andel fra alle aktørgrupper som opplever målkonflikt mellom miljømålene og sektormål. Rundt en tredjedel av respondentene fra regionale statlige myndigheter og fylkeskommuner rapporterer dette, og en fjerdedel fra kommunene gjør det samme. For det andre viser figuren at opplevd målkonflikt for to av aktørgruppene ikke blitt redusert fra 2013 til 2015, men tvert imot har økt litt. Dette gjelder særlig for regionale statlige myndigheter, hvor den totale andelen har gått fra 34 til 37 prosent.

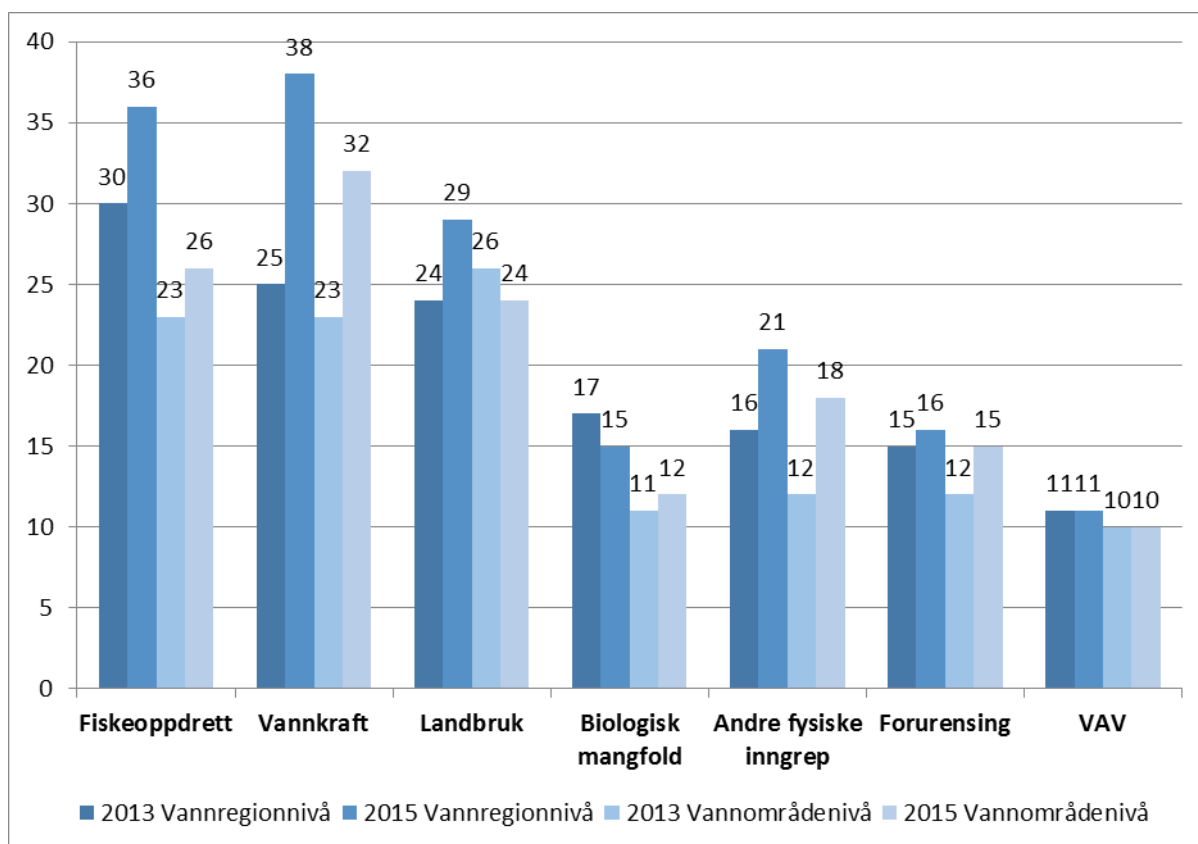
Samlet sett har andelen som oppfatter at miljømålene og ulike sektormål er i konflikt, steget noe fra 2013 til 2015. Det er nærliggende å tolke denne utviklingen i lys av at de to undersøkelsene ble gjennomført i ulike faser av arbeidet med det første riksdekkende settet av forvaltningsplaner og tiltaksprogram. I 2015 hadde arbeidet med forvaltningsplaner og tiltaksprogram kommet inn i sin siste fase. Det virker rimelig å anta at ulike

målkonflikter knyttet til vannmiljøarbeidet har fremstått klarere og mer påtagelige i denne fasen, fordi prosessene på dette tidspunktet innebar at konkrete forslag om formuleringer til plandokumentene begynte å komme på bordet.

Dette gjelder imidlertid ikke for respondentene fra fylkeskommunene. Blant disse respondentene er det langt lavere andel som opplever målkonflikter i 2015 enn i 2013. Men det kan hevdes at fylkeskommunene i mindre grad har sektormål som potensielt sett er i konflikt med miljømålene, sammenlignet med regionale statlige myndigheter. Dermed er det heller ikke like stor grunn til at opplevelsen av målkonflikt skulle forsterkes fra 2013 til 2015.

På hvilke sektorområder oppleves så denne målkonflikten å være sterkest? En måte vi målte dette på var å spørre på hvilke områder aktørene opplevde at det var vanskelig å oppnå enighet i vannforvaltningsplanarbeidet. Figuren nedenfor presenterer andelen som rapporterer områder de opplever det er «svært vanskelig» eller «litt vanskelig» å oppnå enighet om. Her har vi også ønsket å se om det er forskjell på nivåer, altså mellom vannregioner eller de geografisk mindre vannområdene. I tillegg har vi sett på om vi ser forskjeller mellom 2013 og 2015.

Figur 6:9 I hvilke sektorer er det svært/ litt vanskelig å oppnå enighet (på vannregionnivå og på vannområdenivå) (2013, N=301, 2015 N=231)



Figuren viser flere interessante tendenser. For det første viser figuren at det er sektorområdene fiskeoppdrett, vannkraft og landbruk som oppleves som de områdene det er vanskeligst å oppnå enighet om – på begge nivåer. For det andre viser figuren at det er på vannregionnivå dette oppleves som vanskeligst. For det tredje, og det kanskje mest interessante funnet, er at andelen som oppgir at det er vanskelig å oppnå enighet på disse sektorområdene gjennomgående er høyere i 2015 enn i 2013. De eneste unntakene er biologisk mangfold og vann- og avløpsområdet (VAV).

Disse funnene samsvarer med inntrykket fra de kvalitative intervjuene. For eksempel rapporterer informanter fra landbruksmyndighetene at landbrukssektorens viktigste mål er å øke matproduksjonen, og at dette innebærer at de aldri vil bli en

null-belaster på vannmiljøet. Som en fra fylkesmannens landbruksavdeling uttalte «det [er] grenser for hvor mye vi kan pålegge landbruket og samtidig øke matproduksjonen» (Hanssen, Hovik og Hundere 2014, s. 170)

Når oppfatningene om målkonflikter viser en stigende tendens fra 2013 til 2015, er det igjen relevant å knytte dette til det faktum at prosessene nærmet seg avslutning i 2015, noe som kan ha ført til en konkretisering av alternativer og dermed en tilspisning av konfliktene.

Flere forhold kan være relevante for å forklare de vedvarende forskjellene mellom sektorene. Som vist i tidligere kapitler, har miljømyndighetene langt svakere forutsetninger for å gripe inn overfor belastende virksomhet i andre sektorer enn det de har for virksomhet som de regulerer gjennom forurensingsloven. Dette skyldes enten at sektorlovgivningen legger myndigheten til miljøregulering til en sektormyndighet (kraftsektoren for vannføring og reguleringshøyde), at det finnes få lovhjemlede mandater til å pålegge økte miljøstandarder (arealavrenning fra landbruk), at lovreguleringen av sektorene er slik at mulighetene for betydelige endringer i miljøstandard vanskeliggjøres (langvarige og rettslig beskyttede konsesjoner i kraftbransjen) eller at sektoren til nå har vært tilbakeholden med å bli omfattet av arbeide etter vannforskriften eller mangelfullt kunnskapsgrunnlag (akvakultur). Generelt sett gir figuren på side 38 et inntrykk av at bransjene og virksomhetene som utfører miljøbelastende virksomheter har ganske ulik juridiske og institusjonelle rammer i forhold til å få skjerpede miljøkrav. Disse variasjonene stemmer godt overens med de varierende oppfatningene om hvor enkelt eller vanskelig det er å komme til enighet med ulike sektorer.

Våre kvalitative studier viser at de fragmenterte juridiske og institusjonelle rammene er viktig for å forstå hvorfor en del sektormyndigheter har en klar interesse i å medvirke i fastsettelsen av miljømål (Indset og Stokke 2015). På den ene siden har vannforskriften bidratt til å synliggjøre målkonflikter. I energipolitikken er det et mål å bidra til en omlegging til fornybar energi, og Norge er en av verdens ti ledende produsenter av elektrisitet fra vannkraft. Samtidig skal vannkraftproduksjon ivareta det biologiske mangfoldet i regulerte vannforekomster.

Men samtidig innebærer det å sette miljømål i sterkt modifiserte vannforekomster kompliserte naturfaglige vurderinger i seg selv, som skal stå seg faglig og juridisk overfor en viktig næring. Det fantes allerede juridiske systemer for å sette miljøkrav i tillatt produksjon (vilkårsrevisjon) og for å gi tillatelse til ny produksjon (konsesjon). Disse prosessene er sterkt regulert i Norge gjennom omfattende prosedyrer og krav til saksbehandling, bestående av konsekvensutredninger og høringer, med Norges Vassdrag og Enrgiverk (NVE) som saksbehandler og Olje- og Energidepartementet som beslutende organ. Eksempelvis gjelder de fleste vilkårsrevisjoner for 30 og 50 år av gangen, mens miljømål etter vanndirektivet skal settes i alle vannforekomster hvert 6. år. Mange eldre vannkraftkonsesjoner gir tillatelse til tørrlegging av vassdragsstrekninger eller en minstevannføring som kanskje ikke hadde blitt gitt i dag. En eventuell åpning for at miljømål kunne settes i alle disse vassdragene allerede fra pilotfasen var ikke det norske systemet dimensjonert for. For det første hadde ikke myndighetene oversikt over hva det ville innebære for kapasiteten i energisystemene, altså energitap. Dette kan sees på som et nasjonalt, energipolitisk spørsmål, og det fantes ingen rammer og retningslinjer som vannregionene kunne forholde seg til. For det andre var det ikke kapasitet i forvaltningen til å håndtere et potensielt skred av vilkårsrevisjoner (Indset og Stokke 2015).

Innføringen av vanndirektivet handlet derfor ikke bare om graden av målkonflikt, men også om hvordan to ulike systemer med ulik dimensjonering og krav til institusjonell kapasitet kunne tilpasses hverandre og samtidig ivareta en viss forutsigbarhet i produksjonen.

På denne bakgrunn valgte regjeringen i Kongelig resolusjon av 2010 å presisere at miljømål i regulerte vassdragsstrekninger skulle settes basert på *eksisterende* vilkår i reguleringskonsesjoner. Det ble vist til at endring av konsesjonsvilkår skulle fastsettes med bindende virkning av konsesjonsmyndighetene ved vilkårsrevisjon (Kgl.res. 11.06.2010). Denne beslutningen ble klaget til ESA. Departementet forklarer tilnærmingen slik:

I Norge er det om lag 2000 SMVF. Man kunne derfor ikke gå utover de vilkårene som ligger der i dag, men prøve å finne miljøløsninger innenfor eksisterende

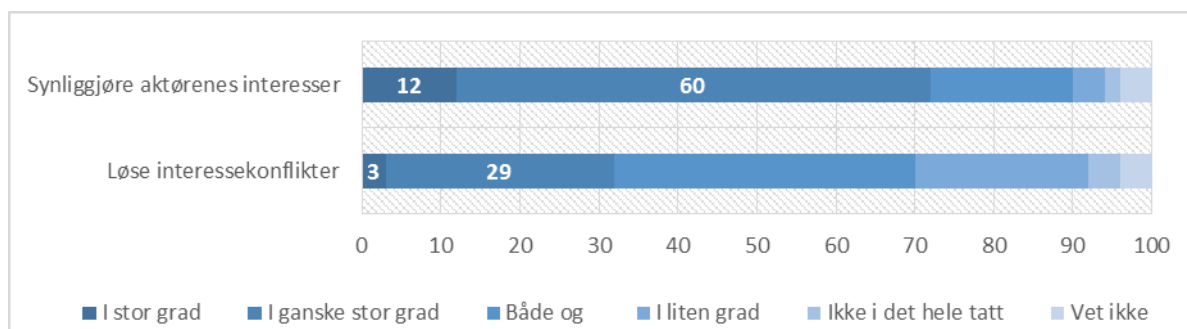
løsninger. Nå håper vi at vi skal få gjort flere revisjonssaker og kommet mer i gang, og at vi da kan få sett dette mer i sammenheng med miljømålene (etter vanndirektivet) (Intervju 02.11.2013).

Etter den første godkjenningen av vannforvaltningsplanene i 2010 har det vært en gradvis og forsiktig tilpasning til vanndirektivets planprosesser. Dette indikerer at å forstå vanndirektivet innebærer også å forstå direktivets ganske omfattende krav, *også* til kapasitet i forvaltningssystemene (Indset og Stokke 2015).

6.5 I hvilken grad har vannforvaltningsarbeidet løst interessekonflikter?

Noe av målet med planprosesser er at planleggingen skal være en felles arena for avveining og avklaring mellom sektorinteresser, mellom statlige, regionale og lokale hensyn og mellom offentlige og private hensyn (NOU 2001:7). I hvor stor grad vurderes så vannforvaltningsplanene å være en slik arena – hvor interessekampene kommer til syne og tas? Vi spurte i surveyen i hvor stor grad respondentene mente at vannforvaltningsplanen har bidratt til å synliggjøre aktørenes interesser og å løse interessekonflikter.

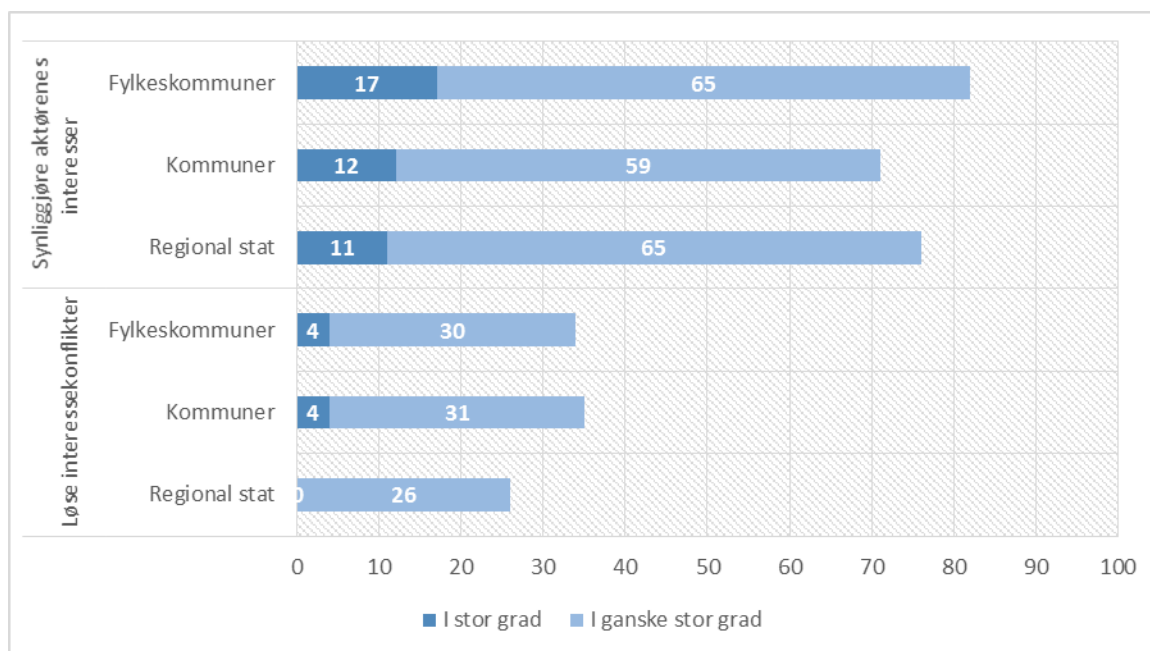
Figur 6:10 I hvor stor grad mener du vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, har bidratt til å synliggjøre aktørenes interesser og å løse interessekonflikter. Andelen som svarer «I stor grad» og «I ganske stor grad» er oppgitt med tallverdi. (VRU, 2015, N=231)



Figuren viser svært interessante vurderinger av vannforvaltningsarbeidet som arena hvor ulike interesser møtes. En svært stor andel av respondentene, hele 72 prosent, mener at man i vannforvaltningsarbeidet har synliggjort aktørenes ulike interesser. Når vi så spør om vannforvaltningsarbeidet har bidratt til å løse interessekonfliktene, så oppgir bare 32 prosent dette («I stor grad» og «I ganske stor grad»). Dette er i overensstemmelse med det inntrykket vi har fått i figurene tidligere i dette kapittelet; at aktørene opplever målkonflikt og at en stor majoritet av respondentene opplever at manglende nasjonale avklaringer mellom motstridende mål kompliserer arbeidet i vannforvaltningen regionalt. Dermed får man ikke i det regionale vannforvaltningsarbeidet tatt ut potensialet til å være en arena hvor interessekonflikter kan veies, prioriteres og løses.

Varierer så disse vurderingene etter hva slags aktørgruppe man tilhører? Figuren under viser fordelingen.

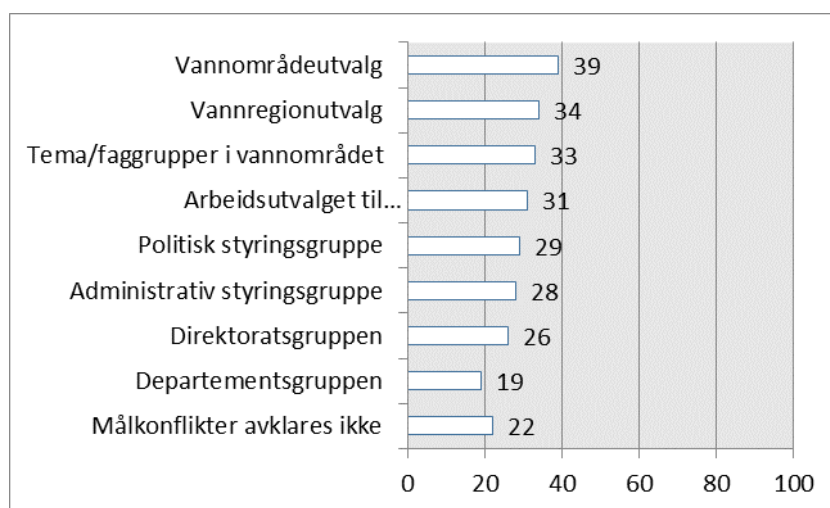
Figur. I hvor stor grad mener du vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, har bidratt til å synliggjøre aktørenes interesser og å løse interessekonflikter. Andelen som svarer «I stor grad» og «I ganske stor grad», etter institusjonstilbørighet. (VRU, 2015, N=231)



Figuren får tydelig frem hovedtendensen som ble observert overfor; at vannforvaltningsarbeidet vurderes som å ha fått synliggjort de ulike aktørenes interesser, men vurderes i mindre grad som å klare å løse interessekonfliktene. Men det figuren også får frem, er hvor samstemte de ulike aktørene er i sine vurderinger. Når det gjelder hvordan vannforvaltningen har klart å synliggjøre aktørenes interesser, så mener mellom 71 -82 prosent av alle aktørgruppene dette. Også når det gjelder hvordan vannforvaltningen har bidratt til å løse interessekonflikter, er det en langt mindre andel av alle aktørgruppene som mener dette. Rundt en av tre deltakere fra kommuner og fylkeskommuner mener dette, mens en av fire deltakere fra regional stat mener det samme. Alle er altså av den oppfatning at vannforvaltningen i mindre grad klarer å løse de interessekonflikter som synliggjøres i arbeidet.

Vannforvaltningsarbeidet vurderes altså ikke som å fungere optimalt for å avklare og løse de mål- og interessekonflikter som kommer opp. Men hvilke arenaer vurderes som å være de som er best egnet til dette? Vi spurte respondentene om hva som har vært de viktigste arenaene for å avklare målkonflikt i vannforvaltningsplanarbeidet. Vannforskriften introduserer flere obligatoriske nettverksarenaer hvor ulike myndighetsnivåer og sektormyndigheter møtes, og flere ikke-obligatoriske arenaer har grodd frem i de ulike vannregionene. I surveyen i 2015 ble deltakerne av den viktigste nettverksarenaen, vannregionutvalgene (VRU) spurt om hvilke arenaer de opplevde var de tre viktigste for å avklare målkonflikter i vannforvaltningsarbeidet. Resultatet vises nedenfor.

Figur 6:11 *Hvilke arenaer opplever du er de (tre) viktigste for å avklare målkonflikter i vannforvaltningsarbeidet? (2015, N=231).*



* Arbeidsutvalget (AU) til vannregionutvalget

Det kanskje mest påtagelige funnet i denne figuren er at de nasjonale organene - departementsgruppen og direktorsgruppen - i *minst* grad oppfattes som arenaer for å avklare målkonflikter. Siden få eller ingen av respondentene er med på disse arenaene, er det mest nærliggende å tolke funnet i lys av tidligere spørsmål om behovet for avklaringer av målkonflikter. Langt de fleste av respondentene mener at manglende avklaringer mellom nasjonale sektormål vanskeliggjør vannforvaltningsarbeidet. I den kvalitative

delen av studiet er et av de viktigste funnene at (Stokke og Indset 2012, Hanssen, Hovik og Hundere 2014) en «desentralisering av dilemmaer» fra nasjonalt nivå til regionalt nivå, gjør de regionale og lokale prosessene tyngre og mindre vellykkede enn de kunne vært. Mye kapasitet og tidsbruk går med til diskusjoner som etter hvert må løftes opp til nasjonalt nivå for å bli avklart.

