

# Mellom europeiske intensjonar og lokal praksis – ei samordna vassforvaltning?

*Ei organisasjonsteoretisk analyse av iverksettinga av EU sitt rammedirektiv for vatn*

Gunn Cecilie Timberlid Hundere



Masteroppgåve ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2013



Mellom europeiske intensjonar og lokal praksis  
– ei samordna vassforvaltning?

*Ei organisasjonsteoretisk analyse av iverksettinga av EU sitt  
rammedirektiv for vatn*

© Gunn Cecilie Timberlid Hundere

2013

Mellom europeiske intensjonar og lokal praksis – ei samordna vassforvaltning?

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Samandrag

I denne oppgåva blir det undersøkt korleis EU sitt rammedirektiv for vatn blir iverksett på lokalt nivå i Noreg. Direktivet blei initiert som ein respons på at eksisterande forvaltningsstrukturar har vore utilstrekkelege i arbeidet med å skulle forvalte og forbetre kvaliteten på vatn i Europa. Føremålet med direktivet er difor å legge til rette for ei nedbørsfeltbasert forvaltning av vatn, på tvers av eksisterande politiske og administrative strukturar. Målet at ulike sektorar i samfunnet skal samordne sitt vassforvaltingsarbeid, og saman sette mål og iverksette tiltak for å betre kvaliteten på vatn der ein saman er ei kjelde til forureining. Vassforskrifta er den norske gjennomføringa av direktivet. Forskrifta har innført ei ny økosystembasert regioninndeling i Noreg, med 11 vassregionar som kvar er delte inn i mindre vassområder. I oppgåva søker eg å belyse om iverksettinga av vassdirektivet gir ei horisontal samordning av vassforvaltninga i landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren, eller om sektorsøyleprinsippet framleis er gjeldande. Metodisk er oppgåva eit casestudie, og empirien basert på intervju- og dokumentundersøkingar. Det teoretisk rammeverket er organisasjonsteori, og to instrumentelle og to institusjonelle perspektiv blir brukt for å kaste lys over iverksettinga. Oppgåva viser at å iverksette ein nedbørsfeltbasert organisasjonsstruktur på tvers av eksisterande forvaltningsstrukturar ikkje har gitt til den horisontale samordninga av vassforvaltninga som var føremålet med direktivet. I staden for ser ein at den vertikale koordineringa fortsatt er sterk og sektorsøyleprinsippet er gjeldande. Strukturelle trekk som sektoransvarprinsippet i norsk forvaltning medverkar til at det vanskeleg for europeiske mål om ei horisontalt samordna vassforvaltning å fungere i praksis. Samstundes påverkar trekk ved forvaltningskulturane i dei to sektorane det mønsteret for samordning som pregar caset. I tillegg viser erfaringane frå undersøkinga at koplinga mellom interesseorganisasjonar og forvaltning i landbrukssektoren skapar ein allianse som gjer det vanskeleg for vassdirektivstrukturen å generere endring. Resultatet av undersøkinga kan difor tyde på at samordning blir brukt som symbol på kva som er ei effektiv utforming av ein organisasjon, men utan at det har nokon effekt på faktisk åtferd.



# Forord

Då er det på tide å setja strek, og tida som student er snart over. Arbeidet med masteroppgåva har vore utruleg spennande, lærerikt og tidvis krevjande, og det er mange som fortener ei takk for god hjelp. Først vil eg takka for at eg har fått skrive oppgåva som ein del av det prosjektet ”Water Pollution Abatement in a System of Multilevel Governance” (WAPABAT), leia av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Oppgåva hadde ikkje vore den same utan dette samarbeidet. Gro Hanssen på NIBR fortener ein ekstra stor takk for å alltid ha hatt tid til ein prat, og for å ha lest gjennom og engasjert seg i oppgåva. Eg er og svært takknemleg for å ha hatt Åse Gornitzka som rettleiar ved UiO, som har gitt verdifulle og konstruktive innspel heile vegen til korleis oppgåva har kunna forbeistrast. Tusen takk til alle medstudentar som har gjort tida på Blindern så triveleg, til alle respondentane som tok seg tid til å bli intervjuet, og til Miriam og mamma som har lese korrektur på delar av oppgåva. Og sist men ikkje minst, ei stor takk til Odin for all støtte og engasjement, du har ei eineståande evne til å sette deg inn i ulike problemstillingar, og gi meg nye perspektiv på det eg trudde var etablerte sanningar.

Alle feil og manglar er sjølvsagt eine og aleine mitt ansvar.

Oslo, 21. mai 2013

Gunn Cecilie Timberlid Hundere

Antall ord: 32347

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Introduksjon</b>	<b>2</b>
1.1	Innleiing	2
1.2	Problemstilling og avgrensing	3
1.3	Teoretisk utgangspunkt	5
1.4	EU sitt rammedirektiv for vatn	6
1.5	Tidlegare forskning	8
1.6	Disposisjon	10
<b>2</b>	<b>Teori</b>	<b>12</b>
2.1	Teoretisk rammeverk for oppgåva	12
2.2	Samordning	13
2.3	Organisasjonsteori	16
2.3.1	Instrumentelt perspektiv	16
2.3.2	Institusjonelt perspektiv	18
2.3.3	Empiriske forventingar	22
<b>3</b>	<b>Metode og datainnsamling</b>	<b>25</b>
3.1	Forskingsspørsmålet	25
3.2	Forskningsdesign	26
3.3	Forskningsprosessen	26
3.4	Kjeldegrunnlaget	28
3.5	Styrkar og svakheiter ved det metodiske opplegget	30
<b>4</b>	<b>Iverksetting av vassdirektivet</b>	<b>33</b>
4.1	Frå EU-direktiv til vassforskrift	33
4.2	Landbrukssektoren	36
4.3	Vass- og avløpssektoren	38
4.4	Iverksetting av direktivet på lokalt nivå	39
4.5	Casekommunane si deltaking inn i vassdirektivprosessen	40
4.6	Ei samordna vassforvaltning?	42
4.6.1	Deltakingsmønster og utveksling av informasjon og kunnskap	42
4.6.2	Deliberasjon og koordinerte verdssyn	46
4.6.3	Endring og tilpassing i sektorane	51
4.6.4	Felles tiltak og mål	59
4.6.5	Oppsummering av kapitlet	62
<b>5</b>	<b>Analyse</b>	<b>65</b>
5.1	Instrumentelt perspektiv	65
5.1.1	Struktur påverkar handling	65
5.1.2	Forhandlingsvariant	68
5.2	Institusjonelt perspektivet	71
5.2.1	Kultur påverkar handling	71
5.2.2	Fråkopling mellom struktur og handling	74
5.3	Diskusjon og komplementær bruk av perspektiva	76
<b>6</b>	<b>Oppsummering av funn</b>	<b>80</b>
6.1	Avslutning og vegen vidare	83
	Litteraturliste	86



