

Marthe Indset, Jon Naustdalslid  
og Knut Bjørn Stokke

# Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt?

Pilotstudie om iverksetting  
av helhetlig vannforvaltning



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

Kollektiv handling fullt  
og helt, eller stykkevis  
og delt?

## Andre publikasjoner fra NIBR:

**Samarbeidsrapport 2009**

**NIBR/NIVA/Havforskningsinstituttet**

**"Bit for bit" utbygging i kystsonen**

Konsekvenser for natur og næring

**Samarbeidsrapport 2008**

**NIBR/NINA/NIKU**

**Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder i Kristiansand**

**NIBR-rapport 2008:1**

**Blåfjella – Skjækerfjella  
Låarte – Skæhkere**

Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk i en nasjonalpark

**NIBR-rapport 2006:17**

**Kommunal kystsoneplanlegging**

Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Rapportene

kan også skrives ut fra

[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Marthe Indset, Jon Naustdalslid  
og Knut Bjørn Stokke

# Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt?

Pilotstudie om helhetlig vannforvaltning

NIBR-rapport 2010:3

**Tittel:** **Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt?**  
Pilotstudie om iverksetting av helhetlig vannforvaltning

**Forfattere:** Marthe Indset, Jon Naustdalslid og Knut Bjørn Stokke

**NIBR-rapport:** 2010:3

**ISSN:** 1502-9794

**ISBN:** 978-82-7071-831-3

**Prosjektnummer:** O-2819

**Prosjektnavn:** Pilotstudie om vanndirektivet

**Oppdragsgiver:** NIBR, men med kompetansmidler fra Direktoratet for Naturforvaltning

**Prosjektleder:** Marthe Indset

**Referat:** Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført en pilotstudie av arbeidet med helhetlig vannforvaltning i fire vannområder i Norge. EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet), i Norge gjennomført som Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften), er et av EUs viktigste miljødirektiver og inne-bærer et paradigmeskifte i vannressursforvaltningen i Norge og Europa.

**Sammendrag:** Norsk og engelsk

**Dato:** Mars 2010

**Antall sider:** 111

**Pris:** Kr 250,-

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

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

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2010

---

# Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført en pilotstudie av arbeidet med helhetlig vannforvaltning i fire vannområder i Norge. EUs rammedirektiv for vann (vann-direktivet), i Norge gjennomført som Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften), er et av EUs viktigste miljødirektiver og innebærer et paradigmeskifte i vannressursforvaltningen i Norge og Europa.

Gjennomføringen av vannforskriften i norsk forvaltning legger opp til at mye viktig arbeid skal skje lokalt, på vannområdenivå. NIBRs undersøkelser i fire vannområder viser at kommunene har en førende rolle i vannområdenes arbeid, og at deres deltagelse i arbeidet med å iverksette vannforskriften er avgjørende for å få til en helhetlig vannforvaltning. Samtidig viser undersøkelsen at vannområdenes rolle varierer.

Rapporten er skrevet av Marthe Indset, Jon Naustdalslid og Knut Bjørn Stokke. Indset har vært prosjektleder. Direktoratet for Naturforvaltning har bidratt med finansiering av prosjektet. Vi vil rette en stor takk de mange informantene i kommuner, fylkeskommuner, fylkesmannsembeter og andre regionalstatlige forvaltningsorganer som velvillig har latt seg intervjuet i forbindelse med denne pilotstudien.

NIBR, mars 2010

Trine M. Myrvold

Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt .....	5
Sammendrag.....	6
Summary .....	10
1 Innledning.....	12
1.1 Om studien .....	12
1.2 Nærmere om prosjektets hovedproblemstillinger og målsetninger .....	13
1.3 Kunnskapsprosesser, organisering og kollektiv handling .....	14
1.4 Data og metode .....	18
1.5 Innholdet i rapporten .....	20
2 Kort om vannforskriften og EUs vanndirektiv .....	22
2.1 Bakgrunn for EUs rammedirektiv for vann.....	22
2.2 Fra direktiv til gjennomføring i norsk rett.....	23
2.3 Nærmere om innholdet i forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) .....	23
2.3.1 Vannforskriften om kunnskapsprosessene og miljømålene .....	24
2.3.2 Forvaltningsplanen .....	26
2.4 Vannforskriften om organisering av arbeidet .....	28
2.4.1 Om organiseringen .....	28
3 Vannområdet for Ranfjorden .....	31
3.1 Om Ranfjorden vannområde .....	31
3.2 Kort om miljøtilstand og påvirkningsfaktorer .....	32
3.3 Kunnskapsressurser, kunnskapsproduksjon og grad av enighet .....	33
3.3.1 Grad av enighet .....	36
3.4 Organiseringen av arbeidet lokalt .....	37

3.4.1	Vannområdeutvalget.....	37
3.4.2	Referansegruppe og folkemøter.....	38
3.4.3	Erfaringer med organiseringen.....	39
3.4.4	Om kontakten med Vannregionutvalg og VRM.....	40
4	Vannområdet for Numedalslågen.....	43
4.1	Om Vannområde for Numedalslågen.....	43
4.2	Kort om miljøtilstand og påvirkningsfaktorer.....	44
4.3	Kunnskapsressurser, kunnskapsproduksjon og grad av enighet.....	46
4.3.1	Kunnskapsressurser og -produksjon.....	46
4.3.2	Grad av enighet.....	49
4.4	Organiseringen av arbeidet lokalt.....	50
4.4.1	Vannområdeutvalget.....	50
4.4.2	Referansegruppe og folkemøter.....	52
4.4.3	Erfaringer med organiseringen.....	53
4.4.4	Om kontakt med Vannregionutvalg og VRM.....	54
5	Vannområdet for Nordåsvannet.....	55
5.1	Om Nordåsvannet vannområde.....	55
5.2	Kort om miljøtilstand og påvirkningsfaktorer.....	55
5.3	Kunnskapsressurser, kunnskapsproduksjon og grad av enighet.....	58
5.3.1	Kunnskapsproduksjon og kunnskapsressurser.....	58
5.3.2	Grad av enighet.....	61
5.4	Organiseringen av arbeidet lokalt.....	62
5.4.1	Vannområdeutvalget.....	62
5.4.2	Referansegruppen og folkemøter.....	66
5.4.3	Erfaringer med organiseringen.....	67
5.5	Om kontakten med Vannregionutvalg og VRM.....	67
6	Vannområdet for Leiravassraget.....	68
6.1	Om Leira vannområde.....	68
6.2	Kort om miljøtilstand og påvirkningsfaktorer.....	69
6.3	Kunnskapsressurser og kunnskapsproduksjon.....	71
6.4	Grad av enighet.....	73
6.5	Organiseringen av arbeidet lokalt.....	74
6.5.1	Vannområdeutvalget.....	74
6.5.2	Referansegruppen og folkemøter.....	77
6.5.3	Erfaringer med organiseringen.....	77
6.5.4	Kontakten med vannregionutvalg og VRM.....	79
7	Tverrgående erfaringer og synspunkter.....	80



---

7.1	Vannforskriftens forhold til annet regelverk og planverk .....	80
7.2	Nærmere om samarbeidet mellom sektormyndighetene .....	83
7.3	Oppfatninger om organiseringen av arbeidet på vannområdenivå fra 2010 .....	86
7.4	Fylkeskommunen som vannregionmyndighet.....	87
8	Vannområdet som arena for kollektiv handling .....	91
8.1	Den lokale forankringen av vannforskriften.....	91
8.2	Dilemmaer for kollektiv handling på vannområdenivå.....	93
8.3	Kunnskap og kollektiv handling .....	96
8.4	Organisering og kollektiv handling.....	99
8.5	Maktmidlenes rolle i implementeringen av vannforskriften .....	104
8.5.1	Oppsummering; faktorer som hindrer og fremmer kollektiv handling.....	106
	Litteratur .....	109

## Tabelloversikt

Tabell 3.1 ...	<i>Klassifisering av vannforekomstene i Vannområde Ranfjorden etter risikokategori (kilde forvaltningsplan)</i> .....	33
Tabell 4.1 ...	<i>Risikovurdering for vannområdet for Numedalslågen</i> .....	45
Tabell 5.1 ...	<i>Karakteriseringen av vannforekomstene i Nordåsvannet vannområde (Kilde: forvaltningsplan Vestlandet)</i> .....	56
Tabell 6.1 ...	<i>Vurdering av miljøtilstanden for vannforekomstene i vannområde for Leira (kilde: Forvaltningsplan)</i> .....	69

## Figuroversikt

Figur 1.1 ....	<i>Samspeillet mellom organisering og kunnskap og betydning for kollektiv handling</i> .....	16
Figur 2.1 ....	<i>Vannforskriftens planprosess, som skal rulleres hvert 6. år</i> ... 28	
Figur 3.1 ....	<i>Organisering i Vannregion Nordland</i> .....	41
Figur 4.1 ....	<i>Kart over vannområdet</i> .....	44
Figur 4.2 ....	<i>Organiseringen av vannområdet for Numedalslågen</i> .....	51
Figur 5.1 ....	<i>Organisering av arbeidet i Nordåsvannet vannområde</i> .....	63
Figur 6.1 ....	<i>Skjematiske fremstilling av organiseringen av vannområdentvalgets arbeid</i> .....	75

# Sammendrag

*Marthe Indset, Jon Naustdalslid og Knut Bjørn Stokke*

## **Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt?**

Pilotstudie om iverksetting av helhetlig vannforvaltning

NIBR-rapport 2010:3

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført en pilotundersøkelse om erfaringer på vannområdenivå med iverksettingen av ”Forskrift om rammer for vannforvaltningen” (vannforskriften) som ble gjort gjeldende i norsk rett i 2006, og som gjennomfører EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet) fra 2000.

Gjennomføringen av vannforskriften i norsk rett innebærer en stor utfordring for norsk vannplanlegging og -forvaltning. Det gjelder både i forhold til å realisere de ambisiøse miljømålene knyttet til godt vannmiljø, men også i forhold til å etablere hensiktsmessige strukturer for samhandling og samarbeid på nasjonalt, regionalt (vannregion) og lokalt (vannområde) nivå i henhold til regelverkets målsetting om en helhetlig nedbørfeltorientert forvaltning av de enkelte vannforekomstene. På denne bakgrunn har det vært behov for å samle kunnskap om hvordan man har valgt å organisere arbeidet i ulike vannområder, og hvilke erfaringer for medvirkning og samarbeid som foreligger. Et bedre kunnskapsgrunnlag om disse forholdene vil være viktig i forbindelse med oppstart av ny planfase i 2010, hvor alle landets 140 vannområder blir involvert i arbeidet helhetlig vannforvaltning. Denne studien vil også være et grunnlag for videre følgeforskning. Direktoratet for naturforvaltning har bidratt med finansiering av prosjektet.

## **Variasjoner og fellestrekk i arbeidet på vannområdenivå**

Vannforskriften sier lite om organiseringen av arbeidet på vannområdenivå, samtidig som det er her mye viktig arbeid, avklaringer og prioriteringer skjer. De naturgitte forholdene gjør at vannområdene ofte er interkommunale. Det kan se ut som om det i Norge er valgt varierende samarbeidsmodeller i de ulike vannregionene og -områdene. Denne pilotundersøkelsen bekrefter dette inntrykket, og peker samtidig på noen erfaringer som ser ut til å være av mer felles karakter.

Gjennomføringen av Vannforskriften i norsk forvaltning legger opp til at mye viktig arbeid skal skje lokalt, på vannområdenivå. Våre undersøkelser viser at kommunene har en førende rolle i arbeidet i vannområdene, og deres deltagelse i arbeidet med gjennomføringen av vannforskriften er avgjørende for å få til en helhetlig vannforvaltning.

## **Vilkår for kollektiv handling**

Et hovedformål med vannforskriften er å etablere en mest mulig helhetlig vannforvaltning for å sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannressursene (Vannforskriften § 1). En helhetlig forvaltning forutsetter samarbeid og samordning på tvers av politiske og administrative grenser. Vår hovedtilnærming har vært å undersøke nettopp dette. Prosjektets overordnede spørsmål er derfor: Hva synes å være viktige vilkår for kollektiv handling på vannområdenivå?

En mest mulig helhetlig og bærekraftig bruk av vannforekomstene forutsetter kollektiv handling, med andre ord felles måloppnåelse, samt tiltak som gjennomføres på tvers av politiske og administrative grenser. I denne sammenhengen er det viktig å understreke at arbeidet med vannforskriften i Norge hittil ikke har kommet til den fasen hvor tiltakene skal gjennomføres. Hvilke tiltak som blir gjennomført og mål som blir nådd, har vi dermed ikke kunnet måle i denne undersøkelsen.

Når vi likevel har valgt å bruke begrepet kollektiv handling, er det fordi det utgjør et grunnelement i vannforskriften. Det kan argumenteres for at kollektiv handling ikke er noe som plutselig inntreffer, men som utvikles gjennom en skrittvis prosess. Vår tilnærming har derfor vært å se hvordan grunnlaget for kollektiv handling kan legges i tidkrevende og sammensatte prosesser.

Begrepet *kollektiv handling* i vår undersøkelse må derfor begrenses til å gjelde graden av samarbeid og elementer i dette samarbeidet, felles gruppetenkning og enighet som ser ut for å være oppnådd, samt hva man har kommet fram til i viktige samproduserte dokumenter som tiltaksanalyse og forvaltningsplan.

### **Helhetlig kunnskap og organisering**

I hvor stor grad de ulike sektormyndighetene blir berørt av miljøforholdene i de aktuelle vannforekomstene samt graden av belastning, ser ut til å ha betydning for i hvilken grad de engasjerer seg. Dette gjelder både for kommuner og for regionalstatlige sektormyndigheter. Samtidig kan det se ut til at sterke vannområdeutvalg i vannområdene, kan bidra til å fremme medvirkning og samarbeid.

Nyere europeisk forskning på vannforvaltning, eksemplifisert ved Pahl-Wostl et.al (2007) og Mostert et.al (2007), har belyst hvordan vanddirektivets krav til medvirkning og samarbeid på tvers av politiske og administrative grenser legger grunnlaget for kollektive læringsprosesser, som igjen fremmer kollektiv handling. Slike prosesser finner sted i nettverk eller praktiserende fellesskap. Vår studie bekrefter også denne sammenhengen. Et hovedfunn i studien er at selve organiseringen av arbeidet har signifikant betydning for både læring og kollektiv handling.

De samme europeiske studiene belyser også hvordan læring finner sted, ikke bare innenfor en sosial kontekst hvor organisering blir et nøkkelement, men også innenfor en naturlig kontekst. Med naturlig kontekst menes geografi, natur, hydrologi, økologi osv. Her vil problemkonstellasjon, faktagrunnlag, problemdefinerings og tilgang på kunnskap være elementer som virker inn på læringsprosessen og samarbeidet (ibid). Et annet hovedfunn i vår studie belyser hvordan gode kunnskapsprosesser kan virke konsensusbyggende og at det således kan være vel verdt å investere tid og ressurser i et grundig kunnskapsarbeid med stor grad av medvirkning, og på den måten utvikle et felles kunnskapsgrunnlag.

Undersøkelsen viser også at såkalte kollektive handlingsproblemer får betydning, også på vannområdenivå. Innen naturressursforvaltning får én aktørs valg konsekvenser for andre aktører som også berøres, bruker og forvalter den samme vannressursen. For aktører som befinner seg i et gjensidig avhengighetsforhold

oppstår kollektive handlingsproblem når én aktør handler ut i fra egen (kortsiktig) interessemaksimering. Spørsmålet blir dermed hvordan forholdet bør være mellom de mer tradisjonelle maktmidlenes rolle for å realisere kravene til helhetlig vannforvaltning, og de mer koordinerende virkemidlene som organisering og læring/kunnskap.

I en studie utført av Stokke og Hovik (2006) om fylkeskommunenes rolle i integrert kystsoneforvaltning, ble det påpekt at det i mangel på virkemidler for hierarkisk styring er viktig at fylkeskommunen evner å legge til rette for samarbeid med andre instanser, og utnytte de virkemidlene de har for å påvirke denne samhandlingen. Det samme må påpekes i vår studie. I en situasjon med manglende virkemiddelavklaring på statlig nivå, det være seg juridiske, økonomiske og sentralpolitisk styrt sektorsamordning, er det viktig å investere tid og ressurser i gode konsensusbyggende prosesser både i vannområdene og i vannregionutvalgene. Studien har vist at helhetlig kunnskapsarbeid og organisatoriske faktorer som felles møtearenaer kan bidra til å fremme kollektiv handling. Spørsmålet om hvilken betydning de kunnskapsbaserte og organisatoriske læringsprosesser har i forhold til de mer tradisjonelle maktmidlene når det gjelder å legge til rette for kollektiv handling i form av helhetlig vannforvaltning, må det imidlertid forskes mer på.

# Summary

*Marthe Indset, Jon Naustdalslid and Knut Bjørn Stokke*

## **Collective action in full, or piece by piece?**

A pilot study of integrated water management  
NIBR-report 2010:3

The Norwegian institute for urban and regional research (NIBR) has completed a pilot study regarding the implementation of integrated water management, and experiences at the river basin area level. The Norwegian “Regulation ....” (The water regulation) was implemented in to Norwegian Law in 2006 and transposes The EU “Directive on “

The implementation in Norway entails a considerable challenge for Norwegian water resource planning and management, both in terms of realizing the ambitious environmental goals related to good ecological status, as well as establishing suitable structures for cross sector and cross level cooperation and coordination, in accordance with the intents of the directive.

All-though the Water directive and the Water regulation says little about the structuring and the organizing of the work at the river basin area level, the implementation of the Water regulation in Norway promotes an essential for the river basin area, in the sense that much work and many decisions is to be conducted at this level.

On this background, gathering knowledge regarding the structuring of the work in the various river basin areas has been vital, as well as experiences in participation and cooperation. Improving the level of knowledge regarding these issues is considered an important contribution to the work in connection to

---

the second planning period, commencing from 2010, in which all the river basin areas in the country will participate. This pilot study will also provide for a basis for further research on the topic. In particular should be mentioned the 3-year long research “Water Pollution Abatement in a system of multilevel governance”, which is led by NIBR.

The results of this pilot study reveal that the municipalities have a leading role in the work at the river basin area level, and that their participation is decisive in the Norwegian implementation of integrated water management. Still our study reveals that the structuring and the organizing of the work at this level vary, while simultaneously pointing at some general experiences and characteristics. The main focus of the study has been to examine conditions for collective action at river basin area level.

Recent European research, for instance Pahl-Wostl et.al (2007) and Mostert et.al. (2007), has focused on how the requirements of the Water directive on cross-sector and cross-level participation and cooperation prepares the ground for processes of collective learning, which in turn contributes to collective action. Such processes take place in networks. Our study confirms these findings. A main finding is that the integrated organizing and structuring of the work does have a significant effect on learning and collective action.

The same European studies also highlight how learning takes place, not merely in social contexts in which structures and organisation becomes key elements, but within a “natural environment”. “Natural environment” refers to the specific problem constellation of each river, hydrology, ecology, topography and so on. In such a context, fact-finding, problem definition, information gathering, problem solving and the availability of relevant competence and knowledge are all elements contributing to the integrated learning processes (ibid). Our study also confirms such findings. We find that integrated knowledge oriented processes contribute independently to factors of consensus building, in which time and resources should be invested. A substantial knowledge building process characterised by a high degree of competent participation is vital in developing a common basis of understanding and knowledge.



# 1 Innledning

## 1.1 Om studien

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført en pilotundersøkelse om erfaringer på vannområdenivå med iverksettingen av ”Forskrift om rammer for vannforvaltningen” (heretter kalt vannforskriften), som gjennomfører EUs ramedirektiv for vann (heretter kalt vanddirektivet) i norsk rett.

Gjennomføringen i norsk rett innebærer en stor utfordring for norsk vannplanlegging og -forvaltning. Det gjelder både i forhold til å realisere de ambisiøse miljømålene knyttet til godt vannmiljø, men også i forhold til å etablere hensiktsmessige strukturer for samhandling og samarbeid på nasjonalt, regionalt (vannregion) og lokalt (vannområde) nivå i henhold til regelverkets målsetting om en helhetlig nedbørfeltorientert forvaltning av de enkelte vannforekomstene.

Forskriften sier lite om organiseringen av arbeidet på vannområdenivå, samtidig som det er her mye viktig arbeid, avklaringer og prioriteringer skjer. De naturgitte forholdene gjør at vannområdene ofte er interkommunale. Det kan se ut som om det i Norge er valgt tildels svært varierende samarbeidsmodeller i de ulike vannregionene og -områdene.

På denne bakgrunn har det vært behov for å samle kunnskap om hvordan man har valgt å organisere arbeidet i ulike vannområder, og hvilke erfaringer fra medvirkning og samarbeid som foreligger. Et bedre kunnskapsgrunnlag om disse forholdene vil være viktig i forbindelse med oppstart av ny planfase i 2010, hvor alle landets 140 vannområder skal gå i gang med helhetlig vannforvaltning. Denne studien vil også være et grunnlag for videre følgeforskning.

I første planleggingsfase som gikk fra 2007 til 2009 ble det valgt ut 29 lokale vannområder, fordelt på alle de ni vannregionene. Planprogram og oversikt over vesentlige spørsmål har blitt utarbeidet og vedtatt. I løpet av 2009 ble tiltaksprogram og forvaltningsplan for alle de 29 vannområdene vedtatt av fylkestingene, og sendt til Miljøverndepartementet for sentral godkjenning. Fra 2010 til 2015 skal det gjennomføres en planleggingsfase for de gjenstående om lag 100 vannområdene i Norge, samtidig som forvaltningsplanene for de 29 pilotområdene skal iverksettes og rulleres. Denne studien bygger på data og informasjon fra arbeidet i fire vannområder:

1. Vannområdet for Ranfjorden i Nordland
2. Vannområdet for Numedalslågen i Buskerud og Telemark
3. Vannområdet for Nordåsvannet i Bergen kommune
4. Vannområdet for Leiravassdraget i Akershus

## 1.2 Nærmere om prosjektets hovedproblemstillinger og målsettinger

Et hovedformål med vannforskriften er å etablere en mest mulig helhetlig vannforvaltning for å sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannressursene (Vannforskriften § 1). En helhetlig forvaltning forutsetter samarbeid og samordning på tvers av politiske og administrative grenser. Vår hovedtilnærming har vært å undersøke nettopp dette. Prosjektets overordnede spørsmål er derfor: Hva synes å være viktige vilkår for kollektiv handling på vannområdenivå?

Noen sentrale spørsmål som prosjektet har tatt sikte på å samle kunnskap om er:

- Hvordan har vannområdene organisert seg?
- Hvilke aktører medvirker, og hvordan?
- Hvilken rolle har de ulike aktørene påtatt seg i vannområdene?
- Hvordan samarbeider Vannregionmyndigheten med vannområdeutvalgene?

- Hvordan har sektormyndighetenes involvering i de ulike regionene og vannområdene vært?
- Hva har organiseringen av arbeidet betydd for kollektiv handling?
- Hva slags data, kunnskap og informasjon har vannområdene arbeidet med?
- Hva slags kunnskapstyper har vært sentrale i arbeidet?
- Hvordan har aktørene på vannområdenivå arbeidet for å frambringe nødvendig og relevant kunnskap?
- Hva slags kunnskapsbehov har vannområdene hatt?
- Hva kjennetegner disse kunnskapsprosessene?
- Hva har kunnskapsprosesser betydd for kollektiv handling?
- Hvilke andre forhold enn kunnskap og organisering har hatt betydning for kollektiv handling i vannområdene?

Et viktig siktemål med prosjektet har vært å bidra til at vår innsamling av empiri kan nyttiggjøres av forvaltningen. Det har derfor blitt vektlagt å samle inn og systematisere *erfaringsbasert* kunnskap. Prosjektet skal sammenstille erfaringer, vurderinger, og opplevelser om forholdene redegjort for over, på en måte som kan brukes i forvaltningens videre arbeid med iverksettingen av direktivet/forskriften. En annen sentral målsetting med pilotprosjektet er å legge et empirisk grunnlag for videre følgeforskning.

### 1.3 Kunnskapsprosesser, organisering og kollektiv handling

Et kjennetegn ved forvaltning av naturressurser er *gjensidig avhengighet*. Naturressurser berører, brukes og forvaltes av mange. *En* aktørs valg og handlinger får dermed konsekvenser for andre aktører. Gjennomføringen av helhetlig vannforvaltning etter EUs vanndirektiv stiller store krav til forvaltnings- og styringsapparatet internt i medlemslandene. Vanndirektivet, som er gjennomført i norsk rett som vannforskriften (Forskrift om rammer for vannforvaltningen), går rett inn i problematikken med gjensidig

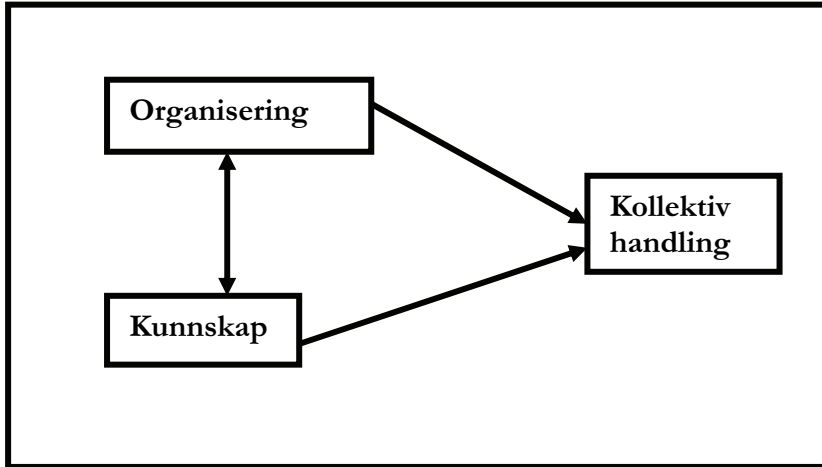
avhengighet ved å stille krav til en helhetlig, økosystembasert forvaltning av vannressursene.

Kjerneelementet i vannforskriften er altså helhetlig, ”kunnskapsbasert forvaltning”. Det vil si at vannmiljøet skal forbedres gjennom en *helhetlig* kunnskapsprosess, og ikke avgrenset og oppdelt av politiske og administrative grenser, eller sektorbasert kunnskap. Med andre ord skal det vannbaserte økosystemet i et nedbørsfelt være utgangspunktet for en kontinuerlig og systematisk kunnskapsprosess, og sentrale kunnskapskilder skal være karakterisering, klassifisering og tiltaksanalyse (Se 2.5 for nærmere informasjon). Disse tre kunnskapskildene skal danne grunnlaget for å utarbeide helhetlige forvaltningsplaner for hver vannregion. Forvaltningsplanene skal så være retningsgivende for sektormyndighetenes arbeid med vannforvaltning.

Helhetskravet innebærer dermed at inndelingen i administrative strukturer (vannområder og -regioner) skal være styrt av *naturgitte*, økosystembaserte nedbørsfelt, og ikke av hva som i utgangspunktet måtte eksistere av politiske og administrative inndelinger (heller ikke landegrenser). Dette krever egne organisasjonsformer på tvers av eksisterende politiske og administrative inndelinger, med aktiv deltakelse fra det berørte forvaltningsapparatet (kommuner, fylkeskommuner, statlige sektormyndigheter, Fylkesmann osv). Den nye, nedbørsfeltorienterte organisasjonsformen i form av vannområder og -regioner skal legge til rette for samhandling på tvers av eksisterende strukturer (Se avsnitt 2.4 for nærmere informasjon).

