

EU's vanddirektiv og medvirkning – erfaringer fra Norge

Gro Sandkjær Hanssen og Sissel Hovik

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Gro Sandkjær Hanssen and Sissel Hovik: The EU Water Framework Directive and participation – experiences from Norway

KART OG PLAN, Vol. 73, pp. 319–332, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

This paper examines participation in water management, more specifically in implementing the EU Water Framework Directive (WFD) in Norway. Attainment of the goals of the WFD depends on new ways of coordinating the activities, knowledge and resources of many sectors and levels of government, including the private sector. The WFD explicitly emphasizes broad stakeholder involvement and public participation. The new network arena of River Basin District Water Boards at the regional level and Sub-District Boards at the sub-regional level, cut across existing municipal, regional and national borders. In each River Basin District, broad reference groups are established. Through surveys and qualitative case studies, we examine how this norm of participation is operationalized in the River Basin Districts, and how different actors evaluate it. We find that the reference groups have mobilized many actors from civil society and the private sector, but they do not report having influence. The role of the reference group is unclear.

Keywords: Participation, the EU Water Framework Directive, local actors, water management

Gro Sandkjær Hanssen, Researcher, Norwegian Institute for Urban and Regional Research. Gaustadalléen 21. NO-0349 Oslo. E-mail: gro.hanssen@nibr.no

Sissel Hovik, Associate Professor, Department of Public Administration, Oslo and Akershus University College of Applied Sciences. Postboks 4 St. Olavs plass, NO-0130 Oslo. E-mail: sissel.hovik@hioa.no

1. Introduksjon¹

EU's vanddirektiv fra 2000 er et omfattende og ambisiøst miljødirektiv, og det har som mål å sikre god økologisk tilstand på alt vann gjennom en helhetlig og nedbørsfeltorientert vannforvaltning (EU 2000). Gjennom vannforskriften,² som trådte i kraft i 2007, er direktivet gjennomført i Norge. Mange samfunnsaktørers virksomhet påvirker vannmiljøet, og svært mange aktører – også befolkningen generelt – er berørt av tilstanden til vannet. Vanddirektivet legger derfor stor vekt på at det skal legges til rette for offentlighet, aktiv medvirkning og deltakelse i arbeidet med å sikre god økologisk tilstand på alt vann. Vanddirektivet legger slik sett opp til en bredere form for styring av vannpolitikk og -forvaltning enn det som tradisjonelt har vært vanlig. Denne

bredere formen for styring omtales ofte som *governance* eller samstyring (Røiseland og Vabo 2012), i og med at direktivets suksess avhenger av «close cooperation and coherent action at Community, member state and local level as well as information, consultation and involvement of the public, including users» (Parés 2011:460, Sabel og Zeitlin 2008).

Vanddirektivets krav om deltakelse fra alle relevante sektormyndigheter og myndighetsnivåer ivaretas i Norge gjennom en formell nettverksorganisering; vannregionutvalg og vannområdeutvalg. Vanddirektivet vektlegger også medvirkning fra aktører i sivilsamfunn og privat sektor. I denne artikkelen tar vi for oss hvordan *frivillige organisasjoner og private aktører* involveres, og spør:

1. Artikkelen er skrevet i forskningsprosjektet «Water Pollution Abatement in a System of Multi-level Governance: A study of Norway's implementation of the EU Water Framework Directive (WAPABAT)», finansiert av MILJØ2015-programmet i Norges forskningsråd.
2. Forskrift 15.12.2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften)

Hvordan involveres sivilsamfunn og privat sektor i vannforskriftsarbeidet i Norge? Hvordan opplever de å influere vannforskriftsarbeidet? Og hvordan kan deltakelsen vurderes etter demokratiteoretiske verdier?

Disse spørsmålene blir belyst ved hjelp av både kvantitative data fra spørreundersøkelser og data fra kvalitative casestudier. Vi relaterer våre funn til norsk og internasjonal forskningslitteratur. Til slutt diskuterer vi funnene i lys av den komplekse problemsituasjon og institusjonelle konteksten som vannforvaltningen i Norge opererer innenfor. Men først vil vi redegjøre for hva EUs vannrammedirektiv krever av medvirkning, og hvordan dette kravet formelt ivaretas i vannforskriften og i norske vannregioner.

2. Medvirkning i EUs vannrammedirektiv og den norske vannforskriften

EUs vanddirektiv er et av de første direktivene som eksplisitt krever høy grad av deltakelse av ikke-statlige aktører i implementeringen (Newig mfl. 2005; EU 2003, Carter og Howe 2006). Direktivet sier at det skal legges til rette for offentlighet, aktiv medvirkning og deltakelse i vannforvaltningen, noe som innebærer at «stakeholders are invited to contribute actively to the planning process by discussing issues and contributing to their solution» (EU 2003:11). Direktivets artikkel 14 sier at medlemsstatene skal bidra til at alle interesserte parter deltar aktivt i gjennomføringen, særlig ved utarbeiding, revisjon og ajourføring av forvaltningsplaner for nedbørsfelt. Dette operasjonaliseres som at man skal gjøre det mulig for offentligheten, herunder brukerne, å kommentere a) en tidsplan og et arbeidsprogram for utarbeidelse av planen, herunder en redegjørelse for høringsplanen, minst tre år før planen trår i kraft, b) en foreløpig oversikt over vesentlige problemstillinger for vannforvaltningen i nedbørsfeltet, minst to år før planen trår i kraft, c) utkast til forvaltningsplaner for nedbørsfelt, minst ett år før planen trår i kraft. Plansyklusen for forvaltningsplanene er 6 år. EU er i gang med sin andre plansy-

klus, som avsluttes i 2015. I første plansyklus var 28 pilotvannområder i Norge med, mens alle er med i denne andre perioden.

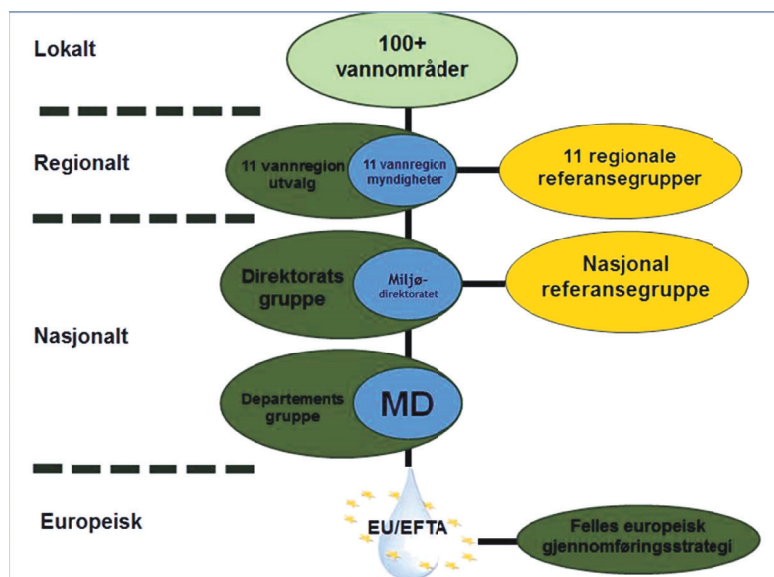
I henhold til Sandberg og Bennett (2010:12) regnes kommuner, fylkeskommuner, statlige forvaltningsorgan, ideelle organisasjoner og private aktører som viktige berørte og interesserte parter. Forskriften forutsetter dermed samhandling mellom aktører fra alle relevante sektorer og styringsnivåer.