**Vedlegg 1 - Generalisert intervjuguide ..... 91**

Figur 1 – Samordningstrappa ..... 4  
Figur 2 – Samordningstrappa .....15  
Figur 3 - Oversikt over intervju.....32  
Figur 4 - Oversikt over vassdirektivorganiseringa på lokalt og regionalt nivå.....35

**Liste over forkortingar**

- VRU Vassregionutval  
RMP Regionale miljøprogram  
SMIL Særlege miljøtiltak i landbruket  
PBL Plan- og bygningsloven  
MD Miljøverndepartementet



# 1 Introduksjon

## 1.1 Innleiing

FN har erklært tiåret 2005-2015 for ”The International Decade for Action - Water for Life”. Denne vektlegginga på vatn internasjonalt reflekterer ei veksande global annerkjenning av nøkkelrolla som ei betre forvaltning av vatn vil spele i arbeidet mot ei meir bærekraftig utvikling. I EU har dette gjort seg gjeldande med innføringa av EU sitt rammedirektiv for vatn i år 2000. Direktivet kom som ei annerkjenning av at eksisterande forvaltningsstrukturar har vore utilstrekkelege i arbeidet med å skulle forvalte og forbetre kvaliteten på vatn i Europa. Ein peika på problem med fragmenterte administrative strukturar der politikk og ansvar er fordelt mellom ei rekke organisasjonar, sektorinnndelingar med konkurrerande og motsette mål, fråkopling mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå og mangel på effektiv planlegging og forvaltning på nedbørsnivå. EU sitt rammedirektiv for vatn hadde difor som føremål å legge til rette for ei nedbørsfeltbasert forvaltning av vatn, på tvers av eksisterande politiske og administrative strukturar i medlemslanda (Kidd og Shaw 2007:312). Gjennom EØS-avtalen er vassdirektivet tatt inn i norsk lov, og vassforskrifta er den norske gjennomføringa av direktivet. Forskrifta har innført ei ny regioninndeling i Noreg, med 11 vassregionar som kvar er delte inn i mindre vassområder. Inndelinga er økosystembasert, noko som betyr at grensene mellom regionane føl dei naturlege grensene for nedbørsfelta og dei tilhøyrande kystområda. Slik ynskjer ein å få til ei samordning mellom alle som bruker og påverkar det same vatnet, og sjå heilskapen frå fjell til fjord (Hanssen et al. 2012a:316). Direktivet stiller krav om eit forvaltningssystem som skal legge til rette for kunnskapsbasert samarbeid og kollektiv handling på tvers av etablerte forvaltningsstrukturar og kunnskapstypar (Indset et al. 2010:15). Det norske fragmenterte forvaltningsansvaret blir dermed utfordra av EU sitt rammedirektiv for vatn (Stokke 2004:142). På kommunalt nivå betyr det at ulike sektorar i kommunen må samordnast og sjåast i samanheng i utforming og oppfølging av miljøtiltak som har som formål å betre vassmiljøet.

God institusjonell samordning er avgjerande for effektiv beskyttelse av vatn (Newson 1997). Undersøkingar av samordning og korleis ein best kan organisere seg i det offentlege for å oppnå ei god oppgåveløysing er eit sentral spørsmål i forvaltningspolitikk og i studiet av offentlig organisering. Dei siste åra har ein sett at pendelen har svinga frå eit fokus på New

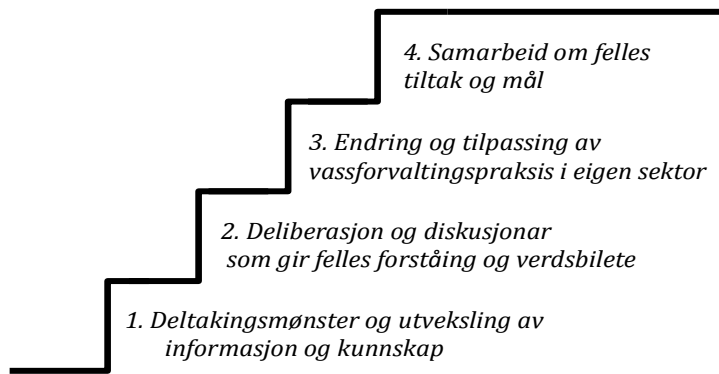
Public Management (NPM) og spesialisering, til whole-of-government initiativ som til dømes NAV reforma som hadde samordning av velferdstenester som siktemål. Som ein respons på fragmenteringa og delegeringa ein såg i offentleg sektor etter NPM ligg no fokuset som med vassdirektivet på å få til ei koordinering og samordning av forvaltingsstrukturar. Men i arbeidet med å iverksette vassforskrifta kan ei slik samordning tidvis vere vanskeleg, då forskrifta sitt krav til ei heilskapleg vassforvaltning og sektoransvarsprinsippet i norsk forvaltning rører ved det generelle spørsmålet om sektoranes handlingsrom og grad av forpliktelse (Indset et al. 2010:94-95). Dagens ansvarsfordeling med omsyn til lov og verkemiddel skal ligge fast, noko som betyr at samordning må skje via forplikande samarbeid og konsensusbygging mellom ansvarlege myndigheiter og andre aktørar. Med det er det fare for at dagens fragmenterte forvaltningssystem ikkje blir endra, og at kampen mellom ulike sektorar vil fortsette i arbeide med iverksettinga av direktivet (Indset og Stokke 2012).