Vanddirektivet og vannforskriften stiller dermed krav om et forvaltningssystem som skal legge til rette for kunnskapsbasert samarbeid og kollektiv handling på tvers av etablerte forvaltningsstrukturer og kunnskapstyper. Pilotprosjektet har undersøkt hvordan dette samspillet fungerer, og rammen for det videre arbeidet kan illustreres i følgende enkle figur:

Figur 1.1 *Samspeilet mellom organisering og kunnskap og betydning for kollektiv handling.*



### **Kunnskapsprosesser**

Et blick på kunnskapsprosesser og arbeid med kunnskap vil være egnet til å belyse hvilke premisser kunnskap legger på kollektiv handling. Mens et kunnskapsbasert regelverk eller en plan gir inntrykk av kunnskap som noe stabilt, udelelig og entydig, framstår kunnskapsprosesser som en bevegelig ansamling av aktører, interesser, aktiviteter og formål, og kan derfor fortelle oss noe om hva slags kunnskap som er brukt, hvordan den er håndtert og hvordan arbeidet med kunnskap virker inn på problemløsning (Fernler & Helgesson, 2006). Nyere studier av lokal vannforvaltning understreker hvordan lokal problemkonstellasjon påvirker evnen til kollektiv handling og effektiv gjennomføring (Galaz 2006, Lobez-Gunn 2006, Stokke 2006). For å forstå vilkårene og grunnlaget for kollektiv handling i et vannområde, er det viktig å undersøke hvilke føringer som blir lagt på bruken og produksjonen av kunnskap og hvordan selve kunnskapsprosessen er lagt opp. Aktuelle spørsmål er:

- Hvilke kunnskapstyper er det behov for?
- Hva slags kunnskap har vært tilgjengelig?

- Er det enighet om den kunnskap som produseres? Er det enighet om avgrensning, definisjon / karakterisering, endring av kunnskap?
- I hvilken grad framstår da denne kunnskapen som et entydig og stabilt grunnlag for kollektiv handling?

Erfaringer fra vannforvaltningen i Vansjø-Hobølvassdraget gjennom Morsa-samarbeidet (som var et av to pilotvassdrag knyttet til gjennomføringen av helhetlig vannforvaltning) viste at utvikling av et felles kunnskapsgrunnlag er avgjørende for å oppnå kollektiv handling (Stokke 2005). Tiltaksanalysen, som ble utarbeidet av bl.a. NIVA og Jordforsk (Solheim et al. 2001), bidro til et felles kunnskapsgrunnlag og en felles virkelighetsforståelse relatert til forurensingssituasjonen, årsaker til denne og hvilke tiltak som må settes i verk. Samtidig har det vært viktig at partnerskapet har hatt personer til å tolke, anvende og videredistribuere og ”oversette” ekspertkunnskapen til ikke-fagfolk som politikere og bønder. Her har særlig prosjektlederen hatt en viktig rolle. At sentrale personer i Morsa-prosjektet ble involvert i kunnskapsproduksjonen ser også ut til å være en viktig forklaring på tiltaksanalysens gjennomslagskraft.

### **Organisering**

Fordi kunnskapsprosesser ikke bare blir påvirket av egenskaper ved kunnskapen, men formodentlig også av hvordan prosessen er utformet, er et sentralt spørsmål *hvordan* det legges til rette for kunnskapsprosesser, brobygging og møtearenaer.

Erfaringer fra den tidligere undersøkelsen om Morsa-samarbeidet viste at også organisering og deltakelse er avgjørende for å oppnå kollektiv handling. Aktiv involvering av kommuner (både oppstrøms og nedstrøms i vassdraget) og bønder har vært særlig viktig. Undersøkelsen viser at samarbeidet har styrket den gjensidige tilliten mellom aktørene som ble involvert. En avgjørende faktor er at de ulike aktørene er blitt involvert som likeverdige partnere i prosjektet. Det å etablere felles arenaer for å drøfte strategier og tiltak ansikt til ansikt over tid synes å være en viktig betingelse for å utvikle tillit på tvers av de ulike interessegruppene i nettverket, som igjen er en viktig betingelse for kollektiv handling. I brobyggende nettverk som Morsa-prosjektet ser det i tillegg ut til å være særlig viktig med en synlig ledelse som har bred tillit og kan bygge broer

mellom aktører som i utgangspunktet står langt fra hverandre. I Morsa-prosjektet har særlig prosjektlederen og politisk leder av hovedstyret hatt en slik funksjon. Denne pilotundersøkelsen har undersøkt hvordan de ulike vannområdene har valgt å organisere arbeidet, og hva organiseringen har betydd for samarbeid og felles problemløsning.

### **Kollektiv handling**

Som forklart er en av hovedhensiktene med vannforskriften at det skal gjennomføres en mest mulig helhetlig og bærekraftig bruk av vannforekomstene i Norge. Dette forutsetter kollektiv handling, med andre ord samarbeid om måloppnåelse og tiltak på tvers av politiske og administrative grenser. I denne sammenhengen er det viktig å understreke at arbeidet med vannforskriften i Norge hittil ikke har nådd tiltaksfasen. Hvilke tiltak som blir gjennomført og mål som blir nådd, har vi ikke målt i denne undersøkelsen. Det er dermed begrenset hva vi kan si om kollektiv handling på dette stadiet. Begrepet kollektiv handling i vår undersøkelse brukes derfor som et uttrykk for graden av samarbeid, felles gruppetenkning og enighet som er oppnådd, samt hva man har kommet fram til i viktige samproduserte dokumenter som tiltaksanalyse og forvaltningsplan.

I så måte danner denne forstudien et viktig utgangspunkt for videre følgeforskning om temaet, blant annet gjennom det NIBR-ledete forskningsprosjektet "Water Pollution Abatement in a System of Multilevel Governance: A study of Norway's implementation of EU's Water Framework Directive", som pågår i perioden 2010-2013.

Når vi likevel har valgt å bruke begrepet kollektiv handling, er det fordi det utgjør et grunnelement i vannforskriften. Det kan argumenteres for at kollektiv handling ikke er noe som plutselig inntreffer, men som utvikles gjennom en skrittvis prosess. Vår tilnærming er derfor å se hvordan grunnlaget for kollektiv handling kan legges i tidkrevende og sammensatte prosesser.

## 1.4 Data og metode

Prosjektet er gjennomført som en casestudie av fire vannområder:

- Vannområdet for Ranfjorden i Nordland
- Vannområdet for Numedalslågen i Buskerud og Telemark
- Vannområdet for Nordåsvannet i Bergen kommune
- Vannområdet for Leiravassdraget i Akershus

Disse vannområdene er valgt ut i fra spredning og variasjoner etter en rekke kjennetegn:

- Problemkonstellasjon: Det er lagt vekt på å sikre at de utvalgte vannområdene er berørt av ulike typer påvirkningsfaktorer og naturgitte forhold
- Kommunestruktur: Det er lagt vekt på å sikre at vannområdene varierer ut i fra kommunestørrelse, kommuneberørthet og antall deltakende kommuner i VOU
- Organisatoriske kjennetegn: Der er lagt vekt på å velge vannområder som varierer ut i fra organisatorisk struktur: VRM i /utenfor fylkesgrensene, prosesskoordinator, deltakelse i VRU, type interkommunalt samarbeid m.m.

Datainnsamlingen bygger på semi-strukturerte informantintervjuer, enten i form av personlige intervjuer eller telefonintervjuer. Informantene har vært aktører som medvirker i arbeidet på vannområdenivå i de fire utvalgte vannområdene. Vi har intervjuet representanter fra kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene, i tillegg til prosesskoordinatorene i alle vannområdene. Vi har også gjennomført intervjuer med representanter fra Statens Vegvesen og NVE. Til sammen er det gjennomført 22 intervjuer med 40 informanter.

Undersøkelsen bygger også på dokumentstudier og informantintervjuer. Av relevant dokumentasjon vi har lagt vekt på sette oss inn i, kan spesielt nevnes forvaltningsplanene i de berørte vannregionene, tiltaksanalysene for de respektive vannområdene, tiltaksprogrammene, andre typer saksdokumenter, veiledere og forskriftsmateriale. I tillegg har vi benyttet oss av relevant forskningslitteratur i analysen av det innsamlede datamaterialet.

Det er viktig å understreke at vår pilotstudie ikke er noen generaliserbar, representativ undersøkelse av hvordan vannområdene i Norge har lagt til rette for kollektiv handling. Selv om vi har lagt



vekt på å velge vannområder ut i fra spredning i geografi, størrelse, problemkonstellasjon (påvirkningsfaktorer), naturgitte forhold, kommunestørrelse, berørte fylker og andre organisatoriske kjennetegn (VRM i /utenfor fylkesgrensene, kjennetegn ved organiseringen av vannområdeutvalget m.m), kan man forvente at en utvidet og dypere undersøkelse av flere vannområder og aktører, ville kunne gi ytterligere informasjon om variasjoner og nyanser, som igjen kan korrigere og utfylle våre funn. Norge har en svært heterogen kommunestruktur, som igjen får betydning for arbeidet i de om lag 140 vannområdene som skal etableres, og vil derfor ikke kunne la seg representere av 4 enheter.

Rapportens vurderinger og funn gjøres derfor først og fremst ut i fra studiens utvalg. Vi forsøker likevel å si noe om generelle tendenser, ved å sammenstille våre funn med tilgjengelig forskning om temaet. Relevant forskning er gjennomført, både nasjonalt og internasjonalt. At våre funn bekrefter og utvider rådende oppfatninger både innenfor forskning og forvaltning, understøtter argumentet om at studien antakelig er i stand til å peke på noen tendenser av generell karakter.

## 1.5 Innholdet i rapporten

Kapittel 2 tar for seg de viktigste elementene i Vanddirektivet og Vannforskriften, samt hvordan arbeidet er organisert i norsk forvaltning.

Kapittel 3 redegjør for Vannområdet for Ranfjorden i Nordland, og for erfaringer, kunnskap og vurderinger av arbeidet i dette vannområdet.

Kapittel 4 redegjør for Vannområdet for Numedalslågen i Buskerud og Telemark, og for erfaringer, kunnskap og vurderinger av arbeidet i dette vannområdet.

Kapittel 5 redegjør for Vannområdet for Nordåsvannet i Bergen kommune, og for erfaringer, kunnskap og vurderinger av arbeidet i dette vannområdet.

Kapittel 6 redegjør for Vannområdet for Leiravassdraget i Akershus, og for erfaringer, kunnskap og vurderinger av arbeidet i dette vannområdet.

---

Kapittel 7 redegjør for erfaringer, synspunkter og kunnskap knyttet til mer tverrgående temaer, som ikke relaterer seg først og fremst til arbeidet i det enkelte vannområdet. Disse tverrgående temaene er vannforskriftens forhold til annet regelverk og planverk, om samarbeidet mellom sektormyndighetene på vannområdenivå, om oppfatninger om arbeidet på vannområdenivå fra 2010, når arbeidet iverksettes i full skala, og om overføringen av VRM fra Fylkesmannen til fylkeskommunen.

I Kapittel 8 sammenstilles og analyseres de viktigste funnene fra undersøkelsen. Analysen tar utgangspunkt i spørsmålet om hvordan vannområdet som arena for kollektiv handling synes å ha fungert. Betydningen av organisering og arbeidet med kunnskap er faktorer som spesielt blir vektlagt. Forholdet mellom disse faktorene og andre, som økonomiske og juridiske forutsetninger, samt det sentrale nivåets betydning, vil også bli diskutert.

## 2 Kort om vannforskriften og EUs vanddirektiv

### 2.1 Bakgrunn for EUs rammedirektiv for vann

EU har over lang tid framhevet at forvaltningen av vannforekomstene er en av Fellesskapets største utfordringer. Til tross for en rekke spesifikke sektordirektiver om utslipp, vannrensning og vannbruk, kunne EU registrere økende forurensning og ødeleggelser av vannmiljøet og -forekomstene. Et hovedproblem ble identifisert å være at EU-landenes vannforvaltninger varierte veldig og at politikken var for desentralisert. I 1995 ble det derfor tatt initiativ til å utvikle en felles, grenseoverskridende politikk og et felles regelverk for bevaring og bærekraftig bruk av vannforekomstene.

Having analyzed existing Community legislation, the Communication outlines the structure of a future Framework Directive on Water Resources which should ensure overall consistence and greater transparency of Community Water Policy. A main feature in this Framework Directive will be a requirement for planning and management with a focus on the river basin, thus ensuring that water belonging to the same ecological and hydrological system is managed as a whole, whether such water is present as groundwater or surface water (COM (96) 315).

Dette resulterte i rammedirektivet for vann som ble vedtatt i 2000 i form av Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000.

## 2.2 Fra direktiv til gjennomføring i norsk rett

EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet) ble gjort gjeldende for EU-landene ved utgangen av år 2000. Innføringen av direktivet i EØS-avtalen trakk ut, og Norge valgte derfor i 2006 å iverksette en frivillig gjennomføring i 29 utvalgte vannområder. Hensikten var å kunne delta fullverdig i den felles europeiske læringsprosessen som allerede var igangsatt gjennom arbeidet med gjennomføring av direktivet i de nasjonale forvaltningene, og bidra med norske eksempler og data inn i denne prosessen.

Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vanndirektivet) trådte i kraft 1. januar 2007, og la rammer for en forsert gjennomføring i de 29 utvalgte vannområdene, for å sikre at Norge tok igjen EU-landenes forprang når det gjaldt ferdigstillelse av forvaltningsplaner ved utgangen av 2009.

For de resterende vannområder legger forskriften opp til at forvaltningsplanleggingen i Norge skal skje i takt med 2. planleggingsfase i EU-landene, som går fra 2010 til 2015. Vannforskriften er hjemlet i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og vannressursloven og kan endres av Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.

Fra 1. januar 2010 er vannforskriften justert. De viktigste endringene skyldes forvaltningsreformen, som flytter vannregionmyndigheten (ledelse av planprosessen) fra et fylkesmannsembete til en fylkeskommune i hver vannregion, samtidig som vannområdene på vestlandet grupperes annerledes slik at antall vannregioner øker fra 9 til 11.

## 2.3 Nærmere om innholdet i forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften)

Vannforskriften er den norske gjennomføringen av EUs vanndirektiv. Den fastslår at det skal gjennomføres en mest mulig helhetlig og bærekraftig bruk av vannforekomstene i Norge. Forskriften har som mål at man i alle naturlige vannforekomster minst skal opprettholde eller oppnå god kjemisk og økologisk

tilstand i tråd med nærmere angitte miljøkvalitetsnormer (Vannforskriften § 1).

Vannforekomster med større fysiske inngrep kan kategoriseres som sterkt modifiserte. For disse gjelder tilpassede miljømål, gitt betegnelsen ”godt økologisk potensial”. Dette gjelder typisk gamle vannkraftverk der miljøkravene ikke er tilstrekkelige til at god økologisk tilstand kan oppnås.

Formålet med vannforskriften er å *gi rammer* for fastsettelse av *miljømål* som så skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene (Vannforskrift §1). Miljømålene skal så følges opp av de ansvarlige sektormyndigheter. Forskriften skal sikre at:

det utarbeides og vedtas regionale forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer med sikte på å oppfylle miljømålene, og sørge for at det fremskaffes nødvendig kunnskapsgrunnlag for dette materialet (ibid).

### 2.3.1 Vannforskriften om kunnskapsprosessene og miljømålene

Vannforskriften gjelder for alt vann, det vil si både overflatevann (kystvann, brakkvann og ferskvann), grunnvann, kunstige samt sterkt modifiserte vannforekomster. Forskriften pålegger aktørene å fastsette miljømål for disse vannforekomstene, og at det framskaffes nødvendig kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet (§ 1). Vannforskriften pålegger Vannregionmyndigheten (VRM) og Vannregionutvalget (VRU) å utarbeide miljømål på grunnlag av følgende karakteriseringer og analyser (kunnskapsprosesser):

#### **Karakterisering**

Karakteriseringen er beskrevet i vannforskriftens §15, og går ut på å beskrive vannforekomstene med de respektive påvirkningene, og vurdere risikoen for at man ikke når tilfredsstillende miljøforhold ved planperiodens slutt (2015 for de 29 utvalgte vannområdene). Her settes vannforekomstene til 3 grupper: ”risiko”, ”mulig risiko” og ”ingen risiko”.

## Tiltaksanalyse

Tiltaksanalysen utarbeides lokalt i vannområdene og foreslår en pakke av mulige tiltak for å nå miljømålene. Tiltaksanalysen skal blant annet inneholde et sammendrag av tiltaksprogrammet.

## Klassifisering og miljømål

Klassifiseringen og fastsettingen av miljømål er beskrevet i vannforskriftens vedlegg V, og er basert på overvåking av tilstanden for viktige økologiske indikatorer, som dokumenterer nåsituasjonen for miljøtilstanden i vannforekomstene, og er grunnlaget for å sette miljømål. Miljøkvalitetsnormene i klassifiseringen beskriver også hva som er ønsket miljøtilstand (akseptabelt avvik fra naturtilstanden), og er dermed grunnlaget for å sette miljømål. Samtidig setter disse miljømålene i praksis grensen for hva som kan regnes som ”bærekraftig bruk” av vannressursen.

Siden miljømålene i stor grad er knyttet til økologisk tilstand, er de viktigste miljøkvalitetsnormene i klassifiseringssystemet biologiske, og er således indikatorer på helsetilstanden i vannøkosystemet. Eksempler på dette er tilstanden for fisk, bunndyr, planteplankton, vannplanter og begroingsalger. De mer tradisjonelle parameterne som konsentrasjon av næringssalter, oksygeninnhold, siktedyp etc. vil være støtteparametere i systemet (Vannforskriften, vedlegg V).

Det er gradvis blitt utarbeidet veiledningsmateriale som spesifiserer hvordan tilstandene skal klassifiseres. I forvaltningsplanen for vannregion 2 Vest-Viken påpekes at ”per i dag er ikke veiledningsmateriale fullstendig, og er fortsatt under utarbeidelse. Det finnes dermed ikke klassegrenser for alle vanntyper og for alle parametere. For mange vannforekomster er derfor de ”gamle” tilstandene brukt” (Forvaltningsplan Vest-Viken, 49). Også i forvaltningsplan Glomma/indre Oslofjord blir det påpekt at klassifiseringssystemet er under utvikling, og at det foreløpig ikke finnes ”klassegrenser for alle vanntyper og alle parametere. Det er derfor ikke mulig å definere miljømålet for alle vannforekomstene på nåværende tidspunkt”. Også her er det gjort bruk av gammelt klassifiseringssystem der hvor oppdaterte ikke eksisterte (Forvaltningsplan Glomma/indre Oslofjord, 54). I forvaltningsplanens arbeid vises det til både EU-kommisjonens liste over prioriterte stoffer, og til SFS tidligere klassifiseringsmateriale for kjemisk klassifiseringssystem.

Etter vannforskriften skal *miljømålene* for de ulike vannforekomstene fastsettes i de regionale forvaltningsplanene, som skal utarbeides i samarbeid mellom Vannregionmyndigheten (VRM) og Vannregionutvalget (VRU) (Vannforskriften § 24, 26).

Om de generelle miljømålene for naturlige vannforekomster av overflatevann sier vannforskriften at de skal utformes slik at det oppnås minst god økologisk og god kjemisk tilstand. For grunnvann skal målene utformes slik at de oppnår god kjemisk og kvantitativ tilstand. I vannforekomster som ikke naturlig oppnår god tilstand innen planperiodens utløp, skal det etter vannforskriften iverksettes tiltak. Hvis en vannforekomst i utgangspunktet har god tilstand, vil miljømålet være å opprettholde den tilstanden.

Sterkt modifiserte vannforekomster (SMVF) skal ha god kjemisk tilstand og minst godt økologisk potensial.

Forskriften rommer bestemmelser om overvåkning som blir et sentralt virkemiddel for å fastlegge den økologiske og kjemiske tilstanden eller det økologiske potensialet i vannforekomsten, og følgelig om miljømålet nås gjennom de tiltak som iverksettes.

Disse 3 kunnskapskildene skal danne grunnlaget for å utarbeide regionale, sektorovergrepene forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer som skal vedtas av fylkestingene og godkjennes sentralt av Miljøverndepartementet.

### 2.3.2 Forvaltningsplanen

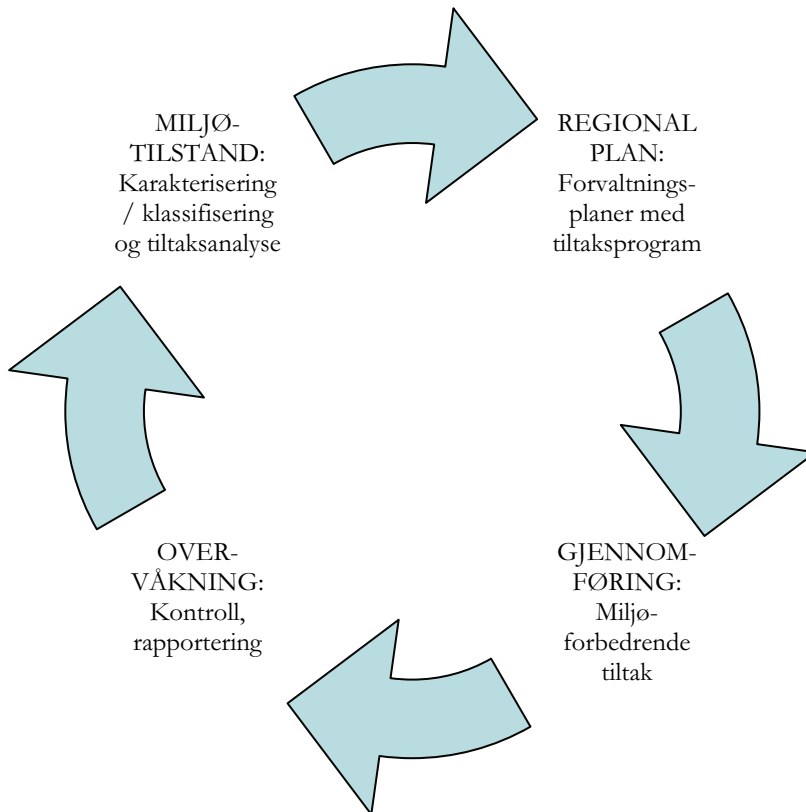
De tre kunnskapsprosessene ovenfor skal danne grunnlaget for å utarbeide regionale, sektorovergrepene forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer som skal vedtas av fylkestingene og godkjennes sentralt av Miljøverndepartementet.

Vannregionmyndigheten skal i samarbeid med vannregionutvalget utarbeide utkast til forvaltningsplan for den enkelte vannregion. Vannregionmyndigheten skal sørge for at det oppnås enighet om utkast til forvaltningsplan i vannregionutvalget. Dersom dette ikke skjer, kan VRM eller medlemmene i VRU kreve at eventuell uenighet blir gjengitt i planen (Vannforskriften § 26, fjerde ledd).

Forvaltningsplanen har status som Regional plan etter plan- og bygningslovens § 8-1, som skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen (Plan- og bygningsloven, § 8-2). Etter plan- og bygningsloven har statlige organer og kommuner rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak (Plan- og bygningsloven § 8-3). Forvaltningsplanens viktigste funksjon er å gi et grunnlag for sektormyndighetenes arbeid med oppfølging av forskriften i hver vannregion. Mens basisovervåkingen skal gi informasjon om hvordan tilstanden i vannforekomstene faktisk er, skal tiltaksovervåkingen gi informasjon om effekten av tiltakene og hvorvidt målene nås. Prosessen med karakteriserings-/ klassifiseringsarbeid med forvaltningsplan, tiltak og overføring kan dermed summeres opp i form av figur 2.1.



Figur 2.1 *Vannforskriftens planprosess, som skal rulleres hvert 6. år.*



## 2.4 Vannforskriften om organisering av arbeidet

### 2.4.1 Om organiseringen

Vannforskriften inneholder relativt omfattende bestemmelser om hvordan vannforvaltningsarbeidet skal organiseres.

## Vannregioner og vannregionmyndigheter

For perioden 2007-2009 var landet delt inn i 14 vannregioner, ni med avrenning til norsk kyst og fem med avrenning til Sverige og Finland. De 9 vannregionene var underlagt hver sin vannregionmyndighet, som var lagt til et fylkesmannsembete i hver vannregion.

Fra 2010 er antallet vannregioner økt til 11, etter at vannområdene på vestlandet ble omgruppert til et større antall vannregioner. Samtidig ble vannregionmyndigheten flyttet over til en fylkeskommune i hver region.

**Vannregionmyndigheten** har ansvar for sin respektive vannregion, eller den del av en internasjonal vannregion som ligger i Norge. Vannregionmyndigheten skal også koordinere arbeidet med å gjennomføre oppgavene som følger av denne forskriften i henhold til tidsfristene som er angitt. Dette innebærer blant annet 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. Alt dette skal skje i nært samarbeid med vannregionutvalget.

I hver vannregion skal den enkelte vannregionmyndighet opprette og lede et **vannregionutvalg**. Vannregionutvalget er et myndighetsutvalg som skal bestå av representanter for vannregionmyndigheten (som fra 2010 er fylkeskommunen) samt de øvrige fylkeskommunene i vannregionen, fylkesmannsembetene, berørte statlige sektormyndigheter og kommuner (som også er sektormyndighet).

Vannregionutvalget skal knytte til seg en referansegruppe, der frivillige organisasjoner, bransjeorganisasjoner og andre interessenter kan delta.

## Vannområder

Forskriften sier lite om organiseringen av arbeidet internt i vannregionen. Det heter imidlertid at det er hensiktsmessig, skal VRU dele hele eller deler av vannregionen inn i vannområder. En slik inndeling skal ta utgangspunkt i naturgitte forhold, som hele eller deler av nedbørfelt, fjorder og kystområder. I tillegg skal det legges vekt på eksisterende samarbeidsformer mellom kommuner, regionale myndigheter og andre interesser (Vannforskriften § 23).

Arbeidet som i så fall skal utføres i vannområdene vil være å gi bidrag for sitt område til karakterisering, tiltaksvurdering m.m.

VRM kan gi nærmere føringer og veiledning for organisering og gjennomføring av arbeidet i sin region, og slik legge til rette for at arbeidet utføres i henhold til fastsatte frister.

### **Overføring av vannregionmyndigheten til fylkeskommunen**

Fra 1. januar 2010 blir vannregionmyndigheten overført fra Fylkesmannen til fylkeskommunen. Dette innebærer at det vil være fylkeskommunen som vil være ansvarlig for å koordinere arbeidet med å gjennomføre oppgavene som følger av forskriften, ved å tilrettelegge arbeidet som skal utføres, følge opp myndigheter som er ansvarlig for oppfølgingen innenfor sin sektor og samordne de ulike bidragene fra sektorene.

Den fylkeskommunen som innenfor en vannregion utpekes til å være vannregionmyndighet får et koordinerende ansvar i forhold til de involverte fylkeskommunene i vannregionen.

### **Andre bestemmelser i forskriften**

Vannforskriften bygger på sektoransvarsprinsippet: § 22 slår fast at vannregionutvalget (VRU) skal være sammensatt av de sektormyndighetene som berøres av arbeidet.