I implementeringen av vanddirektivet i Norge er kravet om samhandling ivaretatt gjennom etablering av *koordinerende nettverksarenaer* på nasjonalt, regionalt og sub-regionalt nivå, som figuren illustrerer.

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

Avgrensningen av vannregioner og vannområder er basert på naturfaglige kriterier og tar først og fremst utgangspunkt i *nedbørsfelt med tilhørende kystsoner*, og følger i mindre grad eksisterende politisk-administrative grenser. En fylkeskommune opptrer som vannregionmyndighet i hver region, med ansvar for å koordinere partene til å enes om en felles juridisk bindende forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram. Her er vannområdeutvalgene viktige, mye av forarbeidet skjer her. Kommunene har en sentral rolle i begge fora.

Også ideelle organisasjoner og private aktører forstås som viktige berørte parter. Det er de som er fokus for denne artikkelen. Vi forstår *ideelle organisasjoner* som miljø og friluftsansjoner, jeger- og fiskerforeninger, turistforeninger etc. *Private aktører* forstås som næringslivsorganisasjoner, kraftprodusenter, industri, jordbruksorganisasjoner, bønder, grunneiere og den enkelte borger (Sandberg og Bennett 2010:12). Hvordan



Figur 1. Organiseringen av vanddirektivarbeidet i Norge (www.vannportalen.no)

har så Norge definert hva som skal til for å ivareta medvirkning fra slike aktører? Vannforskriften setter krav til medvirkning og åpne planprosessen. Det skal tilrettelegges for at alle interesserte får anledning til å innhente informasjon, delta i karakteriseringsfasen og i prosessen med å utforme forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer, først og fremst gjennom høringsordningene (Sandberg og Bennett 2010:7).

Det viktigste organisatoriske grepet for å sikre medvirkning er å pålegge vannregionene å etablere *regionale referansegrupper*. På vannportalen står det at «Berørte rettighetshavere, private og allmenne interesser skal være nært knyttet til vannregionutvalget gjennom en referansegruppe. Det er viktig at referansegruppen blir en reell arena for utveksling av informasjon og dialog, der deltakerne gis mulighet for innspill til prosesser og planer og til å formidle sin kunnskap direkte til vannregionmyndigheten.» Det er også etablert en *nasjonal referansegruppe* – som både omfatter ulike sektors bransjeorganisasjoner og andre frivillige organisasjo-

ner³. Gruppens hovedoppgave er å være en arena for utveksling av informasjon, og en rådgivende «tenke-tank» som bidrar med synspunkter på temaer og problemstillinger som Direktoratets gruppe ønsker å få drøftet (vannportalen.no).

Hva er så begrunnelsene for å etterstrebe en bred deltakelse i vannforvaltningen, og for å inkludere aktører fra privat og frivillig sektor?

3. Begrunnelser for medvirkning og typer av medvirkning

Gjennom eksplisitte krav til deltakelse fra ikke-statlige aktører, er EU's vanddirektiv et eksempel på det sterke fokuset som er blitt rettet mot deltakelse i internasjonale miljøavtaler siden Rio-deklarasjonen om miljø og utvikling fra 1992 og Agenda21 (Sandström mfl. 2008). Generelt kan medvirkning fra aktører i privat og frivillig sektor begrunnes med ulike typer av demokratiargument. Medvirkning kan anses å styrke *tilliten til demokratiet* og aksepten av demokratiske

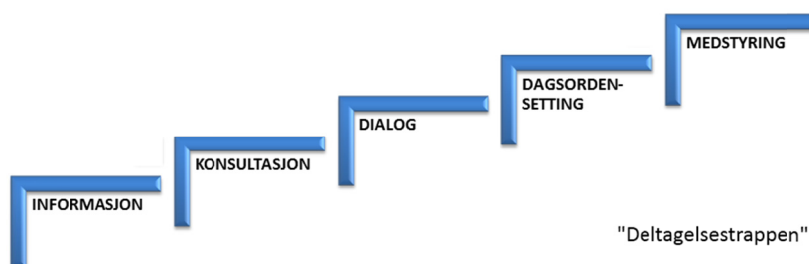
3. Disse er Energi Norge, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Sabima (samarbeidsrådet for biologisk mangfold) /Friluftslivets fellesorganisasjon/Samarbeidsrådet for naturvernsaker, KS, landssammenslutningen for vasskraftskommuner, Norges bondelag, Norges fiskarlag, Norsk skogeierforbund, Norsk Havneforening, Norsk industri, Norsk vann, NHO.

beslutninger (ofte kalt *input-legitimitet*, Scharpf 1999), demokratiets åpenhet og gjennomsiktighet (*throughput-legitimitet*, Haus mfl. 2005), samt kvaliteten til resultatene fra demokratiske beslutningsprosesser og effektiviteten i gjennomføringen av vedtakene (*output-legitimitet*). På det offisielle nettstedet for vannforskriftsarbeidet i Norge (www.vannportalen.no) finner man alle typer av argumenter; medvirkning skal bidra til økt kunnskapstilfang, mer informasjon og initiativ fra de som påvirkes av vannforskriften. Dette kan gi kvalitativt bedre resultater. I tillegg kan medvirkning øke motivasjonen for å gjennomføre planer og tiltak, ved ansvarliggjøring, eierskap og tillitsbygging. Også i europeisk forskningslitteratur om vannforvaltning vektlegges både output-relaterte og input-relaterte argumenter (Newig mfl. 2005, Hammer mfl. 2011).

I hvilken grad deltakelse vil bidra til ulike former for legitimitet, vil avhenge av hvem som inkluderes og hva slags omfang og dyb-

de deltakelsens har (Birnbbaum 2013). Spørsmålet om inkludering dreier seg om *hvem, altså hvilke grupper av berørte* som får delta. Vi vil skille mellom frivillige organisasjoner, næringsorganisasjoner og bedrifter. Det kan legges til at den sterke koblingen til fylkestinget bidrar til å sikre vannforvaltningen høy demokratisk legitimitet gjennom direkte kobling til et folkevalgt organ (Haus mfl. 2004; Vabo mfl. 2004). Spørsmålet om *omfanget av deltakelsen* knyttes gjerne til hvilke faser i beslutningsprosessen en involveres, initiativfasen, beslutningsfasen eller iverksettingsfasen (Birnbbaum 2013). Deltakelse i flere faser antas å gi større påvirkningsmuligheter.

Den tredje dimensjonen, *deltakelsens dybde*, betegner de kvalitative forskjellene på hva slags type medvirkning man har, og hvilket potensial disse gir for innflytelse. Man viser ofte til deltakelsestrappen til Arnstein (1969), vist i figuren under, hvor deltakelsens påvirkningsmuligheter øker for hvert trinn.



Figur 2. Deltagelsestrappen til Arnstein (1969), i modifisert form.