De kvalitative studiene viser at nasjonale sektormyndigheter har en klar interesse i å medvirke i arbeidet med fastsettelse av miljømål, som kanskje er den mest forpliktende delen av vannforvaltningsarbeidet. En studie av Indset og Stokke (2015) illustrerer hvordan arbeidet med miljømål griper inn i sektormyndighetenes ansvarsområder og ressursforvaltning, med mulige føringer for bruken av virkemidler. Dels har dette gitt seg utslag i markering av hvilke miljømål vannregionmyndighetene *ikke* kan sette i samarbeid med vannregionutvalget (Indset og Stokke 2015). Eksempelvis var det uenigheter mellom Fiskeridirektoratet og Fylkesmannen i både pilotfasen og planperiode 2009-2015, om hvem som skulle karakterisere og sette miljømål for påvirkning fra akvakultur. I kongelig resolusjon av 2010 for forvaltningsplanene i pilotfasen fastslo regjeringen at:

I de planene som nå godkjennes er det kun påvirkning som skyldes utslipp av næringssalter og organisk materiale som har vært tatt med i karakteriseringen av kystvann. I de neste planene vil imidlertid alle relevante påvirkninger, herunder rømt fisk og lakselus kunne tas med i karakteriseringen (kgl.res. 11.06.2010:6).

Erfaringer fra planperioden 2009-2015 viser imidlertid at dette arbeidet ble komplisert, og i 2014 meldte Miljødepartementet at det gjenstående karakteriseringsarbeidet og arbeidet med miljømål skulle ferdigstilles av sentrale myndigheter. Det «desentraliserte dilemmaet» ble altså brakt opp igjen fra regionalt til nasjonalt nivå. Da dette arbeidet ikke ble ferdigstilt i løpet av planperioden valgte fem frivillige organisasjoner å klage regjeringen inn for EFTAs overvåkingsorgan ESA i november 2015.

Samtidig er det litt overraskende at såpass mange av respondentene fremhever vannregionutvalget (VRU) som en arena for avklaring av målkonflikter. Selv om dette formelt sett er det organet hvor man skal komme til enighet om

vannforvaltningsplanen, så fremstår VRU i mange vannregioner mer som en årlig konferanse enn som et «utvalg» i ordets ordinære forstand. En tredjedel av respondentene har likevel oppgitt dette som en av de viktigste arenaene for avklaring av målkonflikter.

Det organet som scorer høyest, er derimot *vannområdetvalget*. Det er tydelig at mange av de spurte oppfatter dette organet på det laveste nivået av vannforvaltningen som den mest effektive arenaen for samordning. Dette er et interessant funn, ikke minst når det sees i sammenheng med de ganske negative oppfatningene om nasjonal koordinering. Det er tydelig at mange av de spurte mener at samordningsevnen er større jo lengere ned man kommer. Dette er et funn som er verdt å merke seg når man skal diskutere ressursbruken i den neste planprosessen. Funnene indikerer at det å støtte opp under koordinator/prosjektlederfunksjoner i *vannområdene* kan være en god måte å fremme mer effektive og hensiktsmessige planprosesser på.

7 Hva har den nye vannforvaltningen bidratt til? Samordning og koordinering

7.1 Operasjonalisering av samordning og koordinering

I Norge er sektoransvarsprinsippet godt innarbeidet (Hanssen, Hovik og Hundere 2014). Prinsippet sier at det er sektormyndighetene selv, innenfor sine ansvarsområder, som har ansvar for å iverksette miljøtiltak. Vannforskriften rokker ikke ved sektoransvarsprinsippet som grunnprinsipp. Det er ingen endring av eksisterende ansvarsforhold med hensyn til lover og virkemidler gjennom vannforskriften. Vannforskriften sier for eksempel i §26 at «Vedtak om gjennomføring av enkelttiltak som inngår i tiltaksprogrammet treffes av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning».

EUs vanddirektivet sier imidlertid at det å jobbe *utelukkende* etter sektoransvarsprinsippet *ikke er tilstrekkelig* – det krever også omfattende *samordning på tvers*. Og dette kravet gjentas i vannforskriften og de kongelige resolusjonene, hvor det understrekes at arbeidet krever omfattende samarbeid mellom en rekke berørte myndigheter på alle nivåer, at miljøtiltak skal vurderes i tverrfaglige fora på tvers av sektorer, og at det kreves samordnet innsats på tvers av sektorer.

Et viktig fokus i forskningsprosjektet vårt (se kapittel 3) har vært å se på *de nye samordnende mekanismene* som den nye vannforvaltningsmodellen introduserer. Dette er for det første

miljøkvalitetsnormer²⁰ for vannmiljø som alle nå må forholde seg til, for det andre ny felles regional forvaltningsplan med en meget detaljert regissert planprosess, og sist, men ikke minst: pålagte sektorovergrepene nettverksarenaer.

Vannforvaltningsplanen er en regional plan etter plan- og bygningsloven 2008. Også i forarbeidene til loven understrekes ambisjonen om planprosesser som en *felles arena* hvor ulike samfunnshensyn møtes, avveies og prioriteres. Og i formålsparagrafen (§ 1.1) sies det at planlegging skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (PBL 2008, § 1.1). Med dette menes både *samordning ex ante*: rett og plikt til å være med i planarbeidet, lage omforent plan, og *samordning ex post*: planen legges til grunn og følges når det senere skal treffes vedtak. Vannforskriftens samordningsintensjon ble understreket i Stortingsdebatten om innføringen av vanddirektivet; «Vanddirektivets intensjon er jo nettopp å samordne ulike sektors ansvar for å oppnå målsettingen om å forebygge og forbedre tilstanden i vannmiljøene» (Gitmark (H) i Stortingsdebatten)

Vi vil her diskutere hvorvidt de samordnende mekanismene har fungert, og hva slags samordning aktørene rapporterer om. Men først er det nødvendig å presisere hva som menes med samordning og koordinering. Som vi diskuterte i kapittel 3 kan det være så mangt, og begrepene brukes ofte om hverandre, uten å bli definert. Vi har derfor laget en kategorisering i form av en trapp, hvor trinnene kan forstås som å være grader av samordning. 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

²⁰ Vi bruker her begrepet "miljøkvalitetsnormer" om de grunnleggende miljømålene som ligger i vannforskriften. Disse gjelder både økologi (grenseverdier for økologiske kvalitetselementer) og kjemi (miljøkvalitetsstandarder for prioriterte stoffer), og støttes av hydromorfologiske og fysisk-kjemiske kvalitetselementer. Disse miljøkvalitetsnormene er ikke formelt sett "kvalitetsnormer" etter naturmangfoldlovens § 13.

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.

7.2 Hvor mye har vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidratt til ulike former for samordning?

Respondentene fikk spørsmålene både i 2013-surveyen og 2015-surveyen, og vi var interessert i om vi kunne se endring utover i plansyklusen. Figuren under viser kategoriseringen (trappen) med gjennomsnittstall fra begge surveyene.

Figur 7:1 *I hvor stor grad mener aktørene at vannforvaltningsarbeidet, sett under ett, bidrar til; Prosent «I stor grad» og «I nokså stor grad» (N 2013=301, N 2015= 231).*



Figuren viser interessante tendenser. For det første synes vannforskriftsarbeidet særlig å bidra til de to nederste trinnene; som er informasjons-, erfarings- og kunnskapsspredning (trinn 1), samt utvikling av felles virkelighetsforståelse og problemforståelse (trinn 2). Det er færre som rapporterer at arbeidet har hatt effekt på hvordan man *faktisk* jobber i egen sektor. Likevel rapporterer over 40 prosent om endret adferd i egen sektor for å unngå å

underminere andre sektors innsats for vannmiljø. Over 40 prosent rapporterer også om at vannforskriftsarbeidet har ført utvikling av felles tiltak på tvers for å nå miljømålet. Dette er relativt høye tall. For det andre ser vi en tendens til økning fra 2013 til 2015, nesten for alle trinnene. Særlig er dette tydelig for trinn 1, informasjons-, erfarings og kunnskapsdeling, hvor vi ser en økning på 20 prosent, fra 58 til 78 prosent. Også når det gjelder utvikling av felles verdensforståelse og problemforståelse på tvers av sektorer, så er vi en endring fra 55 prosent i 2013 til 65 prosent i 2015. Dette kan tyde på at arenaene i vannforvaltningsarbeidet nå i større grad fungerer som lærende arenaer hvor aktørene deler erfaringer og informasjon.

Enkeltspørsmålene som rapporteres om på hvert trinn kan forstås enkeltvis som resultater fra vannforvaltningsarbeidet, eller de kan gi et samlet uttrykk for den samordningen som har skjedd i vannforvaltningsarbeidet. Det samlede bildet er at arbeidet har bidratt til mange former for samordning av ulike sektormyndigheter. Dette stemmer overens med en liknende survey gjennomført av Miljødirektoratets i 2015. Her ble det spurt et bredt spørsmål om hvor enig respondentene var i påstanden «Arbeidet med regionale vannforvaltningsplaner bidrar til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gir grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (jfr pbl § 1.1). Her svarte en stor majoritet, 73 prosent til sammen (22 prosent helt enig, og 51 prosent delvis enig) at de var enige i påstanden.

Deler så alle aktørgrupper denne oppfatningen? Det kan tenkes at fylkeskommunene, som vannregionmyndighet, kanskje opplever at vannforvaltningsarbeidet har ført til bedre resultater enn det de andre aktørene opplever. For å se om vi finner forskjeller mellom ulike myndigheter som er involvert i arbeidet, viser vi i figuren under hva kommuner, fylkeskommuner og statlige forvaltningsmyndigheter har svart på samme spørsmål.

Figur 7:2 *Andel VRU-deltakere som i 2013 oppgir at vannforskriftsarbeidet sett under ett, har bidratt til følgende. Etter institusjonstilbørighet (2013, Prosent som oppgir i stor grad, i ganske stor grad, N=301)*

	Kom	Fylkes- kom	Statlige forv .mynd
4. Utvikling av felles tiltak på tvers av sektorer og myndighetsnivåer	47%	52%	42%
3. Endring av faktisk adferd og praksis i egen sektor	43%	44%	33%
2. Utvikling av felles verdensanskuelse og problemforståelse på tvers av sektorer	56%	44%	58%
1. Informasjons-, erfarings – og kunnskapsdeling	55%	74%	60%

Figuren viser en overraskende *liten variasjon* mellom aktørgruppene. Det er, som forventet, fylkeskommunene som er mest positive til hva vannforvaltningsarbeidet har bidratt til, og har høyest andel som sier seg enig eller nokså enig på de fleste trinnene. Likevel er ikke variasjonen mellom fylkeskommuner, kommuner og regionale statlige aktører så stor, og både kommuner og regionale statlige aktører opplever i større grad enn fylkeskommunale aktører at vannforvaltningsarbeidet har bidratt til utvikling av felles verdensforståelse og problemforståelse.

Hvordan ser så bildet ut i 2015, når man har vært igjennom de siste prosessene i vannforvaltningsplanarbeidet, med tiltaksanalyser og utforming av tiltaksprogram? Figuren nedenfor viser resultatet.

Figur 7:3 *Andel VRU-deltakere som i 2015 oppgir at vannforskriftsarbeidet sett under ett, har bidratt til følgende. Etter institusjonstilbørighet (2015, Prosent som oppgir i stor grad, i ganske stor grad, N=231)*



Figuren viser interessante tendenser. En langt større andel rapporterer om at vannforvaltningsarbeidet har ført til informasjons-, erfarings og kunnskapsdeling. For kommunene og statlige forvaltningsmyndigheter er økningen fra 2013 til 2015 henholdsvis nesten 20 prosent og 30 prosent. En langt større andel fra alle grupper rapporterer også at vannforvaltningsarbeidet har ført til utvikling av felles virkelighetsforståelse og problemforståelse. For fylkeskommunale aktører har prosentandelen gått litt ned, men dette er en liten gruppe respondenter, og den lille variasjonen skal ikke tillegges for stor vekt. Alt i alt tolker vi denne økningen hos kommunale og statlige aktører som at de siste fasene av plansyklusen har bidratt til større anerkjennelse av planprosessenes samordningsgevinst.

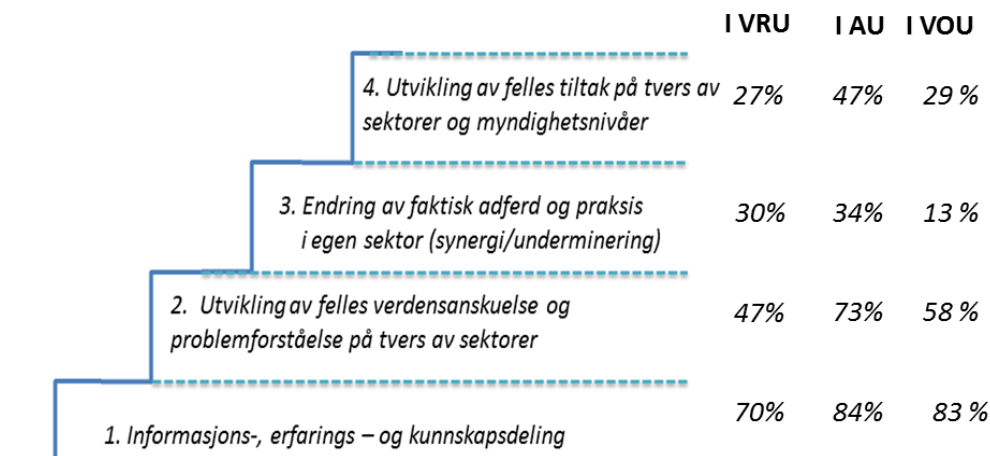
Figuren viser også en tendens til *større forskjeller* mellom myndighetsgruppene i 2015 enn i 2013. En interessant observasjon er at både fylkeskommuner og regionale statlige forvaltningsmyndigheter i mindre grad rapporterer om utvikling av tiltak på tvers av sektorer og myndighetsnivåer i 2015. Kommunene, på sin side, har en større andel som rapporterer dette; 55 prosent i 2015 mot 47 prosent i 2013.

Alt i alt er disse funnene tydelige indikatorer på en positiv samordningseffekt av vannforvaltningsarbeidet.

7.3 Vannregionutvalget og vannområdeutvalgene som arena

I hvor stor grad fungerer de formelle nettverksarenaene som er innført i vannforvaltningen som gode arenaer for samordning (forstått som de fire trinnene i trappen)? Vannforskriften fastsetter at hver vannregion skal opprette et vannregionutvalg (VRU) med alle relevante myndigheter representert. Dette har ofte et arbeidsutvalg (AU) som møtes oftere. I tillegg oppfordrer vannforskriften og Miljødirektoratet til en inndeling i vannområder. Vannforskriften § 23 sier: «Vannregionmyndigheten kan i samarbeid med vannregionutvalget der det er hensiktsmessig, dele hele eller deler av vannregionen i vannområder». Alle vannregioner har valgt en slik inndeling. Hvert vannområde har et vannområdeutvalg, med relativ lik sammensetning av aktørgrupper. I surveyen ble aktørene, som er deltakere i VRU, bedt om å rapportere hvordan de opplevde at de ulike arenaene var hensiktsmessige for å oppnå forskjellige resultater. Den første figuren viser svarene fra 2013 og den neste viser svarene fra 2015.

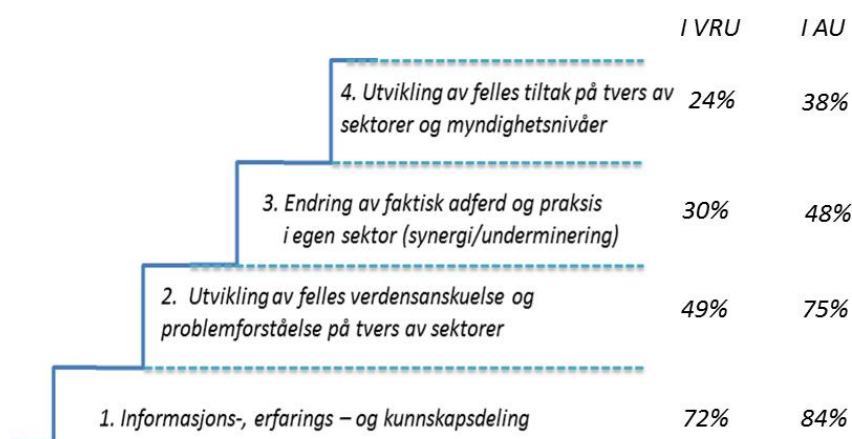
Figur 7:4 *I hvor stor grad opplever du at møtene på de ulike arenaene fungerer som: (2013, N=301). Prosent av de som har oppgitt at de deltar på arenaene, som oppgir «I stor grad» og «I ganske stor grad».*



Figuren viser tydelig at de formelle arenaene oppleves å fungere best til informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling (mellom 70-84 prosent oppgir dette). Men aktørene opplever også at arenaene har ført til utvikling av felles verdensforståelse og problemforståelse. Andelen er langt lavere når det gjelder endring av faktisk adferd i egen sektor, og utvikling av felles tiltak på tvers. Den arenaen som i størst grad virker å fungere som en god samarbeidsarena er arbeidsutvalget (AU) til vannregionutvalget. Den får høyest score på alle trinnene i trappen.

Har så bildet endret seg i 2015? Nedenfor vises tallene fra 2015-surveyen til den samme målgruppen (VRU-deltakere).

Figur 7:5 *I hvor stor grad opplever du at møtene på de ulike arenaene fungerer som: (2015, N=231). Prosent av de som har oppgitt at de deltar på arenaene, som oppgir «I stor grad» og «I ganske stor grad».*

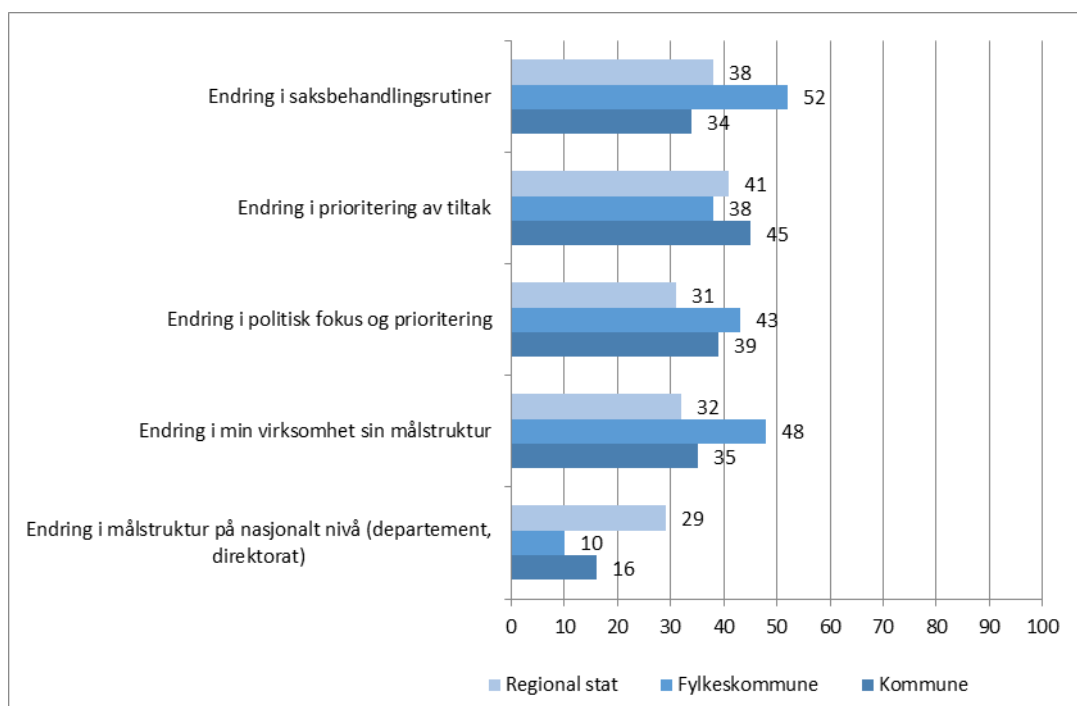


Figuren viser at oppfatningene om hvilke resultat nettverksarenaene bidrar til nesten ikke har endret seg fra 2013 til 2015. Litt flere rapporterer om at arbeidet i arbeidsutvalget (AU) bidrar til endring i faktisk adferd og praksis (trinn 3), men ellers er bildet overraskende likt.

7.4 Endring av praksis - spesifisering

Når man skal studere policyintegrasjon (se kapittel 3) så er det viktig å se på endring av adferd, ikke bare endring av overordnede mål. Derfor har vi vært interessert i om, og eventuelt hvordan, 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 har derfor spurt mer detaljert om faktiske endringer i virksomhetenes praksis.

Figur 7:6 *Har vannforvaltningsarbeidet ført til endringer i din virksomhets praksis? Prosentandel som svarer «I stor grad» og «I noen grad» (2015, N=231)*



Figuren viser flere interessante tendenser. For det første rapporterer en relativ stor andel av alle aktørgruppene om endringer i sin virksomhets praksis.

Nesten halvparten av fylkeskommuneaktørene rapporterer om endring i målstrukturen til egen virksomhet, mens en tredjedel av de andre aktørene rapporterer om det samme.

Det som i minst grad oppleves å være endret er målstrukturen på nasjonalt nivå. Likevel ser vi at nesten en tredjedel av regionale statlige aktører rapporterer om dette, noe som er en relativ stor andel.

Samtidig ser vi at nesten 40 prosent av regionale statlige aktører opplever en endring i politisk fokus og prioritering, og hele 45 prosent av dem rapporterer om endringer i prioritering av tiltak. Rundt 40 prosent av de andre aktørene rapporterer også om endringer i prioritering av tiltak. Likeså rapporterer en stor andel av fylkeskommuneaktørene (43 prosent) om endring i politisk fokus og prioritering, mens en tredjedel av kommunene gjør det samme.

Alt i alt gir denne figuren et bilde av at vanddirektivet, gjennom vannforskriften, har ført til en relativ sterk policyintegrasjon. Både tidligere publikasjoner fra prosjektet (Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Stokke og Indset 2012), og fra andre funn i denne rapporten, tyder imidlertid på at dette inntrykket må modereres. Figuren kan likevel gi grunn til en forsiktig optimisme, og kan tyde på at de siste planfasene kan ha ført til økt bevisstgjøring hos mange myndighetsaktører.

7.5 Likeverdighet i arbeidet

Vannregionutvalgene og vannområdeutvalgene er nettverksarenaer som bygger på et premiss om en viss grad av egalitet, at partene er tilnærmet likeverdige hverandre. Er så dette tilfellet? Og bidrar vannforvaltningsarbeidet til en større opplevelse av likeverdighet, selv om partene formelt sett kan være over-underordnet hverandre?