Gjennomføringen av helhetlig vannforvaltning i Norge legger dessuten opp til å aktivisere vannområdene i stor grad. Norsk forvaltning har gått langt i å dele inn vannregionene i vannområder.

Vannregioner som er store, kan dermed gi vannregionutvalg med stor representasjon. Eksempelvis innebærer den store utbredelsen for Vannregion Glomma / indre Oslofjord at vannregionutvalget får en veldig stor forsamling med representanter fra opptil 101 kommuner, 8 fylker og fylkeskommuner og et titalls sektormyndigheter. Dette anses å være et forum som er vanskelig å samle og lite operativt, og man har derfor valgt å opprette et avlastende arbeidsutvalg som skal ivareta enkelte oppgaver på vegne av VRU og VRM (Forvaltningsplan Glomma /Indre Oslofjord).

## 3 Vannområdet for Ranfjorden

### 3.1 Om Ranfjorden vannområde

Vannregion Nordland omfatter ett fylke. I pilotfasen er det valgt ut ett vannområde: Ranfjorden.

Ranfjorden vannområde omfatter kommunene Hattfjelldal, Hemnes, Leirfjord, Nesna, Rana og Vefsn. Området strekker seg fra Svartisen i nord til Røssvatnet i sør og fra svenskegrensa til kysten. Området dekker 8270 km<sup>2</sup> og omfatter ca 15% av vannforekomstene i Nordland. Nedbørsfeltene til Ranelva og Røssåga dekker store deler av vannområdet. Området omfatter den sju mil lange Ranfjorden. Ranavassdraget og Ranfjorden er gitt status som henholdsvis nasjonalt laksevassdrag og nasjonal laksefjord.

Vannområdet er sammensatt av svært varierte naturtyper og til dels sterkt påvirket av industri, kraftutbygging og gruvedrift. Det gjelder smelteverk i Mo i Rana, gruvedrift i Storforshei og Mofjellet samt mange og store vannkraftutbygginger. Området ligger svært godt til rette for videre utbygging av småkraftverk og det foreligger en rekke konsesjonssøknader. På kysten drives en del akvakultur, hovedsaklig i form av lakseoppdrett. Det drives en del jordbruk og noe skogbruk. Innenfor området finnes det verdifulle vannforekomster og områder med høy verneverdi. Det gjelder bl.a. Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark og Saltfjellet landskapsvernområde i tillegg til en rekke naturreservat (Forvaltningsplan Nordland).

## 3.2 Kort om miljøtilstand og påvirkningsfaktorer

I forvaltningsplanen og i våre samtaler med informanter legges det vekt på tre hovedkategorier av påvirkningsfaktorer:

### **Hydrologiske endringer**

Store deler av området og de store vassdragene er påvirket av kraftutbygging. Dette påvirker vannstand i vann og magasiner, vannføring, vannhastighet og vanntemperatur i elver og vanntemperatur og isforhold i deler av fjordsystemet.

### **Forurensninger og utlipp av miljøgifter**

Her er kildene først og fremst tilsig fra gamle gruvedeponier og utslipp fra industri. Ranfjorden har vært en av Norges mest forurensede fjorder og har vært underlagt et statlig overvåkingsprogram siden midten av 70-årene. Etter nedleggingen av Jernverket og Koksverket med påfølgende opprenskningsprogram er tilstanden betydelig bedret. Det er fortsatt knyttet kostholdsråd til fisk og skalldyr i indre deler av fjorden. I Røssåvassdraget er det avrenning av tungmetaller via Bleikvasselva fra Bleikvassli Gruber. Det påpekes også avrenningsproblemer fra landbruk og spredte og bebyggelse, men uten at problemene framstår som svært store.

### **Biologiske påvirkninger**

Det som først og fremst påpekes som et problem er rømt oppdrettsfisk fra oppdrettsanleggene på kysten som sprer seg til lakselvene, spredning av lakselus fra anleggene, samt gyrodaktilus. I innlandet er det registrert noe spredning av uønskede arter.

Foruten de fysiske inngrepene som knytter seg til kraftutbygging og gruvedrift påpekes også miljøpåvirking i form av vei- og annen infrastrukturbygging. Det blir pekt på at en del erosjonssikring og kanalisering påvirker biologi langs vassdragene. Sett under ett er det likevel påvirkningene fra industri, gruvedrift og kraftutbygging som representerer de store utfordringene i dette vannområdet. Kartleggingen som er gjennomført viser at 80% av innsjøene i vannområdet har risiko for ikke å nå miljømålene. Dette er langt på vei en direkte funksjon av at så mange av de store vannene er regulert i forbindelse med vannkraftutbygging og dermed per definisjon klassifiseres som risikoutsatt. Bare 4% av

elvestrekningene klassifiseres som risikoutsatt. Den relativt lave andelen skyldes at mye av elvestrekningene ligger høyt og er lite påvirket av menneskelig aktivitet. 19% av kystvannet klassifiseres med risiko for ikke å nå miljømålet. Risikovurderingen for alle vannforekomstene i området er oppsummert i tabell 3.1 som er hentet fra forvaltningsplanen (s. 15):

Tabell 3.1 *Klassifisering av vannforekomstene i Vannområde Ranfjorden etter risikokategori (kilde forvaltningsplan)*

Kategori	Udefinert	Ingen risiko	Mulig risiko	Risiko	Totalt
Elv	1	74	7	55	137
Innsjø	10	65	0	21	96
Kystvann	0	6	8	4	18
Grunnvann	3	83	4	3	93
Totalt	14	228	19	83	344

### 3.3 Kunnskapsressurser, kunnskapsproduksjon og grad av enighet

#### Karakterisering og klassifisering

Karakteriseringsarbeidet har vært koordinert fra Fylkesmannen. Kommunene og sektormyndighetene er brukt som informanter, og Fylkesmannen har sendt bestillinger til de berørte myndighetene.

I forvaltningsplanen framgår det at manglende kunnskap om vannforekomstene er et stort problem i enkelte eller deler av vannområdet. Overvåkning må derfor gjennomføres for å avklare tilstanden der den er usikker og for å kunne bestemme påvirkningsfaktorer sikrere (Forvaltningsplan Nordland). Informantene forteller at det har vært forutsatt at kartleggingen skulle baseres på tilgjengelig informasjon og kunnskap. Det var således ikke forutsatt gjennomført ny datainnsamling og nye analyser som grunnlag for kartleggingsarbeidet og klassifiseringen. I forvaltningsplanen (s.14) vises det til at det for hele Nordland ble gjennomført en innledende ”grovkarakterisering” på bakgrunn av nasjonale datasett. I ”fullkarakteriseringen” som startet opp i 2007 for Ranfjorden vannområde ble denne grovkartleggingen supplert med data og innspill fra kommunene i området, brukere og de statlige sektorene.

Mangler i karakteriseringsarbeidet gjelder spesielt vurdering av forurensningssituasjonen, både i forhold til overgjødning og miljøgifter. Mangelfullt datagrunnlag om faren for overgjødning retter seg særlig mot områder med en god del landbruk. Mulig påvirkning av miljøgifter er utilstrekkelig undersøkt i områder med utslipp fra gruvedrift. Det er også knyttet stor usikkerhet til hvor langt ut i Ranfjorden man finner påvirkning av miljøgiftutslipp fra industrien. Tilgjengelig datagrunnlag finnes her i hovedsak fra indre deler a fjorden, det vil si det området som i dag er belagt med kostholdsråd (Miljøpåvirkninger og vesentlige utfordringer Ranfjorden).

Kommunene har vært den andre viktige lokale kilden til data og informasjon. Etter at FM hadde fulgt opp og supplert materialet fra ”grovanalysen” ble det sendt henvendelse til etatene og alle kommunene i vannområdet om å supplere med data og informasjon. Informantene forteller at oppfølgingen og deltakelsen fra kommunene i denne fasen har vært svært varierende. Det er først og fremst de to store kommunene som har deltatt. Dette blir forklart delvis med at det først og fremst er i disse kommunene de største utfordringene ligger (forurensninger fra gruvedrift og problemstillinger omkring regulerte vassdrag). Motivasjonen for å bidra blir følgelig større. Rana kommune tok i utgangspunktet også en aktiv rolle for å bli med i pilotfasen. En relatert faktor som blir trukket fram er at de andre kommunene er mindre og har langt mindre kapasitet og ressurser til å delta i prosessen<sup>1</sup>.

Informantene påpeker at klassifiseringsarbeidet er en ny måte å tenke på, og at det tar tid å forstå og venne seg til denne logikken. Betydningen av å komme sammen og diskutere og samtale om de lokale forholdene og hvordan de kan forstås i lys av nye begreper og parametre ble også framhevet som viktig. En informant fortalte:

Innsamlingssida gikk greit selv om vi ble litt forsinket.  
Det gikk greit, men så skulle opplysningene som vi  
hadde settes inn i klassifiseringen og vi skulle lage et

---

<sup>1</sup> Erfaringene med feltarbeidet for dette prosjektet illustrerer kanskje noe av dette. Vi forsøkte å få til informantintervju med representanter for et par av de mindre kommunene i vannområdet, men lyktes ikke i å opprette kontakt. Henvendelser og e-post ble ikke besvart. Den samme problemene ble rapportert fra representanten for FM.

kart over påvirkninger i vannområdet ut i fra de klassifikasjonssystemene. Da ble det en vanskelig fase, så viste det seg det at de ikke hadde klassifikasjonssystemene ferdig. Problemet mitt var å forstå det jeg skulle holde på med. En enkelt metode er å forstå kartet, hvorfor fikk kartet den fargen når vi har samlet inn opplysningene sånn og sånn? (Sitat intervju)

Generelt oppfatter informantene at det er uklart hvilke kriterier som skal ligge til grunn for klassifiseringen av vannforekomstene. Dette går også på å vurdere hva som menes med ”naturtilstanden” og hva som er et rimelig tidsperspektiv når en vannforekomst skal tilbakeføres til ”naturtilstanden”. Hva betyr for eksempel dette for regulerte vann og vassdrag?

I intervjuene hos Fylkesmannen ble kommunenes rolle for det videre arbeidet sterkt understreket. Det ble påpekt at når forsøket nå går over til fullskala, blir betydningen av å aktivisere kommunene helt avgjørende. Det er tale om store områder og det vil være avgjørende å aktivisere den lokalkunnskap som sitter i kommunene for å lykkes i karakteriseringsarbeidet (men også i oppfølging og implementering). Dette gjelder selvsagt også de statlige etatene, men småkommunestrukturen i Nordland framheves som særlig utfordrende.

### **Tiltaksanalyse**

Det er ikke utarbeidet en egen separat tiltaksanalyse for Ranfjorden vannområde. Dette henger nok delvis sammen med at det i pilotfasen bare er tatt med ett vannområde i vannregionen. Følgelig er det ikke aktuelt her, slik som tilfellet er i de andre vannregionene som vi har undersøkt, å sy sammen analyser fra flere områder til én forvaltningsplan. Forvaltningsplanen for Vannregion Nordland i denne fasen blir i praksis en forvaltningsplan for Ranfjorden vannområde. Tiltaksanalyser foreligger i ulike del-utredninger og dokumenter<sup>2</sup>, og er sammenfattet i forvaltningsplanen der tiltaksplanen følger som vedlegg.

---

<sup>2</sup> ”Tiltaksprogram for Vannområde Ranfjorden”, ”Rapport fra kartlegging av miljøtilstanden i delområde Sørfjorden – Hemnes kommune”, NIVA-rapport 5534-2008. ”Overvåkning av miljøtilstanden i Dalos-vassdraget 2007”



Så vidt vi har vært i stand til å bringe på det rene, har det imidlertid ikke vært gjennomført befaringer som ledd i kartleggingsarbeidet. Hovedkildene til informasjon har vært dokumentarisk materiale fra kartleggingene og bidrag fra sektorer, interessenter og kommuner.

### **Forvaltningsplan**

Det har vært Vannområdemyndigheten – dvs Fylkesmannen – som har vært ansvarlig for gjennomføringen av analysearbeidet. Etter at NIVA hadde gjennomført grovanalysen for hele regionen ble denne kvalitetssikret av fylkesmannen som gikk gjennom den vannforekomst for vannforekomst og supplerte med egne data. Dette ble gjort for hele fylket. For Ranfjorden vannområde ble det så gått mer grundig til verks. Her trakk fylkesmannen inn de enkelte sektormyndighetene for å få ut relevante data og informasjon. Informantene nevnte særlig NVE som en viktig kilde til informasjon. NVE, Veivesenet og Fiskeridirektoratet ble nevnt som de etatene det hadde vært mest kontakt med i analysefasen.

#### **3.3.1 Grad av enighet**

Uklare retningslinjer og rammer for arbeidet påvirker også mulighetene for å komme fram til felles forståelse og å avklare mulige konflikter. Et grunnleggende spørsmål her er hvordan biologiske påvirkningsfaktorer skal håndteres i arbeidet med vanddirektivet. I Nordland har dette særlig skapt uklarhet og uenighet når det gjelder påvirkning av lakseoppdrett skal behandles i planarbeidet. I utkastet til forvaltningsplan som ble sendt på høring våren 2009 ble denne uklarheten og uenigheten mellom Fylkesmannen og Fiskeridirektoratet gjort helt tydelig:

Forvaltningsplanen er utviklet av Fylkesmannen i Nordland i samarbeid med vannregionutvalget, vannområdegruppen og referansegruppen. Men det må påpekes at det er ulike forståelser av hvordan biologiske påvirkningsfaktorer skal håndteres. Fiskeridirektoratet region Nordland har forstått føringen om at biologiske påvirkningsfaktorer i kystsonen skal holdes utenfor vanddirektivet slik at det omfatter alle aktiviteter, fra karakterisering til forvaltningsplan m/tiltaksprogram. Fylkesmannen har forstått det slik at de biologiske påvirkningsfaktorer i kyst skal omtales

der de påvirker miljøtilstanden i ferskvann. Det er av denne grunn også foreslått tiltak i kystvannforekomstene for å forbedre tilstanden i de aktuelle ferskvannforekomstene. Vi håper på avklaring av hva som er den riktige forståelsen innen høringsperioden. (Utkast til forvaltningsplan for Vannregion Nordland. Vannområde Ranfjorden. Høring 4.2-10.8 2009)

Den etterlyste avklaringen har ikke kommet, og i den endelige forvaltningsplanen gjentas uenigheten og Fylkesmannen understreker at forslaget som fremmes i forvaltningsplanen ikke har støtte i Fiskeridirektoratet (Forvaltningsplanen kap. 9.6, s. 77).

Også i våre intervjuer ble denne uklarheten understreket som et problem og det ble referert til at problemet må løses sentralt. Det ble pekt på som uholdbart og som et alvorlig hinder for å kunne komme fram til omforente løsninger lokalt når sentrale myndigheter gir sine underordnede etater motstridene signaler om hvordan regelverket skal forstås.

Også i andre sammenhenger blir det påpekt at uklare ansvarsforhold mellom statlige myndigheter er et problem og grunnlag for uenighet. I tillegg til Fiskeridirektoratet ble Bergmesteren nevnt som lite villig til å innordne tiltak i forvaltningsplanen. I dette vannområdet er det særlig avrenning fra deponiene i Bleikvassli Gruber som kan være et problem. Det ble hevdet at Bergmesteren oppfattet at gruvedriften hadde sitt eget regelverk som ikke skulle tilordnes Vanndirektivet.<sup>3</sup>

## 3.4 Organiseringen av arbeidet lokalt

### 3.4.1 Vannområdeutvalget

Vannområdeutvalget for Ranfjorden vannområde blir i dokumentene referert til som Vannområdegruppa (VOG) og består av de berørte kommunene Hattfjelldal, Hemnes, Leirfjord,

---

<sup>3</sup> Innenfor dette pilotprosjektet har det ikke vært rom for å intervju representanter for verken Fiskeridirektoratet, Bergmesteren eller andre sektormyndigheter i Nordland. Det som her refereres er derfor oppfatningene sett fra Fylkesmannens perspektiv.

Nesna, Rana og Vefsn. I tillegg til kommunene har følgende statlige sektorer vært representert: Fiskeridirektoratet, Region Nordland, Kystverket, Nordland, Mattilsynet, Nord-Helgeland, NVE, Region Nord, Statens Vegvesen, Region Nord, Fylkesmannen i Nordland og Fylkeskommunen.

Aktiviteten i gruppen synes å ha variert og til dels vært ganske lav. I praksis er det bare to av kommunene som har aktivisert seg reelt i arbeidet. Dette er de to største kommunene, som både har størst ressurser og der vassdragene er mest berørt.

### **Prosessledelse**

Det tok forholdsvis lang tid før en prosesskoordinator var på plass i VOG: i mars 2009. I tillegg til å representere Rana kommune i VRU, skulle denne prosesskoordinatoren koordinere høringsarbeidet knyttet til forvaltningsplanen, være informasjonsknutepunkt og arbeide for å fremme økt lokal og kommunal medvirkning. Stillingen er interkommunal og har vært finansiert av Fylkesmannens skjønnsmidler.

#### **3.4.2 Referansegruppe og folkemøter**

Det har vært organisert noen informasjonsmøter i løpet av prosessen. Referansegruppen skal i prinsippet ivareta kontakten til et bredere spekter av interessenter og er formelt sammensatt av representanter for organisasjoner og næringsinteresser. Informantintervjuene tyder på at gruppen i liten grad har vært praktisk operativ. Det henvises til at det har vært holdt i alle fall ett folkemøte i Mo. Mulighetene for bred medvirkning ser ut til først og fremst å ha vært knyttet til høringsrundene. Den første høringsrunden ble gjennomført i perioden mai til oktober 2007 og gav anledning til tilbakemelding og innspill til selve opplegget for planarbeidet i Vannområde Ranfjorden. Neste fase var høring av utkast til en oversikt over ”Miljøpåvirkninger og vesentlige utfordringer i vannområde Ranfjorden”. Dette lå ute på høring i perioden medio mai til medio november 2008 og ble deretter uten vesentlige endringer vedtatt av fylkesrådet den 16. mars 2009 som grunnlag for forvaltningsplanen. Deretter ble selve forvaltningsplanen for Vannregion Nordland med tiltaksprogram sendt på høring etter at den var godkjent av Fylkesrådet med endelig frist

den 10. august 2009 før planen ble endelig vedtatt i Fylkestinget den 29. september 2009.

### 3.4.3 Erfaringer med organiseringen

Formelt sett omfatter vannregionutvalget langt flere aktører enn vannområdegruppen. I praksis rapporteres det at de to organene mer eller mindre har gått over i hverandre. Informantene peker på at dette kan ha sammenheng med at det i pilotperioden har vært kun ett vannområde og én vannregionmyndighet. I tillegg har man på vannområdenivå slitt med kommunal medvirkning, slik at de to kommunene som har deltatt, har deltatt i møtene i VRU. En informant sier:

Det svakeste leddet i organiseringen har vært vannområdegruppen på lokalt nivå. Den har vært svakt organisert. Den har ikke hatt noen egen ledelse eller egen form for møtevirksomhet. Det har vært et av ankepunktene da vi summerte opp (...) Det har ikke vært noen tydelig forskjell på vannregionutvalg og vannområdeutvalg, og det har i praksis vært en gruppe. Det er laget en tiltakspakke av generell karakter og en mer spesifikk tiltaksanalyse, og man bruker underaktører til å gjennomføre, det kan være årsaken (Sitat intervju).

En informant er inne på at aktørene kunne ha vært mer opptatt av lokal medvirkning og lokal forankring:

Erfaringene går på at det har vært for lavt aktivitetsnivå. Prosjektet har i sin natur vært ovenfra og nedadstyrt. Denne nedoverimplementeringen har vært for sterk. Så har man dårlig tid og da blir det enda mer feil. Det burde man ha gjort noe med. Det må være frigjort tid og ressurser til arbeid lokalt og det har det ikke vært (Sitat intervju).

Flere av informantene understreker betydningen av å avsette egne, dedikerte ressurser til dette arbeidet på lokalt nivå. Kommunenes deltakelse i arbeidet framstår også som ujevn, og i praksis er det bare de to største kommunene som har deltatt aktivt. Dette blir framhevet som en betydelig utfordring for det videre arbeidet med

vannforskriften i regionen. Det ble påpekt at mange av kommunene i Nordland er små med store arealer og med begrensede faglige ressurser til å utføre jobben etter forutsetningene. Små og oversiktlige kommuner kan være en fordel ved at lokalkunnskap er lett tilgjengelig, men også av og til et problem. Som det ble sagt i et av intervjuene:

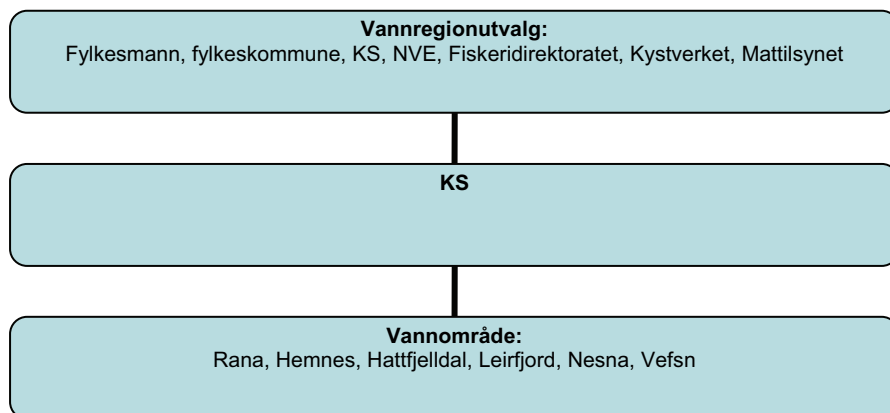
Vi får stadig vekk henvendelser fra lokalbefolkningen rundt omkring som har ulike brukerinteresser knyttet til vassdrag og hvor de føler at kommunene ikke følger opp sin myndighet. Det er kanskje spesielt i disse småkommunene. Det er nok et problem i noen av disse kommunene blir så små at de har vanskelig for å bruke myndigheten sin. (red: Kommune) har hatt påvirkning i et av sine vassdrag fra jordbruk, nedslamming, erosjon og hvor elvemusling nesten er utryddet. Men når man kjenner bonden som er den som forurenser så er det ikke så enkelt. Vi kommer nok til å dra med oss noen slike konflikter (Sitat intervju).

#### 3.4.4 Om kontakten med Vannregionutvalg og VRM

Som påpekt har informantene redegjort for at VRU og VOU i praksis mer eller mindre har gått over i hverandre.

I utgangspunktet var det lagt opp til at KS skulle representere kommunene inn i vannregionutvalget. KS lanserte i startfasen en tanke om at arbeidet med programmet kunne bygge på nettverks-samarbeidet ”Livskraftige kommuner”, som er et samarbeid på nasjonalt nivå mellom KS og Miljøverndepartementet. I Nordland har Rana kommune deltatt i dette arbeidet. Den opprinnelige tanken synes å ha vært at dette nettverssamarbeidet kunne ligge til grunn for en mobilisering av kommuner og lokale interessenter og danne rammene for arbeidet i vannregionutvalget. Den opprinnelige organisasjonsmodellen var dermed slik:

Figur 3.1 Organisering i Vannregion Nordland



Hovedkonklusjonen synes å være at dette ikke har fungert og at KS ikke har spilt noen rolle som felles representant for kommunene og heller ikke har hatt noen rolle i å mobilisere kommunene i arbeidet. En informant forteller:

KS' rolle har vært forfeilet. De har ikke engasjert seg som forventet. De har også skiftet deltaker underveis (...) KS har ikke gjort noen jobb overfor de mindre aktive kommunene. Jeg vet ikke hvorfor de har tatt denne rollen. Dersom KS hadde engasjert seg kunne de engasjert seg på vegne av de små, ressursvake kommunene. KS' rolle er ikke avklart. De har fremdeles status at de skal representere<sup>4</sup> (Sitat intervju).

Etter hvert har de to mest engasjerte kommunene i vannområdet også deltatt i VRU, i tillegg til vannområdets prosesskoordinator.

Fylkeskommunen i Nordland har i utgangspunktet inntatt en aktiv holdning til arbeidet med Vanndirektivet. Det synes å ha vært en rådende oppfatning at etter som dette var et planarbeid som i praksis skulle følge mønsteret til en fylkesdelplan (nå regional plan) etter Plan- og bygningsloven hvor fylkeskommunen er plan-

<sup>4</sup> Det har ikke lyktes oss å få kontakt med representanter fra KS. KS har dermed ikke uttalt seg om hvordan de ser på arbeidet med gjennomføringen av vannforskriften.

myndighet, burde fylkeskommunen spille en aktiv rolle i prosessen med forvaltningsplan. Arbeidet i Nordland kunne også trekke på tidligere erfaringer med samarbeid mellom Fylkesmannen og Fylkeskommunen om miljøspørsmål. Bl.a. gjelder det et samarbeid om etablering av verneområde i Junkerdalen.

Opplegget i praksis ble en organisasjonsform der *planmyndigheten* formelt har vært Fylkesmannen, men hvor det har vært et felles sekretariat med fylkeskommunen. I gjennomføringsfasen har arbeidet vært lagt opp slik at Fylkesmannen har hatt ansvar for prosess og det faglige utredningsarbeidet mens fylkeskommunen har stått bak alle høringsdokumenter. Det betyr bl.a. at utkastet til forvaltningsplan som ble sendt til høring våren 2009 ble sendt ut som et felles dokument fra Fylkesmannen og Fylkeskommunen. Nordland praktiserer ”fylkesparlamentarisme” og før utkastet til forvaltningsplan ble sendt på høring var det behandlet og godkjent av fylkesrådet. I motsetning til hva som ellers er opplegget, var det således ikke en statlig plan som ble sendt på høring men et dokument som allerede var politisk behandlet regionalt. På denne måten har Nordland delvis foregrepet den reformen som kom på plass fra årsskiftet 2009/2010, der Fylkeskommunen tar over som vannregionmyndighet.

Begge parter, både Fylkesmannen og Fylkeskommunen, uttrykte i de samtalene vi hadde tilfredshet med det tette samarbeidet i arbeidet med Forvaltningsplanen. Det synes som dette har fungert godt på topplan.