## **1.2 Problemstilling og avgrensing**

Formålet med denne masteroppgåva er å undersøke korleis ei heilskapleg vassforvaltning etter EU sitt rammedirektiv for vatn blir iverksett på kommunalt nivå i Noreg. Med vassdirektivet er målet at ulike sektorar i samfunnet skal samordne sitt arbeid for eit betre vassmiljø. Spørsmålet blir då om ei slik samordning faktisk skjer. Den overordna problemstillinga eg søker å belyse er;

*Gir iverksettinga av direktivet ei horisontal samordning av vassforvaltninga, eller er sektorsøyleprinsippet framleis gjeldande?*

Meir presist vil eg undersøke om ein på kommunalt nivå klarar å samordne landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren i arbeidet med å iverksette direktivet. For å klart gjere greie for kva form for samordning det blir sett etter i analysen, blir det i denne oppgåve brukt ei samordningstrapp;



Figur 1 – Samordningstrappa. Inspirert av Hanssen et al. (2012b:5).

Som figur 1 illustrerer, så er tanken at for kvart trinn i denne kumulative trappa så aukar nivået av koordinering og gjensidig avhengigheit mellom aktørar. For å undersøke i kva grad ein samordnar landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren på kommunalt nivå vil det bli undersøkt kvar ei samordning befinn seg i trappa – kva type og grad av samordning ser ein, er samordninga horisontal eller skjer den kunn i eigen sektor? Omgrepet samordning og samordningstrappa og vil bli forklart og diskutert nærare i avsnitt 2.2. Resultatet eg kjem fram til vil bli analysert med organisasjonsteori, for å slik undersøke korleis instrumentelle og institusjonelle faktorar kan ha påverka iverksettinga. I forlenging av problemstilling spør eg difor; korleis påverkar trekk ved formell organisasjonsstruktur samordninga? Kva rolle spelar interessemotsetningar og maktkonstellasjonar i sektorane? Påverkar forvaltingskulturen i sektorane evna og viljen til å samordne? Er samordning ei organisasjonsmyte som gjer at formell struktur blir fråkoplta faktisk åtferd slik at iverksettinga av direktivet blir eit spel for galleriet?

I oppgåva blir to kommunar i Vest-Viken vassregion undersøkt. Miljøpåverknadane i desse kommunane skyldas tilførsel frå landbruk og spreidde avløp, samt påverknad frå vasskraftregulering (Vannportalen 2012). Dei to kommunane er valde som case av forskjellige årsaker. Ettersom oppgåva inngår i WAPABAT prosjektet om iverksettinga av direktivet er kommunane valde av meg fordi dei er case i WAPABAT. Kommunane har etter forundersøkingar av NIBR peika seg ut som høvelege case for forskingsprosjektet av fleire grunnar. For det første er dei valde fordi dei begge har utfordringar når det gjeld å nå miljømåla som er forårsaka av avrenning frå landbruket. Dei er og valde fordi begge har erfaringar frå første planperiode i implementeringen av direktivet. Det gjer at ein i desse kommunane i større grad enn andre kommunar som kom inn seinare i vassdirektivarbeidet

har moglegheit å kunne sei noko om påverknaden til vassdirektivet. I tillegg tilhøyrar dei ulike vassområder, og ein ynskja å få ulike vassområder frå ulike områder i vassregionen representert. Studien er avgrensa til å gjelde iverksettinga av direktivet i høve arbeidet med å samordne vass- og avløpssektoren og landbrukssektoren i dei to kommunane, fordi kommunen har myndigheit på desse to områdene. Men ettersom det er fylkesmannen som har ansvar for nokre av ordningane med miljøtiltak i landbruket, inkluderer og studien intervju med fylkesmannens landbruksavdeling, samt dokumentstudie av relevante dokument. Landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren er interessante å skulle undersøke fordi dei er ganske så forskjellige. Landbrukssektoren er ein insentivbasert sektor, der bøndene har stor fridom i høve iverksetting av miljøtiltak. Det er ei rekke interesseorganisasjonar i sektoren, og det har historisk vore ei tett kopling mellom forvaltning og interesseorganisasjonane. Vass- og avløpssektoren er derimot gebyr og avgiftsbasert, og ein kan pålegge innbyggjarane å iverksette miljøtiltak. Dei har veldig få interesseorganisasjonar, og er i motsetnad til landbruket ikkje friteken frå prinsippet om at forureinar betalar. Ulikskapane mellom desse to gjer at det er interessant å sjå om dei klarar å samordne sitt vassforvaltingsarbeid. Ettersom dei to kommunane som blir brukt som case i oppgåva ikkje har grensekryssande vassdrag, så omfattar studien ikkje transnasjonale problemstillingar. Ein liten del av empirien har blitt belyst med organisasjonsteori i semesteroppgåva i faget "Institusjonell teori" ved Institutt for statsvitskap ved UiO hausten 2012.

### **1.3 Teoretisk utgangspunkt**

Det teoretiske rammeverket i denne oppgåva vil vere organisasjonsteori, nærare bestemt to instrumentelle og to institusjonelle perspektiv. I det instrumentelle perspektivet blir det fokusert på korleis formell struktur kanalisere organisasjonsåtferda i ulike retningar og korleis sektorinteresser og forhandling mellom aktørar kan ha påverknad på endring i organisasjonar. I det institusjonelle perspektivet opnar ein derimot opp for at kultur, tradisjon og omgjevnadar verkar inn på korleis organisasjonar handlar. Med desse perspektiva kan eg få belyst korleis organisasjonsstrukturen legg føringar på kva åtferdsmønster som er aktuelle innanfor og mellom organisasjonar, samtidig som handlingane til individuelle og kollektive aktørar i organisasjonar på si side medverkar til at dei strukturelle rammene blir skapte, vedlikehaldne og endra (Rones 1997:61). I studiet av korleis eit EU direktiv har blitt iverksett i Noreg kunne iverksettingsteori ha vore nytta. Men ettersom dette direktivet legg føringar for organisering av forvaltninga i Noreg vil eg argumentere for at det er

hensiktsmessig å belyse problemstillinga med organisasjonsteori. Som det blir peika på av Lipschutz (1999) så er informasjon om institusjonell historie og stivhengigheit viktig informasjon for å kunne gjere ei vurdering av eit resursforvaltningssystem;

Legislation originating "from above" is rarely able to take into account the valid concerns of all stakeholders in a resource because of a lack of information about the institutional history and path dependency of a resource management system, which are of critical importance to its revision (Lipschutz 1999:106).