I spørreundersøkelsen i 2015 ble VRU-deltakere spurt om i hvor stor grad de mente at arbeidet med vannforvaltningsplanen, sett under ett, bidro til at ulike aktører anså hverandre som likeverdige parter, selv om de tilhørte ulikt forvaltningsnivå eller sektormyndighet. På dette spørsmålet svarte bare 6 prosent «I stor grad», men 33 prosent svarte «I ganske stor grad». Det at nesten 40

prosent sier seg enig i at arbeidet har bidratt til at man ser på hverandre som mer likeverdige aktører i arbeidet gir grunn til forsiktig optimisme. Likevel tyder funnene også på at det hierarkiske prinsippet fremdeles står sterkt, med dermed de formelle over-underordningsrelasjonene, også på disse arenaene. Altså styrker funnene hypotesen om «institutional layering» (Mahoney and Thelen 2010), om at hierarkiske og nettverksbaserte rasjonaliteter nå eksisterer parallelt, og at de som jobber der må forholde seg til (og sjonglere) begge deler.

7.6 Har den nye vannforvaltningen klart å samordne sprikende sektormyndigheter?

Alt i alt viser funnene fra spørreundersøkelsen svært positive samordningsresultat, særlig knyttet til de nederste trinnene på samordningstrappen. Et klart flertall i alle aktørgruppene rapporterer om at vannforvaltningsarbeidet har ført til informasjons-, erfarings og kunnskapsdeling, og andelen har økt fra 2013 til 2015. Tilsvarende økning ser vi hos alle grupper på spørsmålet om vannforvaltningsarbeidet har ført til utvikling av felles virkelighetsforståelse og problemforståelse. I de kvalitative studiene blir denne effekten eksemplifisert, som sitatene under viser;

«Du får en omforent begrepsverden, alle sider som har med vannforvaltning blir mer eller mindre samkjørte og samsnakket» (representant fra kommune)

«Viktig for å øke forståelsen og få fram alle problemstillinger og finne de gode løsningene, og ikke minst sikre at det er vilje til å utføre tiltak» (representant fra fylkesmannens landbruksavdeling).

Likevel må disse funnene sees i sammenheng med funn fra tidligere kapitler, som betoner utfordringene med målkonflikt mellom mål man har som sektormyndighet (primærstruktur) og målene i vannforskriften (sekundærstruktur). Som vi har vært inne på slår vannforskriften fast at det er sektoransvarsprinsippet som skal gjelde – ved at det ikke er noen endring av eksisterende ansvarsforhold mht lover og virkemidler. Vannforskriften §26 sier eksplisitt at for at man skal få noe gjort, så må det vedtas gjennom

primærstrukturen «Vedtak om gjennomføring av enkelttiltak som inngår i tiltaksprogrammet treffes av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning». Kongl.res 2010 slår enda tydeligere fast hvordan vannforvaltningen bærer i seg potensielle målkonflikter: ...Sektormyndighetene har derfor adgang til å fatte vedtak som ikke er i samsvar med planen».

I de kvalitative intervjuene går det frem at denne situasjonen ofte kan være frustrerende for aktørene, fordi den fører til mindre effektiv samordning. Ofte er det det nasjonale leddet av sektormyndigheten som trekkes frem som minst i stand til å la seg samordne, og som dermed hindrer regional samordning. De regionale leddene av sektormyndighetene oppfattes ofte som å være mer villig til å komme de andre regionale aktørene i møte for å oppnå regional samordning (Hanssen, Hovik og Hundere 2014). Også i de åpne svarene i surveyen vår og i Miljødirektoratets survey fra 2015 rapporteres det om direktorater som legger hindringer i veien for regional samordning;

«Direktoratsgruppen må jobbe helhetlig- legge vekk sektortankegangen. Også må flere av direktoratene bli flinkere til å tenke helhetlig vannforvaltning og ikke bare på egen sektor!» (Miljødirektoratets survey 2015)

”Staten er ikke samordnet.. Hvert departement har sin sak som de vil kjøre. Hvis staten kunne framstå som én vannforvaltning, så hadde jobben vært mye enklere” (Vår survey 2015)

8 Politisk forankring

8.1 Tilstrekkelig politisk forankring?

I den internasjonale litteraturen er det flere som advarer mot å opprette flernivånettverk, fordi disse kan være med å tappe de politiske organene for innhold (Davies 2007, 2011). Bekymringen bygger på erfaringer med at slike nettverksstrukturer kan gjøre at politikerne kommer på en armlengdes avstand, og kanskje ikke evner å styre nettverkene. Andre argumenter går på at politikkområdene kan bli mer teknokratiske ved en slik organisering, og mindre politiske, fordi de som møter i nettverkene ofte er administrativt ansatte (profesjonsrepresentasjon, «creeping managerialism» Davies 2007). Mer konkret viser andre studier av gjennomføringen av EUs vanddirektiv i ulike land, at det ofte mangler klare koblinger mellom den nedbørsfeltorganiserte vannforvaltningen og de eksisterende representative demokratiske organene (Hedelin, 2005; 2008; Behagel & Arts, 2014; Behagel & Tornhout 2011).

I surveyen har vi ikke stilt spørsmål om nasjonal politisk forankring. Men de kvalitative intervjuene har gitt en pekepinn på at sektoransvarsprinsippet legger til rette for variasjoner fra departement til departement når det gjelder ressursnivå til kunnskapsnivå, til planprosess og til tiltaksgjennomføring. I den sammenhengen har Miljødepartementet begrensede virkemidler. Eksempelvis oppgir én informant fra vannkraftsektoren å dekke flere vannregioner, noe som medfører mye reisevirksomhet og tidsbruk på møter. Vedkommende har hele tiden operert i sin stilling slik den var før vannforskriften ble innført, uten ekstra ressurser eller flytting av andre oppgaver. Vannregionene det

gjelder er dessuten mye påvirket av vannkraft, slik at det faglige ansvaret på vedkommende er stort:

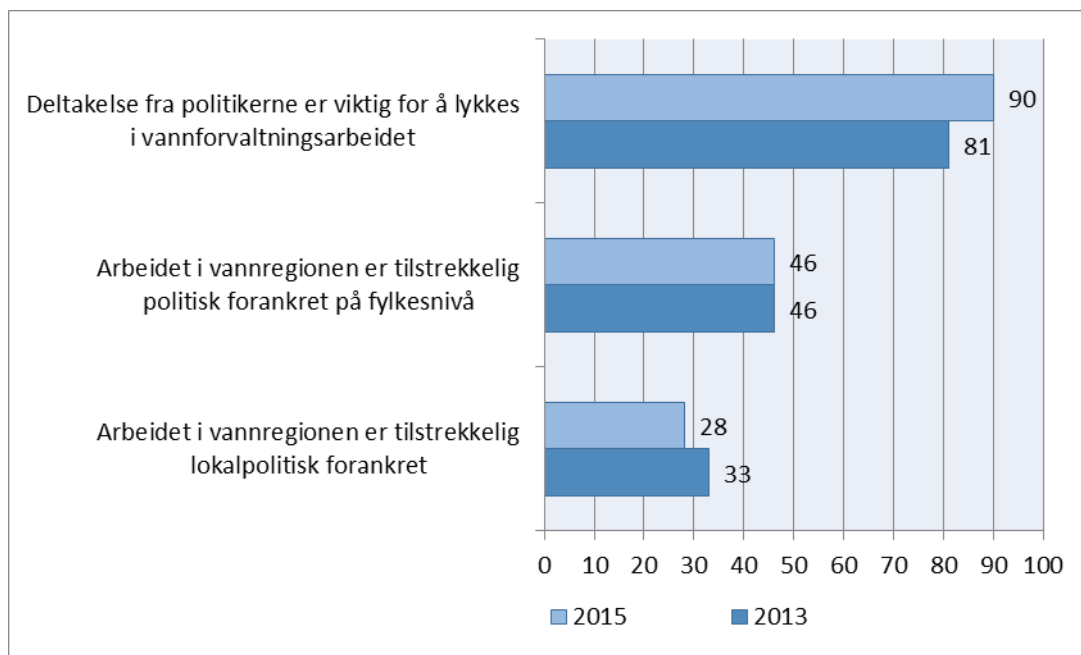
Det er kanskje det jeg er til dels kritisk til, det at du nå har ressurser mer til å kjøre prosesser og mindre ressurser til det faglige arbeidet. Vi har alltid vært i beita for å gjøre nok i NVE, noe som kanskje har å gjøre med at NVE selv ikke har satt av nok ressurser. Men vi har heller ikke fått ressurser fra OED for å gjennomføre dette arbeidet. Det tror jeg alle sektormyndigheter mener er et problem. Det forutsettes at myndighetene i utgangspunktet har de ressursene. Det tas ikke hensyn til at dette er en tilleggsoppgave i forvaltningen som krever mye ressurser eller ressursbruk (Intervju 21.01.2016).

Med dette som utgangspunkt har vi vært interessert i å se hvordan respondentene opplever at den nye vannforvaltningen legger til rette for lokalpolitikk og regional politikk, eller om den virker begrensende.

Det regional- og lokalpolitiske handlingsrommet er betydelig, selv om mange prosesskrav og miljøkvalitetsnormer etter vannforskriften er absolutte. Handlingsrommet omfatter blant annet bruk av unntak i form av tidsutsettelse eller mindre strenge mål, samt GØP for regulerte SMVF. For lokalpolitikere vil dette for eksempel omhandle hvordan investeringer i vann- og avløpssektoren skal skje, om investeringsplaner må forseres for å nå miljømålene i tide etc.

Vi stilte først respondentene et holdningsspørsmål; hvorvidt de anså politiske forankring som viktig i vannforvaltningsarbeidet. Med politisk forankring mener vi at de viktigste beslutninger og strategiske valg faktisk er tatt av politisk nivå, og at de har vært integrert tilstrekkelig i arbeidet til å kunne ta kvalifiserte beslutninger. Deretter stilte vi spørsmål om de opplevde at vannforvaltningsplanarbeidet hadde vært tilstrekkelig politisk forankret på lokalt nivå (altså i kommunestyrene) og regionalt nivå (altså i fylkestingene).

Figur 8:1 *Prosentandel som oppgir at de er helt enig eller ganske enig i påstandene om politisk forankring. (2013, N=301, 2015, N=231).*



Figuren får frem interessante funn. For det første ser vi at de aller fleste fremholder at deltakelse fra politikere er viktig i vannforvaltningsplanarbeidet. Dermed anerkjennes den lokalpolitiske dimensjonen ved arbeidet.

For det andre viser figuren at deltagelse fra politikerne ble tillagt enda større vekt i planprosessens avsluttende fase (2015) enn det som var tilfelle to år tidligere. I 2013 oppgir 81 prosent dette, og i 2015 er hele 90 prosent enig i påstanden. Det er nærliggende å tolke dette som et utslag av at den politiske dimensjonen ved arbeidet kom klarere frem ettersom arbeidet med planene ble mer konkretisert. Dette er ikke så oppsiktsvekkende. Arbeidet med klassifisering og kategorisering, og ulike aktiviteter knyttet til måling av miljøstandard, vil ha et betydelig innslag av ekspertkunnskap. De politiske dimensjonene ved arbeidet blir mer synlige når de endelige avveiningene nærmer seg. Og siden forvaltningsplanene vedtas av et folkevalgt organ – fylkestingene – blir behovet for politisk ryggdekning også mer avgjørende.

For det tredje viser figuren, og det er kanskje det viktigste funnet, at et mindretall av deltakerne opplever at arbeidet har vært *tilstrekkelig* politisk forankret. Særlig urovekkende er den lave andelen som opplever at arbeidet har vært tilstrekkelig forankret hos lokalpolitikkerne (altså kommunestyrene). Bare en tredjedel rapporterte dette i 2013, og i 2015 er tallene enda lavere, 28 prosent. Tallene for politisk forankring på fylkesnivå er høyere, 46 prosent for begge år. Disse funnene tyder på at vannforvaltningsplanprosessene ikke i tilstrekkelig grad har klart å involvere lokalpolitikken (og den regionale politikken).

Et liknende spørsmål i 2015-surveyen styrker dette bildet; det ble også spurt om det politiske nivået ble gitt et handlingsrom gjennom hele planarbeidet. Her var bare 10 prosent helt enige, mens 31 prosent var delvis enige, altså 41 prosent til sammen.

8.2 Er politisk forankring viktig, og i tilfelle, for hva?

Politisk forankring av denne typen prosesser er viktig for å sikre at forvaltningsplan og tiltaksprogram er i tråd med ønskene til de folkevalgte på kommune- og fylkesnivå (Hovik og Hanssen 2016, Hedelin 2008). Slik forankring antas ofte også å være viktig for å sikre at kommuner og fylkeskommuner følger opp forvaltningsplanen, siden dette ikke kan pålegges dem. Foreløpig er det for tidlig å si noe om hvordan oppfølgingen i kommunene er. Vi har derimot undersøkt om politisk forankring påvirker hvor vellykket en mener prosessen har vært med tanke på samarbeid og koordinering i vannregionen, og med tanke på integrering med det hierarkiske og sektorbaserte forvaltningssystemet som vannregionen opererer innenfor (Hovik og Hanssen 2016).

En vellykket prosess beskrives gjennom spørsmål om i hvilken grad en har lykket med å oppnå koordinering, gjensidig respekt, et helhetlig og tverrsektorielt perspektiv, konfliktløsning og nettverksbygging. Vellykket integrering med det hierarkiske styringssystemet beskrives gjennom spørsmål om rolleavklaring mellom aktørene og deres bidrag i vannforvaltningen, og vannforvaltningens hensiktsmessighet.

Tabell 8:1 *Spørsmål som beskriver hvor vellykket prosessen med å utvikle forvaltningsplanen oppleves som, der vi skiller mellom samarbeid internt i vannregionen og integrering med det hierarkiske styringssystemet som omgir vannforvaltningen (VRU, 2015).*

Samarbeid innad i nettverket: VRU-deltakerne ble spurt i hvilken grad de opplevde at vannforvaltnings-planarbeidet hadde ført til følgende (fempunkts Likert skala)	Integrasjon med det tradisjonelle, hierarkiske beslutningssystemet: VRU-deltakerne ble bedt om å indikere hvordan de stilte seg til følgende påstander (fempunkt Likert skala):
Informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling	Det er en klar avgrensning mellom fylkeskommunens rolle og fylkesmannens rolle i karakteriseringen og klassifiseringen
Utvikling av felles verdensanskuelse og problemforståelse på tvers av sektorer	Alle deltakerne har bidratt med relevant kunnskap i karakteriseringen og klassifiseringen.
Endring av faktisk adferd og praksis i egen sektor	Rolle- og ansvarsfordelingen mellom vannregionene og vannområdene er klart definert
Utvikling av felles tiltak på tvers av sektorer og myndighetsnivåer	Organiseringen i vannregioner med tilhørende utvalg er hensiktsmessig for å nå miljømålene innen 2021.
Gjensidig respekt på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer	Nedbørsfeltbaserte enheter tilfører vannforvaltning et mer helhetlig perspektiv
Helhetlig perspektiv	Alle viktige premisser legges fremdeles i hver sektor, og de regionale vannregionutvalgene har liten innflytelse (snudd)
Avdekke sektorinteresser	Vannforvaltningsplanen blir et nyttig redskap for vannforvaltningen.
Løse interessekonflikter mellom sektorer	
Utvikle profesjonelle nettverk	
Større nettverk av relevante aktører	
Chrombachs alpha=0.91	Chrombachs alpha=0.74

I tabellen nedenfor presenteres resultatene fra en regresjonsanalyse, der sammenhengen mellom disse to suksesskriteriene og politisk forankring er testet ut. I tillegg til politisk forankring, har vi også tatt med variabler som beskriver den formelle politiske ledelse av og deltakelse i vannregionutvalget, og i hvilken grad koordinator oppleves som en aktiv nettverksleder.

Tabell 8:2 *Sammenhengen mellom hhv. oppnådd samarbeid i nettverket og integrering med det hierarkiske styringsystemet, og oppfatning av hvor godt arbeidet er forankret politiske, formell politisk deltakelse og ledelse i vannregionen, og aktiv nettverksledelse. (OLS regresjon, regresjonskoeffisient og standardfeil i parentes, VRU 2015, N=238, 236)*

	Samarbeid	Integrering
Konstant	2.07 (0.26)	2.20 (0.24)
Politisk forankring	0.03 (0.04)	0.12** (0.04)
Politisk styringsgruppe	0.28*** (0.08)	0.11 (0.07)
Direkte representasjon av kommuner	0.08 (0.10)	0.10 (0.10)
Aktiv nettverksleder	0.37*** (0.05)	0.41*** (0.05)
R ²	0,29	0,37

*, p<0.05, **, p<0.01, ***, p<0.001

Tabellen viser at det er en klar sammenheng mellom politisk forankring og integrering, men ikke mellom politisk forankring og samarbeid. Vannforvaltningen er underordnet det tradisjonelle hierarkiske og sektorbaserte styringssystemet i Norge. Det kan forstås som en sekundærstruktur som er ment å motvirke uønskede effekter av hierarki og sektorisering (Hanssen m.fl. 2014). Derfor er det grunn til å anta at det er viktig at denne sekundærstrukturen integreres i primærstrukturen. Og politisk forankring synes å være en viktig faktor for å oppnå dette.

Det er ikke overraskende. Det kreves en betydelig innsats, ikke minst fra kommunene, for å nå målene for vannforvaltningen. Kommunene har betydelig handlefrihet innenfor både arealplanlegging, vann- og avløp, og landbruk som er de områdene der en må forvente sterkest kommunal innsats. Kommunal- og fylkespolitikere har en helt sentral rolle i prioritering av ressurser mellom ulike formål, og i areal- og samfunnsplanleggingen. For at kommunene skal følge opp, krever det politikere som er villig til å prioritere vannmiljøet og formulere strategier og vedta upopulære tiltak for å nå disse målene. Og i den sammenheng blir lokalpolitisk forankring av arbeidet i regionen viktig.

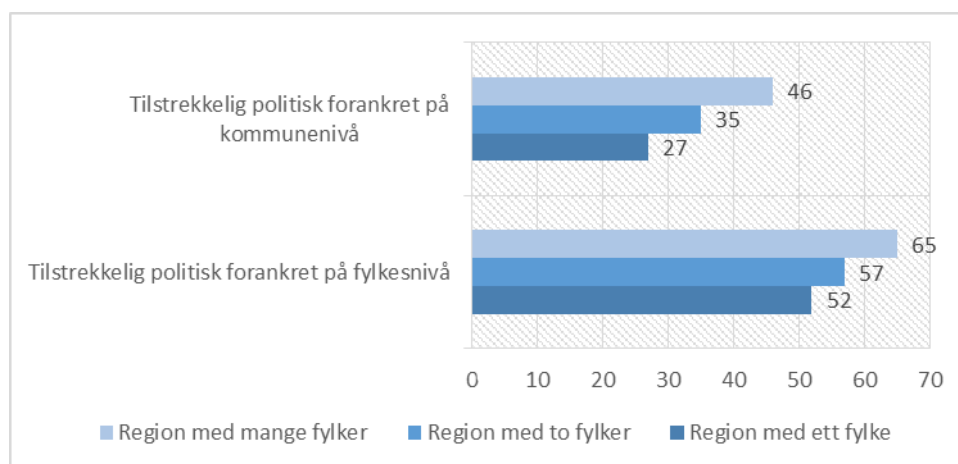
At grad av regional- og lokalpolitisk forankring av arbeidet ikke i samme grad henger sammen med et godt samarbeidsklima i det regionale nettverket, er heller ikke overraskende. Den politiske forankringen berører mer nettverkets relasjon til systemet som omgir det, enn prosesser internt i nettverket. Derimot ser vi at der arbeidet ledes av en politisk styringsgruppe, så oppleves samarbeidsklimaet bedre enn i regioner uten en slik styringsgruppe. Det å ha en politisk styringsgruppe har ingen direkte effekt på opplevd integrering, integrering synes å forutsette ikke bare politisk ledelse av prosessen, men også forankring nedover (eller utover) i det politiske systemet.

8.3 Variasjon mellom vannregioner?

Spørsmålet er så om den relativt lave skåren på politisk forankring er en generell tendens i alle vannregioner, eller om det varierer? Vi har derfor brutt ned tallene for de ulike typene av vannregioner (etter kompleksitet), og vil presentere dette i neste avsnitt.

I kapittel 4 delte vi inn de 11 vannregionene i tre kategorier etter kompleksitet, forstått som hvor mange fylker (og kommuner) de omfattet; primært ett fylke for de minst komplekse, to fylker for de medium komplekse og flere fylker for de mest komplekse.

Figur 8:2 *Respondentenes opplevelse av om arbeidet har vært tilstrekkelig politisk forankret. (VRU 2013. N=301).*



Figuren viser uventede tendenser. Det er respondentene i de mest komplekse regionene som i størst grad opplever at arbeidet har vært politisk forankret. Dette gjelder både for lokalpolitisk forankring og regionalpolitisk forankring.

Vi hadde i utgangspunktet forventet at det var lettere å forankre vannforvaltningsarbeidet politisk i de regionene som ble dominert av ett fylke. Dette på grunn av man i slike vannregioner har færre deltakere og dermed tettere nettverk, noe som kan bidra til større tillit. I tillegg er det kanskje lettere å få politisk relevante saker til behandling i VRU og VOU (altså de offentlige fora der politikerne deltar), i og med at vannregionen ikke omfattet så mange fylker og kommuner. I store vannregioner, med mange fylker og kommuner, forventet vi større avstand mellom vannregion til kommuner, og dermed vanskeligere å forankre lokalpolitisk. Vi forventet også at et mer komplekst utfordringsbilde ville føre til at flere saker ble gjenstand for bilaterale forhandlinger mellom få parter (eller mellom vannregionmyndighet og sektormyndighet), og at den politiske forankringen dermed var vanskeligere å få til.

Dermed er resultatet i figuren overfor uventet. I følge rapporteringen fra deltakerne i vannregionutvalgene (VRU) så er arbeidet *bedre politisk forankret* i de store komplekse regionene, enn i de små. Politikken og politikerne ser altså *ikke* ut til å forsvinne i de store regionene med mange aktører og komplekse relasjoner. Skal en tro VRU-medlemmene, har en lykkes bedre i å sikre politisk forankring i de mest komplekse regionene, enn i de minst komplekse. Mønsteret er for øvrig det samme i surveyen til koordinatorene i vannregioner og vannområder.