---

## 4 Vannområdet for Numedalslågen

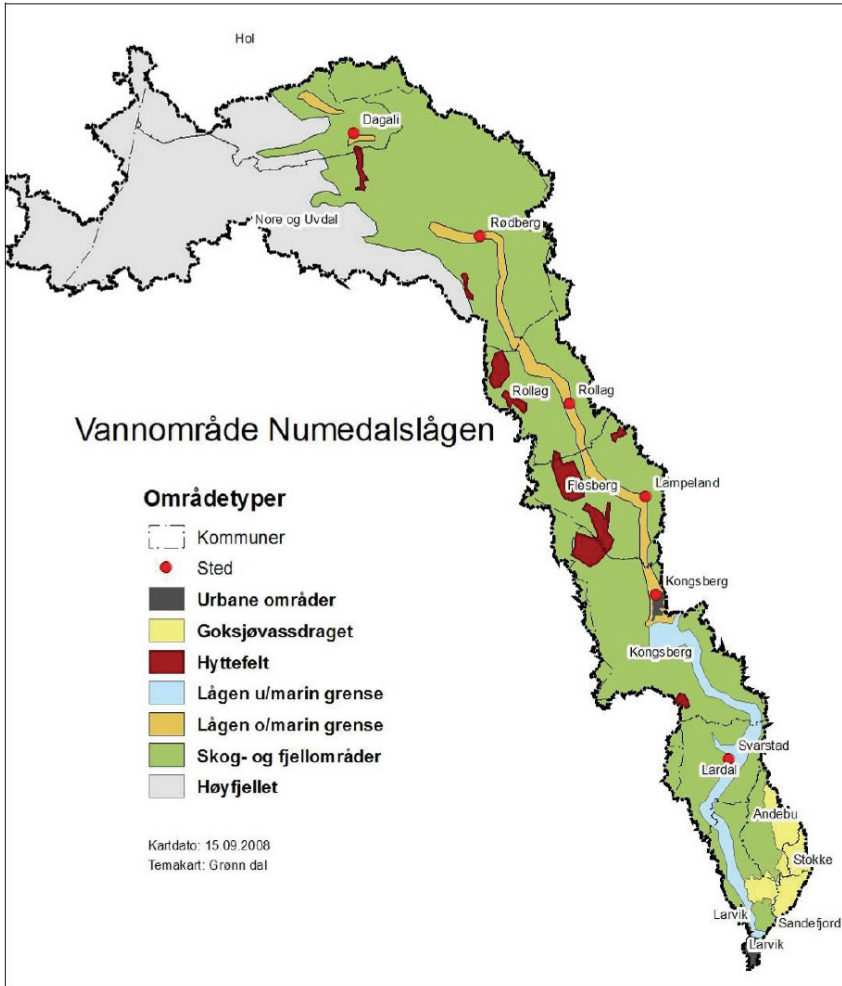
### 4.1 Om Vannområde for Numedalslågen

Vannområde Numedalslågen er ett av 18 vannområder i Vannregion 2, Vest-Viken, hvor fem vannområder har inngått i planfase 1, pilotfasen. Vannregionen omfatter og går delvis på tvers av flere fylker. Buskerud, Oppland, Telemark og Vestfold er mest berørt. Fylkesmannen i Buskerud er Vannregionmyndighet.

Vannområde Numedalslågen dekker nedslagsfeltet til Numedalslågen og strekker seg fra Hardangervidda i nordvest til utløpet ved Larvik. Den øverste delen strekker seg inn i Hordaland, den lengste strekningen går gjennom Buskerud fylke før elva renner gjennom Lågendalen i Vestfold og ut i Skagerak mellom Larvik og Sandefjord. Nedslagsfeltet omfatter også Goksjøvassdraget som er et eget sidevassdrag nederst i området i Vestfold fylke. Vannområdet strekker seg således gjennom tre fylker og omfatter 10 ”kjernekommuner”. I tillegg er det 13 ”randkommuner” som har mindre arealer i ytterkant av nedslagsfeltet. Nedslagsfeltet er om lag 365 km langt og har en utstrekning på ca 5500 km<sup>2</sup>.



Figur 4.1 Kart over vannområdet



## 4.2 Kort om miljøtilstand og påvirkningsfaktorer

Dette er et stort og sammensatt vannområde som strekker seg fra Hardangervidda med uberørte områder, høyfjell og rent vann, til sterkt eutrofiserte vannforekomster i lavlandet og intensivt jordbruk i Vestfold. Til sammen har vannområdet 297 forskjellige vannforekomster. I forvaltningsplanen vurderes risiko for ikke å nå miljømål i disse som vist i Tabell 4.1.

Tabell 4.1 *Risikovurdering for vannområdet for Numedalslågen*

	Ingen risiko	Mulig risiko	Risiko	% SMVF
Vannforekomster	98	28	143	14

Numedalslågen kan karakteriseres av en typisk oppstrøms-nedstrømsproblematikk. Øverst er den alt overveiende delen av arealet karakterisert som uten risiko. Her er rene vannforekomster uten forurensning. Unntaket er de oppdemte innsjøene og regulerte elvene samt noen fiskeforekomster mot Hardangervidda som er påvirket av spredningen av ørekyte. I de nederste delene av vassdraget er nesten alle vannforekomster vurdert til å ha risiko eller mulig risiko for ikke å nå miljømålene innen 2015.

### **Fysiske inngrep**

I Numedalslågen er det 30 elvestrekninger og 13 innsjøer/magasiner som er sterkt modifiserte på grunn av vannkraftutbygging. Det vil si at de er underlagt så omfattende tekniske inngrep at det ikke er aktuelt å fjerne inngrepet for å oppnå ”god økologisk tilstand”. Øvre del av nedslagsfeltet er sterkt regulert. Dette påvirker hele vassdraget nedover og er opphav til interesse-motsetninger mellom interessentgrupper langs vassdraget. En viktig konflikt har å gjøre med regulering av vannføringen med sikte på å sikre vilkår for laksefisket som er viktig i de nedre delene av vassdraget.

Det knytter seg også brukerinteresser til vassdragsreguleringene. Hytteeiere og friluftsföreninger i de øverste delene av vassdraget oppfatter regulering og tørrlegging som et miljøproblem og visuell ”forurensning”.

Kongsberg by ligger om lag ved marin grense og herifra og nedover er vassdraget påvirket av infrastrukturinngrep.

### **Forurensning**

Det er vesentlige forskjeller i miljøtilstand og økologiske forhold i ulike deler av vassdraget. I øvre del av vassdraget, fra Hardangervidda og ned til Kongsberg, er miljøpåvirkninger fra avrenning og

forurensning et mindre problem. Et unntak kan være avrenning fra hytteområder som det finnes mange og store av øverst i vassdraget, og det pekes i tiltaksanalysen på at det her kan være noe mangelfull informasjon.

Avrenning fra jordbruket har størst betydning fra Kongsberg og nedover. Kommunalt avløp er en vesentlig påvirkningsfaktor fra Kongsberg og Larvik. I Goksjøvassdraget er forurensning fra spredte avløp den viktigste forurensningskilden.

Reguleringsproblematikken og nivå på vannføringen henger også sammen med forurensningssituasjonen. Redusert vannføring i deler av året forverrer forurensningssituasjonen. Her er det med andre ord en interessemotsetning mellom kraftproduksjon og produksjon av ren energi på den ene siden og andre miljøhensyn som bedring av vannkvalitet og tilrettelegging for fiske.

### **Fremmede arter**

Innslag av fremmede arter er ørekyte oppstrøms Hvitingsfoss og sandkryper i Lågen nedstrøms Hvitingsfoss. Dette gjelder særlig spredning av ørekyte på Hardangervidda, som anses som en stor belastning.

## **4.3 Kunnskapsressurser, kunnskapsproduksjon og grad av enighet**

### **4.3.1 Kunnskapsressurser og -produksjon**

#### **Karakterisering og klassifisering**

Blant annet på grunn av et allerede etablert interkommunalt samarbeid om miljø og bærekraftig utvikling rundt Numedalslågen, har vesentlige deler av vannområdet vært overvåket i lang tid, og det var en relativt god tilgang på relevante data. Det var likevel behov for å supplere med noen ekspertundersøkelser. Blant annet gjennomførte NIVA en ”grovanalyse” for vassdraget i 2006.

Karakteriseringsarbeidet ble gjennomført hovedsakelig av en innleid fagkonsulent, gjennom en såkalt ”tilpasset medvirkningsprosess”. Det betyr i praksis at det ble holdt møter med kommuner og sektormyndigheter ut fra områdemessige og

tematiske problemstillinger. Det ble invitert til orienteringsmøter om planarbeidet i alle kommuner og gjennomført innledende møter om svært modifiserte vannforekomster med aktuelle kommuner der regulanter, Vannregionmyndigheten og NVE var representert. Det ble også gjennomført et fagmøte om jordbruk med aktuelle kommuner, Vannregionmyndigheten og representanter for Fylkesmannens landbruksavdeling i Vestfold og Buskerud (Tiltaksanalyse). Informantene opplever at denne prosessen har vært svært interaktiv, og at den innleide ekspertkonsulenten har gjort en god jobb i å inkludere og høre kommunene.

Det framgår både av tiltaksanalysen og forvaltningsplanen at et det er kunnskapshull spesielt knyttet til økologisk tilstand i mange vannforekomster (Tiltaksanalyse, 14; Forvaltningsplan, 49)). På det tidspunkt arbeidet ble utført var ikke veiledningsmaterialet fullstendig, og det eksisterte derfor ikke klassegrenser for alle vanntyper og parametre. For en del strekninger som er vurdert som sterkt modifiserte er kunnskapen om økologien for svak til både å fastslå dagens tilstand og å sette miljømål. For de vannforekomstene vil målet i første planperiode være å skaffe tilstrekkelig kunnskap. I forvaltningsplanen står det derfor:

For mange sterkt modifiserte vannforekomster kan det bety at de trenger utsatte frister for å nå miljømålene. Dette skal likevel ikke være til hinder for å gjennomføre opplagte tiltak der det er nødvendig (Forvaltningsplan, 14).

Også blant informantene framstår disse begrepene for ”god økologisk tilstand” og ”godt økologisk potensial” som uklare og vanskelige å differensiere. I et vassdrag som er regulert har det blitt skapt en ny ”økologisk balanse”. Hva med et vassdrag som har blitt omlagt og kanalisert for flere tiår siden og som har etablert sitt tilpassede økologiske system? En respondent ga uttrykk for at:

Herlandselva var foreslått lagt tilbake til gammelt løp. Men den elva ble kanalisert i 30-åra og har etablert sitt eget system i dag. Økologisk tilstand kan være like mye et politisk som et faglig spørsmål (Sitat intervju).

Flere av respondentene uttrykte usikkerhet m.h.t. hvilke krav som i grunnen skal stilles til en fullkarakterisering og også hvordan normene om ”god økologisk tilstrand” er å forstå:

Hva er en fullkarakterisering? Det er det vi greier å skrape sammen av interessante opplysninger før lemmen gikk ned. I behandlingen fram til vår politiske behandling ser vi at ingen vannområder er i nærheten av fullkarakterisering (Sitat intervju).

### **Tiltaksanalyse og forvaltningsplan**

I forbindelse med arbeidet med tiltaksanalysen har det vært omfattende møtevirksomhet og flere befaringer, særlig knyttet til arbeidet med svært modifiserte vannforekomster.

Enkelte informanter gir klart uttrykk for at arbeidet med de sterkt modifiserte vannforekomstene, som vannområdet har mange av, har vært nytt og vanskelig, og en større medvirkning fra NVE hadde vært ønskelig. En informant forteller:

Arbeidet har avdekket at mye av utfordringene hva gjelder å utbedre forholdene har knyttet seg til såkalte SMVF, altså kraftutbyggingen. Det har vært en så stor materie at prosjektarbeidet i regi av Grønn dal egentlig ikke har hatt kapasitet til å ta det opp i hele sin bredde. Derfor har man prioritert nokså strengt å gå inn der brukerkonfliktene åpenbart har vært store og konflikten med god økologi har vært stor, ved å utrede og foreslå tiltak. Her har man ikke hatt kapasitet til å gå fullt inn i alle disse SMVF. Så der kan vi si at prosjektet kom til en erkjennelse at dette har vi ikke verken økonomiske eller tidsmessige rammer til fullt ut å analysere (Sitat intervju).

Informantene gir i intervjuene uttrykk for at disse problemene er for store for kommunene å håndtere alene, men at det har vært vanskelig å få NVE på banen. Det vises til Stortingets spørretime, hvor miljøvernminister Erik Solheim uttalte at:

Tiltak som krever revisjon av konsesjonsvilkår i regulerte vassdrag vil inngå i planen (red: forvaltningsplanen) (St.tingets spørretime 06.05.2009).

Informantene påpeker også at NVE bør være villig til å gjennomføre tiltak, der det er mulig, som ikke går ut over kraftinteressen, som f.eks krav om minstevannføring, vandretrapper osv. De felles befaringsene til de sterkt modifiserte vassdragene oppleves som nyttige og lærerike, og hvor man har lykket i å skape noen felles målsettinger.

### 4.3.2 Grad av enighet

De informantene som vi intervjuet ga uttrykk for at det i det alt vesentlige var stor enighet om de analysene som ble gjennomført og om tiltaksanalysen slik den kom til å se ut. Det er likevel enkelte tema som ikke er like avklart. Det dreier seg om hensyns-avveiningen mellom effektiv produksjon av vannkraft på den ene siden, og lakseforekomstene på den andre, og spørsmål knyttet til minstevannføring som kan bidra til bedre utskifting av vannmassene i elva og dermed mindre forurensning.

I praksis har man forsøkt å håndtere disse hensynene i planarbeidet ved at en har latt være å berøre temaet. Som en av informantene uttrykte det:

Kraftvannføringen er det ikke noe direkte enighet om, det er et åpent spørsmål fremdeles. Planen er jo blitt vedtatt, men i planen er det ikke tydeliggjort hvordan dette skal løses (Sitat intervju).

Flere av informantene er av den oppfatning at NVE og DN har ulike syn på hvor langt vannforskriften kan gå i å pålegge tiltak som griper inn i reguleringsregime og minstevannføring.

Langs Numedalslågen er dette hensyn som slår ulikt ut i forhold til om det er oppstrøms- eller nedstrømskommuner. Informantene viser til at dette er spørsmål som kommer opp i forbindelse med rullering av konsesjoner, eller at kommunene må søke om å få endre konsesjonsvilkår. Eksempelvis finnes det strekninger som ikke har krav til minstevannføring i dag, og at det da må foretas en samfunnsmessig vurdering av hvordan hensynene til fisk og kraft skal vektet.

Informantene opplever dessuten virkemiddelapparatet når det gjelder jordbruket som uavklart. Det blir påpekt at det er vanskelig å pålegge små og økonomisk sårbare jordbruk tiltak om miljøforbedringer, men også vanskelig å la jordbruket ”slippe unna”. Større klarhet i og tilgang på økonomiske virkemidler og stønadsordninger fra landbruksmyndighetene blir etterspurt.

## 4.4 Organiseringen av arbeidet lokalt

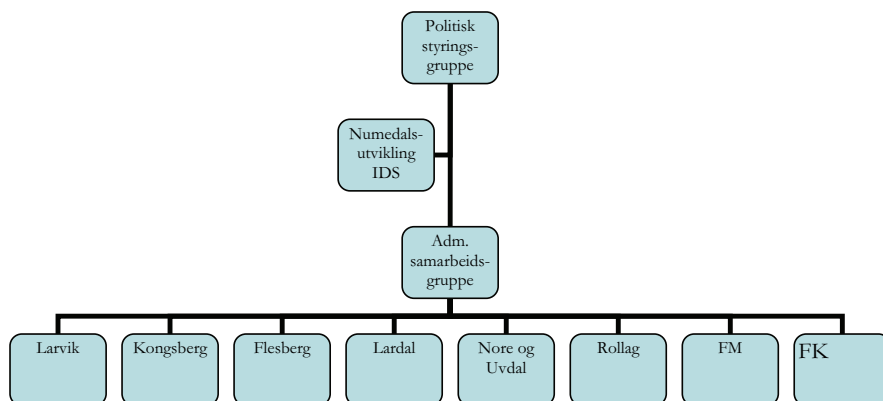
### 4.4.1 Vannområdeutvalget

Arbeidet i vannområdet for Numedalslågen har vært gjennomført innenfor rammen av det interkommunale samarbeidet ”Den Grønne Dalen”. Dette er et samarbeid mellom alle de seks kommunene langs Numedalslågen: Nore og Uvdal, Rollag, Flesberg, Kongsberg, Lardal og Larvik, som er de mest berørte kommunene i vannområdet. Samarbeidet har eksistert siden 1998 og bygger på ”Grønn Dal”-erklæringen som alle de seks kommunene sluttet seg til. Bakgrunnen var at tre av kommunene hadde vært økokommuner, og et sentralt formål med samarbeidet er å videreføre en prosess basert på bærekraftig utvikling med særlig fokus på å utvikle et bærekraftig næringsliv. Det er også et mål for samarbeidet å gjennomføre felles prosjekter.

Samarbeidet ledes av en politisk styringsgruppe der ordførere eller andre politiske representanter, samt en representant fra hver fylkeskommune, er medlemmer. Det er også etablert en administrativ samarbeidsgruppe, med en til to representanter fra kommuneadministrasjonene i hver av de seks kommunene. Representantene er enten fra kommunenes miljøvernavdelinger eller planavdelinger. Den administrative samarbeidsgruppen møtes oftere enn den politiske styringsgruppen.

Prosesskoordinator- og sekretariatsfunksjonen er ivaretatt av ”Numedalsutvikling IKS”, som er et interkommunalt selskap heleid av de tre Numedalskommunene Nore og Uvdal, Rollag og Flesberg. Organiseringen av samarbeidet illustreres i figur 4.3.

Figur 4.2 Organiseringen av vannområdet for Numedalslågen



Arbeidet i vannområdet for Numedalslågen framstår som kommunedrevet på den måten at det er kommunene og kommunale samarbeidsfora som har en førende rolle. Med unntak av Fylkesmannen deltar ikke andre statlige sektormyndigheter.

### Prosessledelse

Det interkommunale selskapet Numedalsutvikling IKS er engasjert som sekretariat for samarbeidet, som altså er heleid av de tre kommunene øverst i vassdraget: Nore Uvdal, Rollag og Flesberg. Denne sekretariatsfunksjonen har blitt ivaretatt gjennom en 20 prosents stilling.

”Grønn Dal”-samarbeidet, med Numedalsutvikling IKS som sekretariat, har gjennom en hovedkontrakt og årlige samarbeidsavtaler med VRM (Fylkesmannen i Buskerud), ivaretatt oppgavene med både fullkarakterisering og klassifisering, tiltaksanalyse samt overvåking. VRU har med andre ord valgt å delegerer karakteriserings- og klassifiseringsarbeidet til vannområdet. Dette arbeidet er i stor grad finansiert gjennom Fylkesmannens skjønnsmidler. I tillegg har Fylkesmannen bidratt med fagkompetanse i dette arbeidet.

Arbeidet med karakterisering, klassifisering og tiltaksanalyse er utført av en innleid konsulent. Konsulenten har innhentet data og



informasjon, blant annet gjennom møter og tett kontakt med de ulike kommunale og statlige sektormyndighetene. Fordi Numedalsutvikling IKS har hatt begrensede prosesslederressurser, har også ivaretatt et prosjektlederrolle i dette arbeidet. Numedalsutvikling IKS har vært det operative organet på vegne av ”Grønn dal”-samarbeidet, og hatt et faglig og prosessmessig oppfølgingsansvar.

Sekretariatet i Numedalsutvikling har sammenkalt til møter i den administrative prosjektgruppen og den politiske styringsgruppen, og har forbredt saker til disse møtene.

### **Politisk medvirning**

Informantene anser den politiske styringsgruppen som et godt element for å få til politisk medvirkning. Det blir påpekt at arbeidet kan være veldig faglig, noe som forutsetter jevnlig tilstedeværelse fra politikerne dersom de skal få forståelse for temaet.

Enkelte påpeker at et grep som kunne ha vært gjort i større grad, er å føre en tettere dialog med styringsgruppen om avveininger og vurderinger av tiltak. Det blir påpekt at tiltakene som er valgt innebærer store kostnader for kommunene, og at det er viktig at politikerne, og også den administrative kommuneledelsen, involverer seg i vurderinger av løsninger og konsekvensene av det.

#### **4.4.2 Referansegruppe og folkemøter**

Det har ikke vært noen fast referansegruppe i vannområdet. Brukerinteresser og interessegrupper har blitt informert om prosjektet og oppfordret til å gi innspill gjennom oppslag i media. Det vises til at dette bl.a. førte til et møte, befaring og innspill fra en grunneiergruppering i Veggli.

Høsten 2008 ble det avholdt et åpent møte om tiltaksanalysen hvor den ble presentert og diskutert.

I høringsfasen ble det gjennomført en rekke møter og seminarer. Et spesielt arrangement var ”Kongsbergkonferansen” som kan betraktes som en høringskonferanse for hele forvaltningsplanen for Vest-Viken. Konferansen ble arrangert i juni 2009 og samlet ca 70 deltakere fra hele regionen. For vannområdet Numedalslågen ble det i tillegg arrangert et regionalt vannseminar på Lampeland

om vannforskriften. I tillegg ble det holdt et seminar på Stavern i 2006 om vann som virkemiddel for stedsutvikling.

#### 4.4.3 Erfaringer med organiseringen

De tilbakemeldingene vi har fanget opp gjennom informantintervjuene tyder på at aktørene er godt tilferds med den måten arbeidet har vært organisert på. Spesielt får den innleide ekspertkonsulenten som gjorde mye av arbeidet med karakterisering, klassifisering og tiltaksanalyse, ros for den interaktive måten vedkommende har arbeidet etter. Den innleide konsulenten oppfattes å ha vært viktig for framdriften i arbeidet, og blir omtalt som en "ildsjel". Inntrykket er at personfaktoren her har vært like viktig som selve organisasjonsmodellen. Enkelte påpeker at konsulentens rolle har vært viktig også som prosessleder, blant annet på bakgrunn av at det i selve sekretariatet kun er avsatt en stilling i 20 prosent, og at det har vært noen utskiftninger i denne stillingen.

At vannområdeutvalget for Numedalslågen ble innpasset i et fra før eksisterende interkommunal samarbeid, blir også tillagt vekt og sett på som avgjørende i en pilotperiode med korte tidsfrister. Her fantes det et nettverk av kommuner som hadde erfaringer med å samarbeide, om nettopp problemstillinger knyttet til miljø og bærekraftig utvikling, i mange år før arbeidet med Vanddirektivet ble aktuelt.

Dette innebærer at det – i alle fall i noen av kommunene – fantes personer og kontaktpunkt med en spesiell interesse for arbeidet.

Inntrykket fra samtalene med aktører i vannområdet tyder også på at den lokale innsatsen og deltakelsen varierte fra kommune til kommune. Dette synes delvis å være personavhengig, men også å være avhengig av lokal kompetanse og ressurser. Noen informanter reflekterte over forankringen av arbeidet internt i egen kommune, og påpekte at den ikke nødvendigvis kom av seg selv.

Enkelte antydte også at den politiske forankringen av arbeidet i "Grønn Dal"-kommunene nok også kunne variere. Det var gjerne miljøansvarlig, eller den som var utsett til kontaktperson, som var aktiv, men det var ofte mer uklart i hvilken grad hans eller hennes

engasjement var forankret videre ”bakover” i den kommunale organisasjonen og til politikerne.

#### 4.4.4 Om kontakt med Vannregionutvalg og VRM

I utgangspunktet ble representanter for alle aktører invitert inn i Vannområdeutvalget for Vest-Viken. Dette medførte en potensiell utvalgsstørrelse på 70-80 deltakere. Det ble dermed nedsatt et arbeidsutvalg som gjennom et delegasjonsvedtak har fullmakt til å utføre en del oppgaver på vegne av VRM og VRU. Arbeidsutvalget møter om lag en gang i kvartalet.

Koordinator for Grønn Dal har deltatt i arbeidsutvalget for VRU. Kommunene er invitert til å delta i VRU og referansegruppen, men foreløpig har det ikke vært noen avklart og samordnet politisk deltakelse.

Kontakten mellom VRM og vannområdeutvalget oppleves likevel som god, fordi representanter fra VRM har deltatt fast i både styringsgruppens møter og i de administrative møtene.

## 5 Vannområdet for Nordåsvannet

### 5.1 Om Nordåsvannet vannområde

Vannområdet for Nordåsvannet var i pilotperioden et av to vannområder i vannregion Vestlandet, som besto av fylkene Hordaland og Sogn og Fjordane i tillegg til mindre deler av nabofylkene Oppland, Buskerud og Rogaland. Vannregionmyndigheten var lagt til Fylkesmannen i Hordaland. Revidert vannforskrift deler denne regionen i to fra 2010 slik at Sogn og Fjordane blir egen vannregion.

Vannområdet for Nordåsvannet har et totalt nedbørsfeltareal på 110 km<sup>2</sup>. Hele nedslagsfeltet er i Bergen kommune. Vannområdet omfatter i tillegg Grimstadfjorden med tilrennende vassdrag og nedbørsfelt. Hovedvassdragene i området er Fjøsanger- og Sælenvassdraget, Nesttunvassdraget og Apeltunvassdraget. Vannområdet omfatter også noen mindre vassdrag. Totalt består vannområdet av 23 elvevannforekomster, 23 innsjøvannforekomster og 2 kystvannforekomster (Forvaltningsplan Vestlandet).

### 5.2 Kort om miljøtilstand og påvirkningsfaktorer

Bergen har i årene forut for vannforskriften vært utsatt for risikohendelser og tildels prekære forurensningssituasjoner, noe som har utløst bred offentlig oppmerksomhet rundt vannrelaterte problemstillinger. Et stort problem har lenge vært Nordåsvannet

som kloakkresipient. Utslipp av urensset kloakk på 1960- og -70-tallet forringet blant annet Nordåsvannet som rekreasjonssted. Andre hendelser har vært ekstremflomsituasjoner i 2005, med ras og store ødeleggelser på bygg og anlegg, og hvor myndighetene måtte tåle kritikk for ikke å ha arbeidet tilstrekkelig med flomsikring (Intervju informant).

Disse hendelsene har ført til at Nordåsvannet har hatt relativt stor offentlig oppmerksomhet siden 1980-tallet.

Flertallet av vannforekomstene i Nordåsvannet vannområde er vurdert å ha risiko for ikke å oppnå de fastsatte miljømålene innen 2015. Generelt er vassdragene mer påvirket nederst og der bosettingen er tettest. Bekker og mindre vann i utmark og skogsområder er hovedsakelig karakterisert å være uten risiko.

Tabell 5.1 *Karakteriseringen av vannforekomstene i Nordåsvannet vannområde (Kilde: forvaltningsplan Vestlandet)*

Vannforekomst	Ingen risiko	Mulig risiko	Risiko
Elv	3	6	14
Innsjø	5	3	15
Kyst	-	-	3

Det er miljøgifter og forurensning som utgjør hovedpåvirkningsfaktoren i Grimstadjorden og Nordåsvannet. I tillegg er fysiske inngrep en viktig årsak til at vannområdet er klassifisert i risikogruppen (Tiltaksplan Nordåsvannet).

### **Fysiske inngrep**

Alle sidebekker til hovedvassdragene er mer eller mindre påvirket av fysiske inngrep, som kanalisering ved veibygging og nydyrking, rørlegging eller lukking av bekkestrekninger, noe som har påvirket leve- og gytevilkårene til ørret. Omfanget av fysiske inngrep setter også begrensninger for rekreasjonsmulighetene.

Veiutbygging har lukket flere vassdrag over kortere eller lengre strekninger. Det er også gjort noen til dels drastiske vannføringsendringer i sammenheng med utbygging av nytt kloakkssystem på begge sider av Nordåsvannet.

Disse endringene i vannføringene har ført til reduserte forutsetninger for biologisk liv i vannforekomstene. Levekårne for sjøørret blir trukket fram som eksempel.

Deler av vassdrag er dessuten regulert til kraftverksformål.