Nederste trinn er offentlighet og informasjon, neste konsultasjon, deretter dialog, så dagsordensmulighet og til sist medstyring. Jo høyere opp i stigen, desto mer potensial for innflytelse gir medvirkningen. Medvirkningsmulighetene vannforskriften legger opp til kan hovedsakelig beskrives som «informasjon» og «konsultasjon» – altså de to nederste trinnene. Som nevnt stiller vannforskriften krav til etablering av en referansegruppe, og til å legge planforslag ut til offentlig høring. Referansegruppen kan også ha potensial i seg til å være en arena for dialog. Dette potensialet er særlig til stede dersom referansegruppen får ta del i

de viktige, formelle nettverksarenaene; vannregionutvalget og vannområdeutvalget. Det kan imidlertid være tilfelle at gruppene brukes primært til første trinn, å spre informasjon om vannforskriftsarbeidet til berørte parter. Dette er et av de empiriske spørsmålene vi ønsker å få svar på. Vi er videre opptatt av organisasjonenes opplevde innflytelse eller bidrag gjennom deltakelse i referansegruppa. Dersom organisasjonene ikke opplever at innspillene blir tatt hensyn til, er deltakelsesordningen heller et symbol, som har som hensikt å legitimere beslutninger andre har tatt (Sandström mfl. 2008).

Gjennom implementeringen av EUs vanddirektiv har Norge bygd opp en ny og svært komplisert vannforvaltning. Fragmentert ansvarsdeling mellom ulike myndigheter, detaljerte prosedyrer og ulike arenaer utgjør en komplisert institusjonell kontekst for medvirkningen. At det er uklart hvilken betydning forvaltningsplan og tiltaksprogram får for forvaltningen av vannressursene bidrar ytterligere til denne kompleksiteten. Vi vil diskutere våre funn vedrørende hvem som deltar, hvor og hvordan i lys av denne kompliserte konteksten. I den forbindelse vil vi særlig komme inn på tre forhold.

For det første så er vannforvaltningen et eksempel på governance, hvor tillit mellom partene er viktig (Røiseland og Vabo 2012). Tillit tar tid å bygge opp, og denne forvaltningsstrukturen er ny. Har berørte grupper fått tillit nok til forvaltningsstrukturen til å engasjere seg aktivt, og opplever de å bli tatt på alvor? En effektiv deltakelse må antas å være ressurskrevende, dermed blir det også et spørsmål om hvilke typer organisasjoner som lykkes i å nå fram. For det andre er det et spørsmål om hva som er det hensiktsmes-

sige nivået for problemløsning, det Moss (2012, 2014) omtaler som «scale of fit» eller «spatial fit». Er vannregionnivået det riktige nivået for medvirkning, og i så fall hvilken type medvirkning? For det tredje, vannregionmyndigheten har selv ingen myndighet til å iverksette tiltak (Vannforskriften, MD 2006). De er avhengige av å forhandle fram løsninger med ulike sektormyndigheter. Hvordan påvirker dette deltakelsen?

4. Data og empiri

Spørreundersøkelsene som artikkelen bygger på er gjennomført våren 2013, i forskningsprosjektet WAPABAT, finansiert av Norges forskningsråds MILJØ 2015-program. Det ble gjennomført en spørreundersøkelse til de som er oppført som deltakere i de regionale referansegruppene, en annen til deltakerne i alle de 11 vannregionutvalgene (VRU), og en tredje til vannregionkoordinatorene og prosjektlederne for vannområdene. Deltakerlister ble funnet ved hjelp av vannportalen.no og de 11 vannregionkoordinatorene.

Tabell 1. Oversikt over surveyer gjennomført 2013⁴

	Sendt til	Svar	Svarprosent	
<i>Referansegruppesurvey</i>	273	103	38	Digitalt
<i>Vannregionutvalgssurvey (VRU)</i>	733	301	41	Digitalt
<i>Utvalgte vannområdeutvalg (14 VOU)</i>	127	56	44	Digitalt
<i>Koordinator/prosjektledersurvey</i>	71	53	75	Digitalt

Som tabell 1 viser er svarprosenten høyest for koordinator/prosjektledersurveyen. Dette er ikke overraskende, i og med at disse aktørene har som sitt primære ansvar å drive vannforskriftsarbeidet. Svarprosenten for både vannregionutvalgssurveyen og referansegruppesurveyen er rundt 40 prosent. Dette er tilfredsstillende, i og med at disse aktørene ikke har så stor befatning med arbeidet. Svarprosenten fra referansegruppene er tilfredsstillende også sett i lys av at noen vann-

regioner først nylig har fått referansegruppen opp å stå. Likevel innebærer en svarprosent på rundt 40 at vi må ta høyde for at frafallet kan være systematisk skjevt, slik at det er en mulig risiko for at nettutvalget ikke gir et godt bilde av oppfatningene til hele utvalget. Vi har imidlertid ikke mulighet til å gjennomføre en systematisk frafallsanalyse, da vi har begrenset kjennskap til bruttutvalget.

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

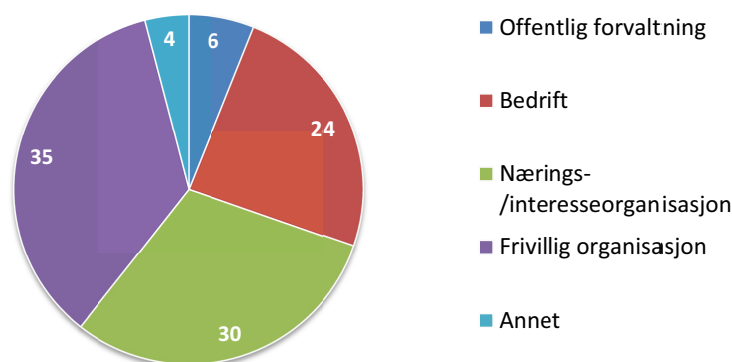
5. Hvordan involveres sivilsamfunn og privat sektor i vannforskriftsarbeidet gjennom referansegruppene?

5.1 Hvem inkluderes?

Tidligere forskning viser at i den første planperioden i Norge, fra 2004–2009, ble medvirkning tillagt liten vekt, og det ble ingen stor offentlig debatt rundt forvaltningsplanprosessene (Sweco 2010:2, Sandberg og Bennett 2010:8). Liten tid, tilfeldig informasjon

og en medvirkningsform som baserte seg på klassiske høringsmøter blir trukket frem som noen av årsakene. Mange av organisasjonene uttalte at de følte seg som tilskuere mer enn deltakere (Sweco 2010:12). Hva skjer nå i andre planperiode?

Vi vil først se på hva slags typer av aktører som mobiliseres i arbeidet gjennom referansegruppene. Figur 3 nedenfor viser hvilke virksomheter respondentene i spørreundersøkelsen, oppgir at de tilhører.



Figur 3. Fordelingen av aktørgrupper i referansegruppene (prosent, N=99).