Også Philip Selznick, som blir brukt som ei hovudreferanse i det kulturelle perspektivet brukte institusjonell teori i si undersøking av Tennessee Valley Authority (TVA), som blir rekna som den første store organisasjonen som arbeide med nedbørsfeltbasert forvaltning av vatn (Downs et al. 1991; Mitchell 1990; i Moss 2003). Med eit organisasjonsdesignperspektiv på iverksettinga kan eg systematisere og vinne innsikt i korleis formelle organisasjonsstrukturar verkar inn på det organisasjonar faktisk gjer (Egeberg 1984:17).

## **1.4 EU sitt rammedirektiv for vatn**

EU har over lang tid framheva at forvaltinga av vatn er ei av deira største utfordringar. Til tross for ei rekke spesifikke sektordirektiv om utslepp, vassreinsing og vassbruk, kunne EU registrere ei aukande forureining av vatn. I 1995 blei det difor gjort framlegg om å skulle utvikle eit felles regelverk for bevaring og bærekraftig bruk av vassførekomstar. Dette resulterte i rammedirektivet for vatn som blei gjort gjeldande for EU-landa ved utgangen av år 2000. Direktivet er eit av EU sine viktigaste og mest ambisiøse miljødirektiv. Føremålet er å beskytte – og om nødvendig forbetre miljøtilstanden i alle elvar, innsjøar, grunnvatn og kystnære områder. Forureining skal fjernast og andre tiltak skal settast inn der det trengs for å betre vasskvaliteten. Direktivet blei initiert som ein respons på at mange europeiske land er pressa på vassressursane, og at innbyggjarane får redusert helse og trivsel som eit resultat av mangelfull forvaltning av vatn (Indset et al. 2010:22-28). Vassforskrifta er den norske gjennomføringa av EU sitt vassdirektiv. Denne forskrifta deler Noreg inn i 11 vassregionar, som igjen er inndelt i vassområder. Innan kvar vassregion skal det utarbeidas ein sektorovergripande regional forvaltingsplan med tiltaksprogram, som seier noko om korleis ein skal nå ulike miljømål.

Som hovudregel er det opp til norske myndigheiter korleis ein vil organisere forvaltninga av avtalane med EU, då hovudprinsippet i EU er nasjonal administrativ autonomi. EU stiller sjeldan krav til særskilde organisasjonsformer, og har ikkje utforma nokon eigen overnasjonal forvaltningspolitikk. Dette gjeld likevel ikkje fullt ut. EU-samarbeidet stiller i nokre gonger visse generelle krav og legg føringar på nasjonal forvaltningspolitikk. På einstilte områder er det også meir konkrete krav til korleis nasjonal organisasjon og saksbehandling må innrettas for å sikre at det felles regelverket blir forvalta effektivt og lojalt (NOU 2012:2:128). Vassdirektivet er eit slikt unntak frå regelen, og legg føringar for endring av formelle institusjonar for vassforvaltning i EU sine medlemstatar (Moss 2003).

Kjerneelementet i direktivet er heilskapleg kunnskapsbasert forvaltning. Det betyr at vassmiljøet skal forbedras gjennom ein heilskapleg kunnskapsprosess, og ikkje avgrensa og oppdelt av politiske og administrative grenser, eller sektorbasert kunnskap (Indset et al. 2010:15). Dette gjer at vassdirektivet kan seiast å innføre ein ny type politisk-administrative regionar i Noreg. Denne nye organiseringa blir lagt oppå den gamle, og dermed grip vassregionsystemet inn i eit større, samansett og innfløkt system av delvis overlappende regioninndeling, der myndigheitar og resursar er svært spreidde. Det å legge ytterligare ein regioninndeling oppå desse vil ikkje automatisk medføre at samordningsevna i systemet som heilheit aukar (Hanssen et al. 2012a:332).

For å innleiingsvis seie meir om kva type direktiv dette er, kan ein sjå på korleis direktivet varierer langs tre viktige dimensjonar; detaljnivå, formalitet og autoritet (Fligstein et al. 2001:6). Dimensjonen kalla *detaljnivå* omhandlar i kva grad reglar er detaljrike og presise, eller derimot gir stort spelerom for åtferd. Vassdirektivet kan seiast å vera ei blanding av detaljert og meir opent. Det har nokre kjenneteikn av ”kommando og kontroll”, uttrykt mellom anna i detaljert spesifisering av innhald og prosedyre for korleis arbeidet med å utarbeide miljømål og forvaltningsplan skal gjerast. I tillegg inneheld direktivet strenge reglar for overvaking og rapportering av miljøtilstand, og ein kan dermed seie at direktivet er kjenneteikna av eit prosesskrav. Men samstundes er delar av vassdirektivet meir fleksibelt, rådgivande og frivillig. Dette gjelde til dømes involveringa av interessentar, fleksibilitet i høve tidsrom for implementering og miljøstandardar, spørsmål om kostnadseffektivitet, og sensitivitet til regionale forskjellar i høve natur-, sosioøkonomiske og institusjonelle forhold (Moss 2004:89). Dimensjonen kalla *formalitet* omhandlar i kva grad reglane er uformelle eller formelle. Med uformelle meinast at dei er standardiserte, vanlege retningslinjer for åtferd. Med formelle meiner ein reglar som er systematisert og nedfelt lovverk. I Noreg er



direktivet ikkje gjennomført som ei sjølvstendig lov, men som ei forskrift med heimel i tre ulike lover; plan- og bygningsloven (PBL), forureiningslova og vassresurslova. Dermed er reglande i direktivet formelle i den forstand at dei er nedfelt i norsk lovverk. Kategorien *autoritet* omhandlar om kva som skjer dersom ein ikkje føl gitte reglar, og om overskridelse gir sanksjonar eller ikkje. På lokalt nivå er ein avhengig av å oppnå konsensus og forpliktande samarbeid med aktørane som har avgjersleansvar. Det er få legale og økonomiske verkemiddel til å gjennomføre direktivet og forvaltningsplanar, og dersom sektorar ikkje samordnar sitt arbeide med å utforme, iverksette og følgje opp miljøtiltak vil det ikkje føre til sanksjonar (Indset og Stokke 2012). Dermed kan ein seie at direktivet ikkje har stor autoritet i Noreg, då tiltaksplanar for tiltaksiverksetting ikkje er bindande, og sektoransvaret gjer at det er opp til sektorane om ein vil iverksette miljøtiltak eller ikkje.