### **Utslipp og forurensning**

Forvaltningsplanen viser til at utslipp fra kloaknettene utgjør en betydelig trussel for vannmiljøet. Kloakkforurensning fra overløp og ledningsanlegg av dårlig kvalitet gjør at fornying av avløpssystemene er nødvendig. Avløpssystemene i Nordåsvannet vannområde er basert på et fellessystem der lekkasjer og overløp ved sterk nedbør er en hovedårsak til høye bakterietall som er målt i vassdrag og innsjøer.

Forurensning fra industrivirksomhet utgjør også en påvirkningsfaktor. 8 av 15 virksomheter som har utslippstillatelse fra Fylkesmannen eller SFT er plassert i risikoklasse.

Det utbygde veinettet i Nordåsvannet vannområde med tilhørende trafikk utgjør en påvirkningsfaktor. I tillegg har det blitt utbygd handelssenter med parkeringsanlegg. Om vinteren blir veinettet og parkeringsområdene både saltet og brøytet, og snøen blir gjerne dumpet i nærmeste vannforekomst. Rapport fra Statens vegvesen (Kjemisk tilstand i vegnære innsjøer) viser at innsjøer også i Nordåsvannet vannområde har sediment som er forurenset av tungmetall og organiske miljøgifter fra denne aktiviteten.

Også forurensete sedimenter utgjør et miljøproblem i vannområdet. Tidligere håndtering av miljøfarlig avfall, organiske miljøgifter og tungmetall, lekkasje fra sedimentdeponi og avrenning fra andre deponi, er eksempler på forurensning fra nåværende og tidligere industri (Forvaltningsplan Vestlandet).

## 5.3 Kunnskapsressurser, kunnskapsproduksjon og grad av enighet

### 5.3.1 Kunnskapsproduksjon og kunnskapsressurser

#### **Tidligere vannrelatert arbeid**

I forbindelse med rullering av Bergen kommunes kommuneplan i 2001 ble det varslet en egen forvaltningsplan for vassdragene i Bergen. Siden mars 2004 ledet Grønn etat i Byrådsavdeling for byutvikling en kommunal, tverretatlig styringsgruppe for planarbeidet. Forvaltningsplan for vassdrag ble vedtatt av bystyret 26. mars 2007. Norsk institutt for vannforskning har dessuten gjennomført en screening av hele området i 2007.

#### **Karakterisering**

Det er vannregionmyndigheten som har hatt ansvaret for å utarbeide en samlet karakterisering av vannområdet. Om arbeidet med å skaffe til veie kunnskapsmateriale heter det i tiltaksanalysen:

Det foreligger ikke tilstrekkelig data til å klassifisere hver vannforekomst korrekt slik det ideelt sett skal være etter vannforskriften. Til dels er det mangler i typologi (karakterisering av vanntype), men hovedsak mangler datagrunnlag. De økologiske klassifiseringssystemene er ikke ferdig utarbeidet og mangler for flere typer vannforekomster (Tiltaksanalyse, 9).

Flere informanter påpeker at nasjonale veiledere for karakterisering har vært et stort savn. Arbeidet har vært preget av at dette er en ny måte å jobbe på hvor det etter hvert viser seg å være behov for mer kunnskap, og at det har tatt tid å forstå og nyttiggjøre seg ulike verktøy og klassifiseringssystemer. Også her opplever informantene at det fra starten av var uklarheter knyttet til karakteriseringsarbeidet: i hvilken grad man skulle se på økologi eller vannkjemi, hvilke parametre man skulle bruke, og hvordan begreper og mål skulle tolkes og konkretiseres. Etter hvert ble det klart at man også skulle inkludere økologiske parametre i arbeidet. Dette oppgis å ha vært uvant og nytt i forhold til det å arbeide med kjemiske parametre (Informant).

Enkelte informanter påpeker også viktigheten av å jobbe interaktivt og legge til rette for medvirkning i karakteriseringsarbeidet. En informant sier det slik:

Vi fikk en ferdig pakke på bordet fra VRM. Og vi føler at vi ikke var delaktig nok i dette arbeidet. I ettertid tror jeg det er gunstig å ha arbeidsmøter og temamøter. Jeg etterlyser mer dialog mellom de berørte sektormyndighetene. Man burde kanskje ha gått i gjennom området mer i detalj og sammen sett på områdene og forsøke å oppnå enighet om den karakteriseringen som er gjort (Sitat intervju).

Det blir pekt på at dialog og medvirkning i tidlig fase er viktig for å skape eierskap og forståelse. Ulike myndigheter opplever at det er viktig å få oversikt over hva de andre mener og vurderer, fordi det bidrar til å synliggjøre det større bildet. Dialog omkring hvordan man skal tolke veiledningsmateriell om karakterisering og de ulike begrepene og parametrene oppleves også som nyttig. Én viser til at prosessen blir mot sin hensikt når man kommer i etterkant og opplever at man ikke er enig om karakteriseringen. Da blir det vanskelig å få på plass tiltakene. Derfor er det viktig med involvering og enighet også om dette arbeidet.

### **Tiltaksanalyse**

Det går fram av tiltaksanalysen at Nordåsvannet vannområdeutvalg har hatt 3 møter og 4 befaringer i forbindelse med utarbeidelsen av tiltaksanalysen. Dette arbeidet har pågått i perioden fra september til november 2008. Det er vassdragsforvalter i Bergen kommune som har ivaretatt samordningen og skrivingen av tiltaksanalysen etter innspill fra de øvrige deltakerne i vannområdeutvalget og referansegruppen.

Informantene opplever at det har blitt utarbeidet et viktig og felles kunnskapsgrunnlag og større gjensidig forståelse i forbindelse med arbeidet med tiltaksanalysen. Sektormyndighetene ble bedt om å komme med innspill til tiltaksanalysen i et brev som ble sendt til medlemmer av vannområdeutvalget med kopi til referansegruppen. Ulike sektormyndigheter har hatt ansvar for å utrede tiltak innenfor sine områder. Både de felles møtene og heldagsbefaringene oppleves som viktige for denne felles forståelsen. På befaringsene har det deltatt 10-12 representanter fra ulike sektormyndigheter og



brukergrupper hver gang. Informantene opplever disse befaringene som svært nyttige og grundige, og som viktig bakgrunnsinformasjon til tiltaksanalysen:

Spesielt var befaringene nyttige. Selv om det ikke alltid var så (red:sektor)relatert får man sett ting fra ulike sider veldig godt. Jeg følte at vi ble hørt og at de var interessert i vår deltakelse (Sitat intervju).

Vannområdet arrangerte befaringer, og det var veldig bra fordi jeg personlig kjente ikke disse vassdragene og de ulike påvirkningsfaktorene i detalj. Vi fikk også møte de andre aktørene på en annen måte, vi kunne gå langs vassdragene og snakke sammen og høre hva de gjorde og hvordan de vurderte forholdene. Så jeg opplever befaringene som ekstremt viktig. Og jeg ser jo i andre vannområder hvor det ikke er gjort befaringer at det er et dårligere arbeid som er gjort (Sitat intervju).

Informantene beskriver det slik at det var Bergen kommune som gjorde tiltaksanalysen. Prosessen oppfattes likevel å ha vært åpen og med stor grad av medvirkning. Enkelte informanter har påpekt at vannområdegruppen samarbeidet godt, og at en gruppe med flere ulike aktører med ulike fokusområder og prioriteringer kanskje vil oppleve det mer problematisk å samles om en tiltaksanalyse (Intervju).

### **Forvaltningsplan og tiltaksprogram**

Det framgår av forvaltningsplanen at kunnskapsgrunnlaget er for dårlig til å vurdere om de foreslåtte tiltakene er tilstrekkelig til å nå miljømålene. Det blir varslet at overvåkning derfor er et nødvendig virkemiddel for å framskaffe ytterligere kunnskap.

Forvaltningsplanen påpeker også at kunnskapsproduksjonen når det gjelder kostnadsanalyser og kostnadseffektivitet må fortsette (Forvaltningsplan Vestlandet 2009).

I tiltaksprogrammet er det Bergen kommune som er den myndighet som står igjen med ansvaret for flest, 32, tiltak. Deretter følger Fylkesmannen med 9. Både i tiltaksprogrammet og i forvaltningsplanen påpekes det at det vil være nødvendig med statlige tilskudd for å få gjennomført kommunale tiltak som

fornyng av ledningsnett og oppgradering av private avløpsanlegg, samt forebyggende tiltak mot miljøgifter.

### 5.3.2 Grad av enighet

Enkelte informanter oppfatter at det har vært en viss uklarhet knyttet til tiltakenes status, og at vannforskriften er vag på dette punktet. Det blir vist til at det er berørte sektormyndigheter som har ansvaret for utbedring og gjennomføring av tiltak på sitt område, men at forskriften er uklar på i hvilken grad tiltakene i forvaltningsplanen forplikter de berørte myndighetene. Fra enkelte hold har det blitt påpekt at det ikke er tiltakene som er forpliktende, men de enkelte miljømålene. Enkelte har derfor påpekt at dette kan føre til tungrodd prosesser når man kommer til gjennomføring. De statlige sektormyndighetene oppleves å være vant til å styre egen butikk, og at dette har preget arbeidet med tiltakene. Under slutføringen av forvaltningsplanen oppstod eksempelvis en uklarhet blant myndighetene om hvorvidt sammendraget av tiltakene i forvaltningsplanen skulle oppføres som enkelttiltak eller om de skulle stå i bolker med typer av tiltak. Dette spørsmålet hang sammen med at ”typer av tiltak” ble oppfattet som mindre forpliktende enn konkrete enkelttiltak. (Intervju informant). I den endelige forvaltningsplanen kan man dermed se at Del 3 er endret til ”Kva slags typer tiltak må til i vassregion Vestlandet”, mens det i ukastet/høringsdokumentet het ”Kva slags tiltak må til i vassregion Vestlandet”. (Intervju informant), Høringsdokument 2009, Forvaltningsplan for vassregion Vestlandet). Dersom ”typer av tiltak” er det som blir vedtatt, blir neste spørsmål hva slags slingringsmonn som ligger i denne formuleringen.

Enkelte opplever at slike uklarheter også har ført til at de berørte sektormyndighetene har involvert seg i ulik grad. I denne sammenhengen blir det vist til at det i vannforskriften strengt tatt ikke er hjemlet noe krav til at det skal opprettes noe vannområdeutvalg (Intervju informant).

Et tiltak det har knyttet seg faglig usikkerhet til har vært hvorvidt man skulle åpne Strømme Bro, som utgjør passasjen fra Nordåsvannet til Grimstadvarden. Dette er et smalt løp og hvor det i selve strømmen er anlagt en kanal for strømmen, som anses å være svært sterk. Det er diskutert om man skal sprengte og få en bredere

åpning, for slik å legge til rette for større vannsirkulasjon. Det har imidlertid vært en faglig usikkerhet om hvorvidt en bredere åpning ville føre til bredere sirkulasjon, eller om man ville miste den sterke strålingseffekten som man har i dag, forårsaket av sterk gjennomstrømning i den trange kanalen. Dette problemet er ikke avklart og derfor har man valgt ikke å omtale det i forvaltningsplanen (Intervju informant).

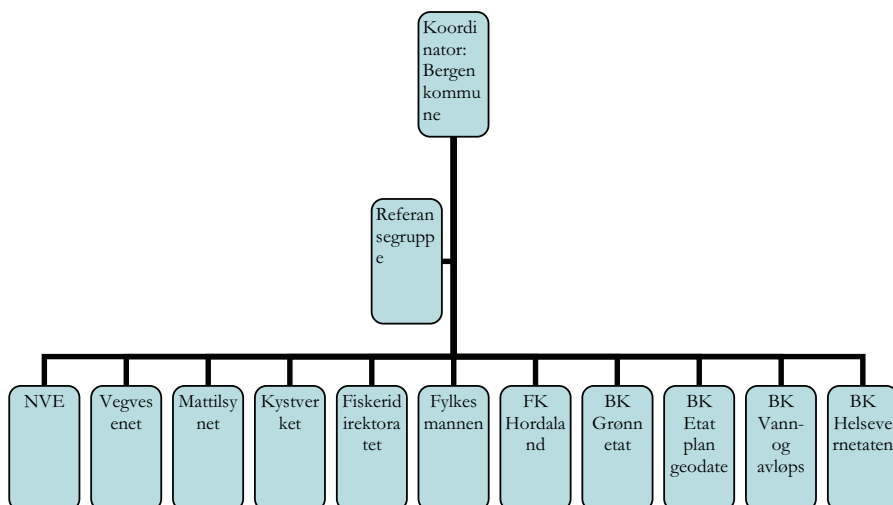
## 5.4 Organiseringen av arbeidet lokalt

### 5.4.1 Vannområdeutvalget

Vannområdeutvalget for Nordåsvannet ble opprettet på bakgrunn av et vedtak av Vannregionutvalget for Vestlandet. Fylkesmannen i Hordaland, som var VRM Vestlandet, har ivaretatt vannregionmyndighetsoppgavene overfor vannområdet. Det ble ikke gitt noen retningslinjer fra vannregionutvalget/VRM for hvordan vannområdet skulle organisere arbeidet, men VRM initierte oppstarten. VRM i Hordaland kalte inn til informasjonsmøte om vanddirektivet 19.09.08, som blir regnet for å være det første møtet i Nordåsvannet vannområdeutvalg.

Oversikt over arbeidsoppgaver og hvem som har ansvar for dem er vist i Figur 5.1.

Figur 5.1 *Organisering av arbeidet i Nordåsvannet vannområde*



Vannområdeutvalget består av 11 representanter som angitt i figuren over. Til sammen er 4 kommunale etater i Bergen kommune berørt, i tillegg til at Fylkesmannen, Norges vassdrags- og energiverk, Vegvesenet, Mattilsynet, Kystverket og Fiskeridirektoratet også er berørte sektormyndigheter. Det redegjøres imidlertid for fra flere hold at arbeidet i vannområdeutvalget ikke kom ordentlig i gang, før vannområdet fikk en operativ ”leder” og koordinator.

### **Koordinering av vannområdets arbeid**

Parallelt med at Fylkesmannen initierte oppstarten av Vannområdeutvalgets arbeid, fremmet Bergen kommune selv forslaget om å opprette en tverretattlig koordinatorstilling for vann og vassdrag i Bergen. Forslaget ble fremmet som tiltak i forbindelse med Bergen kommunes forutgående ”Forvaltningsplan Vassdragene i Bergen”. Å sikre kommunal vassdragsforvaltning i tråd med EUs vanddirektiv ble allerede på dette planstadiet definert som en av koordinatorens oppgaver.

Stillingen som vassdragsforvalter ble imidlertid ikke besatt før 1. mai 2008. Gjennom denne stillingen har Bergen kommune selv ivarettatt og finansiert prosessleder- og sekretariatsfunksjonen for vannområdeutvalgets arbeid. I praksis har dette innebåret ansvaret for å drive prosessen i vannområdet, kalle sammen til møter, befaringer, holde kontakten med berørte myndigheter og brukergrupper, samt redaktøransvar for tiltaksanalysen på bakgrunn av innspill fra sektormyndighetene (Intervju informant). Arbeidsprosessen i vannområdeutvalget framstår derfor i stor grad som kommunedrevet.

Flere informanter har den oppfatningen at prosesslederfunksjonen har betydd mye for flyten og framdriften i arbeidet. Det blir vist til at Nordåsvannet kom sent i gang, og ikke før vassdragskoordinatoren var på plass:

I Nordåsvannet tok det lang tid før de egentlig kom i gang. Det var mange møter, men det var først når (red:vassdragskoordinator) ble ansatt at det ble en driv og en aktivitet i arbeidet. Da ble det befaringer, skriving osv. Så det ble veldig fortgang når han begynte. Det vi brukte to år på i (red:annet vannområde), gjorde han i løpet av noen måneder (...)  
Hvis kommunen ikke har en ressursperson så er det vanskelig å få dette til (Sitat intervju).

Prosesslederen har spilt både en faglig og en prosesslederrolle. Informantene opplever denne kombinasjonen som viktig. Det har vært viktig for å få til et effektivt arbeid med fokus på innsamling av ulik og spredt kunnskap, og fordi denne kompetansen er så stykkevis og delt mellom sektorer og myndigheter.

### **Politisk medvirkning**

Av informanter blir det påpekt at det politiske nivået i kommunen over en tid har utvist et engasjement for miljø-, klima- og vannproblematikk. Det politiske fokuset kan blant annet ses i sammenheng med de til dels prekære flom- og forurensningsutfordringene i Nesttunvassdraget og Nordåsvannet, noe som har ført til en offentlig oppmerksomhet omkring det at disse problemstillingene er viktige.

Vassdragsforvaltning og -planlegging har derfor vært politisk forankret i Bergen kommune forut for vannforskriften. Som

påpekt har dette resultert i planverk som ”Forvaltningsplan Vassdragene i Bergen”, og ”Reguleringsplan for Haukås våtmarkspark”. Vannrelaterte problemstillinger og hensyn er dessuten integrert i planverk som Bergensplanen (transport) og ”fortetningsplan Bergen”. På denne måten har politikerne forsøkt å jobbe helhetlig med vannproblematikk, og trekke relevante saker inn i kommuneplanens arealdel. I Bergen kommune er klima-, miljø- og vannrelaterte saker lagt til byrådsavdeling for byutvikling. Også den tekniske VA-feltet er lagt til denne avdelingen, for slik å kunne arbeidet integrert og helhetlig med vann (Intervju informant). Det understrekes imidlertid at et godt samspill mellom politikere og kommuneadministrasjon er nødvendig (ibid).

Et kommunepolitisk bidrag til forvaltningsplanen var å få inn en klausul om finansiering fra staten. Tiltaksprogrammet og sammen- draget av tiltakene i forvaltningsplanen er relativt detaljert, og blir oppfattet å være rettet mot kommunen. Men bystyret satte som betingelse for å gi sin tilslutning til planen at staten må bidra med midler. En politiker forklarer det slik:

I energi- og klimaplanen har vi sagt at vi har behov for investeringer i en viss størrelsesorden fremover. Så vi har tallfestet dette under etater. Men det blir ikke behandlet i desemberbudsjettet, for å si det sånn, men ved andre anledninger og med en klar bønn til nasjonale myndigheter om å stille med midler (...) Vi har vært der at ”la Bergen gjøre det Bergen kan, mens vi venter på andre myndigheter (Sitat intervju).

Et annet eksempel på politisk medvirkning er det politiske vedtaket om kjøp av reguleringsrettighetene fra et privat eid kraftverk knyttet til Nesttunvassdraget, slik at kommunen selv kunne regulere bassengene og på denne måten manipulere vannstrømmene. Dette vedtaket kom etter en prosess med diskusjon om behovet for flomsikring, og hvor flere aktører innså at det var behov for å tilpasse regimet til en flomsituasjon (Intervju informant). En informant beskriver den politiske medvirkningen slik:

Jeg har ikke opplevd at arbeidet blir politisert, men at vi lykkes med å forankre det hos politikerne. Det er viktig å trekke med politikerne, men det er *samvirket* mellom administrasjon og politikerne som er viktig.

Det er en styrke for arbeidet at de sitter der (Sitat intervju).

#### 5.4.2 Referansegruppen og folkemøter

Vannforskriften og annet lovverk nevnt i innledningen gir føringer på medvirkningsprosesser i planarbeidet. Interesseorganisasjonene er samlet i en referansegruppe. 19 organisasjoner ”meldte” sin interesse, i tillegg til offentlige organ som Håkonsvern (statlig representant) og Bergen og omland hamnevesen (kommunen).

Flere informanter opplever at det har vært et tett samarbeid mellom mange aktører i Vannområdet. Eksempelvis har venneforeninger fått lov til å delta på mange møter helt opp til Fylkesmannen. Det blir påpekt fra flere hold at engasjementet har fått drahjelp av et relevant trusselbilde, som slik sett har hatt en god timing og som har ført til at flere har vært engasjert i samme sak. Men den tette kontakten oppleves også i seg selv som viktig for å skape engasjement, trykk og gjensidig forståelse. Miljøpåvirkningene på Nordåsvannet og tilhørende vassdrag er slik at de aktiviserer brukerinteresse som fiske og andre rekreasjonsinteresser.

Informantene opplever derfor at det har vært en stor oppslutning om de folkemøtene som har vært, selv om enkelte brukergrupper oppgis å være mer aktive enn andre.

Et eksempel på tiltak for å bidra til eierskap om vannrelaterte problemstillinger blant innbyggerne er den såkalte adopsjonsordningen. Dette er en ordning hvor kommunen stiller med måleutstyr og annet utstyr som kanoer, og hvor skoler og andre brukergrupper kan adoptere vann eller bekker. Dette er et tiltak som har skapt engasjement og større interesse for vannmiljøet.

Også enkeltpersoner har bidratt. På høringsmøtet dukket opp en gammel fisker som var der som privatperson som kunne fortelle detaljert om gyteplasser, vannstrømmer, og som kjente forholdene svært godt. Denne personen ble senere brukt i den marine befaringer.

### 5.4.3 Erfaringer med organiseringen

Det formidles klart at arbeidet har en forankring i en relativt ressurssterk kommune. De statlige sektormyndighetenes delaktighet oppleves som ujevn, bortsett fra Fylkesmannen: Mens enkelte har engasjert seg og bidratt i arbeidet, har andre myndigheter ikke kommet på banen i samme grad.

Prosesskoordinatorens rolle oppleves gjennomgående som svært god og viktig. Prosesskoordinatoren har jobbet bevisst med medvirkning. Et grep som ble gjort for å sikre framdrift var å få de ulike sektormyndighetene til å oppgi en representant. Møte- og befaringsplan ble satt opp på det første møtet. I tillegg ble det lagt vekt på å gi de ulike myndighetene eieransvar til oppgavene. På et av møtene ble det derfor foretatt en oppgavefordeling ift. utredning. Hver sektor ble satt til å utrede tiltak innenfor sin sektor innen en bestemt frist. Dette arbeidet ble strukturert godt. I tillegg oppleves befaringsplanen som et nyttig virkemiddel i forhold til medvirkning, gjensidig forståelse og læring. Det ble faktisk oppdaget nye problemstillinger på befaringsplanen.

## 5.5 Om kontakten med Vannregionutvalg og VRM

Informantene opplever at det har vært tett kontakt mellom kommune og Fylkesmann om problemstillingene. Fra kommunehold blir Fylkesmannens fagkompetanse blir trukket fram som viktig og nødvendig.

Det er byråd for byutvikling som har vært kommunens representant i vannregionutvalget. I tillegg har vassdragsforvalteren i Bergen kommune møtt, men uten stemmerett.



## 6 Vannområdet for Leiravassdraget

### 6.1 Om Leira vannområde

Vannområdet for Leiravassdraget ligger hovedsakelig i Akershus, men Leiras kildeområde ligger i kommunene Gran og Lunner i Oppland. Vassdraget renner gjennom kommunene Nannestad, Ullensaker, Sørum, Gjerdrum, Skedsmo og Fet. Vannområdet ligger i vannregion Glomma/Indre Oslofjord, som til sammen har hatt åtte vannområder med i den første planfasen, av 14 totalt. Fylkesmannen i Østfold var vannregionmyndighet i 1. planfase, men Fylkesmannen i Oslo og Akershus ivaretok mange av vannregionmyndighetsoppgavene overfor vannområdet, etter avtale med VRM.

Vannområdet omfatter ca 180 innsjøer og et nedbørsfelt på omkring 659 km<sup>2</sup>. Selve Leiravassdraget er 98 km. langt. Utløpet er Nitelva, som igjen renner ut i Øyeren og som sammen med Glommas utløp danner Norges største innlandsdelta. Vassdraget er delt inn i 20 vannforekomster<sup>5</sup>, hvorav 16 er elver og 4 er innsjøer. Ved Gardermoen er en av landets største grunnvannsforkomster. På grunn av store naturverdier er Leira varig vernet mot kraftutbygging. Det er flere naturreservater og landskapsvernområder i nedbørfeltet (Tiltaksanalyse Leira, 2009).

---

<sup>5</sup> I tiltaksanalysen vises det til 20 vannforekomster for overflatevann samt to grunnvannsforkomster. VRM har imidlertid opprettholdt 36 vannforekomster i forvaltningsplanen fordi det var dataene i Vannett. Tabell 7.1 henviser derfor til VRMs telling. Tallene er altså forskjellige i tiltaksanalysen og forvaltningsplanen.

## 6.2 Kort om miljøtilstand og påvirkningsfaktorer

Leiravassdraget beskrives som svært variert, men som navnet tilsier er vassdraget sterkt preget av partikulært materiale og naturlig erosjon, under marin grense. Generelt karakteriseres vannkvaliteten i Leira som dårlig, noe som begrenser bruken av elva og setter det biologiske mangfoldet i fare. Spesielt endrer Leira karakter ved Krokfoss og herfra er vannkvaliteten fra dårlig til meget dårlig.

Tabell 6.1 *Vurdering av miljøtilstanden for vannforekomstene i vannområde for Leira (kilde: Forvaltningsplan)*

	<b>Udefinert tilsand</b>	<b>God tilstand</b>	<b>Moderat tilstand</b>	<b>Dårlig tilstand</b>	<b>Svært dårlig tilstand</b>
Vannforekomster	19	2	3	5	7

### Grunnvann

Norges største grunnvannsforkomst i løsmasser ligger under Oslo Lufthavn Gardermoen, og det medfører store utfordringer å unngå forringelse av grunnvannskvaliteten. Disse påvirkningene opplever imidlertid informantene er under kontroll, i form av hensiktsmessige tiltak, forankring av problemene hos relevante myndigheter og med høy bevissthet og kunnskap. Vannområdet har i det store og hele definert bort denne delen av arbeidet, da det har blitt oppfattet at det er nasjonale myndigheter som arbeider med disse grunnvannsforkomstene.

### Overflatevann

I de øvre deler av Leira er vannkvaliteten påvirket av langtransportert forurensning (forsuring), og mange vann kalkes for å opprettholde naturlige dyre- og plantesamfunn.

For øvrig oppgis det at de vanskeligste påvirkningsfaktorene er partikler, bakterier og fosfor. Dette oppfattes både som hoved-

problemene og de utfordringene som er vanskeligst å håndtere fordi årsakene er komplekse (Sitat intervju)

### **Forsuring**

Leira er fra naturens side påvirket av mye erosjon, som tilfører mye fosfor. Ca 45 prosent av fosforet er knyttet til naturlig avrenning. Fosfor framstår som den viktigste faktoren for biologien og vannkvaliteten i Leira, og mange bekker og vann kalles på grunn av forsuring. Informantene oppgir at det har vært en utfordring å fastslå den naturlige erosjonsgraden, og hva som evt. må til av tiltak (Intervju informanter).

### **Jordbruksavrenning**

Området preges av omfattende jordbruk som bidrar til store forurensningstilførsler. Både gjødsling og pløying har innvirkning på vannkvaliteten.

Fra å være et fylke med variert jordbruksdrift er Akershus i dag karakterisert av kornproduksjon. Omleggingen har vært inntektsmessig gunstig for bøndene, og informantene opplever at det er et trykk mot å maksimere denne produksjonen (Intervju informant). Samtidig fører et ensidig landbruk til en likeartet belastning på vannmiljøet. Et eksempel er høstpløying. Pløying om høsten gir løst jordsmonn og erodering til vassdragene. Denne erosjonen forsterkes av klimaendringer med milde vintre og vårflommer. Enkelte informanter opplever at det kan være en utfordring å finne frem til de mest kostnadseffektive tiltakene, fordi sammensatte faktorer som helling, avstander, vegetasjon osv. også spiller inn. I tillegg oppleves tiltaksgjennomføring som en utfordring på grunn av virkemiddelapparatet (se 2.4).