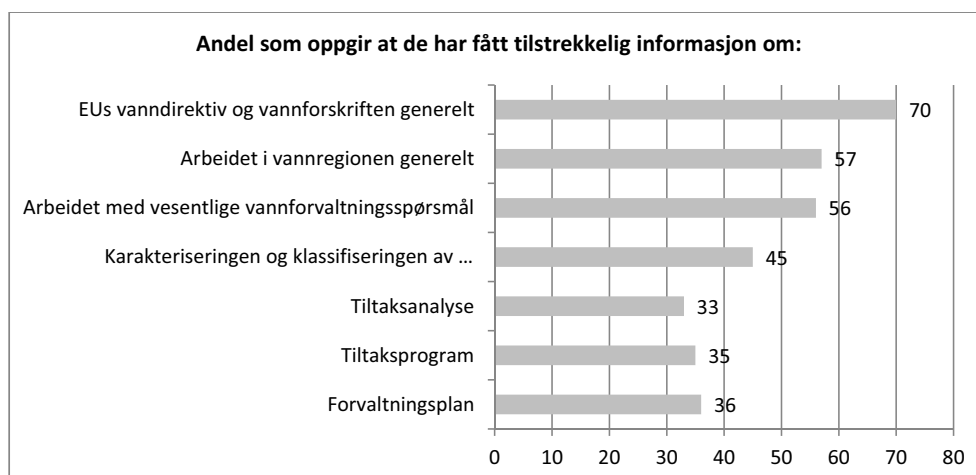
Studien viser at markeds- og sivilsamfunnsaktører dominerer i referansegruppene, i tråd med intensjonen. Over en tredjedel av deltakerne kategoriserer seg som frivillige organisasjoner, mens nesten en tredjedel rapporterer at de representerer nærings-/interesseorganisasjoner, og en fjerdedel bedrifter. Kun 6 prosent representerer offentlig forvaltning. Vårt inntrykk er at det er lagt vekt på å sikre representasjon fra ulike grupper, både blant organisasjoner og bedrifter. Disse besitter betydelig kunnskap og kompetanse. Imidlertid varierer referansegruppens størrelse mellom regionene, fra Vest-Viken med rundt 140 ulike organisasjoner og virksomheter til Troms med 11 (vannportalen.no). Mens enkelte regioner velger en referansegruppe der de mest sentrale interessene er representert, har andre valgt å inkludere det meste av berørte grupper, enkelte har endog invitert alle som ønsker å delta.

5.2 Omfang og dybde i deltakelsen

Fra intervjuer vet vi at referansegruppene fungerer veldig forskjellig. Noen er rene e-

postlister som blir informert eller invitert til store fellesmøter (VRU-møter), mens andre er velfungerende, aktive grupper som møtes jevnlig. Hvis vi følger deltakelsesstigen til Arnstein (1969), er nederste trinn *offentlighet og informasjon*. I hvilken grad opplever deltakerne i referansegruppen at de er tilstrekkelig informert? Figur 4 nedenfor gir en oversikt.

Av figuren ser vi at hele 70 prosent oppgir at de har fått tilstrekkelig informasjon om EUs vanddirektiv og vannforskriften generelt. Videre rapporterer et flertall at de har fått tilstrekkelig informasjon om arbeidet i vannregionen, og også om arbeidet med vesentlige vannforvaltningsspørsmål. Her er det viktig å huske hvor i den 6-årige plansyklusen man er nå. Vannregionene er ferdige med vesentlige vannforvaltningsspørsmål og karakterisering/ klassifiseringsarbeidet, og har startet på tiltaksanalysearbeidet (høst 2012/vår 2013). Det er derfor naturlig at det er nettopp disse siste stadiene i plansyklusen; tiltaksanalyse, tiltaksprogram og forvaltningsplanen – som færrest rapporterer at de



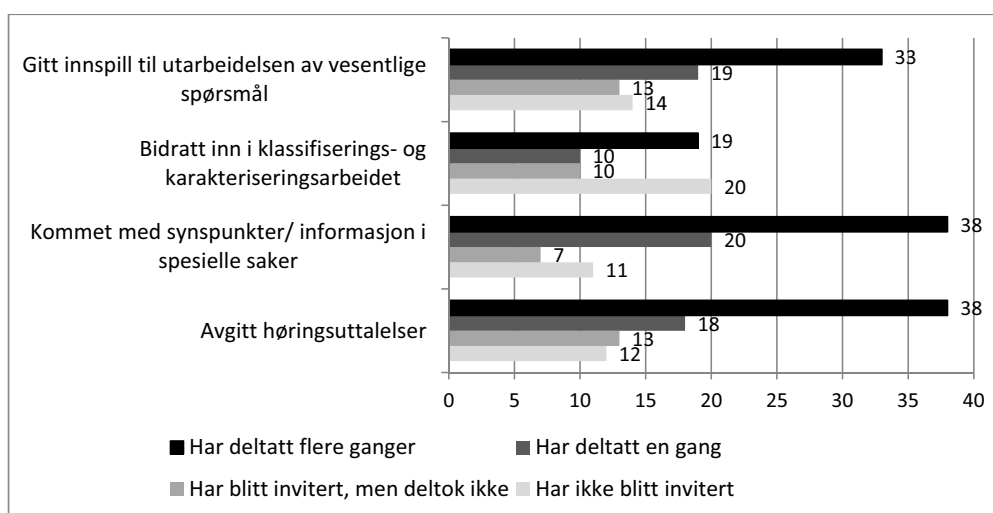
Figur 4. Andel som oppgir at de har fått tilstrekkelig informasjon (Prosent, N=103)

har fått tilstrekkelig informasjon om. Forvaltningsplanen skal ikke vedtas før i 2015.

Det andre trinnet i deltakelsesstigen er *konsultasjon*, og som vi så tidligere er det kanskje denne funksjonen referansegruppen primært er tenkt å ha. Figur 5 nedenfor viser hvordan deltakerne mener referansegruppen fungerer som konsulterende organ. Av figuren ser vi at svært mange har gitt innspill. Så mange som 38 prosent oppgir at de flere ganger har avgitt høringsuttalelser, like mange at de har kommet med innspill i

spesielle saker. Over halvparten har også en eller flere ganger kommet med innspill til utarbeidelsen av vesentlige spørsmål. Færre, 19 prosent, har bidratt til klassifiserings- og karakteriseringsarbeidet.

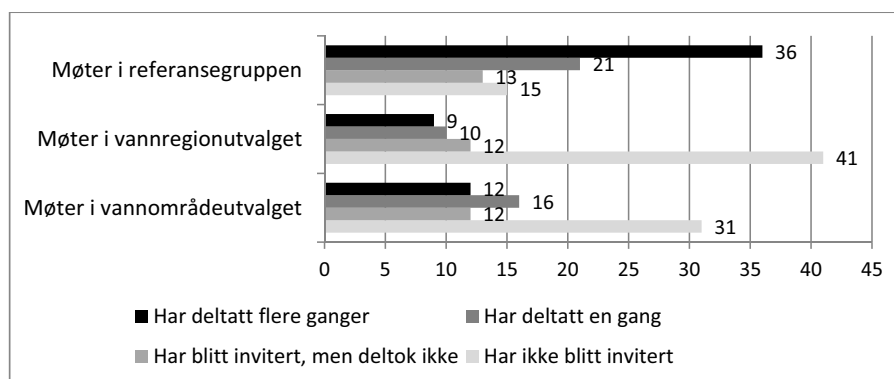
Det tredje trinnet i deltakelsesstigen er *dialog*, noe som gir enda større potensial for innflytelse. Koordinatorene involverer referansegruppene på ulike måter, den vanligste er å arrangere referansegruppemøter. Av 8 regioner vi har data fra, er det arrangert referansegruppemøter i 6, og gruppen er invi-



Figur 5. Andel som oppgir at de deltar i arbeidet i vannregionen gjennom å komme med innspill i ulike deler av arbeidet (Prosent, N= 103, «vet ikke» utelatt fra figur)

tert på møter i vannregionutvalget i tre regioner. I hvilken grad referansegruppemed-

lemmene deltar på disse møtene framgår av figur 6 nedenfor.