Andre faktorer som kan bidra til å forklare dette er mer historiske, at vannforvaltning og vannforurensning historisk har vært viktigere lokalpolitiske saker i enkelte regioner enn andre – enkelte steder har det vært et lokalpolitisk tema i flere tiår. Dette gjelder områder i vannregion Glomma, som Morsa, Haldenvassdraget og Mjøsa, og også i vannregion Vest-Viken, som Drammen, Grenland, og Grønn Dal. Likevel ser vi at også andre vannregioner, som ikke har like høyt score på direkte politisk forankring i VRU, lenge har hatt et fokus på utfordringer for vannmiljøet.

En annen delforklaring kan være hvordan lokal- og fylkespolitikere formelt er involvert i arbeidet på vannregionnivå. Dette varierer mellom regionene, noe tabellen nedenfor viser.

Tabell 8:3 *Formell politisk ledelse og deltakelse i de 11 vannregionutvalgene (2015)*

Region	Politisk ledelse	Politisk deltakelse
Glomma	Politisk styringsgruppe	Direkte
Vest Viken	Politisk styringsgruppe	Direkte
Hordaland	Sammensatt AU	Direkte
Sogn og Fjordane	Sammensatt AU	Direkte
Møre og Romsdal	Sammensatt AU	Direkte
Trøndelag	Administrativt AU	Direkte
Agder	Administrativt AU	Indirekte
Rogaland	Administrativt AU	Indirekte
Nordland	Administrativt AU	Indirekte
Troms	(ikke AU)	Indirekte
Finnmark	Administrativt AU	Indirekte

Det daglige arbeidet i seks av regionene er ledet av et rent administrativt arbeidsutvalg, mens arbeidsutvalget i tre regioner også har folkevalgte medlemmer. To regioner har opprettet en politisk styringsgruppe som leder arbeidet i vannregionen. Mens kommunene er direkte representert i vannregionutvalget i seks regioner, er de indirekte representert i fem regioner. I det siste tilfellet er alle kommunene i en region representert ved en politiker fra en disse kommunene.

Vår undersøkelse tyder på en kombinasjon av en politisk styringsgruppe og en aktiv vannregionkoordinator, der begge legger vekt på å sikre politisk forankring av arbeidet, kan forklare at de to store vannregionene kommer best ut (Hovik og Hanssen 2016).

8.4 Oppsummert

Funnene som er gjengitt i dette kapittelet gir en klar indikasjon på at det er en sammenheng mellom lokal og regional politisk forankring og integrering av vannforskriftens miljømål. Vannforvaltningen er underordnet det tradisjonelle hierarkiske og sektorbaserte styringssystemet i Norge, og kan derfor forstås som en sekundærstruktur som er ment å motvirke uønskede effekter av primærstrukturen (sektorisering, vanntette skott etc, Hanssen m.fl.

2014). Politisk forankring synes å være en viktig faktor for å oppnå at sekundærstrukturen integreres i primærstrukturen på en god måte. Som tidligere nevnt er dette ikke et overraskende funn, all den tid det krever en betydelig innsats, ikke minst fra kommunene, for å nå målene for vannforvaltningen.

Likevel ser vi av de tidligere kapitlene at det som i stor grad vanskeliggjør en effektiv og samordnende vannforvaltning er manglende politisk forankring og prioritering nasjonalt, kombinert med manglende politisk vilje nasjonalt til å ta tak i målkonfliktene mellom primærstrukturens mål og sekundærstrukturens mål.

I en nylig utgitt studie konkluderes det med «I denne sammenhengen kan jo også NVE og SVVs opplevelse av et lavt politisk engasjement fra sentralmyndighetenes side rundt vannforskriftsarbeidet trekkes fram som tegn på at myndighetene ikke har det fokuset på forskriftsgjennomføringen som man behøver.» (Sørumsbrenden 2015:19).

Også i Direktoratets gruppens råd til Departementsgruppen (av 14.6.2016, s1) vektlegges betydningen av «tidligere avklaringer av nasjonale målkonflikter». Her ber man departementene sørge for at tydelige nasjonale målavklaringer må foreligge i forkant av planarbeidet, samt at grenser for det regionale handlingsrom og ambisjonsnivå må være avklart, for å effektivisere planarbeidet og innsatsen som legges inn her.

9 Forpliktelseselementet

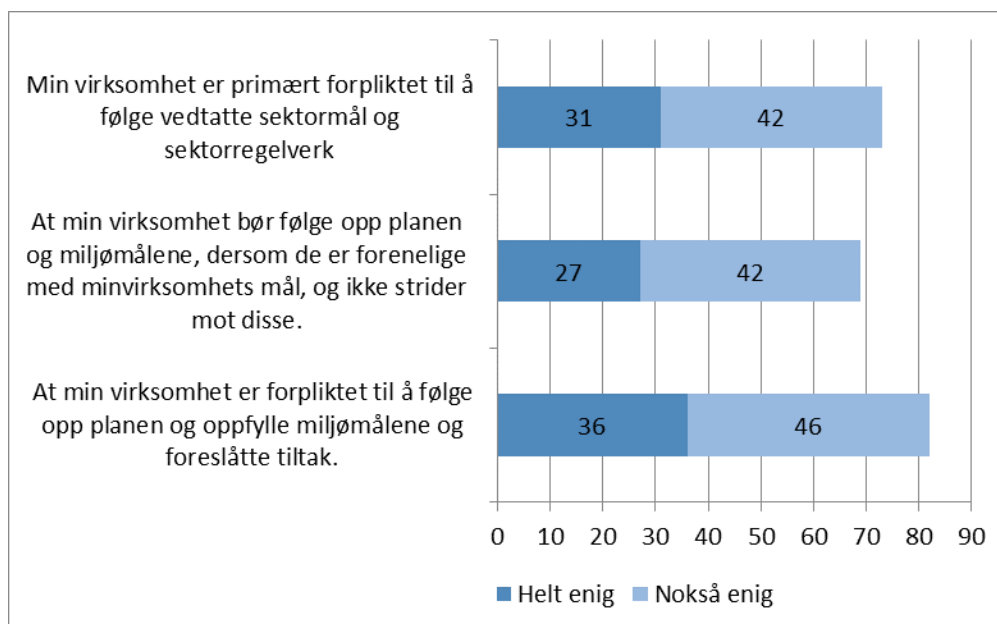
Noe av det svært mange informanter har trukket frem som utfordrende er forpliktelsesdimensjonen ved den regionale vannforvaltningsplanen. Vannforvaltningsplanen har en formell status som regional plan i henhold til plan- og bygningsloven (2008), og loven inneholder en rettsregel som sier at;

«Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen» (PBL, § 8-2.Virkning av regional plan).

I lovkommentaren understrekes det at «Loven klargjør med dette at regionale planer skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre de målsettinger, tiltak og retningslinjer som er nedfelt i regionale planer» (Innjord 2010:156). Uttrykket «legges til grunn» er altså ment å gi forpliktende føringer for videre planlegging og virksomhet, men det er ikke tale om «*absolutte forpliktelser av rettslig art*» (Innjord 2010:156, Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 200). Det viktigste sanksjonsmiddelet er at det kan fremmes innsigelse mot forslag til kommunale arealplaner som er i strid med føringene i en regional plan (§ 5-4).

I vannforskriften er forpliktelsesdimensjonen fulgt opp med følgende formulering i § 29 "godkjente vannforvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen". I surveyen ønsket vi å undersøke om det var variasjon i hvordan deltakerne oppfatter denne forpliktelsesparagrafen. Først ønsket vi å se på hvilken tolkning av paragrafen som var mest utbredt, noe figuren under illustrerer.

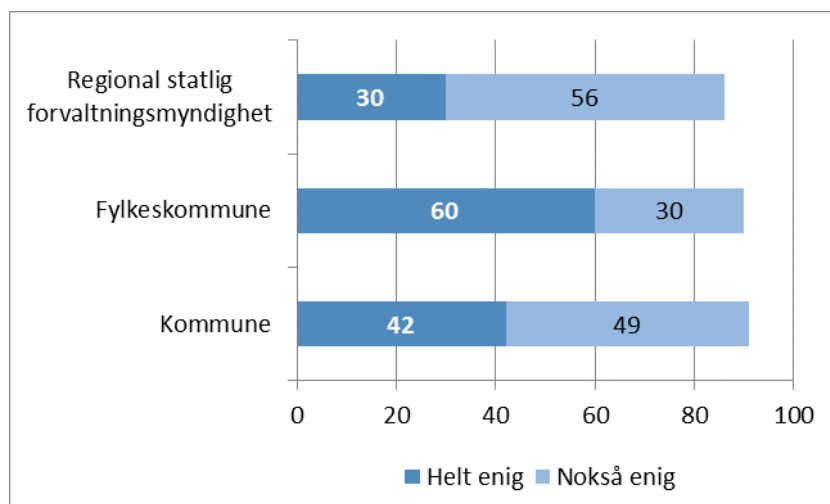
Figur 9:1 *I vannforskriften står det at "godkjente vannforvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen" (§29) Hva oppfatter du at denne bestemmelsen innebærer? (VRU, 2015, N=231)*



Disse tre påstandene er ment å fange opp mulige motsetningsforhold mellom miljømålene i vannregionens forvaltningsplan, og sektorenes egne mål. Den første påstanden vektlegger sektorenes mål, den siste vektlegger miljømålene i forvaltningsplanen. Påstanden i midten indikerer en avveining mellom disse. Det fremkommer at store flertall er helt eller nokså enige i alle de tre påstandene. Svarfordelingene tyder derfor på at mange av respondentene ikke oppfatter at det kan være et motsetningsforhold mellom sektormålene og miljømålene i forvaltningsplanen. Det er samtidig en viss overvekt av enighet med den siste påstanden. Dette kan tolkes som en viss aksept for at miljømålene i forvaltningsplanen har første prioritet, og at forpliktelseelementet dermed anerkjennes. Men siden det er så små forskjeller mellom graden i enighet med de tre påstandene, er det vanskelig å vektlegge denne observasjonen.

Vi ønsket deretter å se om vi fant variasjon i hvordan deltakerne oppfatter forpliktelsesparagrafen. I figuren under vises variasjon i det siste spørsmålet, ut fra institusjonstilhørighet.

Figur 9:2 *Forskjeller i etter institusjonstilhørighet på oppfattelsen av om § 29 innebærer " At min virksomhet er forpliktet til å følge opp planen og oppfylle miljømålene og foreslåtte tiltak» (VRU 2015, N=231).*



Figuren viser at det er betydelige forskjeller mellom ulike grupper av respondenter når det gjelder hvordan de oppfatter forpliktelseelementet. Det er særlig respondentene fra fylkeskommunene som er enige i at miljømålene forplikter egen virksomhet. Her er 60 prosent seg helt enige. Kommunenes representanter er noe mer ambivalente, men det er likevel 91 prosent som er helt eller nokså enige. Den mest interessante observasjonen er at det er representantene for regional statlig forvaltningsmyndighet som i minst grad er enige. Også for disse er det overveldende flertall helt eller delvis enige i forpliktelseelementet. Men her er det markert færrest (30 prosent) som er «helt enige», sammenliknet med at tilsvarende andel er 60 prosent blant fylkeskommunene og 42 prosent blant kommunene. Dette viser at de statlige sektormyndighetene – som har ansvar for sektorpolitiske mål som potensielt kan komme i konflikt med miljømålene – i mindre grad enn de andre er overbevist om at de er forpliktet til å følge opp miljømålene.

Dette viser at forpliktelseselementet har fått sterkere gjennomslag hos noen grupper enn andre. Graden av enighet om miljømålenes forrang er lavest hos de som forvalter sektormål som potensielt kan komme i konflikt med miljømålene. Dette inntrykket styrkes av casestudiene og intervjuene som er foretatt i forskningsprosjektet (se også Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Hofstad og Hanssen 2015, 2016, Indset og Stokke 2015, Stokke og Indset 2012). Her gir mange av deltakerne, særlig fra fylkeskommunene, klart til kjenne en frustrasjon over variasjonen i deltakernes forpliktelse til å delta i arbeidet (samordning ex ante) og til å legge planen til grunn for sin virksomhet (samordning ex post). Det er særlig enkelte regionale statlige sektormyndigheter som oppgis som å ha en manglende forståelse for forpliktelsen i regionale planer og planprosesser, og derfor ikke bidrar konstruktivt.

Indset og Stokke (2015:11) illustrerer hvordan klagesaker til Eftas overvåkingsorgan ESA ser ut til å spille en rolle, både som *virkemiddel* til å forplikte nasjonale myndigheter i større grad, og i forhold til at de faktisk forplikter seg.

Miljødirektoratets egen survey fra 2015 støtter opp under dette inntrykket, gjennom de åpne svarene. Som tre av respondentene sa;

«Erfaringer fra andre regionale planprosesser (andre temaplaner) viser at nasjonale myndigheter ofte gjør som de vil og kan velge å ikke prioritere å følge de regionale planene»

«Noen direktorater har ikke bidratt konstruktivt i prosessen til at miljøpåvirkningene fra deres sektor skulle kunne inkluderes i vannforvaltningsarbeidet»

«Mange oppgaver blir ikke gjort fordi oppdragene ikke blir fulgt opp på hjemmebane. Det er en stående ordre til alle sektorer at de skal bidra med data til Vann-Nett og karakterisering/klassifisering. For flere av medlemmene er dette enda ikke gjennomført».

Alt i alt viser både de kvalitative studiene og surveyen fra 2015 at det er et behov for å presisere partenes forpliktelse, både når det

gjelder hvordan og hva de skal bidra med inn i planprosessen, og å legge planen til grunn for sin virksomhet.

10 Koordinatorrollene

10.1 Koordinering av arbeid i flernivånettverk

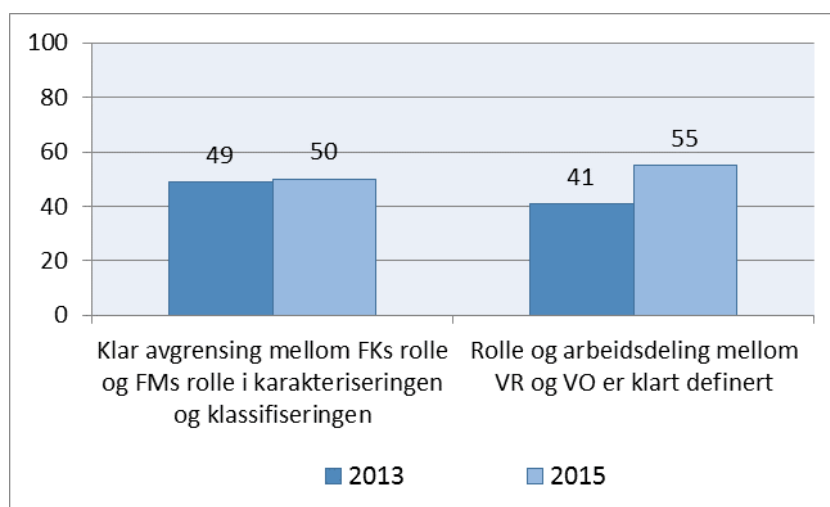
I kapittel 3 diskuterte vi utfordringer knyttet til organisering i flernivånettverk, fordi slike nettverk danner en sekundærstruktur som eksisterer parallelt med primærstrukturen som baserer seg på et hierarkisk prinsipp (sektormyndigheter) (Mahoney og Thelen 2010). I spennet mellom to organiserende prinsipp, blir koordinering og ledelse svært viktig for å oppnå suksess i flernivånettverk (Vangen og Huxam 2003; Crosby og Bryson 2005, Ansell & Gash 2012). Den nye vannforvaltningen har tydelige koordinatorposisjoner. En fylkeskommune i hver av de 11 vannregionene har formelt ansvar for koordineringen av arbeidet, i kraft av å være vannregionmyndighet. I hver av disse fylkeskommunene finnes det en vannregionkoordinator, som har ansvar for å lede og koordinere arbeidet. I hvert av vannområdene finnes det i tillegg en vannområdekoordinator som skal koordinere arbeidet der, og kommunisere oppover til vannregionmyndigheten. Vi skal i dette kapittelet gå nærmere inn erfaringene deltakerne har med hvordan arbeidet koordineres.

10.2 Uklare roller mellom fylkeskommunen som vannregionmyndighet og fylkesmannen?

Opprinnelig hadde fylkesmannsembetene rollen som vannregionmyndighet i pilotfasen fra 2007 til 2009. Men med forvaltningsreformen i 2010 ble denne overført til fylkeskommunene, som nå har hovedansvaret for å koordinere arbeidet med vannforvaltningsplanen og oppfølgingen av denne.

Mye av det miljøfaglige arbeidet med problemkartlegging, karakterisering og klassifisering koordineres fremdeles av fylkesmannsembetenes miljøvernavdelinger. I den anledning var vi interessert i å høre hvordan VRU-deltakerne opplevde rollefordelingen mellom vannregionmyndighet (en fylkeskommune i hver vannregion) og fylkesmannsembetene. Figuren nedenfor viser hvordan deltakerne stiller seg til to påstander om rollefordeling.

Figur 10:1 *Andel VRU-deltakere som sier seg «Helt enig» eller «Ganske enig» i uttalelser om rollefordeling (2013: N=301, 2015: N=231)*



Figuren viser at rundt 50 prosent opplever at det er en klar avgrensning mellom fylkeskommunenes og fylkesmannsembetenes rolle i arbeidet med karakterisering og klassifisering (tidlig planfase). Samtidig var det hele 27 prosent som er helt eller delvis *u enige* i at det er en klar avgrensning mellom fylkeskommunen og fylkesmannen. Oppfatningen har ikke endret seg nevneverdig fra 2013, hvor man var midt i denne prosessen, til planarbeidets slutt i 2015.

Figuren antyder imidlertid at rollefordelingen mellom vannregioner og vannområder oppleves som klarere. Det er 14 prosent flere respondenter i 2015 (totalt 55 prosent) enn i 2013 som er enige i at rolle- og oppgavefordelingen mellom VR og VO er klart definert.

Samtidig er 23 prosent helt eller delvis *uенige* i at det er klar avgrensning mellom vannregion og vannområder.

10.3 De viktige koordinatorene i vannregioner og vannområder²¹

Internasjonal litteratur understreker betydningen ledelse av flernivå-nettverk for å oppnå suksess, og at slike lederroller heller bør være fasiliterende enn dirigerende (Vangen og Huxam 2003; Richard-Ferroudji 2014). God nettverksledelse er imidlertid krevende. Det fordrer en kombinasjon av ulike roller og aktiviteter (Ansell & Gash 2012), og er svært tids- og ressurskrevende. Ofte trekkes tre lederroller frem; forvalter, mekler og katalysator (Ansell og Gash 2012). En lederrolle som kan karakteriseres som *forvalteren* er en lederrolle, er basert på fagkunnskap, gjerne tar eierskap tidlig og er viktig i etableringen av samarbeidets verdier og mål (Hanssen, Helgesen og Holmen 2014). *Mekleren* er en lederrolle som vektlegger forhandling og kompromiss, og er svært relevant siden samstyring søker å tilrettelegge for positiv utveksling mellom parter, som en alternativ tilnærming i tvisteløsning og konflikthåndtering. Mekleren vil da være en slags dommer i uoverensstemmelser, som bygger tillit og finner møtepunkter mellom posisjoner. *Katalysatoren* er derimot en lederrolle som vektlegger produksjon, fremdrift og effektivitet. Denne rollen engasjerer seg også sterkt i det substansielle innholdet i forhandlinger, og ønsker å få frem muligheter og løsninger. I tillegg har norske studier identifisert en fjerde rolle, *brobyggeren* (se Holmen og Hanssen 2013; Hanssen, Helgesen og Holmen 2014, Hovik og Hanssen, 2014). Brobyggeren er en lederrolle som har god forankringsforståelse, den innebærer «know-how» om hvordan dynamikken i et politisk-administrativt system fungerer. Lederen har her evnen til å vite hva som bør forankres (eller informeres om), hvor det bør forankres (politisk eller administrativt, på hvilke nivåer), og når i prosessen det bør forankres (Holmen og Hanssen

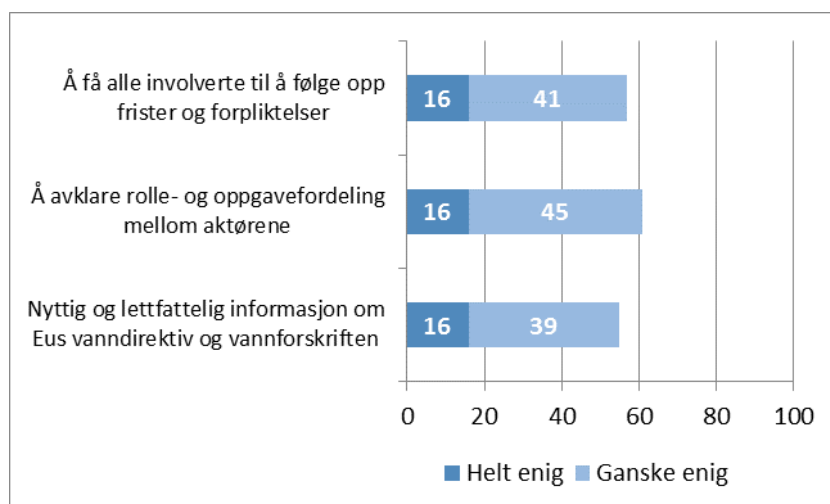
²¹ I planperioden ble begrepet «prosjektleder» brukt om koordinatorene i vannområdene. Det er nå bestemt at ordet "prosjektleder" ikke skal brukes mer, fordi det gir inntrykk av en kortvarig, midlertidig stilling. Oppgavene er sannsynligvis faste og løpende i de fleste vannområder, og vil heretter vil man derfor bruke "vannområde- koordinator" eller "koordinator i vannområdene" som betegnelse.

2013). En brobygger vil dermed være opptatt av å sikre styring og forankring, og å bygge bro mellom den politiske verden, administrative / faglige verden og verden der ute (Hanssen, Helgesen og Holmen 2014:112-113)

Vi skal her presentere VRU-medlemmenes vurdering av hvordan de vurderer vannregionkoordinatorene, knippet sammen rundt disse fire ledelseskategoriene. Deretter sammenstiller vi disse vurderingene med hvilke strategier koordinatorene har vektlagt i sin rolle.

Hvordan vurderes så vannregionkoordinatorene, knyttet til ledelsesdimensjoner som *forvalter*? I og med at den nye vannforvaltningen er et nytt system som er bygd rundt en ny type regional plan, omhandler de første spørsmålene hvordan koordinatorene har bevisstgjort og informert deltakerne om dette, avklart roller og sørger for fremdrift og at oppgaver og tidsfrister respekteres.