## 1.5 Tidlegare forskning

Det er forska lite på korleis EU-direktiv blir iverksett på lokalt nivå i medlemslanda. Størstedelen av undersøkingane som blir gjort fokuserer på korleis direktiva blir implementert i nasjonal lovgiving, men undersøker ikkje vidare korleis direktivet faktisk blir praktisert (Mastenbroek og Yesilkagit 2012). Men der finnes likevel ein del forskning på vassdirektivet, og både samfunnsvitskapen og naturvitskapen har fatta interesse for det ambisiøse miljødirektivet. Innan samfunnsvitskapen har mellom anna dei organisatoriske aspekta ved ein nedbørsfeltbasert forvaltningsstruktur blitt studert. Enkelte meiner at tiltak som vassdirektivet er det rette, og at ein ikkje oppnår ei effektiv beskyttelse av vassresursar gjennom institusjonar for vassforvaltning aleine. Kvaliteten på vatn blir påverka av ei rekke aktørar, frå landbruk til industri, som kvar er inndelt i ulike organisatoriske einingar. Difor er samordning mellom ulike sektorar og organisasjonar svært viktig for effektiv beskyttelse av vatn (Moss 2003; Newson 1997). Men samstundes har og einskilde peika på at samspelet mellom organisasjonar kan bli forverra ved at ein opprettar ein nedbørsfeltbasert organisasjonsstruktur for vassforvaltning, på tvers av eksisterande forvaltningsstrukturar (Moss 2003).

The perfect spatial fit, to conclude, does not exist. The replacement of existing institutional units by institutions oriented around biophysical systems will inevitably create new boundary problems and fresh mismatches (Moss 2003).

Ei av dei tidligaste studiane av nedbørsfeltbasert forvaltning i Noreg er ei studie av Morsa-prosjektet. Prosjektet blei etablert i 1999, og er eit frivillig samarbeid mellom åtte kommunar i nedbørsfeltet Vansjø-Hobølvassdraget, de to berørte fylkeskommunane, fylkesmannsembeta og bondeorganisasjonane for begge fylka. Bakgrunnen for at prosjektet blei satt i verk var den vedvarande negative utviklinga av vasskvalitet i området. Difor ynskja ein å få etablert eit forpliktande samarbeid mellom aktør som påverka vatnet, for å få løyst problemet. Med konflikt og manglande tillit mellom ulike aktørar i nedbørsfeltet som bakteppe, så brukte ein i byrjinga av prosjektet mykje tid på å bygge relasjonar internt mellom dei ulike aktørane i organisasjonen. Det viste seg at det var viktig at kvar einskild aktør var rimeleg sikker på at dei andre som forureina og gjorde sin del av jobben. Dette blei oppnådd via samarbeid og kommunikasjon. Ei nøytral tiltaksanalyse bidrog til eit felles kunnskapsgrunnlag og ei felles røyndomsforståing relatert til forureiningssituasjonen, årsakar til denne og kva tiltak som måtte setjast i verk. Omfanget og forståelsen av det konkrete miljøproblemet hadde stor betyding for deltaking og kollektiv handling. Tillitsskapande prosessar, økonomiske verkemiddel og sanksjonar blei brukt saman for å oppnå resultat. Innanfor landbruket så blei det peika på at den statlige jordbrukspolitikken dei siste åra er ein vesentleg årsak til forureiningssituasjonen. Tilstreккеlege statlige bevilgningar såg dermed ut til å være naudsynt for ei fortsatt positiv utvikling innanfor jordbruket, der manglande finansieringsmoglegheiter verka avgrensande i forhold til å oppnå resultat (Stokke 2004:142-151).

Eit viktig bidrag til studiet av implementeringen av EU sitt rammedirektiv for vatn i Noreg er Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) si studie "Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt" (2010). Dette var ei pilotstudie av iverksetting av vassdirektivet i fire utvalde vassområder. Undersøkinga viste at kommunane har ei førande rolle i arbeidet i vassområda, og at deira deltaking i arbeidet med gjennomføringa av vassforskrifta var avgjerande for å få til ei heilskapleg vassforvaltning (Indset et al. 2010:7). Nokre hovudkonklusjonar frå studien var at forholdet mellom vassforskrifta sitt krav til heilskapleg vassforvaltning og sektoransvarsprinsippet i norsk forvaltning berører det generelle spørsmålet om sektoranes handlingsrom og grad av forpliktelse. For stor grad av frivilligheit kan stå i vegen for kollektiv handling i ein situasjon med knappe resursar og konkurrerende målsettingar. Rapporten peika og på at ein på vassområdenivå kunne merke fleire variantar av gratispassasjeproblemet. For å kunne betre vasskvaliteten i ein del vassdrag er ein avhengig av forpliktande samarbeid mellom fleire ulike aktørar. Til dømes gjeld dette

spørsmålet om ein skal iverksette tiltak ved kjelda til forureining, t.d. jordbruksavrenning, eller om skal prioritere reinsing av vassdraget. Også ujamn fordeling av byrder verka som ein avgrensande faktor på samordning mellom aktørar i vassområdet. I tillegg gjorde uavklarte målkonflikter det vanskeleg å arbeide mot ei heilskapleg vassforvaltning. Dette gjaldt eksempelvis forholdet mellom miljøvennleg landbruks-, distrikts- og næringspolitikk. Jordbruksoppgjjerets rolle, og landbrukspolitikken økonomiske og juridiske virkemiddel i forhold til vassforskrifta blei oppfatta som uavklart på vassområdenivå (Indset et al. 2010:94-95). Ettersom dette var ei pilotstudie var ikkje arbeidet med vassforskrifta ikkje var kome så langt at undersøkinga tok for seg oppfølging av tiltak og måloppnåing. Men undersøkinga var eit viktig forstudie for vidare forskning om temaet, blant anna for forskingsprosjektet WAPABAT, som føregår i perioden 2010-2013, og som denne masteroppgåva inngår som ein del av.