### **Avløpsvann**

Vannområdet ligger i et tett befolket område med høyt utbyggingspress. En vesentlig påvirkningsfaktor er lekkasjer og overløpsdrift ved ledningsnett samt renseanlegg med utilstrekkelig kapasitet. Leira mottar rensset avløpsvann fra flere kommunale avløpsanlegg samt utslipp fra bebyggelse som ikke er koblet til avløpsnettet. Også avrenning fra spredte avløp utgjør en påvirkningsfaktor. Disse faktorene bidrar til bakterieforurensning. Her er det tilstrekkelig kunnskap om de tekniske løsningene og hvilke tiltak som er nødvendig. Utfordringen er imidlertid å få til en interkommunal

planlegging og samordning av tiltakene for slik å utvikle de mest bærekraftige og kostnadseffektive løsningene.

### **Påvirkning fra fremmede arter**

Noen av vannforekomstene er utsatt for mulig påvirkning fra fremmede arter. Det gjelder ørekyt og karuss. Det er uavklart i hvilken grad man betrakter disse artene som fremmede fordi de har vært i vassdragene så lenge.

## **6.3 Kunnskapsressurser og kunnskapsproduksjon**

### **Karakterisering og klassifiseringsarbeidet**

Mye karakteriseringsarbeid var allerede gjort forut for vann-direktivet. Fordi det forut for vannforskriften allerede var etablert et interkommunalt vassdragsamarbeid i regionen, forelå det et relativt omfangsrikt datamateriale og godt informasjonsgrunnlag. Det var etablert et regionalt kompetansesenter, ANØ Miljøkompetanse AS, som drev med overvåkning for kommunene. I forbindelse med vannforskriften gjennomførte hver kommune i tillegg en finkarakterisering.

En utfordring ved karakteriseringen oppgis å være kunnskap om parametre, miljømål for økologisk naturtilstand, parametre, og terskelnivå og klassifisering. Det oppleves som en utfordring at nødvendig veiledningsmateriale og verktøy ikke var på plass fra starten, men har kommet gradvis og fremdeles ikke er helt på plass. Eksempelvis opplever man at ”økologisk god status” ikke var tilstrekkelig definert, og at slike uklarheter har komplisert og forsinket arbeidet (Intervju informanter). Det ble derfor ikke brukt mye tid på de økologiske parametrene.

Det ble brukt en del tid på å definere god økologisk tilstand i leirelver, som Leira er. En kompliserende faktor her var at bakterier ikke er inne i klassifiseringsarbeidet. En usikkerhet har dreid seg om hvilke krav man kan stille i forhold til rensning av kloakk og hvilken betydning den naturlige forurensningen har. Fra Fylkesmannens side er det innledet samarbeid med Folkehelseinstituttet om disse spørsmålene. En informant beskriver det slik:

Vannforskriften introduserer nå biologi og økologi som nye viktige parametre. Det har ikke påvirket arbeidet så veldig ennå for man har jo ikke disse klassifiseringsskjemaene (Sitat intervju).

På grunn av høy naturlig erosjonsgrad i Leiravassdraget ble det likevel sett på som viktig at det ble utarbeidet et nytt klassifiseringssystem som tok høyde for dette, noe det ikke var gjort tidligere i tilstrekkelig grad (Intervju informant). Det ble brukt en del tid på å definere god økologisk tilstand i leirelver, som Leira er. En kompliserende faktor her var at bakterier ikke er inne i klassifiseringsarbeidet. En usikkerhet har dreid seg om hvilke krav man kan stille i forhold til rensning av kloakk og hvilken betydning den naturlige forurensningen har. Fra Fylkesmannens side er det innledet samarbeid med Folkehelseinstituttet om disse spørsmålene.

Et relatert spørsmål det har vært behov for å avklare er hva som skal vurderes som terskelen for den naturlige erosjonen, om man skal sette inn tiltak og i så fall hvilke. Aktørene etterspør på den ene siden mer forskning på temaet naturlig erosjon, inkludert klima som påvirkningsfaktor, og på den andre side NVEs delaktighet i vannområdeutvalgets karakteriseringsarbeid her. En forespørsel fra vannområdeutvalget om informasjon om naturlig erosjon førte til en henvisning til NVEs FoU-avdeling, som utgjør en egen enhet og jobber på oppdrag. Her ble vannområdeutvalget tilbudt en tjeneste mot betaling. Dette har informantene stilt spørsmål ved, fordi vannforskriften *pålegger* berørte myndigheter å medvirke i arbeidet. En annen avklaring vannområdeutvalget etterspør gjelder virkemidlene. Informantene påpekte at NVE har stønadsordninger for rassikring, men har ikke klart å få svar på om det også finnes stønadsordninger for erosjonssikring. Klimaendringer gjør at erosjonsproblematikken blir forverret.

### **Tiltaksanalyse**

Enkelte informanter etterspør en generell avklaring på hva som skal være de statlige sektormyndighetenes rolle. Det gjelder både virkemiddelapparatet, og hvordan de skal delta i vannområdene. Flere informanter oppfatter at de statlige sektormyndighetenes rolle har vært svak og/eller uklar på disse punktene.

Dette er et spørsmål som også gjelder overvåkingen. I dag blir vannkvaliteten i vassdraget overvåket flere steder. Overvåkingen gjennomføres av kommunene i samarbeid med Fylkesmannen.

Noen av vannforekomstene er utsatt for mulig påvirkning fra fremmede arter. Det er ikke avklart hvorvidt ørekyt, vasspest og karuss anses å være fremmede arter. Dersom dette er tilfelle, mangler man egnede tiltak

### **Forvaltningsplan**

Blant aktørene er de noe uenighet om hvor godt forvaltningsplanen i tilstrekkelig grad omhandler brukerinteressene knyttet til bakterier og bading. Enkelte mener at brukermålene hadde trengt en høyere status i forvaltningsplanen. Et par av informantene påpeker at vannforskriftens status som overordnet forskrift i forhold til andre, f.eks forskrift om badevann, ikke er tilstrekkelig klargjort fra sentralt hold (Intervju informanter). Her oppfatter en informant at brukerinteressene er nedtonet i vanddirektivet.

## **6.4 Grad av enighet**

Påvirkninger forårsaket av landbruket oppleves som problematisk på grunn av kryssende hensyn. Enkelte påpeker at dette er en næring om sliter i motbakke, og at det derfor er problematisk å gå hardt ut. Ut i fra rene forurensningshensyn er det likevel ønskelig med et strengere regulert landbruk. Det er ikke mangelen på kunnskap som oppleves som den største utfordringen, men mangelen på økonomiske og juridiske virkemidler. Også klimaendringer gjør at påvirkningene endres. Et eksempel gjelder kornproduksjon, som er den dominerende landbruksformen i Akershus. Dette innebærer forholdsvis like påvirkninger, f.eks innen jordbearbeidingspraksis, og dermed likeartede belastninger på miljøet. Med kornproduksjon foregår en forholdsvis utstrakt høstpløying. I den grad det forekommer høstsåing, gjør dette at kornene ikke opparbeider tilstrekkelig rotfeste til å holde på jorda ved erosjon (Intervju informant). Disse påvirkningene forverres av klimaendringer, ved at mildere og våtere perioder forverrer erosjonen. Samtidig erfares det at det er et trykk fra bøndene mot å maksimere denne produksjonen, av inntjeningshensyn. Tilskuddsordningene er ikke tilstrekkelige for å kompensere for eksempelvis

slutt på høstpløying. Jordbruksoppjøret oppfattes i for liten grad å være tilpasset dagens miljøutfordringer. Det blir vist til at fordelingsnøkkelen i jordbruksoppjøret er preget av regional-politiske hensyn, og ikke like godt dagens miljøutfordringer og hvordan landbruket bør håndtere disse. Av den grunn oppfattes det å være for lite midler tilgjengelig i landbruket til denne type tiltak. Også klarere juridiske virkemidler er etterspurt (Intervjuer informanter).

Som påpekt har statlige sektormyndigheters medvirkning blitt etterspurt. Det gjelder både landbrukssidens delaktighet og NVE. Representanter fra vannområdeutvalget mener at påvirkningsfaktorene er av en slik karakter at disse myndighetene blir berørt og derfor bør medvirke.

## 6.5 Organiseringen av arbeidet lokalt

### 6.5.1 Vannområdeutvalget

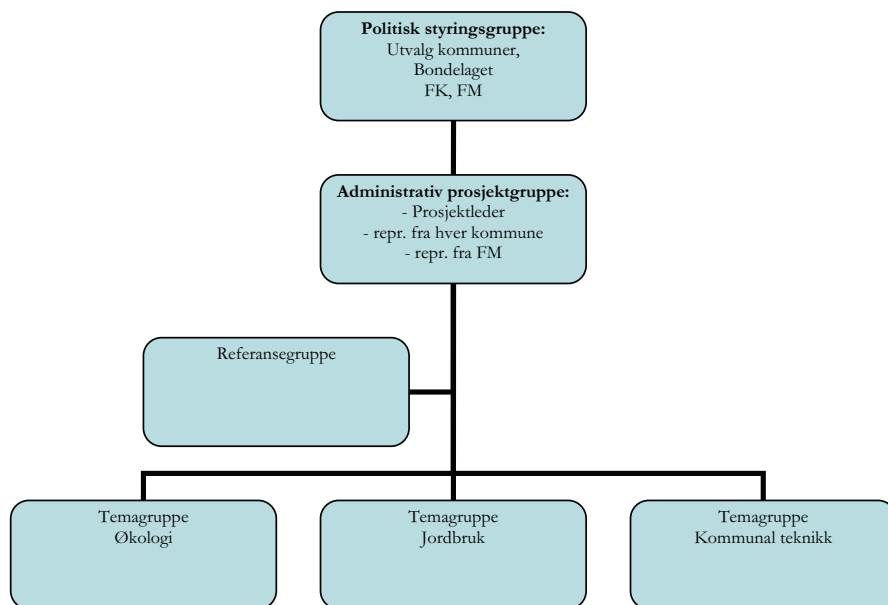
Berørte Nitelva- og Leira-kommuner hadde etablert et interkommunalt vannbruksplansamarbeid forut for vannforskriften. Den organisatoriske strukturen i dette samarbeidet besto av en politisk styringsgruppe og en administrativ prosjektgruppe. Eksisterende organisering dannet derfor utgangspunktet for organiseringen av vannområdeutvalget.

Styringsgruppen i vannområdeutvalget består stort sett av ordførere fra de mest berørte kommunene, i tillegg til representanter fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus samt fylkeskommunen. En representant fra Bondelaget har også medvirket i styringsgruppen. Møtene her ledes av en av ordførerne, og med vannområdeutvalgets prosesskoordinator som sekretær. I den administrative prosjektgruppen sitter én fast medarbeider fra hver av kommunene. Prosjektmedarbeiderne er hovedsakelig på saksbehandlernivå i kommunene, enten miljøplanleggere, byggesaksbehandlere og kommunalteknikere. I tillegg har flere representanter fra Fylkesmannen deltatt, samt i en periode NVE.

Enkelte av informantene har påpekt at det har blitt litt tilfeldig hvilke fagfolk som har møtt i prosjektgruppen, og at det av hensyn til forankringen tilbake i kommunene kunne ha vært hensikts-

messig med deltakelse på noe høyere administrativt nivå. I prosjektgruppen sitter også en representant fra Fylkesmannens miljøvernavdeling. I tillegg ble det opprettet temagrupper for henholdsvis jordbruk, økologi og kommunal teknikk.

Figur 6.1 *Skjematiske fremstilling av organiseringen av vannområdeutvalgets arbeid*



Vannområdeutvalget er dermed organisert slik at kommunene har en førende rolle. Arbeidet har blitt gjennomført med støtte fra Fylkesmannens skjønnsmidler og fylkeskommunens regionale utviklingsmidler.

### Prosessledelse

Informantene opplever at en prosesskoordinatorfunksjon i vannområdeutvalget har vært nødvendig for å ivareta framdrift, jobben som kontakt- og informasjonsknutepunkt og prosessledelse. Informantene oppgir imidlertid at samarbeidet har vært preget av en ustabil prosesslederfunksjon, hvor tre ulike personer



har fungert til nå. Et stykke ut i planperioden ble det besluttet å opprette en egen koordinatorstilling samfinansiert av de berørte kommunene, men denne stillingen ble bemannet først fra februar 2009. Før den tid lå prosesslederansvaret for prosjektgruppens arbeid først i Sørum kommune, deretter i Skedsmo kommune. I tillegg til prosjektlederansvar har koordinatorens oppgaver vært å ferdigstille tiltaksanalysen, fremme saker overfor styringsgruppen (selv om hver enkelt saksbehandler må formulere egen innstilling i sin kommune), være koordinator for vassdragsovervåkingen og følge opp konsulenter, legge ut informasjon på nettsiden, kalle inn til referansegruppemøter og lede disse, referatskriving og økonomistyring.

### **Politisk medvirkning**

Vannområdeutvalget har bestått av en politisk styringsgruppe med deltakelse fra kommunenes ordførere, Fylkesmann, fylkeskommune og Akershus bondelag. Den politiske medvirkningen oppleves som viktig og relevant, og den politiske backingen som god. Det påpekes at selve medvirkningen har vært viktig for å etablere en viss forståelse for arbeidet blant politikerne.

Selv om en politiker ga uttrykk for at ”det er vanskelig å drive politikk på kvalitetskrav”, oppleves politikermedvirkning som relevant i forhold til å få nødvendig politisk ryggdekning til å gjennomføre tiltak, strategiske valg for eksempel i forhold til avløpsnett, innføring av pløyeforbud, samt vern og utbygging i vassdragsnære områder. En informant sier:

Jeg mener at prioritering mellom tiltak og ikke minst når det gjelder det kommunale området: hvor langt man skal gå, det kommunale selvstyre versus regionale løsninger, kan se ut som er en del av hele prosjektet. Når man har bestemt seg for at vannforvaltning skal skje vassdragsorientert og ikke kommunebasert får man med en gang denne diskusjonen om hvilke løsninger og hvordan de skal utformes. Skal man for eksempel ha felles avgifter på avløpstjenestene sine?  
(Sitat intervju)

Samtidig er det ytret ønske om en sterkere politikerinnsats i å forankre saker i den administrative kommuneledelsen. Det blir

påpekt at politikere opererer gjerne solo i saker og er lite flinke til å forankre saker i det administrative bakrommet.

### 6.5.2 Referansegruppen og folkemøter

Informantene forteller at det ble avholdt et godt folkemøte med over 100 deltakere på Frogner, hvor en av ordførerne bidro med innlegg. I tillegg falt dette folkemøtet sammen med publisering av boken "Elvelangs på Romerike. Leira fra Hadeland til Øyeren", som skapte ekstra blest og interesse om møtet. Forfatteren kåserte om Leira.

Det har også blitt nedsatt en referansegruppe med frivillige organisasjoner hvor det har vært noen møter. Aktiviteten her har vært initiert av prosjektlederne og med varierende deltakelse, med grunneierlag, jakt- og fiskeforeninger og Oslo lufthavn Gardermoen, blir trukket fram som eksempler på aktører som har engasjert seg. En egen Web-side er dessuten opprettet.

### 6.5.3 Erfaringer med organiseringen

Enkelte av informantene har påpekt at det har blitt litt tilfeldig hvilke fagfolk som har møtt i prosjektgruppen, og at det av hensyn til forankringen tilbake i kommunene kunne ha vært hensiktsmessig med deltakelse på noe høyere administrativt nivå. Selv om det interkommunale samarbeidet har fungert, oppleves forankringen internt i kommunene som en utfordring. Prosjektgruppen og styringsgruppen blir vurdert å være viktige for å få til interkommunale løsninger, men aktørene har slitt litt med den videre forankringen i kommunens etater og sektorer. Enkelte har etterspurt rutiner for rapportering og forankring tilbake til den enkelte kommune (Intervjuer informanter). Det har også blitt diskutert om deltakelsen i prosjektgruppen burde ha vært på et høyere administrativt nivå. Det pekes på at kommunenes etats- og sektororganisering kan utgjøre en forankringsbarriere, og at deltakelse i prosjektgruppen fra kommunens ledergruppe kan lette forankringen av de ulike sektortiltakene i kommunens styringslinjer (ibid).

Denne organiseringen står og faller på at hver kommune har et tett samarbeid opp til den administrative ledelsen (Sitat intervju).

Når det gjelder den kommunale medvirkningen er inntrykket blant informantene at den varierer. Variasjonen ser også ut til en viss grad å falle sammen med grad av berørhet: hvorvidt kommunen har mye areal og mange innbyggere i nedslagsfeltet.

Det blir sett på som en fordel at det allerede var en etablert organisatorisk struktur for vassdragssamarbeid som vannområdeutvalget umiddelbart kunne bruke å utvikle videre i det nye arbeidet med vannforskriften. Det gjorde at man kom raskt i gang.

Prosjektleder/koordinatorstillingen oppleves å være nødvendig. Det oppleves som nødvendig å ha én dedikert ressurs til dette arbeidet. Prosjektdeltakerne opplever ikke at det har blitt ryddet tid og ressurser til deres deltakelse i vannregionutvalget, men at de har fått denne oppgaven som en ekstraoppgave.

De statlige sektormyndighetene oppleves som mer eller mindre fraværende i vannområdets arbeid. Selv om Fylkesmannen er en slags landbruksmyndighet har det vært ønskelig med en bedre forankring av problemstillingene hos landbruksmyndighetene, og bedre kontakt og dialog. Samarbeid med og delaktighet fra NVE blir eksempelvis trukket fram som ønskelig på erosjonsområdet. Også Vegvesenet er en sektormyndighet som informantene hadde sett gjerne kunne deltatt mer. Om aktørenes medvirkning i karakteriseringen sier en informant:

Vi gikk aldri ut og spurte de andre om medvirkning. Fylkesmannen var jo med oss hele tiden. Vi spurte andre direkte om konkrete spørsmål (...) Men noe sektorsamarbeid om kartlegging har det ikke vært (Sitat intervju)

En annen informant har påpekt at tids- og kapasitetsproblemer gjorde at man kanskje ikke presset godt nok på, men påpeker at de statelige sektormyndighetene har et selvstendig ansvar for å bidra og medvirke. En annen informant sier:

Foreløpig har vi ikke klart å etablere noen felles arena hvor sektormyndighetene medvirker. Vi har klart det på kommunenivå, vi ser at vi er et fellesskap rundt vassdraget. Jeg synes ikke vi har fått med oss sektormyndighetene ennå. Veisektoren var inne en stund. Vi har for så vidt et samarbeid med landbruket, men det

---

ordentlige trykket på sektormyndighetene har ikke kommet ilt doge på vårt nivå i hvertfall (...) Men det er mer lov å si at alle sektorer skal løfte i flokk (Sitat intervju).

Det er imidlertid stor tro på det fysiske møtet og den direkte kontakten, og at den genererer positiv holdning og eierskap.

#### 6.5.4 Kontakten med vannregionutvalg og VRM

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har ivaretatt vannregionmyndighetens oppgaver og kontakten overfor kommunene. Kontakten med Fylkesmannen omtales gjennomgående som tett og god. Fylkesmannen har deltatt på alle møter bortsett fra i referansegruppen og oppleves å være en aktiv og nødvendig bidragsyter både med hensyn til kunnskap, organisering og ressurser.

Vannregionmyndigheten oppfattes imidlertid som travelt opptatt med å lage forvaltningsplan. Det ble derfor lite direkte kontakt med VRM i forhold til veiledning.

## 7 Tverrgående erfaringer og synspunkter

### 7.1 Vannforskriftens forhold til annet regelverk og planverk

En gjennomgående oppfatning hos våre informanter synes å være at vannforskriftens bestemmelser og virkeområde har noen uklarheter i forhold til sektorlovgivningen. Flere har påpekt at forvaltningsplanene og plan- og bygningsloven ikke er tilstrekkelig for å sikre forpliktende gjennomføring. Mange av informantene er av den oppfatning at det er behov for å samordne med annet lovverk som ulike sektormyndigheter har ansvar for. Det er også behov for å få på plass et klarere system for gjennomføring av tiltakene.

I Plan- og bygningsloven heter det at regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen (§ 8-2). Vi har spurt informantene om hvordan forvaltningsplanen vil bli integrert i aktørenes planarbeid og i sektorenes prioritering av tiltak. Inntrykket er at arbeidet med dette er påbegynt, men også at dette er et regime som ennå ikke er ferdig innarbeidet. Det blir det vist til at særlovgivningen, som forurensningsloven, vannressursloven, vassdragsreguleringsloven osv., selv har prosedyrer for å pålegge vedtak, og at vannforskriften ikke hjemler tiltakene. Forvaltningsplanen har ingen lovmessig hjemmel til å pålegge noe som helst når det gjelder tiltak:

Når forvaltningsplanene blir vedtatt, forplikter Norge seg til å gjennomføre målene. Og man er juridisk forpliktet till å gjennomføre målene som blir vedtatt

og godkjent i kgl.res. Så er forvaltningsplanene retningsgivende for kommunal og regional planlegging. Da er det enten statlige sektormyndigheter eller kommunale myndigheter som må pålegges av regjeringen å gjennomføre tiltakene. Det gjenstår nå å utvikle et system som skal sørge for at disse tiltakene blir gjennomført (Sitat Intervju).

Det ble av enkelte også pekt på at kommunale og fylkeskommunale planer er brede "samfunnsplaner" med et bredt spekter av målsettinger. De er "politiske" utviklingsplaner for kommuner og fylkeskommuner, og dette kan komme i konflikt med forvaltningsplanen og tiltaksprogrammets miljøfaglige innretning. Dersom forvaltningsplanen kan oppfattes å komme i konflikt med ønsket om lokal eller regional økonomisk utvikling og næringsutvikling, kan det komme til å vise seg vanskelig å få oppslutning om (særlig kostnadskrevende) tiltak i lokal og regional planlegging. Særlig enkelte planleggere uttrykte betydelig skepsis til lokalpolitikernes vilje til å la seg binde opp av forpliktende planer:

Forvaltningsplanen må være konkret og tiltaksorientert, og man må få den inn i kommuneplanen, for det er da at politikerne kommer på banen. Politikerne må få eierskap til dette arbeidet. Problemet er at politikerne vil egentlig ikke ha kommuneplan. Det er vanskelig å få politikere i en liten kommune til å styre etter vedtatt kommuneplan. I dette ligger det at de må forplikte seg i forhold til planen. Paradokset er at de vil ikke forplikte seg (...) Politikerne er grunneiernes representanter (...) Kommunenes interesser er utbyggingsinteresser, mens miljøvern er statens. Lokalpolitikere har en tendens til å tro at de ikke er forpliktet etter Plan- og bygningsloven (Sitat intervju).

At forholdet mellom vannforskriftens målkrav og forvaltningsplanens tiltak og gjennomføringen av dem er uklart, er også de statlige sektormyndighetene vi har intervjuet opptatt av. Det blir påpekt at når det gjelder håndheving og gjennomføring av plandokumenter, har ikke samspillet mellom stat og fylkeskommune fungert. En informant sa:

Forvaltningsplanen er jo en regional plan på lik linje med andre regionale planer (...) De vil ikke være avgjørende for vår saksbehandling. Vi vil ta hensyn til de regionale planene, men vi har et lovverk som vi må gå etter. Det blir spennende å se framover hvordan politikerne behandler disse planene og om det er ting de vil bruke tid på eller ikke (Sitat intervju).

Flere av dem vi intervjuet uttrykte med andre ord en viss bekymring for oppfølgingen av forvaltningsplanen. Foruten regjeringen finnes det ingen samlet myndighet som kan følge opp implementeringen, dette er i det alt vesentlige opp til de ulike tiltakshaverne. Oppfølgingen blir følgelig avhengig av at de ulike tiltakshaverne inkluderer tiltakene i sine egne planer og prioriteringer. Flere uttrykte en tro på at deltakelse gjennom prosessen var viktig for å utvikle eierskap til planen og at dette ville bidra positivt til oppfølging og gjennomføring. Men det ble også understreket, særlig fra kommunene, at dersom de ikke fulgte økonomiske ressurser med planene, ville det være vanskelig å se hvordan dyre tiltak kunne følges opp, særlig lokalt i kommunene:

(...) det er litt bekymring til at det kommunale nivået kan få utfordringer på investerings- og driftssiden hvor MD sier at dette er regelverket, men hvor investeringene ikke reflekterer at det er tre forvaltningsnivå her (Sitat intervju).

En annen lokalpolitiker uttrykte det slik:

Det (red: oppfølging av forvaltningsplanen) blir en del av planverket, men det som er utfordringen er finansieringen. Det var det stort fokus på, på konferansen som vi hadde. Det er utenkelig at kommunene alene kan klare dette. Hvis statlige myndigheter virkelig mener dette, kreves det enorme ressurser (Sitat intervju).

Et inntrykk er at kommuneplanleggenes deltakelse i vannområdeutvalgets arbeid er svært varierende. Samtidig var nettopp denne deltakelsen etterspurt blant informantene. Selv om arbeidet i selve vannområdeutvalget fungerer tilfredsstillende når det gjelder framdrift, interkommunalt samarbeid og medvirkning fra statlige sektormyndigheter, betyr ikke dette at arbeidet blir forankret tilbake i sektormyndighetenes organisasjoner. Flere informanter

pekte på at kommuneplanleggerne spiller en nøkkerolle i den kommunale virksomhetsplanleggingen, og at dersom ikke kommuneplanleggerne medvirker og opparbeider seg kompetanse innen helhetlig vannforvaltning, vil det bli vanskelig å legge forvaltningsplanen til grunn for kommunal planlegging. Dette kan igjen føre til mangelfull planlegging av tiltak. Eksempelvis vil vannbruks- og vannforvaltningsspørsmål i kommuneplanleggingen være viktig for god interkommunal og kostnadseffektiv tiltaks-gjennomføring i pressområder. Våre intervjuer i fire vannområder indikerer at areal- og kommuneplansidens deltakelse er varierende, og enkelte steder mangelfull. Forvaltningsplanen må reflektere seg i kommuneplanen, men dette alene er ikke nok. Oppfølgingen må være mer konkret i form av en eller annen form for kommunal handlingsplan. Her rår det uklarhet om hvordan dette skal og kan organiseres:

Det er ulike formeninger fra de ulike kommunene. Noen kommuner mener at det skal være linjetjenesten som skal ta seg av det å lage handlingsplan. Det skal være en jobb innenfor hver sektor. Det motsatte signalet er at man må lage en felles handlingsplan på tvers av sektorene (Sitat intervju)

Det var imidlertid enighet om at det må utvikles et system for rapportering og oppfølging til vannregionmyndigheten. På det tidspunkt denne undersøkelsen ble gjennomført var slike system ikke på plass. De aller fleste så det som naturlig at VRM ivaretok en slik oppgave.

## 7.2 Nærmere om samarbeidet mellom sektormyndighetene

I alle vannområdene har informantene oppfatninger om variert deltakelse og engasjement blant de berørte sektormyndighetene. Enkelte blir oppfattet å være opptatt av å definere seg ut av vannforskriftens virkeområde. Andre sektormyndigheter blir sett på som mer samarbeidsvillige. Dette gjelder også kommunene.