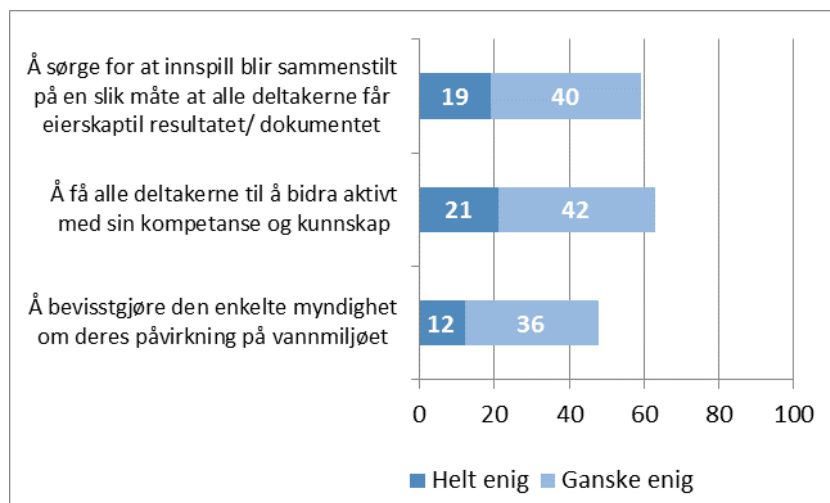
Figur 10:2 VRU-deltakernes vurdering av vannregionkoordinatorene: som FORVALTER (2015, N=231).



Figuren viser at selv om bare 16 prosent sier seg helt enig, så oppgir nesten 60 prosent av alle respondentene at vannregionkoordinatoren fungerer som forvalter. Skåren er nesten lik på de tre dimensjonene som operasjonaliserer forvalterrollen, sørge for at frister holdes, avklare roller og formidle informasjon.

Hvordan vurderes så vannregionkoordinatorene, knyttet til ledelsesdimensjoner som *katalysator*? Dette er som sagt en mer fasiliterende og motiverende rolle, som har et fokus på fremdrift.

Figur 10:3 VRU-deltakernes vurdering av vannregionkoordinatorene: som KATALYSATOR (2015, N=231).

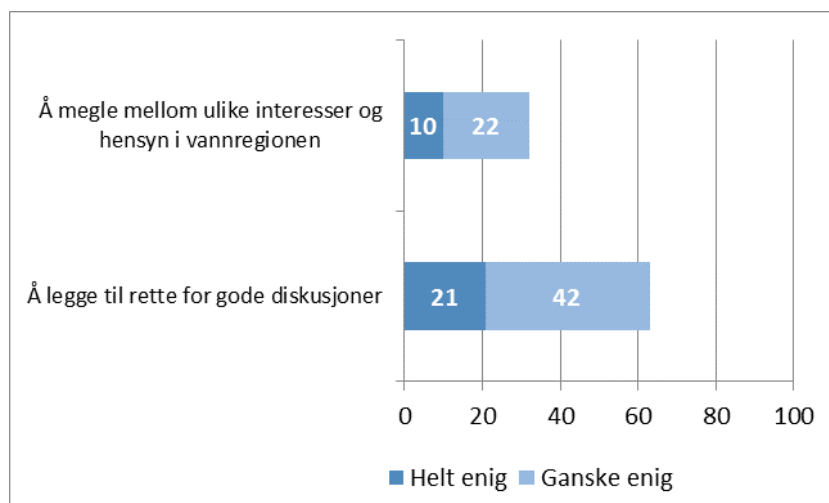


Figuren viser litt høyere andel som sier seg «helt enig» på påstandene som er brukt for å måle katalysatordimensjonen, – enn i forrige figur. Det er 21 prosent som er helt enig i at koordinatoren har fått alle deltakerne til å bidra aktivt med sin kompetanse og kunnskap. Med de som er ganske enig er andelen 63 prosent. Nesten 20 prosent er helt enig i at koordinatoren har sørget for at innspill blir sammenstilt på en slik måte at alle deltakerne får eierskap til resultatet (dokumentet). Til sammen er 59 prosent enige i denne påstanden.

Det er imidlertid færre som er enige i at koordinatoren har bevisstgjort den enkelte myndighet om deres påvirkning på vannmiljøet. Her sier bare 12 prosent seg «helt enig», og med andelen «ganske enig» blir det til sammen er det 48 prosent.

Hvordan vurderes så vannregionkoordinatorene, knyttet til ledelsesdimensjoner som *mekler*?

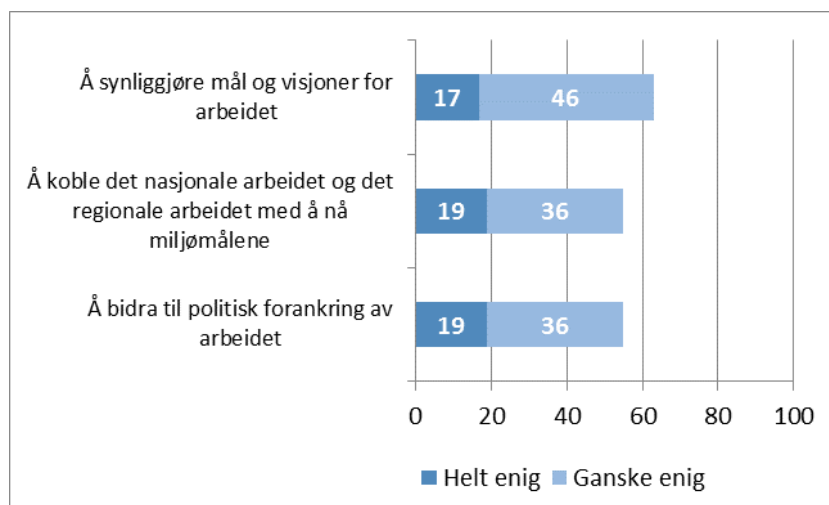
Figur 10:4 VRU-deltakernes vurdering av vannregionkoordinatorene: som MEKLER (2015, N=231).



Figuren viser interessante funn. En betydelig andel, 21 prosent, er helt enig i at koordinatoren legger til rette for gode diskusjoner. Til sammen sier 63 prosent seg enig. Det er betydelig færre som opplever at koordinatoren har meglet mellom ulike interesser og hensyn i vannregionen. Her sier bare 32 prosent seg enig i påstanden, og andelen som er «helt enig» er 10 prosent.

Det er også mulig å operasjonalisere ledelsesdimensjonen som vi har kalt brobyggerrollen. Hvordan vurderes så vannregionkoordinatorene langs denne dimensjonen? I figuren under vises andelen som sier seg «helt enig» og «Ganske enige» i de påstandene vi har brukt til å operasjonalisere denne dimensjonen. Dette er synliggjøring av mål og visjoner, koble det nasjonale og regionale arbeidet, og arbeide for politisk forankring av arbeidet.

Figur 10:5 VRU-deltakernes vurdering av vannregionkoordinatorene: som BROBYGGER (2015, N=231).



Figuren viser at en stor andel av respondentene sier seg enig i at koordinatorene har fungert som en «brobygger». Hele 63 prosent er enig i at de har synliggjort mål og visjoner for arbeidet, og 55 prosent er enig i at de har klart å koble det nasjonale og regionale arbeidet, og bidratt til politisk forankring.

Alt i alt viser de siste fire figurene at et flertall av respondentene opplever at koordinatorene har utvist lederskap langs alle de fire dimensjonene vi har undersøkt. Altså er det grunn til å tro at koordinatorene har fungert tilfredsstillende i en svært utfordrende posisjon. Det er imidlertid interessant å merke seg de to spørsmålene hvor det er en betydelig mindre andel som sier seg enig. Det ene er å bevisstgjøre den enkelte myndighet om deres påvirkning på vannmiljøet. Det andre er om koordinatoren har fungert som megler mellom ulike interesser og hensyn i vannregionen. Med bakgrunn i de kvalitative studiene (Stokke og Indset 2012, Movik og Stokke 2015), som viser en kamp om virkelighetsforståelse når det gjelder påvirkning (ofte uttrykt gjennom kamp om hvilket kunnskapsgrunnlag man skal bruke) så kan begge disse spørsmålene relateres til konflikthåndtering.

Neste steg i analysen har vært å undersøke hvilke strategier koordinatorene i vannregionene og vannområdene vektlegger i sin rolle, og vannregionutvalgsmedlemmenes bedømmelse av hvordan

koordinatorene ivaretar disse strategiene. Dette er også strukturert langs de fire ledelses/koordinator-dimensjonene som vi har brukt overfor.

Tabell 10:1 *Strategiene koordinatorene i vannregionene og vannområdene bruker, og hvordan deltakerne i vannregionutvalgsmedlemmenes vurderer hvordan disse strategiene er ivaretatt (Gjennomsnitt av svarene. "I svært stor grad" =5, "Ikke i det hele tatt"=1). ("vet ikke" = missing value)*

	Koord. i vann-regioner	Koord. i vann-område	VRU-medlemmer
Forvalter			
Informere	4,10	4,14	3,59
Rolleavklaring	4,70	3,64	3,51
Innhente informasjon og formulere forslag	3,90	3,74	--
Sørge for at forpliktelser ivaretas	4,70	4,23	3,72
Produsere dokumenter	4,60	4,05	--
Katalysator			
Motivere deltakere	4,60	4,17	3,63
Bevisstgjøre deltakere om påvirkning på vannmiljø	4,00	3,74	3,46
Sikre eierskap til prosess og resultat	4,40	4,07	3,39
Mediator, megler			
Megle	3,50	2,68	2,99
Facilitate discussions	4,50	4,09	3,65
Brobygger			
Sikre politisk forankring	4,22	4,43	4,25
Koble det nasjonale og regionale arbeidet	4,60	3,40	3,51
Synliggjøre mål	4,44	3,90	3,71
N	9-10	38-43	197-289

Som tidligere beskrevet så dreier forvalterrollen seg om å sikre informasjonsflyt, produsere sakspapir, rolleavklaring og å sikre at deltakerne innfrir sine forpliktelser (Ansell and Gash 2012; Hovik og Hanssen 2015, Hanssen, Helgesen og Holmen 2014).

Katalysatoren kjennetegnes av å motivere, sikre oppmerksomhet og eierskap til arbeidet blant deltakerne. Megleren kjennetegnes av å megle mellom deltakerne og tilrettelegge for gode diskusjoner.

Brobyggeren kjennetegnes av å legge vekt på å koble mål på ulike nivå og sikre politisk forankring.

Tabellen over viser at koordinatorene i vannregionene og vannområdene prioriterer strategier innenfor alle disse rollene. Dette støttes av VRU-medlemmene, noe som også ble vist i figurene overfor. Dette tyder på at koordinatorene i vannregionene og vannområdene kombinerer alle rollene, noe som også anbefales i internasjonal litteratur (Ansell and Gash 2012, Richard-Ferroudji 2014). Det er ingen grunn til å vektlegge at gjennomsnittsverdiene for VRU-medlemmene er lavere enn for koordinatorene i vannregionene og vannområdene, da spørsmålene er formulert noe forskjellig. Det er sammenligning mellom strategiene, og ikke mellom respondentgruppene, som er relevant. Da ser vi en tendens til at koordinatorene legger mest vekt på *katalysatorrollen*, mens VRU-medlemmene mener *brobyggerrollen* er mest synlig. Det er vanskeligere å se noen tendenser for de lokale koordinatorene i vannområdene.

De ulike vannregionene er imidlertid veldig ulike, og har ulik grad av kompleksitet, som også kom frem i kapittel 4. Vi har derfor vært interessert i å se om det er variasjon mellom vannregionene. Ser vi på den enkelte koordinator og hvilke strategier de prioriterer høgt, kan vi identifisere den dominerende ledelsesstrategien den enkelte koordinator vektlegger. Vi finner da at i fire regioner dominerer forvalterrollen (Trøndelag, Rogaland, Hordaland og Nordland), tre regioner brobyggerrollen (Glomma, Vest Viken og Møre- og Romsdal), en region meglerrollen (Agder), mens svarene fra koordinatorene i de tre siste regionene ikke gir grunnlag for å identifisere noen dominerende rolle (Sogn og Fjordane, Troms og Finnmark) (se Hovik og Hanssen 2014).

Vi har videre undersøkt hvilken betydning kompleksitet, en aktiv nettverksledelse og dominerende ledelsesstrategi har for hvilken grad av koordinering respondentene mener vannforvaltningsarbeidet har oppnådd (data fra 2013, se Hovik og Hanssen 2014).

For det første finner vi en sammenheng mellom aktørens vurdering av hvor aktiv nettverksleder (koordinator) er, og hvilken grad av koordinering som er oppnådd. Sammenhengen er positiv og sterk. Videre ser vi også at det, overraskende nok, er i de mest komplekse og medium komplekse regionene at koordineringen oppleves som sterkest.

Tabell 10:2 *Sammenhengen mellom grad av koordinering oppnådd gjennom vannforvaltningsarbeidet, og aktiv nettverksledelse og kompleksitet, kontrollert for respondentens plass i nettverket og organisasjonstilhørighet. (VRU, 2013, OLS regresjon, N=250).*

	Regresjons- koeffisient	Standard-feil
Referanseverdi (Minst kompleks region og stat)	1,43***	0,23
Aktiv nettverksledelse	0,47***	0,06
Regionkompleksitet		
- Mest kompleks	0,31***	0,09
- Middels kompleks	0,33***	0,12
Antall arenaer respondenter deltar på	0,06	0,04
Medlem av AU	-0,30**	0,14
Organisasjonstilhørighet		
- Commune	-0,00	0,13
- Fylkeskommune	0,16	0,17
- Annet	0,35	0,34
R ²	0,28	

*** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1.

Som forventet finner vi altså klare tegn på at aktive koordinatører i vannregioner og vannområder fremmer koordinering i vannforvaltningsarbeidet. At det er i de minst komplekse regionene en har oppnådd minst koordinering, er likevel nevnt overraskende. Kombinasjonen av koordinators lederprofil og regionens og hvor kompleks regionen er, er med å forklare dette funnet, noe som vises i tabellen nedenfor.

Tabell 10:3 *Sammenhengen mellom grad av koordinering som er oppnådd i vannregionarbeidet og ulike kombinasjoner av regionens kompleksitet og koordinators lederprofil. (VRU 2013, OLS regresjon, N=250, R²=0,30).*

	Regresjons- koeffisient	Standard-feil	N
Lav kompleksitet og ingen ledelsesprofil (referanseverdi)	1,21	0,25	27
Kompleks og brobygger	0,49***	0,14	113
Middels kompleks og forvalter	0,61***	0,17	30
Middels kompleks og megler	0,22	0,24	11
Lite kompleks og brobygger	0,10	0,16	36
Lite kompleks og forvalter	0,42***	0,17	33

*** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1.

De faktiske kombinasjonene av regional kompleksitet og ledelsesprofil er begrenset til seks. Regresjonskoeffisientene viser gjennomsnittlig forskjell i vurderingen av hvor mye koordinering en har oppnådd mellom referansegruppen, som der de lite komplekse regionene der koordinatør ikke har en klar ledelsesprofil, og de andre regionene. Tre kombinasjoner av kompleksitet og ledelsesprofil skiller seg positivt ut fra de andre (og signifikant forskjellig fra referansekategori): *Kombinasjonen kompleks region og brobygger*, og *medium og lite kompleks region og forvalter*. Altså ser det ut til at for de komplekse regionene er det viktig med en leder som vektlegger brobygging mellom ulike etater og aktører, mens i de mindre komplekse regionene der aktørene har god kjennskap til hverandre, er det viktig med en leder som vektlegger forvalterfunksjonen. At koordinatorene i de to komplekse regionene spiller en aktiv brobyggerrolle, synes å være en viktig (del-)forklaring på hvorfor disse regionene har lyktes så godt som de har med *både* koordinering og politisk forankring (se kapittel 8). Disse funnene er i tråd med nyere studier av tilsvarende koordinatørroller i andre Europeiske land. Richard-Ferroujji (2014:1) har studert den franske vannforvaltningen etter vandirektivet, og fremhever at disse koordinatorene må være som en “transdisciplinary engineer capable of dealing with negotiation, cooperation or communication issues». I hans studie er det nettopp beskrivelsene av av trekk ved brobyggerrollen som legges vekt på av aktørene, nærmere bestemt det å tilrettelegge for

«fostering» god vannforvaltning, belyse temaet for de politiske beslutningstakerne og det å oversette forskjellige perspektiv g synspunkter (Richard-Ferroudji 2014:4).

11 Medvirkning fra sivilsamfunnet - referansegruppene²²

11.1 Krav om medvirkning

EUs vanddirektiv er et av de første direktivene som eksplisitt krever høy grad av deltakelse av ikke-statlige aktører i gjennomføringen (Newig m.fl. 2005; Carter og Howe 2006). Direktivet sier at det skal legges til rette for offentlighet, aktiv medvirkning og deltakelse i vannforvaltningen, noe som innebærer at «stakeholders are invited to contribute actively to the planning process by discussing issues and contributing to their solution» (EU 2003:11). Direktivets artikkel 14 sier at medlemsstatene skal bidra til at alle interesserte parter deltar aktivt i gjennomføringen, særlig ved utarbeiding, revisjon og ajourføring av forvaltningsplaner for nedbørsfelt. Dette operasjonaliseres som at man skal gjøre det mulig for offentligheten, herunder brukerne, å kommentere a) en tidsplan og et arbeidsprogram for utarbeidelse av planen, herunder en redegjørelse for høringsplanen, minst tre år før planen trår i kraft, b) en foreløpig oversikt over vesentlige problemstillinger for vannforvaltningen i nedbørsfeltet, minst to år før planen trår i kraft, c) utkast til forvaltningsplaner for nedbørsfelt, minst ett år før planen trår i kraft.

Kommuner, fylkeskommuner, statlige forvaltningsorgan, ideelle organisasjoner og private aktører regnes som viktige berørteog

²² Mye av kapitlet er hentet fra Hanssen, Gro Sandkjær og Sissel Hovik (2013) «EUs vanddirektiv og medvirkning – erfaringer fra Norge», *Kart og plan*, Vol 73, 5, 319-332.

interesserte parter, og samhandlingen er til dels sikret gjennom de koordinerende nettverksarenaene beskrevet tidligere i rapporten (departementsgruppe, direktoratsgruppe, vannregionutvalg, vannområdeutvalg).

Vannforskriften setter generelle krav til medvirkning og åpne planprosessen. Det skal tilrettelegges for at alle interesserte får anledning til å innhente informasjon, delta i karakteriseringsfasen og i prosessen med å utforme forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer, først og fremst gjennom høringsordningene (Sandberg og Bennett 2010:7).

Men mange ideelle organisasjoner og private aktører forstås som viktige berørte parter, og de er (som oftest) ikke representert i de nevnte nettverksarenaene. *Ideelle organisasjoner* kan for eksempel være miljø og friluftsgeselskaper, jeger- og fiskerforeninger, turistforeninger etc. *Private aktører* kan være næringslivs-organisasjoner, kraftprodusenter, industri, jordbruksorganisasjoner, bønder, grunneiere og den enkelte borger (Sandberg og Bennett 2010:12). Det viktigste organisatoriske grepet for å sikre medvirkning fra disse aktørene er å pålegge vannregionene å etablere *regionale referansegrupper*. På vannportalen står det at «Berørte rettighetshavere, private og allmenne interesser skal være nært knyttet til vannregionutvalget gjennom en referansegruppe. Det er viktig at referansegruppen blir en reell arena for utveksling av informasjon og dialog, der deltakerne gis mulighet for innspill til prosesser og planer og til å formidle sin kunnskap direkte til vannregionmyndigheten.» Det er også etablert en *nasjonal referansegruppe* – som både omfatter ulike sektors bransjeorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner.

11.2 Hvordan blir referansegruppene integrert i arbeidet?

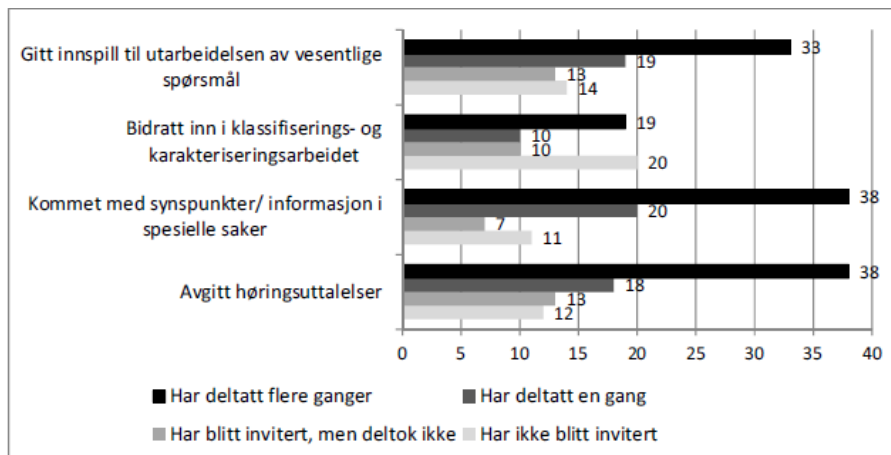
Tidligere forskning har vist at medvirkning ble tillagt liten vekt iden første planperioden i Norge, fra 2004-2009 (Sweco 2010:2, Sandberg og Bennett 2010:8). Det ble heller ikke stor offentlig debatt rundt forvaltningsplanprosessene. Studier fra andre planperiode, 2009-2015, viser at referansegruppene fungerer veldig forskjellig (Hanssen og Hovik 2013). Noen er rene epostlister som

blir informert eller invitert til store fellesmøter (VRU-møter), mens andre er velfungerende, aktive grupper som møtes jevnlig.

Referansegruppens størrelse varierer mellom regionene, fra Vest-Viken med rundt 140 ulike organisasjoner og virksomheter til Troms med 11 (vannportalen.no). Mens enkelte regioner velger en referansegruppe der de mest sentrale interessene er representert, har andre valgt å inkludere det meste av berørte grupper, enkelte har endog invitert alle som ønsker å delta (Hanssen og Hovik 2013). Hanssen og Hoviks studie (2013) viser at man harklart å mobilisere mange typer av private aktører gjennom referansegruppene – organiserte interesser, bedrifter og næringsinteresser som sitter på betydelig kompetanse og kunnskap. Inntrykket er at det er lagt vekt på å sikre representasjon fra både de som har direkte interesser i bruk og forvaltning av vannressursene og de som er mer indirekte berørte. Den høye andelen av bedrifter er overraskende, i og med at europeiskforskning viser at denne gruppen er vanskeligst å trekke med (Carter og Howe 2006).