Vassdirektivet sitt fokus på ei heilskapleg vassforvaltning gjer at samordning blir eit viktig tema i iverksettinga. Difor kan og forskning på NAV reforma nemnast her, då reforma hadde samordning av to etatar, med partnerskapsmodellen som føremål. I ei kunnskapsoppsummering om partnerskapet utført på oppdrag frå Arbeids- og velferdsdirektoratet blei det mellom anna peika på ulike maktforhold mellom sektorane og ulike styringskulturar gjorde samordning vanskeleg. Tilsette på kommunal og statleg side hadde ikkje alltid ei samanfallande forståing for oppgåvene og ulike måtar å jobbe på, samt ulike visjonar og agendaer for arbeidet. Vidare blei det peika på at det kan vere vanskeleg å styre ulike sektorar, då det krev eit samspel mellom ulike former for spesialisering og samordningsmekanismer for å i det heile oppnå ein integrasjon av innsats og verkemiddel (Johannessen et al. 2012:10-23).

## **1.6 Disposisjon**

I det følgjande kapitlet vil det teoretiske rammeverket for oppgåva bli presentert. Først blir omgrepet samordning gått gjennom, etterfølgd av organisasjonsteori. Deretter følgjer kapittel tre med ei skildring og diskusjon kring det metodiske rammeverket. I kapittel fire blir vassdirektivorganiseringa forklart, samt kva reglar og moglegheiter det ligg i kvar av sektorane til å iverksette miljøtiltak. I avsnitt 4.6 blir delar av empirien strukturert inn i det analytiske verktøyet samordningstrappa. Denne delen av oppgåva har som føremål å undersøke i kva grad iverksettinga av vassdirektivet har ført til ei horisontal samordning av

dei to sektorane. I kapittel fem blir desse funna tolka i lys av organisasjonsteori, og slik blir linjene mellom teori og empiri dratt. Kapittelet blir avslutta med diskusjon av funna. I kapittel seks blir hovudfunna presentert, og blikket vil bli løfta med refleksjonar kring funna og tankar kring vegen vidare.

# 2 Teori

## 2.1 Teoretisk rammeverk for oppgåva

Ein teori utgjer eit relativt systematisk sett av førestellingar om samanhengar mellom ulike fenomen (Rones 1997:5). Det som kvar forskar ser og dømmer som viktig er ikkje berre eit resultat av dokumentasjonen på kva som har skjedd, men er og eit resultat av kva analytiske briller ein vel å bruke i ei undersøking (Allison 1969:689). I denne oppgåva vil empirien bli analysert med fire organisasjonsteoretiske perspektiv, to instrumentelle og to institusjonelle. Ei organisasjonsteoretisk tilnærming til offentleg sektor føreset at ein ikkje kan forstå innhaldet av den offentlege politikken og myndigheitenes avgjerder utan å analysere styringsverket si organisering og virkemåte. Ei grunnleggande antakelse er at deltakarane si organisasjonstilhørsle og den organisasjonssamanhengen dei handlar innanfor, vil påverke deira tenke og handlemåte, og dermed også innhaldet i den offentlege politikken. Det er samspelet mellom individuelle faktorar og organisasjonsforhold som må analyseras (Christensen et al. 2009:11).

I det instrumentelle perspektivet ligg fokuset på korleis formell struktur kanaliserer organisasjonsåtfærd i ulike retningar og korleis sektorinteresser og forhandling mellom aktørar kan ha påverknad på endring i organisasjonar. I ein hierarkisk variant av perspektivet blir leiarskap utøva av aktørar i hierarkisk høge posisjonar, og desse brukar formell organisasjonsstruktur systematisk for å fremje kollektive mål. I ein forhandlingsvariant av perspektivet legg ein vekt på interessehevding, kompromiss og forhandling mellom organisasjonar og aktørar med delvis motstridande mål og interesse. Det institusjonelle perspektivet set derimot spørsmål kring føresetnadane i det instrumentelle perspektivet, og legg vekt på korleis organisasjonar utviklar uformelle normer og verdiar (Christensen et al. 2004:13). I eit kulturperspektiv blir det fokusert på korleis kultur og historie legg føringar for korleis aktørar og organisasjonar handlar. I eit myteperspektivet opnar ein opp for at forhold og aktørar i ein organisasjon sine omgjevnadar påverkar handling og handlingsval. Desse fire organisasjonsteoretiske perspektiva vil bli nytta til å analysere empirien i analysekapittelet. Kvar for seg peikar dei på ulike trekk som kan ha påverka iverksettinga av direktivet. Men dei vil og bli sett som komplimentarande, der dei i eit dynamisk forhold utfyller og påverkar kvarandre. Det er sjeldan at aktørar og organisasjonar er eindimensjonale. Dei handlar

normalt utifrå komplekse handlingslogikkar, då det er ei rekke ulike omsyn dei må ta som medlemmar av ein offentleg organisasjon. Difor er det naudsynt å diskutere samspelet som føregår mellom instrumentelle, kulturelle og myteprega prosessar (Christensen et al. 2004:174).

## 2.2 Samordning

Ettersom omgrepet samordning er sentralt i oppgåva, er det naudsynt å avklare kva som meinast med samordning og kva definisjon som blir lagt til grunn i oppgåva.

Samordning blir her definert som;

The instruments and mechanisms that aim to enhance the voluntary or forced alignment of tasks and efforts of organizations within the public sector. These mechanisms are used in order to create a greater coherence, and to reduce redundancy, lacunae and contradictions within and between policies, implementation or management (Bouckaert et al. 2010:16).