Problemet er sektorforvaltningen (...) Vi har markert alle elvene våre med rødt fordi vi har problemer med laksen og da sier direktivet at da skal tiltakene i fjorden



være med i tiltaksprogrammet, mens næringen sier at det skal de ikke. Dette kan bare settes på plass av statlig nivå. Røde fjorder kan bli et betydelig problem (...) Selve trusselen skal markeres i ferskvann, men tiltakene kan godt gjøres i fjorden. Man kan ikke vente med å berge fisken til den kommer til ferskvann (Sitat intervju).

Både statlige sektormyndigheter og kommunale myndigheter ser ut til å være enige om at vannforskriften har spilt en rolle i å fram-  
tvinge kontakt og samarbeid på tvers av myndighetsområdene, og at direkte kontakt har stor betydning for samarbeidet. Flere peker på at den direkte kontakten gjør at aktørene blir kjent, at dialogen blir mer interaktiv og likeverdig, at man lettere bygger forståelse og tillit til hverandre. En informant uttrykker det slik:

Kommunikasjon er veldig viktig og det har pilot-  
områdene fått til. Hvis man ikke kommer sammen i en gruppe hadde folk lent seg enda mer tilake. Disse felles arenaene gjør at du får et spark i baken, du får impulser. Så disse felles møteplassene er viktige. Jeg tror de andre vil komme etter hvert (Sitat intervju).

Samtidig er det sammenfall i oppfatningene av at enkelte statlige sektormyndigheter framstår som mer tilbakeholdne enn andre. Men det blir også vist til at læring er et element i det å få til medvirkning:

Jeg har registrert forskjeller på tilnærming på om man skal ta i dette eller ikke. Men vår sektor har allerede et system. Vi har en tradisjon for å jobbe med konsekvensutredninger, og vi jobber veldig konkret med utbygging. Her er det en forskjell fra oss og de andre (Sitat intervju).

Flere informanter påpeker at det tar tid å komme inn i et nytt system. I tillegg til at det tar tid å finne ut hvordan egen sektor skal arbeide med helhetlig vannforvaltning, tar det også tid å finne ut hvordan man skal delta.

På noen felter er forholdet til sentrale sektormyndigheter tydelig uttalt som uavklart i de casene vi har gått inn i. Mest eksplisitt har det i vår undersøkelse dreid seg om forholdet mellom

vannforskriften og fiskerilovgivningen. I forvaltningsplanen for Nordland er det tatt inn en eksplisitt formulering om en uenighet i den vedtatte forvaltningsplanen (jfr. kapittel 3.3.2). Men spenningen mellom VRM og fiskerimyndighetene, først og fremst representert ved Fiskeridirektoratet, går igjen i alle de casene der konflikten mellom fiskeoppdrett i sjøen og fiske i ferskvann er en aktuell problemstilling.

Problemstillingen gjelder imidlertid ikke bare Fiskeridirektoratet. I vår gjennomgang møtte vi på tilsvarende uavklarte grenser i forhold til Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Bergmesteren og landbruksmyndighetene. Det generelle problemet går på hvordan og i hvilken grad sektormyndigheter og sektorpolitikk kan bindes opp av forvaltningsplanene under Vannrammedirektivet, hva som er direktivets virkeområde. Uklarhetene lokalt blir forsterket av at dette til dels synes uavklart også på sentralt statlig hold, eller som en informant uttrykte det:

Staten er ikke samordnet. Det er helt vanlig for oss å observere. Hvert departement har sin sak som de vil kjøre. Hvis staten kunne framstå som én vannforvaltning, så hadde jobben vært mye enklere (Sitat intervju).

En observasjon i undersøkelsen er at medvirkningsspørsmålet også gjelder kommunene. Enkelte vannområder opplever at det er en utfordring å få alle kommunene til å delta. Det oppgis at enkelte kommuner har meldt seg helt ut. Samtidig blir det uttrykt en viss forståelse for dette, dersom det er slik at de respektive kommunene i liten grad blir berørt av miljøproblemene. Små kommuner med begrenset kapasitet blir av aktørene vurdert til å kunne forsterke dette. Det blir påpekt at det kan oppleves som meningsløst for en småkommune å delta i et vannmiljøarbeid når vannet rundt kommunen framstår som rent.

Disse observasjonene understreker karakteren av planlegging etter vannforskriften som "konsensusplanlegging" der en faktisk er avhengig av positiv medvirkning fra de ulike sektorene og aktørene. Spørsmålet er da hvilke grenser for kollektiv handling dette setter dersom i realiteten sterke sektorer (men også kommuner og private aktører) kan blokkere tiltak som det er uenighet om.

### 7.3 Oppfatninger om organiseringen av arbeidet på vannområdenivå fra 2010

Når det gjelder organiseringen av arbeidet i nye vannområder fra og med 2010, synes det å være stor enighet om at det er viktig å forankre arbeidet i vannområdeutvalgene. Det interkommunale samarbeidet blir vurdert å være en viktig base, uavhengig av hvor informanten kommer fra. Informantene fra kommunene understreker samtidig at de ikke kan klare å kjøre denne prosessen selv, men at de behøver veiledning fra, og samarbeid med VRM. Kommunene ønsker også samarbeid med de statlige sektormyndighetene.

I vannforskriftens § 23 heter det at det skal legges vekt på eksisterende samarbeidsformer mellom kommuner, regionale myndigheter og andre interesser, i tillegg til naturgitte forhold ved inndelingen i vannområder. Flere informanter pekte på at det vil være naturlig å bruke regionrådene, der disse sammenfaller med grensene for vannområdene. Et av de områdene som er med i denne pilotstudien har utnyttet denne muligheten, nemlig vannområdet for Numedalslågen som bygger på det interkommunale samarbeidet ”Den Grønne Dalen”. Det synes å herske stor enighet om at det i dette tilfellet har vært vellykket å ta i bruk eksisterende samarbeidsstrukturer. Samtidig peker flere på at det ikke alltid ligger til rette for at interkommunale samarbeid uten videre kan legges til grunn for inndelingen i vannområder. Interkommunale samarbeid, som for eksempel regionråd, er ikke satt sammen ut fra økosystembaserte hensyn, og kan ofte gå på tvers av grensene for det som vil være naturlige vannområder.

Flere var opptatt av at kommunene er svært forskjellige og at både motivasjon, kapasitet og forutsetninger for å delta i vannområdearbeidet vil variere sterkt fra kommune til kommune, og at det vil kunne vise seg nødvendig å gi enkelte kommuner en form for ”lederansvar”. Dette kan gjøres ved at kommunene går sammen om å engasjere en felles koordinator for arbeidet og at denne blir plassert i en sentral kommune innenfor vannområdet.

Enkelte har også tenkt på muligheten av å samle prosesslederne i vannområdene i Fylkeskommunen. Samtidig er også flere opptatt av at det er helt avgjørende å sikre nærhet og god forankring av dette arbeidet i kommunene, hvis ikke blir arbeidet i stor grad en

statlig prosess. Dette gjelder også den kommunale deltakelsen i vannregionutvalget, selv om det fra 2010 blir en annen situasjon med langt flere kommuner. En statlig representant ser det eksempelvis som svært uheldig å fjerne kommunal deltakelse i vannregionutvalget:

Da blir det mye vanskeligere å selge inn dette arbeidet overfor kommunene (...) Det har vært mange kommuner som har sagt om seg selv at ”vi er beredskapsorganisasjoner som rykker ut når det brenner”. Det er flere kommuner som fungerer slik, derfor er det kanskje viktig med en representant. Den viktigste arenaen for kommunene er vannområdeutvalget, ikke vannregionutvalget. I det siste skal ting ses litt større. Men her ligger det litt overordnet makt, og det er viktig med kommunal medvirkning slik at de ikke blir overkjørt (Sitat intervju).

## 7.4 Fylkeskommunen som vannregionmyndighet

I det tidsrommet informantintervjuene ble gjennomført, gjenslo en del formelle avklaringer knyttet til overføringen av VRM fra Fylkesmann til fylkeskommune. Den endelige forskriftsendringen ble ikke vedtatt før 23.12.09, så frem til da var det uklart hvilke fylkeskommuner som skulle være VRM, og når oppdragsbrevet fra staten ville komme. Fordi fylkeskommunene heller ikke på tidspunktet hadde mottatt noen bevilgninger, var det få som hadde igangsatt forberedelser.

Vi har spurt informantene om hva de synes om myndighetsoverføringen. Det generelle inntrykket er at informantene er avventende. Det ikke mange sterke meninger. Det er delte meninger blant informantene om i hvilken grad det er nødvendig for fylkeskommunens prosessledere å ha fagkompetanse. En annen skepsis synes å være rettet mot inntrykket av fylkeskommunens prioritering av ressurser til oppgaven:

Jeg tror de vil stå litt svakere med bare en person. De bør oppbemanne seg og prioritere fram det lokale apparatet (Sitat intervju).

Det synes ellers å rå stor enighet om hvordan arbeids- og ansvarsfordelingen mellom FK og FM skal og bør være: Fylkesmannen skal stå for den faglige siden, mens fylkeskommunen skal stå for prosess- og plansiden. De som uttrykte en viss skepsis til nyorganisering var bekymret for manglende kapasitet og evne og vilje til å prioritere dette arbeidet i fylkeskommunene (slik det bl.a. reflekteres i sitatet over). Men det ble også pekt på mulige fordeler; særlig det at fylkeskommunen har større erfaring fra planprosesser (fylkesplanleggingen) og at fylkeskommunen kan ha bedre forutsetninger enn fylkesmannen til å mobilisere politikerne og andre aktører enn sektormyndighetene.

Noen var inne på at fylkeskommunene kan komme i en ”dobbelrolle” i forhold til sine kjerneoppgaver. Særlig var det fra enkelte planleggerhold en viss bekymring for at det kan oppstå en konflikt mellom fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og rollen som forvaltningsmyndighet:

Jeg har stor tillit til FM som forvaltningsmyndighet og hvordan FK vil takle dette vet jeg ikke. Men de kommer i en veldig dobbelrolle i det at de både skal være forvalter og regional utviklingsaktør. Og der får vi signaler fra FK i dag om at dette ikke er så enkelt. F. eks. på plansiden viser de ikke tilstrekkelig vilje til å bruke planleggingen (Sitat intervju).

Også representanter for fylkeskommunene gav uttrykk for at fylkeskommunene kunne komme til å oppleve kryssende forventninger i sin rolle som vannregionmyndighet og at dette vil kunne representere spesielle utfordringer, og at FK ikke har den formelle autoritet som statlige myndighetsorgan (f. eks. FM) har i forhold til å følge opp kommuner og statlige sektorer. Her ble det gjerne pekt på at fylkeskommunen i større grad enn statlige myndigheter er avhengig av oppslutning og medvirkning for å få gjennomslag. Dette kan tolkes som et uttrykk for en tro på at FK i større grad enn statlige myndigheter er avhengig av å få til mer ”utvungen” kollektiv handling for å lykkes. Én informant uttrykte dette slik i vår samtale:

Det blir noen utfordringer i forhold til myndighet. Ta for eksempel rømt oppdrettsfisk som er en sterk næringsinteresse. Skal man da påklage at noen aktører ikke gjør jobben sin og noen myndigheter ikke følger

opp? Det kan være lettere å føre en kritikk av et myndighetsorgan på regionalt nivå. Jeg tror det er noen utfordringer på hvordan denne kritikken skal framføres. Da er det viktig å skape en motivasjon for dette på lokalt hold. Men fordi fylkeskommunen har vanskelig for å være overkommune, og som myndighetsorgan må man ta rollen som overkommune, og det vil ikke komme til å fungere dersom man ikke har en motivasjon i bunn (Sitat intervju).

Andre understreket at det viktigste med vannregionarbeidet uansett er den faglige jobben som gjøres i vannområdene, og her vil det også i framtiden være fylkesmannen som spiller hovedrollen. En kommuneplanlegger som ble intervjuet så ikke for seg de store forandringene. Den viktige jobben ville uansett være det faglige arbeidet:

Jeg tror ikke fylkeskommunen kommer til å jobbe så mye direkte mot kommunene og vannområdet, det tror jeg Fylkesmannen kommer til å gjøre. Jeg tror fylkeskommunen kommer til å ivareta informasjonsflyten mellom de øverste leddene og de nederste leddene. Det vil fortsatt være i møte med fagnivåene gjennom Fylkesmannen at de viktigste tingene vil skje. Det er der premissene legges og i og med at Fylkesmannen har myndighet overfor kommunene, spesielt på VAR-området, kommer mye til å bli avgjort her (Sitat intervju).

Dersom vi kort skulle summere opp forventningene til myndighetsovertakelsen, kan dette gjøres i noen enkle punkt:

- På det tidspunktet vi gjennomførte intervjuene var det fortsatt en del usikkerhet og uklarhet med hensyn til hvordan denne myndighetsoverdragelsen ville arte seg i praksis.
- I det overordnede bildet så informantene (fra alle leirer) for seg en grov arbeidsdeling der FK fortsatt vil stå for den faglige jobben mens FK vil ha ansvar for koordinering, prosess og selve plandelen av arbeidet.
- Det hersket ikke den store ”redselen” for at myndighetsoverdragelsen ville føre til alvorlige problemer.

- Det ble uttrykt en viss skepsis hva gjelder ressursituasjonen – at FK ikke har tilstrekkelig ressurser til å ta på seg oppgaven – eller at det ikke ville være vilje til nødvendige omprioriteringer.
- De som pekte på fordeler ved omorganiseringen var særlig opptatt av at dette kunne føre til større grad av lokalt politisk eierskap til planarbeidet og planene og at dette er viktig for oppfølging og gjennomføring.
- De mer skeptiske argumentene gikk på at FK kan få problemer med dobbeltrolle som både lokal utviklingsaktør og som myndighetsutøver i forhold til et nasjonalt (og overnasjonalt) regelverk.

## 8 Vannområdet som arena for kollektiv handling

### 8.1 Den lokale forankringen av vannforskriften

Denne pilotstudien har undersøkt arbeidet med helhetlig vannforvaltning i fire norske vannområder. Gjennomføringen av vannforskriften i norsk forvaltning legger opp til at mye viktig arbeid skal skje lokalt, på vannområdenivå. Våre undersøkelser i fire vannområder viser at kommunene har en førende rolle i vannområdene, og at deres deltagelse i arbeidet med å iverksette vannforskriften er avgjørende for å få til en helhetlig vannforvaltning.

Denne vannområdebaserte modellen for gjennomføring innebærer at mange avklaringer, mye viktig arbeid og mye av innholdet i forvaltningsplanen blir utformet i vannområdene, selv om det er VRM som har ansvaret for sammenstillingen av forvaltningsplanen. Samtidig viser undersøkelsen den rollen vannområdene har varierer.

Utgangspunktet for denne pilotstudien har vært å undersøke hvordan arbeidet med iverksettingen av vannforskriften i fire vannområder har klart å tilrettelegge for *kollektiv handling*. Med kollektiv handling mener vi her samarbeid, en felles grupperasjonalitet og et steg nærmere helhetlig vannforvaltning i tråd med det grunnleggende målet i vannforskriften.

Som forklart i kapittel 2 er en av hovedhensiktene med vannforskriften at det skal gjennomføres en mest mulig helhetlig og bærekraftig bruk av vannforekomstene i Norge. Dette forutsetter kollektiv handling, med andre ord felles måloppnåelse, samt tiltak



som gjennomføres på tvers av politiske og administrative grenser. I denne sammenhengen er det viktig å understreke at arbeidet med vannforskriften i Norge hittil ikke har kommet til den fasen hvor tiltakene skal gjennomføres. Hvilke tiltak som blir gjennomført og mål som blir nådd, har vi dermed ikke kunnet måle i denne undersøkelsen.

Når vi likevel har valgt å bruke begrepet kollektiv handling, er det fordi det utgjør et grunnelement i vannforskriften. Det kan argumenteres for at kollektiv handling ikke er noe som plutselig inntreffer, men som utvikles gjennom en skrittvis prosess. Vår tilnærming er derfor å se hvordan grunnlaget for kollektiv handling kan legges i tidkrevende og sammensatte prosesser. Begrepet *kollektiv handling* i vår undersøkelse må derfor begrenses til å gjelde graden av samarbeid og elementer i dette samarbeidet, felles gruppetenkning og enighet som ser ut for å være oppnådd, samt hva man har kommet fram til i viktige samproduserte dokumenter som tiltaksanalyse og forvaltningsplan.

I så måte danner denne forstudien et viktig utgangspunkt for videre følgeforskning om temaet, som vil foregå blant annet gjennom det NIBR-ledete forskningsprosjektet ”Water Pollution Abatement in a System of Multilevel Governance”. Dette prosjektet pågår i perioden 2010-2013.

Ny europeisk forskning på vannforvaltning har belyst hvordan vanddirektivets krav til medvirkning og samarbeid på tvers av politiske og administrative grenser legger grunnlaget for kollektive læringsprosesser, som igjen fremmer kollektiv handling. Slike prosesser finner sted i nettverk eller praktiserende fellesskap, ”and are influenced by the governance structure in which they are embedded” (Pahl-Wostl et.al.2007, Mostert et.al. 2007). Vår studie bekrefter også denne sammenhengen. Et hovedfunn i studien er at selve organiseringen av arbeidet har signifikant betydning for både læring og kollektiv handling.

De samme europeiske studiene belyser også hvordan læring finner sted, ikke bare innenfor en sosial kontekst hvor organisering blir et nøkkelement, men også innenfor en naturlig kontekst. Med naturlig kontekst menes geografi, natur, hydrologi, økologi osv. Her vil problemkonstellasjon, faktagrunnlag, problemdefinering og tilgang på kunnskap være elementer som virker inn på læringsprosessen og samarbeidet (ibid). Et annet hovedfunn i vår studie

belyser hvordan gode kunnskapsprosesser kan virke konsensusbyggende og at det således kan være vel verdt å investere tid og ressurser i et grundig kunnskapsarbeid med stor grad av medvirkning. Vi ser at både relevans og berørthet av det som defineres som problemene, og kunnskapens tilgjengelighet, kan ha betydning for samarbeidet.

## 8.2 Dilemmaer for kollektiv handling på vannområdenivå

Kollektiv handling blir referert til som et av hovedproblemene innen naturressursforvaltning (Olson 1965, Ostrom 1990). Typisk for naturressursforvaltning er at aktørene befinner seg i et gjensidig avhengighetsforhold, slik at enkeltaktørers valg får konsekvenser for de andre aktørene. Ofte vil individuelle aktørers rasjonalitet ikke nødvendigvis være ensbetydende med kollektiv rasjonalitet. Maksimering av (kortsiktig) egeninteresse kan forverre resultatene for alle, sammenliknet med mulige alternativer (Dawes 1975, Ostrom 1998). Dette fenomenet blir i samfunnsvitenskapen referert til som ”sosiale dilemma”. Slike situasjoner er dilemmaer fordi det finnes minst én løsning som øker fordelene for alle parter, men rasjonelle deltakere som foretar isolerte valg tenderer ikke til å oppnå dette resultatet. Det eksisterer dermed en konflikt mellom én aktørs rasjonalitet og grupperasjonalitet. Utgangspunktet for å lykkes med kollektiv handling er dermed å finne måter å nærme seg løsninger som øker fordelene for alle parter (ibid).

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

I vår pilotstudie mener vi å kunne identifisere flere slike måter som ser ut til å kunne fremme en felles grupperasjonalitet og kollektiv problemorientering. I dette kapittelet diskuterer og oppsummerer vi disse funnene.

Gjennom pilotstudien mener vi imidlertid også å kunne peke på problemer som står i veien for utviklingen av en slik gruppe-

rasjonalitet, det vil si kollektive handlingsproblemer, eller sosiale dilemmaer. Undersøkelsen viser at flere typer sosiale dilemmaer slår ut og får betydning for arbeidet og prosessene, også på vannområdenivå. Om og hvordan slike kollektive handlingsproblemer blir løst, vil dermed igjen være bestemmende for utviklingen av en helhetlig vannforvaltning i vannområdene. Oppsummert kan vi si at noen sentrale problemer for kollektiv handling på vannområdenivå er:

- Forholdet mellom vannforskriftens krav til helhetlig vannforvaltning og sektoransvarsprinsippet i norsk forvaltning berører det generelle spørsmålet om forholdet mellom sektorenes handlingsrom og graden av forpliktelse. Vannregionmyndigheten skal i samarbeid med VRU bli enig om forvaltningsplan, og eventuelle uenigheter har VRM både rett og plikt til å ta inn i forvaltningsplanen. Planen skal så godkjennes av sentral myndighet, og ligge til grunn for sektormyndighetenes egen regionale planlegging og tiltaksgjennomføring etter plan- og bygningsloven. For mye frivillighet kan stå i veien for kollektiv handling i en situasjon med knappe ressurser og konkurrerende målsettinger. I sin tur berører dette forholdet mellom hierarkiske styringsvirkemidler og mer dialogbasert og koordinerende styring.
- Forholdet mellom vannforskriftens krav til helhetlig forvaltning og sektoransvarsprinsippet har uklarheter, som eksempelvis gjelder direktivets virkeområde. I vår studie av vannområdet for Ranfjorden ble spørsmålet om biologiske faktorer fra kystsonen som påvirker miljømål i vassdrag, skal holdes utenfor vanddirektivet, tatt inn i Forvaltningsplanen. Spørsmålet gjaldt rømt oppdrettsfisk fra kystvannsføremster som påvirker økologien i vassdrag gjennom spredning av lakselus og gyro, og hvorvidt man etter vannforskriften skal kunne fremme tiltak ved kilden, som i dette tilfellet vil bli i kystsonen. Mens Fiskeridirektoratet var av den oppfatning at biologiske påvirkningsfaktorer i kystsonen skal holdes utenfor vannforskriften, var VRM av motsatt oppfatning.
- Gratispassasjerproblemet: Mange gratispassasjerer vil slå beina under kollektiv handling, særlig når det er store kostnader knyttet til å gjennomføre tiltak (Olson 1965, Ostrom 1990, Stokke 2004). På vannområdenivå merkes

flere varianter av gratispassasjerproblemet. En variant gjelder spørsmålet om tiltak ved kilden vs. rens tiltak i nedslagsfelt, med andre ord tiltak ved kilden for jordbruksavrenning eller rensning av vassdraget. For å kunne bedre vannkvaliteten i en del vassdrag er man avhengig av forpliktende samarbeid mellom flere ulike aktører. Dette er særlig utfordrende i vassdrag med mange små og spredte forureningskilder. Da er det ikke tilstrekkelig at en enkeltaktør reduserer sine utslipp. Det er summen av utslipp som utgjør problemet. En slik situasjon kan gjøre det fristende for den enkelte aktør ikke å bli med på et samarbeid om felles handling når problemene i vassdraget settes opp mot økonomiske behov og andre hensyn (bl.a Ostrom 1990).

- Også ujevn, eller det som kan oppleves som urimelig fordeling av byrder kan virke begrensende på kollektiv handling. I flere vannområder utgjør kommunale og spredte avløp et vesentlig forureningsproblem (dårlig ledningsnett, utslipp fra spredte avløp, renseanlegg med for dårlig kapasitet). For enkelte vannområder innebærer måloppnåelse og tiltaksgjennomføringen så store praktiske og finansielle konsekvenser at det blir tatt forbehold om finansiering i forvaltningsplanene. Det blir påpekt at innbyggerfinansiering av så store kostnader vil ha for store konsekvenser for enkeltpersoners økonomi. En ensidig byrdebelastning vil dermed kunne slå bena under for kollektiv handling.
- Vi ser også at uavklarte målkonflikter kan vanskeliggjøre kollektiv handling og virkemiddeprioritering. Det gjelder eksempelvis forholdet mellom miljøvennlig landbruk og distrikts- og næringspolitikk. Jordbruksoppgjørets rolle, og landbrukspolitikkenes økonomiske og juridiske virkemidler i forhold til vannforskriften oppleves som uavklart på vannområdenivå. For enkelte vannområder utgjør forurenning fra landbruket en av de viktigste påvirkningsfaktorene på vanntilstanden. Samtidig blir det påpekt at mange (store og små) gårdsbruk ikke har økonomisk rygggrad til å finansiere tiltakene alene. En avklaring av jordbruksoppgjørets rolle og økonomiske og juridiske virkemidler i denne sammenhengen blir etterspurt.
- Også andre uavklarte målkonflikter synes å utgjøre et hinder for kollektiv medvirkning i vannområdet. Målkonflikten

mellom behovet for minstevannføring og uttak av miljøvennlig kraft oppleves å være et åpent spørsmål som får betydning for arbeidet lokalt. Denne avklaringen har også en økonomisk side: er redusert vannføring å betrakte som tap av inntekter og dermed en kostnad, eller en inntektsregulering? Denne type kost-nyttevurdering oppleves å være ny og ulikt håndtert i forvaltningsplanene.

- Forholdet mellom det kommunale selvstyret og behovet for regionalt forankrede løsninger. En politiker påpekte at det er vanskelig å gå til valg på kvalitetsparametre. Mens problemhåndtering og måloppnåelse kan påkalle behov for interkommunal samordning av kommunal planlegging, kan lokale politikere ha behov for å tekkes velgerne.
- Forholdet mellom oppstrøms- og nedstrømskommuner, hvor oppstrømskommunene står for forurensningen mens nedstrømskommunene må håndtere forurensningsproblemene, kan også gjøre det problematiske å finne fram til felles løsninger.

Spørsmålet er *om* og *hvordan* disse kollektive handlingsproblemene blir avklart. Noen av problemene forutsetter avklaring på sentralt nivå, det vil si av regjering eller Storting i form av vedtak, bevilgninger eller tilpassede juridiske virkemidler. I det følgende vil vi fokusere på spørsmålet om hvordan *samarbeid* og kunnskapsprosesser kan bidra til å løse disse kollektive handlingsproblemene.

### 8.3 Kunnskap og kollektiv handling

En kunnskapsprosess inkluderer flere faktorer utover innsamling av informasjon og data (fact finding). Problemforståelse, analyse og fortolkning, vurdering av ulike alternativer, felles beslutningstaking, kommunikasjon og formidling av kunnskap, grad av dialog og medvirkning og felles planlegging for gjennomføring er elementer i en kunnskapsprosess. (Gray 1989, Ridder et.al 2005). Utfallet av en slik prosess kan være både felles kunnskapsgrunnlag, forbedret styringsevne, bedre sosiale relasjoner og tillit, noe som igjen legger til rette for kollektiv handling.

## Kunnskapsfremmende aktiviteter

Et av hovedfunnene i denne undersøkelsen er at den helhetlige, eller medvirkende kunnskapsprosessen som implementeringen av vannforskriften legger opp til, i seg selv har vært viktig for å utvikle en felles forståelse for miljøtilstand, påvirkningsfaktorer og hensiktsmessige tiltak. Kravet om å samle og sammenstille kunnskap ser ut for å ha hatt stor betydning i en kontekst hvor nettopp denne kunnskapen har vært fragmentert og delt mellom aktører, sektorer og forvaltningsnivå.

Alle vannområdene har vært nødt til å innhente informasjon fra ulike kilder i karakteriseringsarbeidet. Det rapporteres videre om at denne sammenstillingen har gitt ny kunnskap. Tverrsektorielle aktiviteter rettet mot kartlegging, kunnskapsinnhenting, og problemforståelse, som befaringer og temagruppearbeid, ser ut til å ha virket konsensusbyggende.