Figur 6. Andel som oppgir å delta i møter i referansegruppen, vannregionutvalget og vannområdeutvalget (Prosent, N= 103, «vet ikke» utelatt fra figur)

Aktørene involveres først og fremst er gjennom referansegruppene, men det er likevel bare 36 prosent som oppgir at de har deltatt flere ganger. 21 prosent oppgir at de har deltatt en gang. Til sammen kan dermed 57 prosent regnes som aktive i referansegruppen. Dette er et relativt høyt tall når vi vet at mange vannregioner ikke har fått referansegruppene opp og stå før helt nylig. Referansegruppemedlemmene deltar derimot sjelden i de viktigste formelle nettverksarenaene, vannregionutvalget og vannområdeutvalget.

6. Opplever sivilsamfunn og privat sektor å ha innflytelse på vannforskriftsarbeidet?

Hvordan opplever så deltakerne at referansegruppene fungerer som innflytelseskannaler, og korresponderer det med koordinatorene/prosjektledernes inntrykk? Figur 7 nedenfor viser interessante vurderinger av referansegruppens funksjon. Hvis vi bruker Arnsteins deltakelsesstige (1969) ser vi at gruppene primært vurderes å fungere som en arena myndighetene bruker til å spre informasjon – altså nederste trinn. Hele 46 prosent av deltakerne oppgir dette, og 33 prosent av koordinatorene/prosjektlederne. Så mange som 37 prosent av deltakerne og

29 prosent av koordinatorene/prosjektlederne opplever referansegruppen som en arena hvor ansvarlige myndigheter kan innhente kunnskap som brukere og berørte sitter på, og dermed ha en viktig *konsultasjonsfunksjon*.

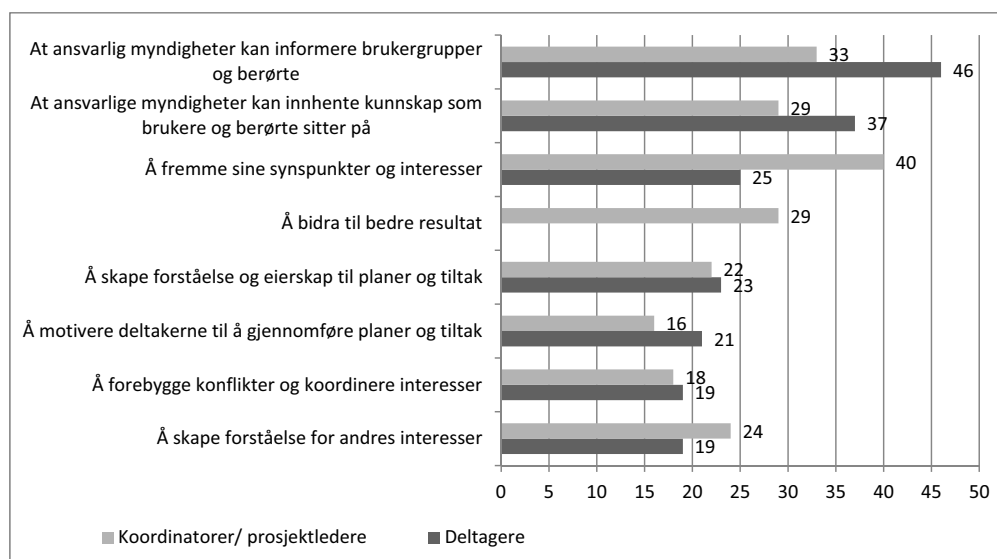
Referansegruppene oppleves i mye mindre grad å være en arena for *dialog* – hvor man fremmer synspunkt og interesser, skaper forståelse for andres interesser og forebygger konflikter. I intervjuene med organisasjoner styrkes dette inntrykket:

«Disse møtene i referansegruppen er mer for å få felles informasjon og bli informert. Så det blir ikke så mye diskusjon og innspill» (Frivillig organisasjon)

«Det har vært masse informasjon, om prosjektlederne i alle områdene, og den type informasjon. Det er veldig sånn ... masse e-poster ... Noen ganger så falt jeg helt ut av fokus» (Frivillig organisasjon)

Enkelte informanter i vår studie mener imidlertid at det skjer deliberative prosesser i referansegruppene – noe som fører til at man nærmer seg hverandre i hvordan man forstår problemer og løsninger.

En interessant forskjell som framkommer i figur 7 er at mens 40 prosent av koordinatorene



Figur 7. Vurdering av referansegruppen som arena for ulike formål (Prosent, N=103/53).

torene/prosjektlederne mener at referansegruppen fungerer som en arena for å få frem synspunkter og avklare interesser, er det bare 25 prosent av referansegruppedeltakerne som er enige i det.

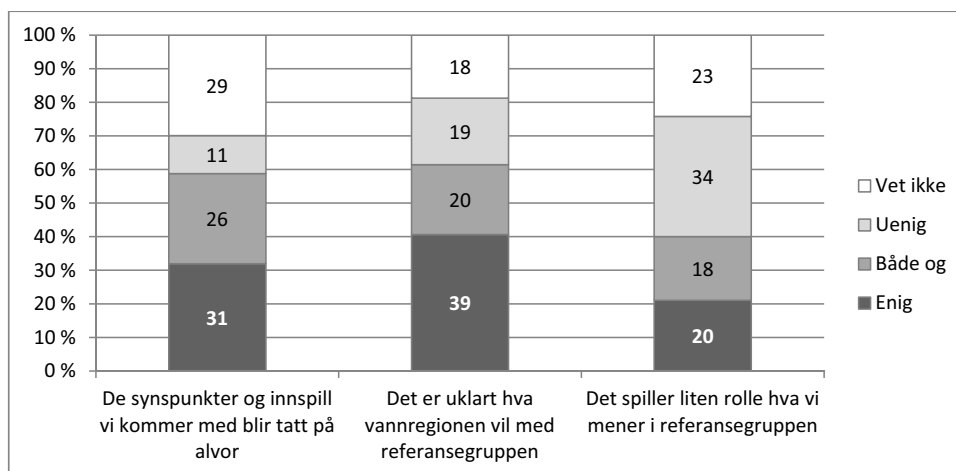
Varies så vurderingen av arenaen etter type aktører man representerer? Frivillige organisasjoner opplever referansegruppen som en mindre viktig arena enn nærings- og interesseorganisasjoner og bedrifter. Forskjellene er betydelige i vurderingen av referansegruppen som arena for dialog. Blant frivillige organisasjoner er det bare 17 prosent som opplever den som en viktig arena for å fremme sine synspunkt og interesser, mot ca. 33 prosent blant næringsorganisasjoner og bedrifter. Og bare 11 prosent blant frivillige organisasjoner opplever referansegruppen som en arena for å skape forståelse for andres interesser, mot ca. 25 prosent i de to andre gruppene. Vi ser også det samme mønsteret når det gjelder vurderingen av referansegruppen som en informasjons- og konsultasjonsarena.