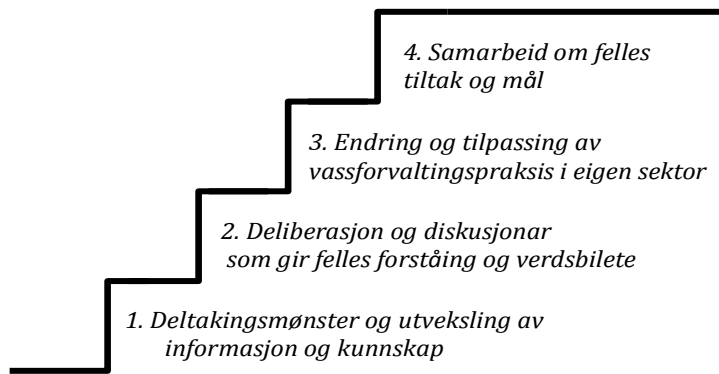
Også aktørar frå privat og frivillig sektor tek del i arbeidet med vassforskrifta, og definisjonen vil i denne oppgåva og gjelde dei.

Samordning kan delast inn i horisontal og vertikal samordning. Med horisontal samordning meinast samordning mellom organisasjonar eller einingar på det same hierarkisk nivå, til dømes mellom departement eller mellom ulike sektorar på kommunalt nivå. Vertikal samordning er derimot samordning mellom ulike nivå, som til dømes når fylkeskommunen styrer og legg føringar for kommunane. I horisontal koordinering kan ingen aktørar legge føringar for andre aktørar ved å vise til hierarkiske autoritet. Derfor vil horisontal koordinering vere frivillig av natur, i motsetnad til vertikal koordinering. Men reint analytisk så vil ikkje denne distinksjonen vere så enkel. Ein minister kan tvinge to etatar til å samarbeide for å oppnå eit betre integrert servicetilbod. Som med iverksettinga av vassforskrifta, så vil det vere horisontale linkar mellom etatane, men som ikkje berre er basert på frivillige initiativ (Bouckaert et al. 2010:24).

I litteraturen blir ein ofte presentert for tre ulike måtar ein kan styre organisasjonar for å oppnå samordning av oppgåver og arbeid. I tradisjonell hierarkisk styring skjer samordning i form av kommando og kontroll. Måla som er definerte på topp vil diktere kva signal og

informasjon som er oppfatta som relevant og om det er nødvendig med handling (Winsvold et al. 2009:481) og søket etter løysingar vil mest sannsynleg skje innan organisasjonen. I eit stat-regionalt-lokalt forhold, vil dei hierarkiske instrumenta som er brukt for koordinering vere mest harde instrument, som reguleringar (lover og detaljert regulering) og finansielle instrument (finansiering og insentiv), men og mjuke instrument som organisasjon og informasjon (Bouckaert et al. 2010:35; Hanssen et al. 2012b:4). I marknadsstyring skjer samordning gjennom autonom sjølvregulering av uavhengige aktørar, med prismekanismar som einaste form for kommunikasjon (Bouckaert et al. 2010:41). Her vil handling skje på grunnlag av endring i etterspørsel og ein auka bevisstheit kring sjansen for økonomisk tap (Hanssen et al. 2012b:4). I dei siste tiåra har NPM reformer introdusert marknadsorienterte koordineringsmekanismar i offentleg sektor (Bouckaert et al. 2010:4). Men nyleg har meir nettverksorienterte framgangsmåtar blitt brukt for å oppnå samordning, ofte som ein direkte respons til fragmenteringen og delegeringa som var resultatet av NPM reformene. Målet er ofte å skulle få til ei form for koordinering og kontroll over delegerte prosessar samtidig som ein opprettholder fordelane ved ein delegert og fragmentert styringsform (Christensen og Læg Reid 2007:1059-1060). I nettverksstyring er koordineringsmekanismane den felles avhengigheita og tillit mellom autonome aktørar som ser behovet for å oppnå koordinert handling i løysinga av felles problem (Hanssen et al. 2012b:4; Sørensen og Torfing 2007). Denne trenden blir ofte kalla "whole-of-government" (Christensen og Læg Reid 2007:1059). Element av nettverkskoordinering kan og bli observert mellom det nasjonale og det lokale nivået, ofte beskrive som meir samarbeidande (Flinders og Bache 2004). Denne trenden kan sjåast som ein aksept for at ein er avhengig av det lokale nivået for å få implementert politikken, og at ein må samarbeide med desse nivå i tillegg til partnerar i privat og frivillig sektor, for å oppnå best mogleg iverksetting (Hanssen et al. 2012b:4). Men sjølv om desse ulike samordningsmekanismane er presentert kvar for seg, så eksisterer dei i dag i ein parallell til kvarandre (Bouckaert et al. 2010:50).

I artikkelen "Multi-level coordination of climate change adaption: by national hierarchical steering or by regional network governance?" (Hanssen et al. 2012b) har forfattarane utvikla ein "ladder of coordination", eit analytisk verktøy for å vurdere grad av samordning. Med utgangspunkt i denne samordningstrappa (mi omsetjing), har eg laga ein tilpassa versjon til bruk i denne oppgåva. Samordningstrappa ser eg som føremålstenleg å bruke som eit analytisk verktøy i analysedelen, for å klart beskrive kva form for samordning det blir leita etter.



Figur 2 – Samordningstrappa. Inspirert av Hanssen et al. (2012b:5).

For kvart trinn aukar nivået av samordning og gjensidig avhengigheit.

Det nedste trinnet på samordningstrappa er deltakingsmønster og utveksling av informasjon og kunnskap. Føremålet her er å skildre om og korleis ein deltek i vassdirektivorganiseringa, og kva holdningar og inntrykk aktørane har av arbeidet med vassdirektivet. Tanken bak samordningstrappa er at dette trinnet dannar grunnlaget for vidare samordning. For at sektorane skal ville bidra til å nå felles miljømål kan ein tenke seg at det er nødvendig med informasjon om vassforvaltingsarbeidet og organiseringa, og at ein deltek.

Trinn 2 er deliberasjon og felles diskusjonar som kan føre til koordinerte verdsbileter. Det betyr at ein gjennom samtale og diskusjonar får ei bevisstgjerung kring arbeid med vassmiljøet, som igjen kan føre til ei felles problemforståing. På trinn 3 så vil aktørane faktisk tilpasse deira handling basert på informasjonsutvekslinga og deliberasjonen som har føregått. Denne tilpassinga er gjort for å unngå eksterne verknader (eksternaliteter) for andre aktørar eller for å oppnå synergieffektar. Det betyr at kvar sektor begynner å arbeide kvar for seg med miljøtiltak retta mot betre vasskvalitet. Det fjerde trinnet er felles tiltak og mål. Med det meinast at sektorane jobbar sammen der begge er kjelder til forureining, og lagar felles mål og tiltak.