Dialog og medvirkning er med på å lage et mer komplett bilde, et kunnskapsfellesskap og felles forståelse.

## Helhetskravet fremmer læring og riktig tiltaksplassering

De helhetlige kunnskapsprosessene skal i neste omgang føre til riktigere og kostnadseffektive tiltak. En mer helhetlig avveining av tiltakene basert på sammenstilt kunnskap, vil gi innsikt i hvordan det er rasjonelt å samarbeide, også om tiltaksgjennomføringen og øke fordelene for alle parter, noe dette sitatet illustrerer:

Vi er i en situasjon hvor anleggene begynner å bli gamle. Det er enorme investeringer som gjør at man må bruke penger på å opprettholde rensnivået. Vi kan tenke oss at dette klapper sammen. Men dette er et ordinært arbeid som ikke går inn under vannforskriften. Men anleggene er nedslitte og har ikke kapasitet. Og da mener jeg at vannforskriften setter en ny standard for hvordan man skal tenke. Man skal ikke tenke hver for seg. Avløpsplanleggingen blir en regional faktor for hvordan du skal planlegge og tenke langsiktighet i det å finne løsninger. Vi har ikke noen god helhetlig avløpsløsning (Sitat intervju).

Flere informanter forteller om at det å få belyst et problem fra ulike innfallsvinkler har gitt *ny* innsikt og forståelse. Dette tyder på

at helhetskravet til kunnskapen i seg selv fremmer læring og kollektiv handling i en ellers fragmentert forvaltning. En annen informant oppfatter at samarbeidet har ført til riktigere plassering av tiltak:

Samordningen har vært positiv og avgjørende for alle kommunene og vekker helhetstenkningen, mens man tradisjonelt sitter på hver sin tue. Det faglige nettverket har betydd mye og man har lært hvordan andre har gjort det osv. Jeg føler det sånn at vi har fått til en mer riktig plassering av tiltak (Sitat intervju).

### **Tidlig kunnskap og læring er ressursbesparende**

I flere vannområder var det erfaring for at godt faglig arbeid i tidlig fase effektiviserte prosessen, og motsatt at mangel på kunnskap førte til ineffektive og vanskelige prosesser.

Spesielt en informant var opptatt av at pilotperioden i for liten grad hadde lagt til rette for godt kunnskapsarbeid. Mangel på veiledningsmateriale var ett problem, mangel på tid var et annet.

Fordi karakteriseringsarbeidet etter vedkommendes vurdering var dårlig, og fordi det ble investert for lite tid til tiltaksanalysen, fordi dette arbeidet hadde blitt gjort utilstrekkelig, ble det vanskelig å samle aktørene om forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet. Informanten trekker fram selve kunnskapsprosessen som viktig for å få til forståelse og enighet om tiltakene. Det blir påpekt at fordi forvaltningsplan og tiltaksprogram har en uklar grad av forpliktelse, er det viktig å legge vekt på kunnskapsarbeid som et konsensusbyggende prosjekt (Intervju informant).

### **Mangel på kunnskap som hinder for kollektiv handling**

Generelt kan norsk ”implementeringstradisjon” ofte sammenliknes med feltarbeid: Nytt regelverk utvikles, prøves ut og iverksettes parallelt i en prøve- og feileprosess til et mer komplett og hensiktsmessig regelsystem er på plass. Ostrom (1990) påpeker at på grunn av en kompleks og sammensatt verden er man ikke i stand til å ”get he rules right” det første eller andre forsøket, men at en lang prøve- og feileperiode er nødvendig. Pilotperioden med i verksetting av vanddirektivet bærer preg av denne type feltarbeid. Selv om vannområdene pålegges å gjennomføre egne nedbørsfeltbaserte kunnskapsprosesser gjennom forskriften, har også

iverksettingen av selve forskriften båret preg av å være en ikke avsluttet kunnskapsprosess. Deler av kunnskapsmaterialet som forskriften baserte seg på var ikke på plass i det vannområdene gikk i gang med sine lokale kunnskapsprosesser. I alle vannområdene har aktørene slitt med mangel på veiledere, verktøy, parametre og klassifiseringskjemaer, kunnskap om kostnøytteanalyser osv. En informant formulerer det slik:

Vannforskriften introduserer nå biologi og økologi som nye viktige parametre. Det har ikke påvirket arbeidet så veldig ennå, for man har jo ikke disse klassifiseringskjemaene (Sitat intervju).

## 8.4 Organisering og kollektiv handling

Forskning viser at sosial læring knyttet til temaer der flere aktører er berørt og har interesser, forutsetter eksistensen og utviklingen av effektive nettverk (Mostert 2007). Empirisk forskning peker også på at *aktivitetene* i disse nettverkene bidrar til å øke aktørenes tillit og kapasitet (ibid). Dette er også et sentralt funn i studien av Morsa-samarbeidet (Stokke 2004).

Som vi har pekt på bekrefter også vår studie disse sammenhengene. Et hovedfunn i studien er at selve organiseringen av arbeidet har signifikant betydning for både læring og kollektiv handling. Et fellestrekk er at kommunene har en førende rolle i vannområdene. Samtidig ser det ut for å være variasjoner, også i kommunal medvirkning. Det er gode holdepunkter for å si at vannområdets problemkonstellasjon, og berørthet av den, har betydning for både kommunal medvirkning og deltakelse fra statlige sektormyndigheter. Der vannet er rent og problemene synes få, kan det være vanskelig å mobilisere til aktivitet og deltakelse. Men det kan også se ut som om vannområder med sterke vannområdeutvalg i større grad får til medvirkning.

### **Aktørforholdet: administrering av grensene**

Gjennomgangen av vannområdene viser hvordan relevant kunnskap og kompetanse er spredt og fordelt på flere myndigheter. Implementering av flernivå og flersektoriell prosess nødvendiggjør grensdragninger for når prosessen slutter og når den begynner.



Med andre ord: hvem skal være med og hvem skal ikke være med. Vår studie viser at dette gir seg ikke selv.

Et argument som blir brukt er graden av berørthet av problemkonstellasjonen. Enkelte statlige sektormyndigheter påpeker at det nå i forbindelse med full iverksetting blir nødvendig å være mer selektiv i deltakelsen og prioritere de områdene hvor man først og fremst er berørt. Berørthet er også en faktor som ser ut til å påvirke kommunenes deltakelse.

Vi har flere eksempler på at spørsmålet om hvem som skal være med har preget arbeidet i vannområdene. Enkelte sektormyndigheter har vært vanskelige å nå ut til, mens andre aktører mer aktivt har forsøkt å definere seg ut av samarbeidet. Vannområdene kan ikke avklare dette spørsmålet alene. Dette er kanskje et eksempel på en faktor hvor VRM må ta ansvar og sørge for at de nødvendige avklaringer kommer på plass, for eksempel fra statlig hold.

Vi kommenterte innledningsvis at det i spillteorien, nærmere bestemt solidaritetsspill under usikkerhet, kan være ”rasjonelt” ikke å samarbeide og gjennomføre tiltak så lenge man er usikker på om de andre partene vil gjennomføre tiltak. I dette spillet er man avhengig av at noen er villige til å ta det første skrittet og gjennomføre tiltak, for på den måten å få gjennomført tiltak av de andre i samarbeidet (Bratt 1994). Observasjoner fra vår pilotstudie kan gi grunn til å problematisere aktørforholdet på vannområdenivå. En gjennomgående tendens er at det er kommunene som inntar den førende rollen i vannområdene. Dersom det er vanskelig å aktivisere kommunene, kan det se ut som om aktiviteten blir heller låber. Et annet gjennomgående trekk er at kommunene etterspør større medvirkning fra regionalstatlige sektormyndigheter. Det kan være grunn til å spørre om det framstår som ”rasjonelt” for noen av disse å forholde seg passiv og medvirke i liten grad, så lenge det fortoner seg uklart og noe uvisst om hvordan gjennomføringsarbeidet kommer til å bli.

Det kan samtidig se ut som om vannområder med en sterk prosessleder og et sterkt vannområdeutvalg, lykkes bedre med å aktivisere de ulike sektormyndighetene. Om dette trenger vi imidlertid mer kunnskap.

## **Brobygging og felles arenaer**

Et funn fra en studie om Morsavassdraget (Stokke 2006) var at direkte kontakt og felles møtearenaer hvor en over tid får anledning til å drøfte strategier og tiltak ansikt til ansikt, har stor betydning for tillit og utvikling av felles forståelse. En avgjørende faktor i så måte var at de ulike aktørene ble involvert som likeverdige partnere i prosjektet. Også vår studie viser at i vannområder som har fått dette til, er informantene svært positive til samarbeidet og til hvordan ting har fungert.

Flere påpeker at direkte kontakt gjør at man blir kjent, man får kommunisert mer effektivt og likeverdig, og det er tillitskapende. I så måte har noen ytret bekymring for arbeidet i forbindelse med at man går over i en gjennomføringsfase. Den sektorvise gjennomføringen av tiltak vil antakelig ikke forutsette tilsvarende felles møtearenaer. Det gjenstår å se om denne fasen vil føre til mindre kontakt på vannområdenivå.

## **Organisatoriske grep for tilrettelegging for medvirkende konsensusbyggende prosesser**

Flere organisatoriske virkemidler blir trukket fram som hensiktsmessige for å legge til rette for deltakende konsensusbyggende prosesser. Vi har allerede trukket fram de felles møtearenaene.

Et annet grep som blir omtalt som nyttig er å utforme en felles oppgave- og framdriftsplan, også på vannområdenivå. I Nordåsvannet vannområde har de hatt gode erfaringer for at dette strukturerer arbeidet, og klargjør en prosess hvor partene vet hva de skal bidra med når, og hvordan.

En måte å strukturere og målrette deltakelsen på vannområdenivå, kan være å opprette såkalte temagrupper. Dette innebærer at ikke alle må delta hver gang. Et slikt grep vil kunne legge til rette for en mer rasjonell deltakelse for enkelte, både statlige sektormyndigheter som må prioritere kapasiteten, og små kommuner som kanskje blir berørt på enkeltområder.

I særdeleshet ser det ut til at det å ha en prosessleder- eller prosesskoordinatorfunksjon i vannområdeutvalget har mye å si for å sikre fremdrift, medvirkning, kontinuitet og god informasjonsflyt. Dette omtaler vi derfor som et eget punkt:

## **Prosesslederens betydning**

Vår studie peker på betydningen av nøkkelpersoners rolle. Spesielt ser det ut til at en egen, dedikert prosessleder/-koordinator-funksjon, ser ut for å være avgjørende for en nødvendig framdrift, men også for medvirkning og god informasjonsflyt. Empirien peker nærmest entydig på at en lokal drivkraft er avgjørende for å sørge for nødvendig framdrift og lokalt eierskap, både der det har vært en vellykket prosessledelse og der dette ikke har fungert. Alle vannområdene i vår studie har i perioder avsatt egne prosesslederressurser. I perioder hvor vannområdene ikke har hatt denne ressursen, har arbeidet hatt dårligere framdrift og forankring. Ett vannområde var heldig med sin innleide konsulent, som i perioder med utskifting av prosessledelsen kunne sørge for nødvendig framdrift og interaktiv kommunikasjon.

Det er mange kollektive handlingsproblemer knyttet til opprettelsen av dette regimet for helhetlig vannforvaltning. I denne sammenhengen er det å få berørte aktører i vannområdene til å medvirke, føle eierskap til problemene og tiltakene en stor jobb. Dette gjelder både i forholdet til kommuner og statlige sektormyndigheter. Studien viser at en prosessleder kan spille en viktig rolle i å få de ulike berørte aktørene til å komme sammen, snakke sammen og bygge broer mellom miljøer som kan stå langt fra hverandre. Prosesslederens nøkkelrolle ligger dermed ikke kun i det å være sekretariat og sørge for framdrift i arbeidet. En minst like viktig jobb er å være informasjonsknutepunkt og brobygger. Det innebærer å kunne "oversette" kunnskapsarbeidet til ulike språk og slik legge til rette for målrettet informasjon til både politikere, brukerinteresser og ulike fagpersoner.

Mange ulike aktører må involveres i vannområdeforvaltningen for å oppnå ønskede tiltak, og i slike situasjoner er det viktig med en synlig ledelse som har bred tillit og som bygger broer mellom aktører som i utgangspunktet kan stå langt fra hverandre. I Morsasamarbeidet hadde særlig prosesslederen og politisk leder av hovedstyret en slik funksjon (Stokke 2004).

## **Forankring i bakrommet**

Et funn er at selv om vannområdeutvalget har fått til hensiktsmessig medvirkning, god framdrift, en felles møtearena og

relevante konsensusbyggende prosesser, så er det ingen automatikk i at arbeidet blir forankret videre i bakrommene.

Med bakrommene menes her de ulike myndighetenes hjemmeapparat, enten det er statlige sektormyndigheter eller kommunale. En informant sa følgende:

For å være ærlig så savner jeg et overordnet mål for vår deltakelse. Et mål om hva (red: myndighet) vil med arbeidet. Jeg føler at vi nærmer oss litt en felles forståelse av hva vi vil bruke dette til, men det er ikke formulert foreløpig. Det har vært en utfordring å jobbe med dette uten å vite konkret hva (red: myndigheten) vil med dette (Sitat intervju).

Hvordan representantene i vannområdeutvalget skal utøve denne rollen både på vegne av og overfor sin respektive myndighet synes ikke å være tilstrekkelig avklart en del steder. Eksempelvis sektormyndigheter på flere områder som berøres av vannforskriften. En kommuneadministrasjon av en viss størrelse kan i så måte være relativt fragmentert, med utilstrekkelige rutiner for kommunikasjon på tvers og med ulike former for utskilling av virksomhet. Den kommunale deltakelsen bør antakelig problematiseres i forhold til hvilke *nøkkelpersoner*, som må inn i dette arbeidet, eller hvilke rutiner for rapportering til ulike virksomhetsområder, virksomhetsledere, eller rådmann som bør innføres.

Kommunene er av den oppfatning at politisk medvirkning er viktig. Det betyr ikke dermed at den administrative ledelsesforankringen er på plass. En informant forteller at vedkommende er ansatt i et kommunalt foretak, men er den som på vegne av kommunen deltar i vannområdeutvalget. Samtidig er det ikke opprettet noen strukturer for hvordan denne personen skal rapportere til de berørte virksomhetene, eller til kommuneledelsen. Hvorvidt det er ordfører, rådmann, virksomhetsledere eller kommuneplanlegger som bør delta bør hver kommune ha et avklart forhold til. I tillegg bør det opprettes strukturer for rapportering til kommuneledelsen.

I forbindelse med at arbeidet i pilotfasen nå går over i en gjennomføringsfase, påpeker dessuten mange informanter at det er viktig å få på plass rutiner for rapportering til VRM, altså fylkeskommunen. Denne rapporteringen må gå både fra de statlige sektor-

myndighetene og fra de kommunale, mener mange. Dette oppleves som uavklart. Det synes imidlertid å være enighet om at det må på plass et enhetlig system for mål-, og tiltaksovervåking.

## 8.5 Maktmidlenes rolle i implementeringen av vannforskriften

Mitt inntrykk er at uklarheter i toppen sprer seg nedover i systemet. Konkrete avklaringer gjør det lettere for ulike etater å forholde seg til arbeidet lokalt. Det bør også overføres såpass mye ressurser og midler at du får et sekretariat som kan drive arbeidet, hvis ikke kan det renne litt ut i sanden (Sitat intervju).

Dette sitatet er representativt for flere informanters syn i undersøkelsen. Kollektiv handling forutsetter ikke bare god samhandling og koordinering mellom aktørene på vannområde- og vannregionnivå, men også god samordning mellom myndighetene på det statlige nivået, og mellom ulike beslutningsnivå. Et hovedfunn i vår undersøkelse er at uklarheter på nasjonalt nivå, det være seg om vannforskriftens virkeområde, økonomiske virkemidler og den sentrale koordineringen av sektoransvaret, slår ut og spiller en rolle på det lokale vannområdenivået: Det skaper kollektive handlingsproblemer. I forvaltningsplan Nordland er det uavklarte forholdet til Fiskeridirektoratet tatt inn i forvaltningsplanen. Også i andre vannområder oppleves de statlige sektormyndighetene som unnvikende. Et sitat kan illustrere dette:

Det er staten som har forpliktet seg internasjonalt, men de melder seg helt ut i forhold til å bidra med et godt beslutningsgrunnlag og i forhold til ressursgrunnlag (...) Hvis man ikke greier å få nok virkemidler inn så vil man ikke ta denne forvaltningsplanen på alvor. Hvis man ikke setter inn nok virkemidler på handlingsdelen så blir dette utslagsgivende for andre sektorer også. Vi har masse analyser som viser at jordbruksiltakene er de mest kostnadseffektive tiltakene. Så har man problemer i forhold til interesseorganisasjonene som hele tiden vil følge den frivillige linjen med økonomiske, men ikke juridiske virkemidler (...) Hvis vi skal rydde opp i avløp og

spredt bebyggelse og redusere fosfor og belegge den enkelte med 2-3000 kroner, og så ser man over på naboeiendommen som er jordbruk og som bare renner over, så blir ikke dette tilfredsstillende. Ordførerne vil bli i harnisk hvis man ikke tar forvaltningsplanen på alvor (Sitat intervju).

Informanten skisserer her et potensielt gratispassasjerproblem, som kan bli utfallet dersom ikke staten blir oppfattet å ta sin del av tiltaksansvaret. Flere informanter etterspør tydeligere, klare og flere statlige styringssignaler på eksempelvis jordbruksfeltet. Det gjelder økonomiske (tilskudd til tiltak kanalisert gjennom jordbruksoppgjøret) så vel som juridiske (regelverk), og politiske avklaringer (målkonflikter). En informant gir følgende eksempel:

I forhold til jordbruk kan man ikke pålegge den enkelte ansvaret. Det enkelte jordbruket kan ikke pålegges med hjemmel i forurensningsloven å rydde opp. Hvis man ikke ordner opp i forhold til de juridiske og økonomiske virkemidlene blir dette umulig. For eksempel betaler ikke jordbruket overvåkingen, den betales av andre. LCD eller noen sentralt må sørge for at det blir overvåkningsmidler (Sitat intervju).

Problemene som trekkes opp i forhold til jordbrukssektoren gjelder også andre sektorer i vår studie, og berører flere kollektive handlingsproblem. Disse problemene illustrerer at det er behov for et mer avklart forhold mellom de hierarkiske styringsvirkemidlene på den ene side, og de mer koordinerende styringsvirkemidlene på den andre. En informant sier følgende:

Forvaltningsplanen er jo en regional plan på lik linje med andre regionale planer (...) De vil ikke være avgjørende for vår saksbehandling. Vi vil ta hensyn til de regionale planene, men vi har et lovverk som vi må gå etter (Sitat intervju).

I en studie utført av Stokke og Hovik (2006) om fylkeskommunenes rolle i integrert kystsoneforvaltning, ble det påpekt at det i mangel på virkemidler for hierarkisk styring er viktig at fylkeskommunen evner å legge til rette for samarbeid med andre instanser, og utnytte de virkemidlene de har for å påvirke denne

samhandlingen. Det samme må påpekes i vår studie. I en situasjon med manglende virkemiddelavklaring på nasjonalt nivå, det være seg juridiske, økonomiske og sentralpolitisk styrt sektor-samordning, er det viktig å investere tid og ressurser i gode konsensusbyggende prosesser både i vannområdene og i vannregionutvalgene. Studien har vist at helhetlig kunnskapsarbeid og organisatoriske faktorer kan bidra til å fremme læringsprosesser, enighet og kollektiv handling. Mangelen på nasjonal samordning og avklaringer sentralt kan i seg selv utgjøre et kollektivt handlingsproblem. Men det gjenstår også å se om de avklaringene som kommer vil bidra til et grunnlag for kollektiv handling fullt og helt, eller om helhetlig vannforvaltning må skje stykkevis og delt. Spørsmålet om hvilken betydning de kunnskapsbaserte og organisatoriske virkemidlene har i forhold til de mer tradisjonelle maktmidlene, må derfor analyseres videre.

Studien viser at kunnskapsprosesser og organisatorisk tilrettelegging fremmer læring, konsensusbygging og kan bidra til helhetlig vannforvaltning. Et spørsmål i denne sammenhengen er om EUs vanddirektiv, i norsk rett gjennomført som vannforskriften, sammen med naturmangfoldsloven og annen nyere særlovgivning, innebærer at sektorkreftenes kamp om hegemoniet vil avta. Om dette behøves mer forskning.

### 8.5.1 Oppsummering: faktorer som hindrer og fremmer kollektiv handling

#### **Faktorer som fremmer**

Denne studien peker på at kunnskapsarbeid og god organisering legger til rette for læringsprosesser som har sin base i det å samle kunnskapsaktørene. Dette gjør at oppmerksomheten ikke bare må rettes mot nødvendigheten av å avklare maktressurser, men illustrerer hvor viktig det er for VRM og VOU også å jobbe med prosessen

Studien peker samtidig på at det er behov for flere avklaringer når det gjelder det juridiske og økonomiske virkemiddelapparatet, og ikke minst hvordan staten skal samordne seg. I en situasjon med manglende virkemiddelavklaring på statlig nivå, er det viktig å investere tid og ressurser i gode konsensusbyggende prosesser både i vannområdene og i vannregionutvalgene.

Undersøkelsen har særlig rettet blikket mot følgende organisatoriske og kunnskapsbaserte metoder som kan legge til rette for kollektiv handling:

#### *Gode kunnskapsprosesser*

Et aktør- og sektorintegret kunnskapsarbeid på vannområdenivå har stor betydning for å utarbeide et felles kunnskapsgrunnlag.

Medvirkende kunnskapsprosesser ser på denne måten ut til å legge til rette for konsensus og avklaringer i tidlig fase, og dermed en effektivisering av arbeidet og forebygging av at problemer tas med oppover i systemene.

#### *Felles møtearenaer*

Ansikt-til-ansikt kommunikasjon, direkte dialog og utvikling av bekjenskaper kan styrke den gjensidige tilliten og den felles forståelsen mellom aktører som befinner seg langt fra hverandre i forvaltningsapparatet. Vi ser at aktørene deltar som likeverdige aktører i arbeidet på vannområdenivå. Vannområdeutvalget som nettverksarbeid ser ut for å fungere som lærende fellesskap.

#### *Betydningen av dedikerte ressurser og prosessledelse*

En prosesskoordinator ser ut for å ha stor betydning for å sørge for fremdrift, medvirkning og informasjonsspredning.

### **Faktorer som hindrer**

#### *Veiledning, verktøy og kompetanse*

Helhetlig, økosystembasert vannforvaltning oppleves å være ”et nytt fag”, med stort behov for kunnskap om parametre, klassifisering, begrepsforståelse m.m. Et gjennomgående funn er at en rekke kunnskapskilder har manglet i pilotfasen, noe som har komplisert og forsinket arbeidet.

#### *Manglende forankring i bakrommet*

Både de kommunale og de regionalstatlige sektormyndighetene har behov for en lederforankret styring av helhetlig vannforvaltning. Et inntrykk er at dette arbeidet ikke er tilstrekkelig forankret tilbake i det ”hjemlige” organisasjonsapparatet. Hva den statlige etaten eller kommunen vil med helhetlig vannforvaltning er et



spørsmål som det antakelig må jobbes mer strategisk med i mange virksomheter.

*Uavklarte ansvarsforhold og hierarkiske virkemidler*

Undersøkelsen peker identifiserer flere kollektive handlingsproblem som knytter seg til manglende avklaring av de hierarkiske virkemidlenes rolle, eller de tradisjonelle maktmidlene. Manglende samordning på statlig politisk og administrativt nivå framstår spesielt som uavklart.

# Litteratur

- Bergen kommune (2007): *"Forvaltningsplan Vassdragene i Bergen"*, Bergen kommune
- Bergen kommune (2006): Fagnotat sak 200311145-95, Byrådsavdeling for byutvikling, Grønn etat
- Bratt, C. (1994): *"Det desentraliserte miljøvern – fortsatt behov for sentral styring"*. I Naustdalslid, Jon og Sissel Hovik (red.): *Lokalt miljøvern*, Tano / NIBR, Oslo
- Fernler, Karin og Claes-Fredrik Helgesson (red.) (2006): *"Kloke regler? Kunnskap i regelsambället"*, Stockholm: Studentlitteratur
- Forskrift om endringer i forskrift om rammer for vannforvaltningen (2009). Fastsatt av Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet
- Forvaltningsplan Glomma/indre Oslofjord (2009): *"Utkast til forvaltningsplan 2010-2015. Vannregion 1: Glomma/Indre Oslofjord inkludert grensevassdrag på Østlandet"*, Fylkesmannen i Østfold
- Forvaltningsplan Nordland (2009): *"Utkast til forvaltningsplan for Vannregion Nordland. Vannområde Ranfjorden"*, Fylkesmannen i Nordland
- Forvaltningsplan Vestlandet (2009): *Forvaltningsplan for vassregion Vestlandet 2010-2015*. Høyringsdokument
- Forvaltningsplan Vestlandet (2009): *"Forvaltningsplan for vassregion Vestlandet for planperioden 2010-2015"*

- Forvaltningsplan Vest-Viken (2009): "Utkant til Forvaltningsplan for belbetlig vannforvaltning i Vannregion 2 Vest-Viken 2010-2015"
- Mostert, Erik et.al (2007): "Social Learning in European River-Basin Management: Barriers and Fostering Mechanisms from 10 River Basins", *Ecology and Society* 12 (1):19
- Olson, M. (1965): *The Logic of of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Ostrom, Elinor (1998): "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action", *American Political Science Review* Vol.92, No.1
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, New York: Camebridge University Press
- Pahl-Wostl et.al (2007): "Social Learning and Water Resources Management", *Ecology and Society* 12 (2):5
- Solberg, Sverre (2007): "Elvelangs på Romerike. Leira fra Hadeland til Øyeren", Isfugl forlag
- Solheim, A.L et.al. (2001): "Tiltaksanalyse for Morsa (Vansjø-Hobølvassdraget). NIVA-rapport nr. 4377-2001. Norsk institutt for vannforskning
- Stokke, Knut Bjørn (2005): "Samarbeid og kollektiv handling i Vansjø-Hobølvassdraget", NIBR-notat 2005:122, Norsk institutt for by- og regionforskning
- St.prp.nr.75 (2007-2008): "Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse av EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet), Utenriksdepartementet
- Tiltaksanalyse Leiravassdraget (2009): "Tiltaksanalyse for Leiravassdraget", Skedsmo kommune

- 
- Tiltaksanalyse Nordåsvannet (2009): *"Nordåsvannet vannområde Tiltaksanalyse"*, Vannregion Vestlandet
- Tiltaksanalyse Numedalslågen (2008): *"Tiltaksanalyse for Numedalslågens nedslagsfelt"*, Den Grønne Dalen
- Tiltaksprogram Vest-Viken (2010-2015): *"Utkast til tiltaksprogram for vannregion Vest-Viken 2010-2015."*
- Stortingets spørretime (2009): Spørsmål 5, Møte onsdag 06.05.
- Vannforskriften (2006): *"Forskrift om rammer for vannforvaltningen"*, FOR 2006-12-15 nr. 1446, Lovdata