Hvordan blir de så involvert? I Hanssen og Hoviks artikkel fra 2013 presenteres funn fra en spørreundersøkelse til referansegruppene (se omtale i kapittel 2). Her spørres deltakerne om hvordan de har deltatt i arbeidet, og svarene presenteres i figuren under.

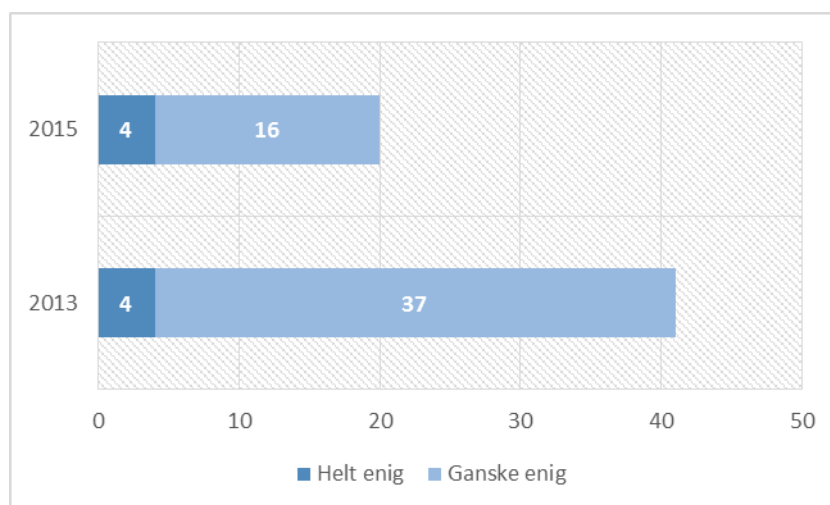
Figur 11:1 *Andel som oppgir at de deltar i arbeidet i vannregionen gjennom å komme med innspill i ulike deler av arbeidet (prosent, N=2013, «vet ikke» utelatt fra figur) (fra Hanssen og Hovik 2013:325).*



Figuren viser hvordan deltakerne mener referansegruppen fungerer som konsulterende organ. Svært mange har gitt innspill. Så mange som 38 prosent oppgir at de flere ganger har avgitt høringsuttalelser, like mange at de har kommet med innspill i spesielle saker. Over halvparten har også en eller flere ganger kommet med innspill til utarbeidelsen av vesentlige spørsmål. Færre, 19 prosent, har bidratt til klassifiserings- og karakteriseringsarbeidet. Det er ikke blitt gjennomført en tilsvarende survey på slutten av planfasen (2015).

Vi har imidlertid spurt deltakerne i vannregionutvalgene (VRU), både i 2013 og 2015, om hvordan de vurderer involveringen av referansegruppene. Resultatet vises nedenfor.

Figur 11:2: *I hvor stor grad mener du den regionale referansegruppen er blitt tilstrekkelig involvert i vannforvaltningsarbeidet? (VRU, 2013, N=301, 2015, N=231).*

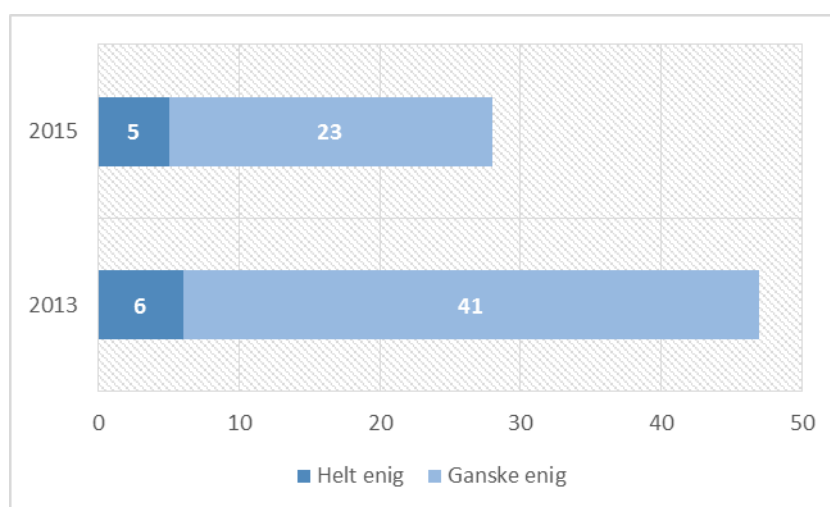


Figuren viser at det er en vesentlig mindre andel som opplever at referansegruppen i tilstrekkelig grad har vært involvert i vannforvaltningsarbeidet i 2015 enn i 2013. Dette kan være en indikasjon på at referansegruppene i mindre grad er blitt trukket med i de viktige fasene med utarbeidelse av miljømål, tiltaksanalyse og tiltaksprogram. I de åpne spørsmålene forklarer enkelte av respondentene dette med at tidspresset i planprosessen har vært så stort at det har vært vanskelig å involvere referansegruppen på en tilfredsstillende måte.

Andre igjen peker på skala-spørsmålet, at vannregionnivået gir for store enheter. Dette fører til at antallet aktører som dermed er relevant å invitere inn blir svært høyt, og at gruppene blir mindre håndterbare i planprosessen. Men de kan også være store i ren geografisk utstrekning, og dermed ikke ha det samme potensialet for å mobilisere sivilsamfunnsaktører rundt lokal tilhørighet. Som en av respondentene svarte;

Regional referansegruppe har vært mindre aktiv i min region. Involveringen har i stor grad skjedd på vannområdenivå og med saksmøter om konkrete problemstilling. På regionsnivå blir gjerne enheten for stor.

Figur 11:3: *I hvor stor grad mener du den regionale referansegruppen inkluderer alle relevante parter/interesser i arbeidet med å nå miljømålene?*



Figuren viser at det er vesentlig færre i 2015 enn i 2013 som vurderer at alle relevante parter eller interesser er inkludert i arbeidet med å nå miljømålene. Tidlig i planprosessen, i 2013, var nesten halvparten enig, mens under en tredjedel sa seg enig i 2015. Dette er altså samme tendensen vi så overfor, at en mindre andel er fornøyd med medvirkningen og bredden i deltakelsen i siste del av plansyklusen på 6 år.

På spørsmålet om det var aktører som burde vært representert i den regionale referansegruppen, så er det mange av respondenter som trekker frem at grunneierne ikke er representert. Som en av dem uttrykker;

En regional referansegruppe kan vanskelig representere grunneiere. Spesielt i dette arbeidet har slik som grunneierlag og elveeierlag liten mulighet til å delta på regionalt nivå. Når det gjelder lag/organisasjoner som har fylkeslag, så er det få fylkeslag som engasjerer seg - det er et paradoks (fra VRU-survey 2015).

Grunneiere og grunneierlag trekkes her frem som aktører som ikke trekkes inn i nettverkene (VRU og VOU) eller i referansegruppene.

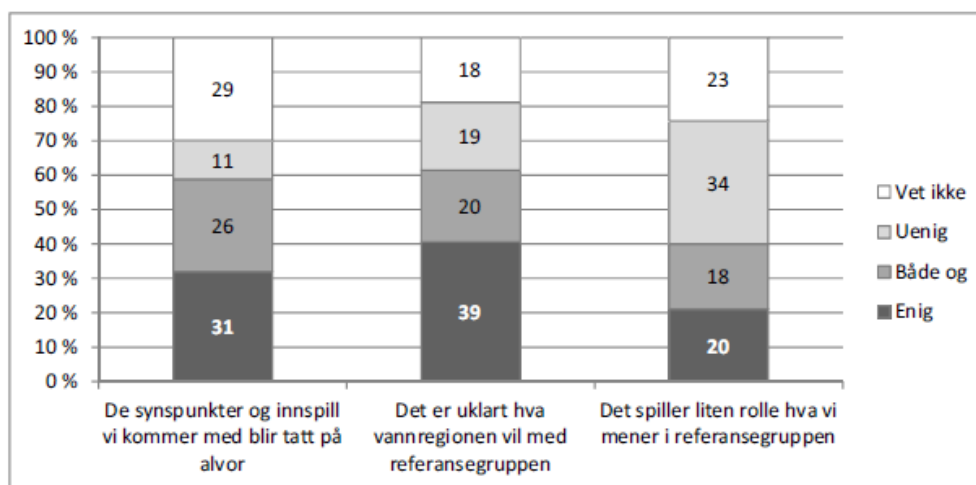
Dette er aktører som i stor grad kan bli berørt av tiltak i tiltaksprogrammet.

Sammenliknet med Miljødirektoratets survey, hvor man spørres om «Arbeidet med regionale vannforvaltningsplaner sikrer åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser (i tråd med § 1.1 i pbl)», så er tallene lavere. I Miljødirektoratets survey sier over 60 prosent seg enig (Miljødirektoratet 2016). Det høye tallet her kan skyldes at spørsmålet er mer uspesifikt, og favner flere aspekter.

11.3 Har referansegruppene innflytelse på planarbeidet?

Det er altså en stor andel av deltakerne i referansegruppene som oppgir at de har kommet med innspill i den første delen av forvaltningsplanprosessen (frem til 2013). Opplever så deltakerne at deres innspill blir tatt på alvor og har noe å si for planarbeidet? Figuren nedenfor viser hvordan de stiller seg til tre påstander som på ulikt vis sier noe om innflytelse.

Figur 11:4 Referansegruppedeltakernes vurdering av innflytelse (2013, N=103).



Figuren viser at rundt en tredjedel av deltakerne opplever at deres innspill og synspunkter blir tatt på alvor. Det har trolig

sammenheng med at svært mange, hele 39 prosent, rapporterer at det er uklart hva vannregionen vil med referansegruppen. Når hensikten med å trekke dem inn er uklar, kan man lett få et inntrykk av at innspill man kommer med ikke blir tatt på alvor. Det er imidlertid bare 20 prosent som mener det spiller liten rolle hva de mener i referansegruppen (siste søyle).

Når vi analyserer tallene nærmere finner vi noe, men ikke mye, variasjon etter type virksomhet (Hanssen og Hovik 2013: 327). Nærings- og interesseorganisasjoner opplever i størst grad at deres innspill blir tatt på alvor (36 prosent), mens bedrifter i minst grad rapporterer det samme (28 prosent).

11.4 Medvirkning utenfor referansegruppene

Intervjumaterialet viser at interesseorganisasjoner, lag og foreninger har engasjert seg i vannforvaltningsspørsmål utover deltakelse i referansegruppene. Både graden av engasjement samt hvordan det jobbes varierer antakelig betydelig fra organisasjon til organisasjon.

En organisasjon som har engasjert seg gjennom et ganske bredt spekter av aktiviteter er Landssammenslutningen av Vannkraftkommuner (LVK), som jobber for å ivareta medlemskommunenes interesser i spørsmål som har å gjøre med blant annet kraftutbygging og naturmiljø. I vannforskriftarbeidet har LVK jobbet lokalt for kommunene gjennom å tilby kompetanseutvikling, og ved å støtte individuelle kommuner i enkeltsaker, for eksempel knyttet til vilkårsrevisjoner i et regulert vassdrag. Nasjonalt deltar LVK i nasjonal referansegruppe, og var dessuten én av 7 organisasjoner som klaget Norge inn til Eftas overvåkningsorgan (ESA) for det de oppfattet som brudd på vanndirektivet.

Også Naturvernforbundet er et eksempel på en organisasjon som gjennom sine regionale kontorer har engasjert seg lokalt i enkeltsaker i samarbeid med kommuner. Arbeidet omfatter intern skoloring, direkte kontakt og samarbeid med kommuner om konkrete saker, skriving av brev og lobbyvirksomhet overfor regulanter, foruten å delta i referansegruppemøtene. Noen steder har man lyktes i å sette ned såkalte prosjektgrupper, for eksempel i

forbindelse med behandling av vilkårsrevisjonssaker for vannkraft, hvor representanter fra Naturvernforbundet har fått delta. Én representant forteller:

«Det som er bra med direktivet er at det understreker medvirkning så sterkt som de gjør (...) Det er en positiv vilje til at de frivillige organisasjonene skal være med, men når det gjelder reell tilrettelegging så er ikke den god nok. Det er så mange offentlige myndigheter som skal ha et miljøansvar og de møtes på dagtid og det kan ikke vi, og da blir det vanskeligere å komme inn i kjernen» (03.12.2012).

Relevant for spørsmålet om medvirkning fra sivilsamfunnet er dessuten at for vanddirektivet har de frivillige organisasjonene vært forholdsvis aktive med å fremme klagesaker overfor ESA. Siden vanddirektivet trådte i kraft i Norge i 2007 har frivillige organisasjoner klaget Norge inn til ESA for mulig brudd på vanddirektivet i hele tre saker, noe som kan sees på som ganske høy aktivitet.

11.5 Oppsummering

Surveyen til referansegruppene (2013²³) og VRU-deltakerne (2013 og 2015) indikerer at referansegruppen faktisk fungerer som konsulterende organ. Svært mange av deltakerne i referansegruppene har gitt innspill (rundt halvparten), i fasen med utarbeidelsen av «vesentlig spørsmål». Men det kan se ut til at man ikke har arbeidet godt nok med å involvere referansegruppene i alle fasene av plansyklusen. I spørreundersøkelsene til VRU-medlemmene ser vi en klar nedgang fra 2013 til 2015 i andelen som vurderer om referansegruppene har vært tilstrekkelig involvert (fra 41 til 20 prosent), og om relevante aktører er med i referansegruppene (fra 47 til 28 prosent).

For organisasjonene er det viktig at medvirkningen deres fører til noe; at de blir tatt på alvor, at deres erfaringer og lokalkunnskap tas med og at dere synspunkt og interesser blir tatt

hensyn til. Vår undersøkelse fra 2013 (Hanssen og Hovik 2013) viser at relativt mange mener dette skjer i liten grad. Deltakerne

²³ Det er ikke blitt gjennomført en tilsvarende survey på slutten av planfasen.

opplever at det er uklart hva myndighetene vil med referansegruppen. Dette er i tråd med funn fra andre land. Svenske studier finner at det er knyttet mye usikkerhet til hva som er hensiktsmessige roller og former for involvering av berørte (Hammer mfl. 2011:217; Eckerberg mfl. 2012: 17–18).

En kan derfor spørre seg om regionale referansegruppen først og fremst ivaretar en mer symbolsk funksjon, for å vise overfor overordnede myndigheter og EU at man ivaretar forventingene om deltakelse fra berørte, uten at en er forberedt på å ta inn over seg følgene av medvirkningen. Også i andre europeiske land har man ropt varsko om manglende vilje til å la medvirkning få virkning (Slavikova og Jilkova 2011).

12 Hovedfunn og forbedringspunkter

Kan vi så svare på spørsmålet på forsiden av rapporten, om man gjennom den nye vannforvaltningen nå er «sammen om vannet»? Utgangspunktet vårt har vært å se på den nye vannforvaltningen som en sekundærstruktur, som har som formål å kompensere for uheldige effekter av den tradisjonelle sektoriserede forvaltningsstrukturen som utgjør primærstrukturen (hvor miljøhensyn skal ivaretas etter sektoransvarsprinsippet). Mens primærstrukturen er preget av en tradisjonell, hierarkisk styringslogikk, er sekundærstrukturen preget av en nettverkslogikk. Begge eksisterer parallelt og er ment å samspille. Forutsetningene for godt samspill er at alle aktører ser sine mangefasetterte roller i dette forvaltningslandskapet, men også at de ulike styringsstrukturenes målsetninger, regler og praksis justeres til å kunne spille godt sammen. Vårt hovedfokus har vært å få bedre innsikt i hvordan dette samspillet fungerer, og hvordan det eventuelt kan tilrettelegges for. I det siste kapitlet skal vi oppsummere de viktigste observasjonene fra spørreundersøkelsene og de kvalitative intervjuene.

12.1 Har vannforvaltningen ført til policy-integrering; deltakelse, forpliktelse og atferdsendring?

For å få vannforvaltningen til å fungere etter hensikten, forutsetter dette at alle de relevante aktørene legger inn tilstrekkelige organisatoriske ressurser i planprosesser og tiltaksgjennomføring. I kapittel 5 så vi på hvordan VRU-deltakerne som representerte kommuner, fylkeskommuner og regional stat opplevde at deres

virksomhet hadde deltatt i arbeidet. Her var et klart flertall av alle aktørgruppene enige i at de hadde deltatt på lik linje med andre relevante aktører, og lagt tilstrekkelig innsats i planarbeidet. Likevel så vi en betydelig forskjell mellom de som var «helt enig» i påstandene, hvor det generelle bildet er at fylkeskommunale aktører er mest enige, mens regional stat og kommuner har lavere andel. Fra intervjuene og casestudiene styrkes denne tendensen til at det har vært utfordrende å få enkelte av de regionale statlige myndighetene til å prioritere tilstrekkelig tid og ressurser på planarbeidet.

Utfordringene synes særlig å være knyttet til kunnskapsinnhenting, og har resultert i at flertallet av aktører stiller spørsmålsteget ved om kunnskapsgrunnlaget for planene er godt nok. Også i KLDs begrunnelse for hvorfor de i siste instans har gått inn og endret regionale vannforvaltingsplaner²⁴ bygger på argumentet om utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag.

Flertallet av relevante myndigheter rapporterer at de har deltatt i utarbeidelsen av forslag til miljømål, tiltaksanalyser og tiltaksprogram. Når det gjelder miljømål er det størst andel fra regionale statlige myndigheter som rapporterer om at de har vært aktive. Dette er ikke overraskende, da vannforskriften sier at det er de ulike myndighetene som «innenfor sine ansvarsområder har ansvar for å utrede forslag til tiltak, samt å utrede premissene for fastsettelse av miljømål» (§ 22). Når det gjelder tiltaksanalysene vurderer kommunene innflytelsen over tiltaksanalysen som noe dårligere enn det som er tilfelle for de andre, men forskjellene er små. Fylkeskommunenes representanter har størst tro på tiltaksprogrammets tilstrekkelighet for å nå miljømålene innen 2021, mens skepsisen er noe større blant kommunene og sektormyndighetene. Kvalitative oppfølgingsintervjuer indikerer at enkelte sektormyndigheter, altså «tiltaksmyndigheter» ikke vektlegger arbeidet med tiltaksprogrammet på grunn av dets manglende forpliktende status.

²⁴ For eksempel fra KLDs svar til Troms fylkeskommune (brev datert 14.10.2016). «Departementet har gjort en vurdering, ut fra informasjon fra vannnett, om det finnes naturlige kystvannsføremønstre der det er sannsynlig eller usikkert om det bør utføres tiltak, på grunn av maritim infrastruktur på grunn av mudring, for å oppnå god miljøtilstand. Det er gitt utsatt tidsfrist fordi det ikke er praktisk gjennomførbart å framskaffe den nødvendige kunnskapen og dermed gjennomføre eventuelle tiltak innen 2021.»

Det vi har vært mest spent på i studiene, er hvorvidt vannforvaltningens målsetninger (altså sekundærstrukturens målsetninger) har gitt seg utslag i hvordan man arbeider innenfor sektormyndighetene (primærstrukturen)? I kapittel 7 undersøkte vi hvorvidt aktørene rapporterte om endret adferd eller praksis i *egen* sektor. En relativ stor andel av alle aktørgruppene rapporterer om endringer i sin virksomhets praksis. Nesten halvparten av fylkeskommuneaktørene rapporterer om endring i målstrukturen til egen virksomhet, mens en tredjedel av de andre aktørene rapporterer om det samme. Det som i minst grad oppleves å være endret er målstrukturen på nasjonalt nivå. Likevel ser vi at nesten en tredjedel av regionale statlige aktører rapporterer om dette, noe som er en relativ stor andel. Samtidig ser vi at nesten 40 prosent av regionale statlige aktører opplever en endring i politisk fokus og prioritering, og hele 45 prosent av dem rapporterer om endringer i prioritering av tiltak. Rundt 40 prosent av de andre aktørene rapporterer også om endringer i prioritering av tiltak. Likeså rapporterer en stor andel av fylkeskommuneaktørene (43 prosent) om endring i politisk fokus og prioritering, mens en tredjedel av kommunene gjør det samme.

Alt i alt gir disse svarene et bilde av at vannforskriften har ført til en relativ sterk policyintegrasjon. Likevel gir andre funn i rapporten, samt tidligere publikasjoner fra prosjektet (Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Stokke og Indset 2012), grunn til å hevde at inntrykket må modereres noe. Disse funnene gir likevel grunn til en forsiktig optimisme, og kan tyde på at de siste planfasene kan ha ført til økt bevisstgjøring hos mange myndighetsaktører.

12.2 Har vannforvaltningssystemet fått en hensiktsmessig organisering – som muliggjør gode prosesser?

Opplevs så organiseringen av arenaer og prosesser som hensiktsmessig for å nå det overordnede målet om godt vannmiljø?

Alt i alt, så er hovedinntrykket fra studien at aktørene opplever at de etablerte arenaene (vannområdeutvalg og vannregionutvalg) og prosessene er hensiktsmessige. Totalt sett sa et flertall på 52 prosent seg enig på direkte spørsmål om dette, og oppfatningene

har endret seg i en betydelig mer positiv retning fra 2013 til 2015 (for eksempel gikk andelen fra regional stat opp fra 41 til 58 prosent).

Når vi studerer hver fase av prosessen, og tiltroen til det som kommer ut av hver av disse fasene, blir bildet noe mer nyansert. Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget, viser surveyen at selv om det er under ti prosent som i stor grad mener det er tilstrekkelig – så er det totalt omtrent 60 prosent som er positive når man inkluderer «i noen grad». På spørsmålet om kunnskapsgrunnlaget i stor grad gir tilstrekkelig grunnlag for å velge ut tiltak som vil føre til å nå miljømålene innen 2021 er andelen enda større (totalt 78 prosent). Disse funnene er i overensstemmelse med Miljødirektoratets survey. Leser man gjennom de 726 høringsuttalelsene til planene, så mener flertallet at kunnskapsgrunnlaget burde ha vært bedre. Det kan dermed se ut til at kunnskapsinnhenting, evt for høye forventningene til hva som skulle vært frembrakt og systematisert av kunnskap, fører til svakere tillit til vannforvaltningsplanene enn hva som er ønskelig.