Opplever så deltakerne i referansegruppene at deres innspill blir tatt på alvor og har noe å si for forvaltningsplanprosessen?

Figur 8 viser at rundt en tredjedel av deltakerne opplever at deres innspill og syns-

punkter blir tatt på alvor. Det har trolig sammenheng med at svært mange, hele 39 prosent, rapporterer at det er uklart hva vannregionen vil med referansegruppen. Når hensikten med å trekke dem inn er uklar, kan man lett få et inntrykk av at innspill man kommer med ikke blir tatt på alvor. Det er imidlertid bare 20 prosent som mener det spiller liten rolle hva de mener i referansegruppen (siste søyle). Når vi analyserer tallene nærmere finner vi noe, men ikke mye, variasjon etter type virksomhet. Nærings- og interesseorganisasjoner opplever i størst grad at deres innspill blir tatt på alvor (36 prosent), mens bedrifter i minst grad rapporterer det samme (28 prosent).

Engasjementet i referansegruppene opplever som mest tids- og ressurskrevende for de som representerer frivillige organisasjoner. 47 prosent av dem rapporterer at arbeidet tar for mye tid og ressurser, mot bare 25 prosent av bedriftene. I intervjuene problematiseres det at det meste av møtevirksomhet og kommuners arbeid med vannforskriften legges til dagtid, og da blir det vanskelig for frivillig sektor å delta. De mener derfor det bør stilles mer midler til rådighet for frikjøp for at frivillige organisasjoner skal ha reell mulighet for å engasjere seg.



Figur 8. Referansegruppedeltakerne vurdering av tre påstander (Prosent, N=103)

«Jeg skulle ønske at det var en selvfølge at det ble lagt budsjettmessig til rette for frivillig medvirkning. Det er ingen som spør hva vi trenger ressursmessig for å bidra» (Frivillig organisasjon)

Medlemmene av vannregionutvalgene, som er det viktigste koordinerende nettverksorganet, er stort sett fornøyd med hvordan referansegruppen er involvert i arbeidet i vannregionen. En så stor andel som 42 prosent opplever at referansegruppen involveres i tilstrekkelig grad. Kun 25 prosent er uenig i dette. Nesten halvparten, 47 prosent, mener også at referansegruppen inkluderer alle relevante parter.

7. Oppsummering og drøfting av funn

Når vi skal vurdere funnene fra denne undersøkelsen er det viktig å huske på at vannforskriftsarbeidet er nytt for nesten alle parter. Bare 28 av de vel 100 vannområdene deltok i første plansyklus. De fleste var altså 4 år ute i sin første 6-årsyklus våren 2013, da undersøkelsen ble foretatt. Flere ting tyder på at opprettelsen av referansegruppene og etableringen av ordninger for deltakelse fra berørte grupper ikke synes å ha vært høyt prioritert fra vannregionmyndighetenes side i starten av arbeidet: At referansegruppene i flere tilfelle først har møttes ganske nylig, er tegn på en noe tilfeldig holdning til hvem

som skal være med, og den uklare rollen gruppene synes å ha fått peker alle i den retningen.

Usikkerheten knyttet til et mulig skjevt utvalg gjør at vi skal være forsiktige med å dra konklusjonene for langt. Det gjør det ekstra viktig å skille mellom ulike typer deltakere i referansegruppen, slik vi har gjort i denne artikkelen. En svarprosent på 40 og det at funnene fra spørreundersøkelsene og de kvalitative intervjuene støtter opp under hverandre, gir oss imidlertid en viss trygghet for at vi har kommet på sporet av viktige forhold ved involveringen av aktører fra sivilsamfunn og privat sektor i vannforvaltningsarbeidet. Det inntrykket vi sitter igjen med fra studien kan oppsummeres i det følgende:

For det første viser studien at man har klart å mobilisere mange typer av private aktører gjennom referansegruppene – organiserte interesser, bedrifter og næringsinteresser som sitter på betydelig kompetanse og kunnskap. Vårt inntrykk er at det er lagt vekt på å sikre representasjon fra både de som har direkte interesser i bruk og forvaltning av vannressursene og de som er mer indirekte berørte. Den høye andelen av bedrifter er overraskende, i og med at europeisk forskning viser at denne gruppen er vanskeligst å trekke med (Carter og Howe 2006). To forhold kan være med på å forklare dette. Det ene er en sterk kobling mellom vassdragsforvaltning og industriutvikling i Nor-

ge, det andre en tradisjon for korporatisme, dvs. tett samarbeid mellom myndigheter og næringsliv som en ikke finner på kontinentet (Schmitter 1979).

For det andre deltar sivilsamfunn og private aktører primært gjennom deltakelseskanaler som ligger lavt nede på deltakelsesstigen; informasjon og konsultasjon. Referansegruppene oppgis primært å fungere som arenaer hvor myndigheter kan formidle informasjon til sivilsamfunn og berørte grupper, og til en viss grad som arenaer der disse gruppene kan formidle sitt syn på planer og beslutninger. Den fungerer i liten grad som arena for dialog. Dialogbasert deltakelse anses i ulike demokratiteoretiske tradisjoner som å bidra til bedre løsninger, til å bygge gjensidig tillit og respekt mellom myndigheter og berørte, og til en mer effektiv gjennomføring av politikken (Pateman 1970; Dryzek 2010). Dialogbaserte deltakelsesformer er imidlertid også ressurskrevende. Derfor vil det kunne være en *trade-off* mellom antallet aktører som inkluderes og dybden i deltakelsen (Falleth mfl. 2008). At medlemmene av vannregionutvalgene stort sett er fornøyde med hvordan referansegruppen inkluderes og hvem som deltar, kan tyde på ambisjonsnivået deres er en bred, men *grunn* deltakelse. I lys av alle oppgaver som tilligger vannregionmyndigheten er dette ikke overraskende, og kanskje heller ikke kritikkverdig. Den samme tendensen ser man også i andre europeiske land (Slavikova og Jilkova 2011, Carter og Howe 2006). I Skottland etterlyses en «better use of member's expertise through deeper discussions» (Blackstock mfl. 2012:118). Vanddirektivet oppfordrer til aktiv involvering, noe som ofte forstås som å innebære at man aktivt bidrar i planleggingsprosessen ved å diskutere saker og bidra til løsninger (Carter og Howe 2006:226; WWF 2004:29). Dette er også en uttrykt hensikt med referansegruppene i Norge (vannprotalen.no). I den europeiske litteraturen er begrunnelsene for bred og dyp involvering i vannforvaltningsarbeidet ofte basert på argumenter om at det øker outputlegitimiteten gjennom å fange inn «lay local knowledge» som gjør beslutningene bedre (Newig et al. 2005), og å fange inn «the wider range of knowledge sources ... to manage ecosystem functions and respond to feedback

signals from the ecosystem in an adaptive way» (Hammer mfl. 2011:217).