Det er også positive holdninger til tiltaksprogrammene, og et klart flertall som opplever at dette inneholder tilstrekkelige tiltak til å nå miljømålene innen 2021. Flertallet mener i tillegg at det gir god oversikt over vannmiljøinnsatsen i den enkelte sektor, gir arbeidet politisk tyngde og fungerer godt som styringsredskap.

I hvor stor grad opplever så aktørene at vannforvaltningsarbeidet, totalt sett, bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt og at hensynet til vannmiljø blir bedre ivaretatt i hver sektor?

Spørreundersøkelsen får her frem en positiv holdning hos alle aktørgruppene til potensialet for måloppnåelse, både når det gjelder om vannmiljøet blir bedre på sikt, og om arbeidet bidrar til at hensynet til vannmiljø blir bedre ivaretatt i hver sektor. Selv om det er variasjon mellom gruppene, med lavest andel fra regional stat, så er den største overraskelsen hvor samstemte gruppene er. Et flertall av alle gruppene, over 60 prosent også fra regional stat, har en positiv oppfatning av vannforvaltningens bidrag til å bedre vannmiljøet. Et klart flertall mener at vannforvaltningsarbeidet bidrar til at vannmiljøet blir bedre ivaretatt i hver sektor, og her er variasjonen mellom aktørgruppene enda mindre. Dette er et svært viktig spørsmål, i og med at miljøansvaret i Norge primært følger *sektoransvarsprinsippet* – så også i vannforvaltningen. Det er altså

sektormyndighetene selv som skal ta ansvaret for å ivareta miljømål innenfor egen sektor. Også når det gjelder spørsmålet om inndelingen i nedbørsfeltbaserte enheter tilfører vannforvaltningen et mer helhetlig perspektiv, er aktørgruppene positive, og samstemte. Her ser vi i tillegg en liten økning mellom 2013 og 2015 for regionale statlige myndigheter og kommuner.

Er det noe våre studier har belyst, så er det betydningen av god rolle- og systemforståelse blant de som innehar *koordinatorkfunksjonene* i vannforvaltningen. Å ha gode koordinatører av vannregioner og vannområder er viktig for resultatet av arbeidet. At koordinatorene i de to mest komplekse regionene spiller en aktiv brobyggerrolle, synes å være en viktig (del-) forklaring på hvorfor disse regionene har lyktes så godt som de har med *både* samordning og politisk forankring (se kapittel 8). Dette er i overensstemmelse med hva som påpekes i europeiske studier av vannforvaltning etter vanndirektivet. I studier av den franske vannforvaltningen finner Richard-Ferroudji (2014:1) at koordinatorene må være som en “transdisciplinary engineer capable of dealing with negotiation, cooperation or communication issues». Det holder altså ikke bare å være miljøforvalter – man må ha stor systemforståelse og evne å være flernivåforhandler, og være en oversetter mellom ulike faglige verdener – og verden for øvrig. I Richard-Ferroudjis studie er det nettopp beskrivelsene av trekk ved brobyggerrollen som legges vekt på, nærmere bestemt evne til å skape godt samarbeidsklima, belyse temaet for de politiske beslutningstakerne og det å oversette forskjellige perspektiv og synspunkter (Richard-Ferroudji 2014:4).

12.3 Har vannforvaltningen bidratt til helhetstenking og bedre samordning?

I dag er planlegging en av de viktigste samordningsmekanismene for å sikre at sektorhensyn sees i sammenheng, og av den grunn har man definert vannforvaltningsplanen som en regional plan etter plan- og bygningsloven (2008). I forarbeidene til loven understrekes det at det har stor verdi å se regional planlegging som en felles arena; «Det trengs gode mekanismer for å kunne se de forskjellige sektorene og interessene i sammenheng, avveie dem mot hverandre og foreta beslutninger ut fra allsidige og langsiktige

vurderinger» (NOU 2003:14, 58-59). Plansystemet er ment å være en felles arena som skal sikre åpne og mer legitime avveinings- og prioriteringsprosesser, men også samordning mellom sektormyndigheter. Her er det viktig å minne på at samordning skal sikres gjennom to mekanismer; *samordning ex ante* og *samordning ex post*. Med *samordning ex ante* menes at planlegging skal være en felles arena hvor aktører bringer de hensyn de skal ivareta til torgs, og at disse brynes, veies og prioriteres mellom. En av de viktigste oppgavene deltakerne har er å være tilstede på arenaen og belyse konsekvensene av ulike tiltak, plangrep etc for «sine» hensyn. Om de ikke er tilstede kan de heller ikke ivareta denne viktige funksjonen. Tilstedeværelse sikrer altså at hensynene er ivaretatt – eller i hvert fall er avvleid – i det omforent resultatet.

Med *samordning ex post* menes den samordningseffekten planen har i etterkant av vedtak, nærmere bestemt lojaliteten og viljen til å legge resultatet til grunn for sektorbeslutninger (innenfor sitt eget myndighetsområde). Dette krever som regel eierskap til et omforent resultat.

I de kvalitative intervjuene opplever de aller fleste aktørene at det har *stor verdi* at alle sektorområder som påvirker vannmiljø er på samme planarena. Det er også overraskende stor enighet om at det er en styrke at disse avveiningene- og prioriteringene gjøres i en *regional* kontekst, for bedre å tilpasse nasjonal politikk til regionspesifikke kontekster og forutsetninger. Selv om aktørene i noen tilfeller mener at det er uheldig at dilemmaer er desentralisert ned til regionalt nivå, så er hovedinntrykket at den regionale arenaen er i stand til å gjøre avveiningene på en god måte og med en *regional følsomhet* som ikke det nasjonale nivået har. Mange gir derfor uttrykk for at vannforvaltningen styrker det regionale og lokale demokratiet. I noen tilfeller må likevel avgjørelser skyves oppover igjen, fordi det krever en avveining mellom motstridende sektormål som departementene ikke har avklart på forhånd. Det er en stor andel av aktørgruppene som opplever målkonflikt, og et klart flertall – nesten tre av fire - mener at manglende nasjonale avklaringer mellom motstridende sektormål kompliserer det regionale arbeidet. Det kan derfor være grunn til å tro at den regionale samordningen ville vært mye mer effektiv om man hadde fått til mer nasjonale avklaringer. Her oppgis for eksempel målet om 20 prosents produksjonsøkning i landbruket som uforenelig

med vannforskriftens miljømål (Hanssen, Hovik og Hundere 2014).

I forsøket på å fange *hva slags samordning* som inntreffer, så utformet vi en trapp med ulike nivåer av samordning. Alt i alt viser funnene fra spørreundersøkelsen svært positive samordningsresultat, særlig knyttet til de nederste trinnene på samordningstrappen. Et klart flertall i alle aktørgruppene rapporterer om at vannforvaltningsarbeidet har ført til *informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling (trinn 1)*, og andelen har økt fra 2013 til 2015. Tilsvarende økning ser vi hos alle grupper på spørsmålet om vannforvaltningsarbeidet har ført til *utvikling av felles virkelighetsforståelse og problemforståelse (trinn 2)*. Alt i alt tolker vi den økende andelen av kommunale og statlige aktører som rapporterer om opplevd samordning som at de siste fasene av plansyklusen har bidratt til større anerkjennelse av planprosessenes samordningsgevinst. Inntrykket styrkes av de kvalitative intervjuene, hvor mange kommer med eksempler på ulike former for samordningsgevinst. Det disse funnene til sammen sier oss, er at arenaene som er opprettet i vannforvaltningen i større og større grad har utviklet seg til å bli *lærende arenaer*. De bidrar dermed med en læring på tvers av sektorgrenser som tradisjonelt har vært vanskelig å få til, en læring som er en nødvendig betingelse for å ivareta en helhetlig vannforvaltning.

Likevel mener vi at det ligger et mye større lærings- og samordningspotensial i organisasjonsstrukturen, og at dette burde vært tatt ut. *Samordning ex ante* har ikke vært god nok, fordi viktige virkemiddelaktører ikke i tilstrekkelig grad har vært med i planarbeidet. Dette gjelder særlig statlige aktører, både direktorater og regionale statlige myndigheter. Manglende deltakelse har igjen gått ut over kunnskapsgrunnlaget, og svekket muligheten for regional samordning og regionalt tilpassede tiltak. Et av de tydeligste eksemplene på dette er forvaltningens arbeid med fiskeoppdrett. Funnene fra studiene våre indikerer at departementene ikke i tilstrekkelig grad har gjort sitt for å legge til rette for at samordning kan skje i planarbeidet. Departementene har ikke brukt alle sine styringsmuligheter til å få sine regionale ledd til å delta. De har heller ikke i tilstrekkelig grad sikret at mandatet til sine (direktoratenes) regionale ledd har vært avklart, og har ikke i tilstrekkelig grad støttet opp under regionale løsninger (se Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Indset og Stokke 2015). Ei

heller har de sørget for avklaring mellom potensielle nasjonale målkonflikter i forkant av planprosessene. KLDs godkjenning av de regionale vannforvaltningsplanene, hvor de endret flere av miljømålene og tidsfristene i mange vannforvaltningsplaner, er et eksempel på avklaringer som burde vært gjort underveis i planprosessen - ikke i godkjenningsfasen i etterkant.

Resultatene i kapittel 6 indikerer at de viktigste arena for å avklare målkonflikter *ikke* er arenaene på nasjonalt nivå, men derimot på regionalt og subregionalt nivå (vannområder). Dette styrker inntrykket vi allerede har av at samordningsevnen er minst på departementsnivå og øker jo lengre ned man kommer. De regionale planprosessene har dermed vært spydspisser i arbeidet med å gå inn i - og håndtere - betente nasjonale målkonflikter. Vannregionmyndighetene har i mange tilfeller orkestret dette på en forbilledlig måte. Slik sett har nasjonalt nivå mye å lære av de regionale vannforvaltningsplanprosessene. Funnene fra studiene våre styrker argumentet for at det må settes av tilstrekkelige ressurser for å organisere arbeidet på de regionale (vannregionnivået) og subregionale arenaene (vannområdenivået).

Nå det gjelder *samordning ex post*, så vil denne naturlig være svekket av manglende samordning *ex ante*. Med manglende deltakelse er det ikke gitt at sektormyndighetene og kommunene har tilstrekkelig eieforhold til planen. Dette kan igjen ha effekter for viljen til å sikre iverksettingen av de tiltak som planen og handlingsprogrammet legger opp til. Det er ikke gitt at planen vil føre til samordning av sektormyndighetenes virkemidler for å nå målene, for forpliktelsen varierer hos ulike aktører.

Spørreundersøkelsen viser at det er stor variasjon mellom aktørgruppene i hvor forpliktende de opplever at vannforvaltningsplanen er (forpliktelsesparagrafen), hvor de regionale statlige aktørene gir uttrykk for langt mindre forpliktelse til å følge opp miljømålene og foreslåtte tiltak enn de andre aktørgruppene. Funnene er slik sett i tråd med generelle samordningsutfordringer mellom sektormyndigheter, for eksempel i arealplanleggingen, regional og lokal utvikling og folkehelse (Hofstad og Hanssen 2015, 2016). De indikerer også et stort behov for at sekundærstrukturens mål må integreres tettere – og løftes mer opp - i primærstrukturens målhierarki.

Et av de tydeligste funnene er likevel en opplevelse hos alle aktørgrupper om at vannforvaltningen, som baserer seg på en nedbørsfeltorientert tenkning, har tilført *et mer helhetlig perspektiv*. Aktørene opplever også at det er behov for å styrke dette helhetlige perspektivet.

12.4 Er vannforvaltningen tilstrekkelige politisk forankret regionalt og lokalt?

Undersøkelsene våre viser at kun et mindretall av aktørene opplever at arbeidet har vært *tilstrekkelig* politisk forankret. Særlig urovekkende er det at så få opplever at arbeidet er lokalpolitisk forankret (altså i kommunestyrene). Bare en tredjedel rapporterte dette i 2013, og i 2015 er tallene lavere (28 prosent). Tallene for politisk forankring på fylkesnivå er høyere, 46 prosent for begge år. Disse funnene tyder på at vannforvaltningsplanprosessene ikke i tilstrekkelig grad har klart å involvere lokalpolitikken, og at man i neste planperiode bør arbeide mer systematisk med dette. Politisk forankring av denne typen prosesser er viktig for å sikre at forvaltningsplan og tiltaksprogram er i tråd med ønskene til de folkevalgte på kommune- og fylkesnivå – og for å sikre gjennomføring av nødvendige tiltak. Studiene våre indikerer at det er en sammenheng mellom lokal og regional politisk forankring og integrering av vannforskriftens miljømål (Hovik og Hanssen 2016, Hedelin 2008). Vannforvaltningen er underordnet det tradisjonelle hierarkiske og sektorbaserte styringssystemet i Norge, og kan derfor forstås som en sekundærstruktur som er ment å motvirke uønskede effekter av primærstrukturen (sektorisering, vanntette skott etc). Politisk forankring synes å være en viktig faktor for å oppnå at sekundærstrukturen integreres i primærstrukturen på en god måte.

EUs vanddirektiv er et av de første direktivene som eksplisitt krever høy grad av deltakelse av ikke-statlige aktører i gjennomføringen. Direktivet sier at det skal legges til rette for offentlighet, aktiv medvirkning og deltakelse i vannforvaltningen. Mange ideelle organisasjoner og private aktører forstås som viktige berørte parter, men får er representert i de nevnte nettverksarenaene. Studiene våre indikerer at referansegruppen faktisk fungerer som konsulterende organ, for eksempel ved at

nesten halyparten av deltakerne i referansegruppene har gitt innspill i fasen med utarbeidelsen av «vesentlig spørsmål». For organisasjonene er det imidlertid viktig at medvirkningen fører til noe; at de blir tatt på alvor, at deres erfaringer og lokalkunnskap tas med og at deres synspunkt og interesser blir tatt hensyn til. Relativt mange mener at dette i liten grad skjer. Grunneiere og grunneierlag nevnes spesielt blant aktører som ikke trekkes inn i nettverkene eller i referansegruppene. Dette er aktører som i stor grad kan bli berørt av tiltak i tiltaksprogrammet. Deltakerne opplever at det er uklart hva myndighetene vil med referansegruppen. En kan derfor spørre seg om regionale referansegruppen først og fremst ivaretar en mer symbolsk funksjon, for å vise overfor overordnede myndigheter og EU at man ivaretar forventningene om deltakelse fra berørte, uten at en er forberedt på å ta inn over seg følgene av medvirkningen.

12.5 Forbedringspunkter

På bakgrunn av funnene i våre studier, samt andre studier og erfaringsnotater fra vannforvaltningsarbeidet, vil vi her oppsummere noen forbedringspunkter for det videre vannforvaltningsarbeidet.

12.5.1 Sektormyndighetene må få større forståelse for vannforvaltningen som et plan- og styringssystem

Denne rapporten har vist at den nye vannforvaltningen i Norge fungerer etter intensjonene, og at arenaene som er etablert har begynt å fungere som lærende og samordnende arenaer. For å ta ut mer av det potensiale vi mener ligger i den valgte organisasjonsmodellen, kreves imidlertid en større forståelse for vannforvaltningen som et sekundærsystem som skal spille sammen med primærstrukturen (sektormyndighetene).

Voulvoulis et al (2017) etterlyser en større systemforståelse i de ulike statenes implementering av vanndirektivet. Han mener «It requires in-depth understanding of catchments and management that is aligning human-nature interdependencies with the goal of improving the system as a whole, under an ecological vision that considers human activities as a source of disturbance and water

quality degradation” (Voulvoulis et al. 2017). Vanndirektivet forutsetter at “competent authorities and all relevant parties to define their system of interest (catchment) and have a more tailored understanding of its conditions. This was a pre-requisite for river basin management, away from the standardised instructions of traditional water policies, often not relating to the catchments... The pressure and impact assessment that underpins the development of PoMs not only considers the influence of multiple sectors but also facilitates the integration of freshwater policy objectives that were once treated in isolation thereby driving the need to treat water management from an integrated systems perspective (Voulvoulis et al. 2017:359-61).

Vi vil legge til at det krever en større forståelse av hvordan koordinering gjennom flernivånettverk foregår (Bouckart et al 2010), og hva som er forutsetningene for at det skal kunne fungere. Med utgangspunkt i at vannforvaltningen er et sekundærsystem som skal spille sammen med primærstrukturen (sektormyndighetene), så er viktige forutsetninger:

a) Moderorganisasjonene (departementer og direktorater) må:

- **Avklare handlingsrommet til «sine» representanter på arenaene (regional stat).** Dette for å sikre at representantene ikke går utover sitt mandat, for eksempel går med på fremforhandlede løsninger som departementene ikke kan gå god for (noe som skjedde i vannregion Glomma, beskrevet i Hanssen, Hovik og Hundere 2014²⁵). Også direktoratsgruppen har inkludert dette som et råd til departementsgruppen «Grenser for handlingsrom og ambisjonsnivå innen den enkelte sektor må på plass. Dette vil også bidra til en tydeliggjøring og klargjøring av det regionale handlingsrommet». Også i de åpne svarene i surveyene trekkes dette frem; «alle må bidra etter intensjonen, her må den enkelte sektor få klare

²⁵ Her ble partene på regionalt nivå enige om en tiltakspakke for å redusere påvirkningen av vannmiljøet i Haldenvassdraget, Morsa og Isesjø. Fylkesmannen brukte her av sine harde virkemidler, og innførte en forskrift for å begrense høstpløying. Landbruks- og matdepartementet instruerte så fylkesmannen om å gå bort fra kravet.

bestillinger fra sine overordnede, les departement og KS». Enkelte etterlyser en «vannlov», for å sikre en klar instruks.

- ***Sørge for at representantene faktisk deltar i de lærende og forhandlende planprosessene, for å ivareta sektorhensynene i det omforente resultat.*** Dette kan gjøres gjennom mål- og resultatstyring, «fellesføringer», direkte styringssignaler gjennom tildelingsbrev etc.
- ***Ha miljøkompetanse tilgjengelig i sin organisasjon***
Selv om fagkompetansen finnes hos den enkelte myndighet, indikerer datamaterialet at det ikke settes av tilstrekkelige ressurser til arbeidet i virksomhetsplanleggingen. Spesielt opplever sektormyndighetene selve deltakelsen i planprosessene samt arbeidet med å få på plass et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, som ekstraarbeid. En fare ved sekundærstrukturer er at de ikke blir tilstrekkelig tilgodesett i virksomhetsplanleggingen, og at dette arbeidet blir «tilleggsarbeid» som den enkelte selv må ivareta. De kvalitative intervjuene indikerer at det ikke settes av tilstrekkelig kapasitet og ressurser av ansvarlige sektormyndigheter i budsjettene.

b) At alle representanter på arenaene i vannforvaltningen (regionale statlige aktører, representanter fra kommuner og fylkeskommuner)

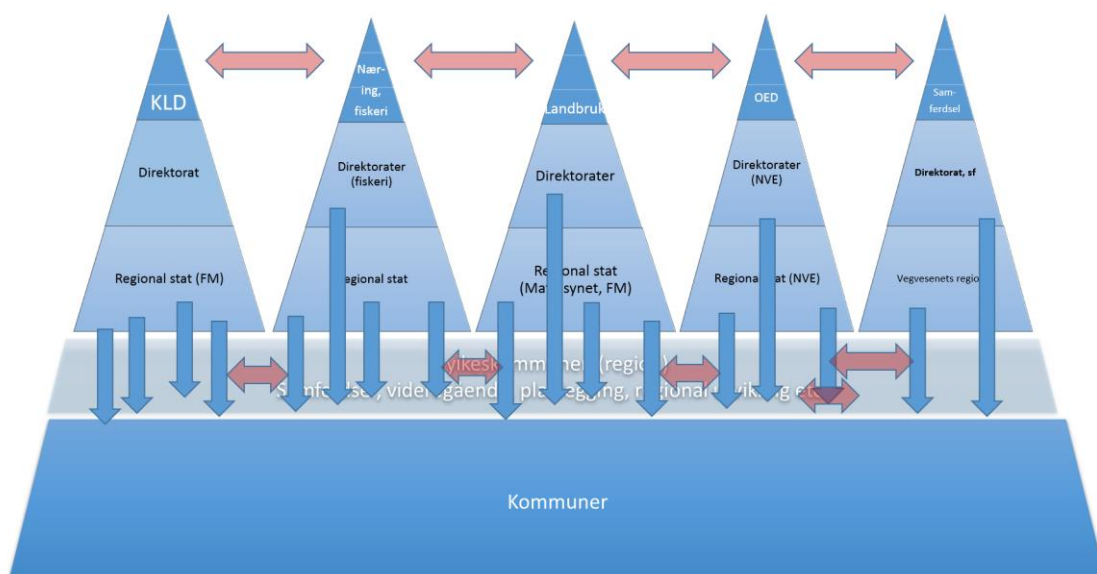
- ***Avklarer handlingsrommet de har med sin moderorganisasjon (direktorat, kommunestyre, fylkesting)***
- ***Bidrar inn på arenaen som advokat for sitt sektorhensyn,*** ser til at det i best mulig grad blir ivaretatt – men med vilje til å komme hverandre i møte i et omforent resultat.

12.5.2 Regionale planer må styrkes som koordinerende mekanismer

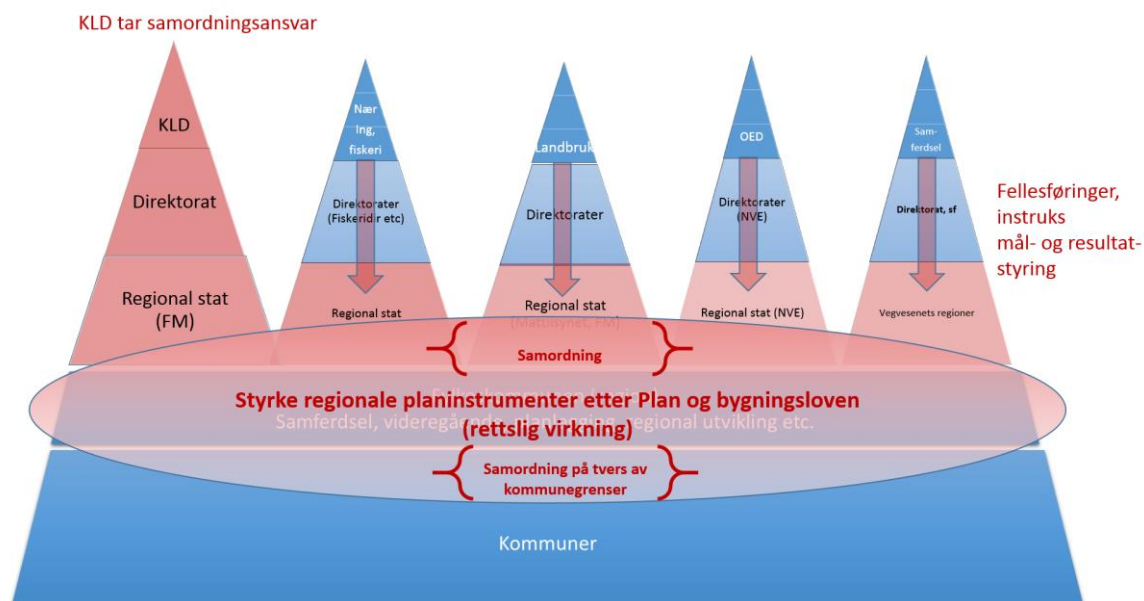
Regionale planer er hjemlet i PBL (2008) kapittel 8, og har i utgangspunktet et stort potensial for å være en samordnende mekanisme (ex ante og ex post), som vi tidligere har diskutert. I stortingsmeldingen om styrking av det regionale folkevalgte nivået (Meld. St. 22. 2015–2016) understrekes betydningen av regional plan som samordningsmekanisme, både på tvers av sektormyndigheter og forvaltningsnivåer. Likevel viser både denne og flere studier (Hofstad og Hanssen 2015, 2016) at forplikelsesparagrafen til regionale planer i praksis er for svak (§ 8-2). I vannforvaltningen understrekes dette ytterligere av Vannforskriftens §26, som sier at «Vedtak om gjennomføring av enkelttiltak som inngår i tiltaksprogrammet treffes av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning», samt av uttalelsen i *Kongl.res 2010*: «Sektormyndighetene har derfor adgang til å fatte vedtak som ikke er i samsvar med planen». Slike eksplisitte uttalelser svekker sekundærstrukturens evne til å kompensere for primærstrukturenes iboende koordineringsutfordringer.

Figuren nedenfor illustrerer dagens situasjon, preget av målkonflikter, manglende nasjonale vilje til å harmonisere/ avklare motstridende sektormål, og et fragmentert virkemiddelapparat.

Figur 12:1: *Illustrasjon av flernivåstyring med ulike styringsvirkemidler i hver sektorsøyle, uavklarte målkonflikter og fragmentert virkemiddelapparat*



På bakgrunn av en slik problemforståelse har Hanssen og Hofstad (2017, kommer) og Holth og Winge (2016) tatt til orde for en styrking av regionale planer, for å bedre deres samordningsfunksjon. Et slikt grep må imidlertid virke sammen med de grepene vi har anbefalt overfor, som gjelder styringsstrukturen innenfor hver enkelt sektorsøyle, samt hvordan samordningsdepartement bør fungere for i større grad sikre en nasjonal sektorsamordning. De anbefalte grepene kan illustreres i figuren under.

Figur 12:2: *Hvordan sikre bedre samordning?*

Fellesføringer (jfr Difi)

Fellesføringer er ifølge Difi (2014) at «samordnings-departementer kan få inn fellesføringer i alle tildelingsbrev slik at samtlige virksomheter pålegges samordningsråd fra sentralt hold, for eksempel om å ivareta et tverrsektorielt hensyn» (Difi 2014:7). Direktorsgruppen anbefaler departementsgruppen om å innføre slike fellesføringer (se dokumentet «Råd om fellesføringer for deltakelse i arbeidet med helhetlig vannforvaltning 2016-2021»). Også i de åpne svarene i surveyene ser vi at aktørene etterlyser dette «De sektorene som i lite grad deltar/ønsker å drive med sitt, må bli pålagt av deres departement til å delta», «for mer koordinering er det viktig at det stilles krav ovenfra». Slike fellesføringer kan legges inn som rettsregel i sektorlover (forpliktelsesparagraf) eller i forskrifter.

Departementene må gi tydelig instruks til sine underliggende direktorat og regionale ledd

Instruks kan være generelle, og knyttes til de regionale planprosessene:

- *om forpliktende deltakelse i regionale planprosesser*
- *og at de legger regionale planer til grunn for sin virksomhet.*

Dette bør gjøres ved at etablerte mål- og resultatstyringssystemer hos statlige myndigheter (helt ned til regional stat), systemer med tildelingsbrev etc, i større grad ta opp i seg mål om tverrsektoriell samordning, ivaretagelse av tverrsektorielle hensyn etc.

Styrke rettsvirkning av regional plan

På bakgrunn av denne studien, og studier i evalueringen av plan- og bygningsloven (Hofstad og Hanssen 2015, 2016, 2017 kommer), så argumenterer vi for at regional plan skal kunne gi særlige rettsvirkninger. For en slik plan kan de samme bestemmelser om innhold og rettsvirkning som for arealdel av kommuneplan gjelde. Man vil da få regionale planer av to typer, de retningsgivende og de rettslig bindende. Holth og Winge (2016) foreslår at slike planer blir forbeholdt konkrete temaer: Samordnet bo-areal og transport, vannforvaltning, mineralutvinning, energi og reindrift. Dette er temaer som ofte krever kartlegginger og avveining av interesser både på nasjonal, regionalt og lokalt nivå. Det er nærliggende å tro at et regionalt planarbeid med større rettsvirkning vil tvinge frem en større grad av sektorsamordning og flernivåsamordning. Den regionale planen vil i større grad kunne virke avklarende i forhold til statlige interesser enn tilfellet er i dag, og altså samordne statlige sektorinteresser inn mot kommuneplanen

Det blir imidlertid viktig å legge inn prosesskrav som sikrer at kommunene og regional stat trekkes inn i den regionale planleggingen i langt sterkere grad enn tilfellet ofte er i dag, slik at man også sikrer lokal- og regionalpolitisk forankring. Kommunen må involveres for å få eierforhold til planen. Forslagene bygger på forslaget til flertallet i planlovutvalget (NOU 2001:7, 2003:14); «Planen må forplikte staten i sterkere grad enn tilfellet er i dag. Statlige sektormyndigheter bør i større grad bruke fylkesplanen som planinstrument og knytte økonomiske virkemidler og saksbehandling til vedtatt fylkesplan» (NOU 2001: 7:199). Planene kan i tillegg forsterkes gjennom den nye modellen for «byvekstavtaler» som skal fungerer som gjennomføringsinstrument for regional plan. Slike utviklingsavtaler kan også utvikles for andre temaområder, for eksempel vannforvaltning. Vi vil imidlertid

argumentere for at avtaleinstituttet må inn i loven som gjennomføringsinstrument, for å sikre prosesskrav, innholdskrav etc, jfr. Utbyggingsavtaler i PBL (2008) § 17-1 til 17-7.

Samordningsdepartementer må ta samordningsansvaret sitt på alvor

Det primære samordningsdepartementet for planrelaterte saker er i dag Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), etter at planavdelingen ble flyttet dit for et par år siden. Her ble også ansvaret for fylkesmannsembetene lagt. Når det gjelder vannforvaltningen, er det imidlertid Klima- og miljødepartementet som har et overordnet samordningsansvar. Som vi har betonet i store deler av rapporten, viser funnene et behov for avklaring mellom motstridende nasjonale mål. Dette forutsetter at samordningsdepartementene klarer å få de relevante sektordepartementene til å ta tak i og avveie slike nasjonale målkonflikter, for å bedre forutsetningene for å komme til regionale løsninger gjennom de regionale vannforvaltningsplanprosessene.

12.5.3 Det regionale vannforvaltningsplanarbeidet må sees i sammenheng med samfunns- og arealplanleggingen regionalt og lokalt

Et av inntrykkene vi har fra studiene er at vannforvaltningsplanene i liten grad blir sett i sammenheng med regional og lokal samfunns- og arealplanlegging. Slik sett har det i liten grad skjedd en «mainstreaming» av det tverrsektorielle hensynet til god økologisk tilstand på vann – inn i kommunenes ordinære planvirksomhet. I de åpne svarene i spørreundersøkelsen er det flere som trekker frem dette, «Det er ikke nok bare å lage planer. Arbeidet må forankres i konkrete planer på kommunenivå, slik at hver enhetsleder må rapportere på konkrete tiltak.» Også i Vest-vikens saksfremlegg til styringsgruppen i vannregion Vest-Viken (5.9.2016), hvor de kommenterer den nasjonale godkjenningen, tas dette opp; «Vannregionmyndigheten har på vegne av de regionale planmyndighetene vært spesielt opptatt av at dette regionale planarbeidet ses i sammenheng med samfunns- og arealplanleggingen som skjer lokalt i kommunene og regionalt. Det er en forutsetning i et regionalt planarbeid at lokale og regionale

samfunnsmessige hensyn skal ivaretas. Kommunenes syn, i spørsmål som er viktige for lokal samfunnsutvikling forutsettes behandlet i regional plan. Vannregionmyndigheten vurderer at KLD ikke har lagt plan- og bygningslovens rammer om hensynet til lokal og regional samfunnsutvikling til grunn ved sin godkjenning» (fra saksfremlegg til politisk styringsgruppe vannregion Vest-Viken, 5.9.2016, s. 5). I direktoratsgruppens råd til departementsgruppen er dette et av de 12 rådene, uttrykt som «bedre samordning med andre planer etter plan. Og bygningsloven. Her legger man vekt på at vann må være et tidlig utredningstema i all arealplanlegging, og at veiledningen til kommunene må bli bedre.

12.5.4 Større satsing på arbeidet i vannområdene

For å sikre at kommuner får eierskap til målene i vannforvaltningen, er det viktig at de trekkes inn i vannforvaltningsarbeidet i større grad enn de har blitt til nå. Vannområdene, med vannområdeutvalgene, virker som å være en arena som er hensiktsmessig for erfaringsdeling, kunnskapsdeling og utvikling av felles forståelse – samt å komme til enighet om tiltak.

Også i direktoratsgruppens råd til departementsgruppen vektlegges det at vannområdene må tilføres tilstrekkelige ressurser til å være en slik arena. Her anbefaler man å sikre tydelig mandat og en stabil samfinansiering av vannområdekoordinatorer, en stilling som til nå ofte har vært midlertidig (prosjektleder). Våre funn understreker betydningen av koordinatorstillingene for at vannforvaltningen skal kunne fungere etter intensjonen. Det vektlegges også at kommunene trenger miljøkompetanse for å delta på disse arenaene.

12.6 På god vei

Dersom vi skal svare på rapportens spørsmål; «Sammen om vannet?», vil svaret bli: «Vi er på god vei. Vi er i langt større grad sammen om vannet enn vi noen gang har vært tidligere, men har et stykke igjen». De erfaringene som er hentet inn fra relevante aktører i arbeidet, både i de kvantitative og kvalitative

undersøkelsene, gir imidlertid gode forutsetninger for refleksjoner rundt hvordan vannforvaltningen fungerer, hva den gir av merverdi, og hvordan den med små og store grep kan forbedres.

Litteratur

- Ansell, C. and A. Gash. 2012. 'Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership', *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17, 1, article 7.
- Arnstein, S. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216–224.
- Bache, I. and M. Flinders. 2004. *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bruno, Isabelle, Sophie Jacquot & Lou Mandin (2006): Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination ... toolbox or Pandora's box?, *Journal of European Public Policy*, 13:4, 519-536
- Barkved, Line og Gro Sandkjær Hanssen (2015) *Klimatilpasning i vannforskriftsarbeidet - forstudie*. NIVA-RAPPORT L.NR. 6849-2015 M-332 | 2015
- Behagel, J.H. & Arts, B. (2014) Democratic governance and political rationalities in the implementation of the water framework directive in the Netherlands, *Public Administration*, 92(2), pp. 291-306.
- Behagel, J. & Turnhout, E. (2011) Democratic Legitimacy in the Implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands: Towards Participatory and Deliberative Norms? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 13(3), pp. 297-316

- Bouckaert, G., G. Peters and K. Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Hounslow, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bruno, I., S. Jacquot, and L. Mandin. 2006. "Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination ... toolbox or Pandora's box?" *J. Eur. Public Policy* 13 (4):519-536. doi: 10.1080/13501760600693895.
- Carter, J. and J. Howe (2006) Stakeholder Participation and the Water Framework Directive: The Case of the Ribble Pilot, *Local Environment*, 11(2), 217–231.
- Christensen, T. and P. Lægreid, 2011. 'Complexity and hybrid public administration - theoretical and empirical challenges', *Public Organization Review*, 11, 4, 407- 423.
- Crosby, B.C. and J. Bryson. 2005. *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared Power World*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Davies, J. S. (2007) The limits of partnership: an exit-action strategy for local democratic inclusion, *Political Studies*, 55(4), 779-800.
- Davies, J. S. (2011) *Challenging governance theory. From networks to hegemony*. Bristol: The Policy Press.
- Difi (2014) Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Difi-rapport 2014:7.
- Direktoratsgruppen (2012) *Supplerende forklaring til "Veileder i arbeidet med miljøtiltak versjon 1.0, 2007. Tiltaksanalyse Steg-for-steg - en opplisting og faglig vurdering/ rangering av relevante tiltak i et avgrenset område, normalt et vannområde*.
- Direktoratsgruppen (2016) "Råd om 12 prioriterte forbedringstiltak for arbeidet med helhetlig vannforvaltning", Notat til Departementsgruppen 14.6.2016.

- Eckerberg, K., A. Zachrisson och G. Mårald (2012) *Samverkan i Bottenvikens vattendistrikt: analys av vattenrådsarbetet*. Länsstyrelsens rapportserie 6/2012. Länsstyrelsen Norrbotten
- Geyer, Robert & Simon Lightfoot (2010): The Strengths and Limits of New Forms of EU Governance: The Cases of Mainstreaming and Impact Assessment in EU Public Health and Sustainable Development Policy, *Journal of European Integration*, 32:4, 339-356
- Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, translated by William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hall, Peter A. (1993) «Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policy-making in Britain» *Comparative Politics*, 25 (3): 275-96
- Hammer, M., B. Balfors, U. Mörtberg, M. Petersson and A. Quin (2011) Governance of Water Resources in the Phase of Change: A Case Study of the Implementation of the EU Water Framework Directive in Sweden, *AMBIO* (2011) 40:210–220
- Hanssen, Gro Sandkjær (2015) “Multi-level networks: Strengths and Weaknesses in promoting Coordinated and Innovative Water Governance”, Ch 7. In Sørensen, E. et al (2015) *Collaborative innovation in the public sector: European experiences and lessons*, Bentham eBook.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Line Johanne Barkved, Silje Holen og Jan Erling Klausen (2015) «Hvordan er klimaendringer integrert i arbeidet med vannforvaltningsplaner i Norge?», *Kart&Plan*, 2015/3, 226-248.
- Hanssen, Gro Sandkjær, 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, Marit K. Helgesen og Ann Karin Holmen (2014) «Den forhandlende kommune i samhandlingsreformen – forhandlingspraksis og lederegenskaper», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30 (2), 108-130.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Per Kristen Mydske and Elisabeth Dahle (2013) 'Multi-level coordination of climate change adaptation: By national hierarchical steering or by regional network governance?', *Local Environment*, 18:8, 869-887
- Hanssen, Gro Sandkjær og Sissel Hovik (2013) «EUs vanndirektiv og medvirkning – erfaringer fra Norge», *Kart og plan*, Vol 73, 5, 319-332.
- Hanssen, Gro Sandkjær og Hege Hofstad (2017, kommer) I hvilken grad fungerer regional planlegging som flernivåsamordning? *Kart & plan*, 1/2017.
- Hedelin, B. (2005) Potential Implications of the EU Water Framework Directive in Sweden A comparison of the Swedish municipalities' current water planning regime with the requirements of the EU's new Water Framework Directive, *European Journal of Spatial Development* Refereed Articles May 2005 no 14
- Hedelin, B. (2008) *Planning for Sustainable Use of Water*. DISSERTATION. Karlstad University Studies 2008:37
- Hofstad, Hege og Gro Sandkjær Hanssen (2015) *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*. NIBR-rapport 2015:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hofstad, Hege og Gro Sandkjær Hanssen (2016) *Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen*. NIBR-rapport 2016:6. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

- Holmen, Ann Karin Tennås og Gro Sandkjær Hanssen (2013) *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap*. Samarbeidsrapport IRIS/NIBR. IRIS-rapport 2013/215.
- Holth, Fredrik og Nikolai Winge (2016) *Juridisk betenkning. Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven*. Arbeidsnotat til KS.
- 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*, 18 (4), 535-555. Online DOI: 10.1080/1523908X.2016.1149049
- Hovik, Sissel and Gro Sandkjær Hanssen (2015) «The impact of network management on multi-level coordination», *Public Administration*, Vol. 93, No. 2, 506–523 (Online publication December 2014. doi: 10.1111/padm.12135)
- Indset, Marthe and Knut Bjørn Stokke (2015): «Layering, Administrative Change and National Paths to Europeanization: The Case of the Water Framework Directive» *European Planning Studies*, Vol. 23 No. 5 979-998
- Innjord, Frode A. (2010) *Plandelen. Plan- og bygningsloven med kommentar*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Keast, R., K. Brown & M. Mandell (2007). Getting the right mix: unpacking integration meanings and strategies. *In International Public Management Journal*, 10:1, 9–33.
- Klausen, Jan Erling (2012) *Økosystembasert regionalinndeling, kapittel 13 i Hanssen, Gro Sandkjær, Jan Erling Klausen og Ove Langeland (2012) Det regionale Norge 1950- 2050*. Oslo: Abstrakt forlag
- Lafferty, William M. 2004. *Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Lafferty, William M., and A. Ruud. 2006. "Standards for green innovation: Applying a proposed framework to governmental initiatives in Norway." *Evaluation* 12 (4):454-473. doi: 10.1177/1356389006071295.
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (2010) «A Theory of Gradual Institutional Change», i Mahoney, J. & K. Thelen (red.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, New York: Cambridge University Press: 5-31
- Marks, G. and L. Hooghe, 2004, 'Contrasting Visions of Multi-level Governance', in I. Bache. and Flinders (eds), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 15-30.
- Melding til Stortinget, 2016. *Meld. St. 22. (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Movik, Synne og Knut Bjørn Stokke (2015) 'Contested knowledges, contested responsibilities: The EU Water Framework Directive and salmon farming in Norway', *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 69:4, 242-255.
- Miljødirektoratet (2009) *Klassifisering av miljøtilstand i vann. Økologisk og kjemisk klassifiseringssystem for kystvann, innsjøer og elver i henhold til vannforskriften*. Veileder 01:2009
- Miljødirektoratet (2010) *Planprogram. Veiledning til arbeid med regionale vannforvaltningsplaner etter vannforskriften*. Veiledning og mal. Veileder 02:2010
- Miljødirektoratet (2011a) *Karakterisering og analyse. Metodikk for karakterisering og risikovurdering av vannforekomster etter vannforskriftens §15*. Veileder 01:2011a
- Miljødirektoratet (2011b) *Vesentlige vannforvaltningsspørsmål. Veiledning til vannforskriftens §28 b om vesentlige vannforvaltningsspørsmål, med forslag til mal*. Veileder 02:2011
- Miljødirektoratet (2013) *Regional vannforvaltningsplan. Etter vannforskriften og plan- og bygningsloven*. Veileder 01:2013

- Miljødirektoratet (2016) *Oppsummering av spørreundersøkelse. Evaluering av vannforskriftarbeidet 2010 – 2015*. Versjon 16022016.
- Newig, J., C. Pahl-Wostl and K. Sigel (2005) The Role of Public Participation in Managing Uncertainty in the Implementation of the Water Framework Directive, *European Environment*, 15 (333–343).
- NOU 2001:7 (Norges offentlige utredninger) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning*. Oslo: Miljøverndepartementet
- NOU 2003: 14 (Norges offentlige utredninger) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II* Oslo: Miljøverndepartementet
- Peters, G. and J. Pierre (2004) “Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?” in I. Bache and Flinders (eds), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, pp 75-89.
- Richard-Ferroudji, (2014) A. Rare birds for fuzzy jobs: A new type of water professional at the watershed scale in France. *J. Hydrol.* (2014), <http://dx.doi.org/10.1016/j.jhydrol.2014.09.070>
- Robins, Gary, Lorraine Bates & Philippa Pattison (2011) «Network governance and environmental management: conflict and cooperation» *Public Administration*, 89 (4): 1293-1313
- Sandberg, J.H. og R. Bennett (2004) *Medvirkningsstrategi for arbeidet med EUs rammedirektiv for vann*. Rapport LNR 4933-2004. Oslo: NIVA
- Slavikova, L. and J. Jilkova (2011) Implementing the Public Participation Principle into Water Management in the Czech Republic: A Critical Analysis, *Regional Studies*, 45(4), 545–557.
- Stigen, Inger Marie (2011) *Saksområde – for lite påaktet i statsvitenskapelige organisasjons-og forvaltningsstudier? Seks essay om organisasjon og styring i norsk forvaltning*. Avhandling for graden dr.philos, Oslo: Institutt for statsvitenskap

- Stokke, Knut Bjørn og Marthe Indset (2012) Møtet mellom EUs vanddirektiv og statlig sektoransvar. Helhetlig vannforvaltning gjennom konsensusbygging og nettverk? *Kart & plan* Vol. 72, pp. 278–288,
- Sweco (2010) *Frivillige organisasjoners syn på prosessen rundt gjennomføringen av vanddirektivet*. Oslo: Sweco
- Sørumsbrenden, Johanne (2015) *Samarbeid for en helhetlig vannforvaltning - erfaringer rundt gjennomføringen av EUs vanddirektiv i vannregion Trøndelag*. Bacheloroppgave. Bachelor i Europastudier, NTNU.
- Vabo, Signy Irene & Asbjørn Røiseland (2008) *Styring og samstyring. Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Vangen, S. and C. Huxham. 2003. 'Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers', *British Journal of Management*, 14, s1, S61–S76.
- Vannforskriften (2006) *Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (FOR 2006-12-15 nr 1446) MD (Miljøverndepartementet)
- Veileder 01:2013 Regional vannforvaltningsplan. Etter vannforskriften og plan- og bygningsloven).
- Voulvoulis, Nikolaos, Karl Dominic Arpon, & Theodoros Giakoumis (2016) The EU Water Framework Directive: From great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment*, 575 (2017) 358–366.
- Wang Andersen, Ingrid (2013) EUs vannrammedirektiv – miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett. *KART OG PLAN*, Vol. 73, pp. 355–366

Vedlegg 1

Plansyklus (Miljødirektoratet 2013:4).