For det tredje oppleves involveringen i liten grad å influere vannforskriftsarbeidet. For organisasjonene er det viktig at medvirkningen deres fører til noe; at de blir tatt på alvor, at deres erfaringer og lokalkunnskap tas med og at dere synspunkt og interesser blir tatt hensyn til. Vår undersøkelse viser at relativt mange mener dette skjer i liten grad. De opplever at det er uklart hva myndighetene vil med referansegruppen. Dette er i tråd med funn fra andre land. Svenske studier finner at det er knyttet mye usikkerhet til hva som er hensiktsmessige roller og former for involvering av berørte (Hammer mfl. 2011:217; Eckerberg mfl. 2012: 17–18). I europeisk sammenheng skriver WWF (2001: 24) at deltakelse og konsultasjoner ofte gjennomføres «in a manner that provide little or no opportunities for those consulted to have real involvement/influence in planning or decision-making processes». Dette kan undergrave engasjement og tillit til forvaltningssystemet.

For det fjerde tyder mye på at de etablerte medvirkningsordningene i første rekke «tjener» de mest ressurssterke organisasjonene. Det er en gjennomgående tendens at de frivillige organisasjonene har en mer negativ vurdering av referansegruppene enn det næringsorganisasjoner og bedrifter har. En forklaring kan være at vannforskriftsarbeidet er relativt komplisert, og krever tid og ressurser å sette seg inn i. Frivillige organisasjoner har ofte ikke heltidsansatte, de drives på dugnad. De har kanskje ikke det profesjonelle apparatet som er nødvendig. Bare en liten detalj som at møtene avholdes på dagtid gjør det vanskelig for mange lokale frivillige organisasjoner å delta aktivt, fordi deltakerne gjør dette på fritiden og jobber på dagtid. Næringsorganisasjoner og bedrifter oppfatter i større grad referansegruppene som kanaler for interesserepresentasjon og -avklaring, noe koordinatorene/prosjektlederne tenderer til å være enige i. Dette tyder på at referansegruppen fungerer slik for noen deltakere, ikke for andre. En slik skjevhet i påvirkningsmuligheter påpekes også i andre nordiske studier. Linde (2009:30) peker på at den rådgivende rollen en slik deltakelse har medfører en risiko for skjevhet i deltakelsen,

fordi bare de som har stor kapasitet vil delta. I Sverige viser studier at lokale aktører har ulik makt, og at det er en risiko for at de sterke overkjører de svake i slike fora (Galaz 2006, Kasemets 2010, Eckerberg mfl. 2012).

8. Hva er implikasjoner av disse funnene?

Et viktig spørsmål som reiser seg på bakgrunn av våre funn er hva som er det hensiktsmessige nivået for medvirkning (Moss 2004, 2012). En koordinator bemerket at involvering av referansegruppen er en;

«... nesten umulig oppgave regionalt etter som gruppen er utrolig mangfoldig og stor. Dessuten er regionen stor rent geografisk. På Vannområdenivå har gruppene relevans, regionalt blir det ikke velfungerende. Stort rom for forbedringer.»

Å gjøre vannområdet til det sentrale nivået for medvirkning, slik koordinatoren over er inne på, kan være mer hensiktsmessig enn dagens ordning med medvirkning på vannregionnivå. Argumentene for viktigheten av å inkludere lokalkunnskap taler for det, da vi kan anta at det er de lokale organisasjonene som besitter erfaringsbasert kunnskap om tilstanden til, og bruken av, vannforekomster. Regionale ledd av organisasjonene har neppe samme lokalkunnskap. At de eksisterende nettverksrelasjonene mellom myndigheter og organisasjoner i sivilsamfunnet og privat sektor trolig er mer utbygd på kommunalt nivå, taler også for en slik løsning. Nettverksrelasjonene til vannregionmyndigheten må vi anta er langt svakere. Mangel-full tillit og gjensidig respekt kan nok bidra til at organisasjonene kvier seg for å involvere seg tungt i vannregionens medvirkningsordninger, og til at myndighetene kvier seg for å involvere organisasjonene for tungt. Til det er det for usikkert hvilken nytte en har av medvirkningsordningene. Å styrke medvirkningen på vannområdenivå framfor vannregionnivå kan tenkes å gjøre det enklere for lokale organisasjoner med små ressurser å delta, og dermed også å motvirke de skjevhetene vi finner i påvirkningsmakt mellom organisasjoner.

I forlengelse av dette blir det et spørsmål om en heller skulle inkludere organisasjoner og berørte som medlemmer i vannområdeutvalgene, og ikke skille ut deres involvering i en referansegruppe. Selv om referansegruppen i Norge av og til inviteres til å delta på vannregionutvalgsmøter, så signaliserer ordningen en mer distansert involvering enn om de hadde fått status som deltakere. I *Bottenvikens vattendistrikt* i Sverige har man valgt å involvere slike organisasjoner i styringsgruppene til *vattenrådene* (Eckerberg mfl. 2012:48). I vurderingen av denne ordningen opplever deltakerne å kunne påvirke arbeidet, men i varierende grad. Det er først og fremst fiskeorganisasjoner og kommuner som opplever størst muligheter for å påvirke gjennom å delta i *vattenrådene* (Eckerberg mfl. 2012:3).

Spørsmålet om hvilket nivå medvirkningen skal legges til dreier seg også om hvilket nivå som har makt og myndighet. Siden ansvars- og myndighetsfordelingen ikke er endret, er det fortsatt sektormyndighetene som kan avgjøre hvilke tiltak som skal gjennomføres. Det er et åpent spørsmål om arbeidet i vannregionutvalget og vannområdeutvalget i det hele tatt evner å påvirke sektormyndighetene. Hvis ikke risikerer de involverte organisasjonene fra sivilsamfunnet og næringslivet å bli «gisler» – som blir holdt ansvarlig for å ha vært med på å utforme en forvaltningsplan som ikke vil ha noen effekt på miljøstatusen på vann. Det er i så måte et paradoks at vannforvaltningsplanene har ambisiøse mål om å være *retningsgivende for sektormyndighetenes beslutninger i enkeltsaker* (Forvaltningsplan for Vest-Viken), men at både vannforskriften og Kongl.res 2010 likevel understreker at *sektormyndighetene har adgang til å fatte vedtak som ikke er i samsvar med planen*. Mye tilsier dermed at den endelige makten vil forbli hos sektormyndighetene, også fremover. I internasjonal litteratur advares det mot denne potensielle «gissel»-posisjonen miljøorganisasjoner og andre private og sivilsamfunnsaktører i større grad settes i når de inviteres inn i samstyringsarrangementer med ansvarlige myndigheter i vannforvaltningen (Swyngedouw 2007, Pares 2011). Som Pares (2011) kommenterer:

«[a]s the impact of these participatory mechanisms to water policies are relatively low ... these mechanisms of governance are reducing democratic spaces of conflict and disagreement to generate consensual spaces of deliberation that are unable to produce deep changes in hydro-politics» (2011:473).

Pares peker på flere eksempler hvor miljøorganisasjoner gjennom å være ekstern pressgruppe har klart å få stoppet store prosjekter som ville forringet vannmiljøet. I så måte kan en spørre om det er noen grunn for organisasjonene å endre sin myndighetskontakt som følge av den nye vannforvaltningen. Kanskje vil de ha størst mulighet til å påvirke som en ekstern aktør som forsøker å påvirke «sine» sektormyndigheter utenfra? Det vil trolig svekke mulighetene for å lykkes med tverrsektoriell integrering, men det kan styrke organisasjonens innflytelse.

9. Konklusjon

Vår studie viser at mange av organisasjonene i sivilsamfunn og næringsliv er aktive i vannforvaltningsarbeidet, de er rimelig fornøyde med den informasjonen de får, og mange er fornøyde med referansegruppa som arena for informasjonsutveksling og konsultasjon. Mange er imidlertid mindre fornøyde med hvordan deres innspill blir fulgt opp av vannregionmyndigheten, og de mener det er uklart hva myndighetene vil med referansegruppa. En kan spørre seg om referansegruppen først og fremst ivaretar en mer symbolsk funksjon. Den norske bruken av regionale referansegrupper kan dermed tolkes som et eksempel på *window-dressing*, som skal vise overfor overordnede myndigheter og EU-systemet at en ivaretar forventningene om deltakelse fra berørte, uten at en er forberedt på å ta inn over seg følgene av medvirkningen. Det er dermed en fare for at vannregionmyndighetene svekker heller enn å styrke den tilliten de har hos de berørte referansegruppedlemmene. Også i andre europeiske land har man ropt varsko om manglende vilje til å la medvirkning få virkning (Slavikova og Jilkova 2011). I den forbindelse vil vi trekke fram viktige lærdommer fra en svensk stu-

die: Motivering, tillit og like muligheter til å høres er viktige faktorer for å engasjere privat sektor og sivilsamfunn i arbeidet, og å unngå at interessemotsetninger blokkerer vannforskriftsarbeidet (Eckerberg 2012). Dette forutsetter at en er villig til å la produktet av medvirkningsprosessen få betydning for forvaltningen av vannforekomstene.

Litteratur

- Arnstein, S. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216–224.
- Birnbaum, S. (2013) *Fisheries governance, legitimacy and the quest of compliance: Assessing the value of stakeholder participation*. Paper presented at the 11th NESS conference (Nordic Environmental Social Science Conference), Copenhagen June 11th–13th 2013.
- Blackstock, K.L., K.A. Waylen, J. Dunglinson and K.M. Marshall (2012) Linking process to outcomes – Internal and external criteria for a stakeholder involvement in River Basin Management Planning, *Ecological Economics*, 77 (2012) 113–122.
- Carter, J. and J. Howe (2006) Stakeholder Participation and the Water Framework Directive: The Case of the Ribble Pilot, *Local Environment*, 11(2), 217–231.
- Dryzek, J. (2010) *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Eckerberg, K. (2012) *Om styrning, genomförande och deltagande: varför händer det så lite?* Presentation vid Havsmiljöinstitutets konferens Hav och samhälle i Marstrand 29.11.2012 http://www.havsmiljoinstitutet.se/digitalAssets/1400/1400552_katarina_eckerberg.pdf
- Eckerberg, K., A. Zachrisson och G. Mårild (2012) *Samverkan i Bottenvikens vattendistrikt: analys av vattenrådsarbetet*. Länsstyrelsens rapportserie 6/2012. Länsstyrelsen Norrbotten
- EU (2000) EUs vanddirektiv (EUs Water Framework Directive 2000, Directive/2000/60/EC)
- EU (2003) Guidance Document no. 8. Public Participation in relation to the Water Framework Directive. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive.
- Falleth, E.I., S. Hovik och I.L. Saglie (2008): «Samförvaltning av fjällområden i Norge», i Sandström, C., S. Hovik och E.I. Falleth (red.) (2008)

- Omstridd natur. Trender og utmaningar i nordisk naturforvaltning*. Umeå: Borea. S. 205–223.
- Galaz, V. (2006) *Power of the Commons: The Politics of Water Management Institutions in Sweden and Chile*. Avhandling (Filosofie Doktor), Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet
- Hammer, M., B. Balfors, U. Mörtberg, M. Petersson and A. Quin (2011) Governance of Water Resources in the Phase of Change: A Case Study of the Implementation of the EU Water Framework Directive in Sweden, *AMBIO* (2011)40:210–220
- Haus, M., H. Heinelt and M. Stewart (ed.) (2005) *Urban Governance and Democracy*. London: Routledge.
- <http://www.vannportalen.no>
- Kasemets, S. (2010) *Vattnetrollens rolle i vattenforvaltningen – ett myndighetsperspektiv på lokalt deltagande*. Kandidatoppsats 15p, Miljøvitenskap, Södertörn högskola.
- Linde, S. (2009) *Gränsöverskridande samförvaltning – en studie om effektivitet og representativitet inom Torne älvavs avrinningsområde*, Luleå tekniska universitet C-uppsats Statsvetenskap Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Avdelningen för Samhällsvetenskap 2009:132
- MD (2006) Forskrift om rammer for vannforvaltningen (Vannforskriften).
- Moss, T. (2004) The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive, *Land Use Policy*, 21 (2004) 85–94.
- Moss, T. (2012) Spatial fit, from panacea to practice: implementing the EU Water Framework Directive, *Ecology and Society*, 17(3)2.
- Newig, J., C. Pahl-Wostl and K. Sigel (2005) The Role of Public Participation in Managing Uncertainty in the Implementation of the Water Framework Directive, *European Environment*, 15 (333–343).
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press
- Parés, M. (2011) River Basin Management Planning with Participaition in Europe: From Contested Hydro-politics to Governance-Beyond-the-State, *European Planning Studies*, 19(3), 457–478.
- Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Røiseland, A. og S.I. Vabo (2012) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sabel, C. and J. Zeitlin (2008) Learning with difference; The new architecture of experimentalist governance in the EU, *European Law Journal*, 14(3), 271–327.
- Sandberg, J.H. og R. Bennett (2004) *Medvirkningsstrategi for arbeidet med EUs rammedirektiv for vann*. Rapport LNR 4933-2004. Oslo:NIVA
- Sandström, C., S. Hovik och E.I. Falleth (red.) (2008): *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturforvaltning*. Umeå: Borea.
- Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press
- Schmitter, P.C. (1979) Still the Century of Corporatism?, in Schmitter, P.C. og G. Lehmbruch (red.): *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage
- Slavikova, L. and J. Jilkova (2011) Implementing the Public Participation Principle into Water Management in the Czech Republic: A Critical Analysis, *Regional Studies*, 45(4), 545–557.
- Sweco (2010) *Frivillige organisasjoners syn på prosessen rundt gjennomføringen av vanddirektivet*. Oslo: Sweco
- Swyngedouw, E. (2007) The post-political city, in Bavo, (ed.) (2007) *Urban Politics Now. Re-imagining Democracy in the Neoliberal City*, pp. 58–77 (Rotterdam: NAI Publisher)
- Vabo, S., G. Sandkjær Hanssen og J.E. Klausen (2004). Demokrati og deltakelse i urbane policy-nettverk – erfaringer fra Norge, *Politica* 36, 164–80.
- WWF (2001) *Elements of good practice in Integrated River Basin Management: A Practical Resource for Implementation of the EU Water Framework Directive*. Brussels.
- WWF (2004) (& EEB) «Tips and Tricks» for Water Framework Directive Implementation. Brussels: EEB