Samordningstrappa er i denne oppgåva eit grep for å vise spesifikt kva ein leitar etter i analysen når ein spør om det skjer ei samordning. Dette betyr ikkje at dette er den einaste måten å definere samordning på, og at det ikkje finnes andre og betre metodar. Ein kan og diskutere om samordning går i ein trappelogg, til dømes så treng ikkje gjensidig tilpassing å gå via deliberasjon. Dersom samordninga hadde skjedd ved at staten brukte hierarkiske verkemiddel for å styre mot ei samordning så ville kanskje trinn 1 og 2 ha vore unødvendig, og ei samordning skjedd uavhengig av desse trinna. Men ettersom samordninga mellom



sektorane føreset eit ganske så frivillig samarbeid så kan det tenkast at bevisstgjeringskring temaet er ein føresetnad for ei vidare samordning. Difor vil eg vil argumentere for at denne inndelinga er føremålstenleg i denne oppgåva, og vil vere eit analysegrep som gjer oppgåva meir oversiktleg.

## 2.3 Organisasjonsteori

### 2.3.1 Instrumentelt perspektiv

I det instrumentelle perspektivet ser ein organisasjonen som eit instrument for å kunne nå eit eller fleire mål. Politiske og administrative leiarar dominerer avgjersler om og iverksetting av tiltak og reformer, enten gjennom hierarkisk styring og kontroll eller gjennom forhandlingsprosessar. Aktørane i organisasjonen handlar i dette perspektivet etter ein konsekvenslogikk (Christensen et al. 2009:13). Det betyr at leiarane har klare mål og vel eit strukturelt design som gjer at ein når gitte mål. Ein handlar formålsrasjonelt ved at ein vurderer tilgjengelege alternativ eller virkemiddel utifrå dei konsekvensane dei har i forhold til måla som er fastsatt, føretar viljestyrte val mellom alternativa, og slik oppnår dei effektane som ein ynskjer (Dahl og Lindblom 1953). Men å analysere handling utifrå eit utgangspunkt om at menneske handlar fullstendig rasjonelt kan føre til feilslutningar (Simon 1997:75). I si analyse av administrativ avgjersleåtferd tok Herbert Simon utgangspunkt i enkeltindivid sine handlingar i organisasjonar, og la vekt på at individ har avgrensa kognitiv kapasitet. Som ei motvekt mot "economic man", motivert av eigeninteresse og med full kjennskap til alle alternativ, skisserte han "administrative man" (Christensen et al. 2009:36). Der economic man nyttemaksimerar – vel det beste alternativet mellom alle dei som er tilgjengelege, ser administrative man etter ein framgangsmåte som er tilfredsstillande, eller god nok. Avgrensingar ved menneske gjer at ein ikkje klarar å ta føre seg alt på ein gang. Men dette betyr ikkje at menneske ikkje prøver å handle rasjonelt (Simon 1997:88,119). Organisasjonen blir dermed i dette perspektivet eit verktøy til bruk for å handtere avgrensa rasjonalitet.

Den formelle strukturen er i dette perspektivet viktig, då den kanaliserer organisasjonsåtferda i ynskja retning og utgjer eit filter for kva ein ser som problem og løysingar (Egeberg 1984:27). Organisering gjennom utforming av den formelle organisasjonsstrukturen skjer ved ulike grader og formar for spesialisering og samordning. Hierarki inneberer over- og underordning mellom ulike vertikale nivå i organisasjonen. Slik blir det stor grad av vertikal

samordning innanfor og mellom organisasjonar. Hierarki kan og innebere vertikal spesialisering, ved at ulike typar oppgåver blir lagt til ulike nivå i organisasjonar eller til organisasjonar på ulike nivå (Christensen et al. 2009:37-38). Med horisontal spesialisering meinast korleis ulike oppgåver kan tenkas å bli delt opp på eit nivå ved hjelp av organisasjonsstrukturen (Bouckaert et al. 2010:26). Ein kan strukturere oppgåver og organisasjonar etter forskjellige spesialiseringsprinsipp: geografi, formål/ sektor, prosess og person/målgruppe (Gulick 1937:15). Men ulike spesialiseringsprinsipp kan vere vanskeleg å forene, som til dømes geografi og sektor. Sektorielle strukturar har ein tendens til å svekke eller desintegre dei fellesskap og relasjonar som kan ha utvikla seg i territoriale grupper. Institusjonar som er spesialisert etter geografi stimulerer til samarbeid innanfor territoriale grenser, medan institusjonar som er organisert etter sektorprinsippet skapar konfliktlinje på tvers av geografiske einingar (Egeberg 2003). Ein aktør kan arbeide hovudsakleg i ein primærorganisasjon, men i tillegg utføre mindre arbeid i ein sekundærorganisasjon. Det betyr at tilknytninga til primærstrukturen vil vere sterkare enn til ein sekundær struktur. Dersom den primære og sekundære organisasjonen bygger på dei same eller compatible spesialiseringsprinsipp, vil oppfatningar og tankemåtar vere compatible. Dersom desse spesialiseringsprinsippa er ulike vil ein kunne forvente at identitetar blir utfordra når aktørar bevegar seg frå ein setting til ein anna (Egeberg 2004:203).

### **Hierarkisk variant**

I ein hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet ser ein organisasjonen som eit instrument for leiinga (Roness 1997:63). Leiarskap blir utøva av aktørar i hierarkisk høge posisjonar, og desse brukar formell organisasjonsstruktur systematisk for å fremje kollektive mål. Organisasjonen blir sett på som einskapleg, og det blir lagt vekt på mål og kunnskap om mål-middel-samanheng hjå leiinga i organisasjonen, eller hjå dei som organisasjonen er eit reiskap for. Leiarane har klare mål og innsikt i verkemiddel og effektar, evna til å lære av erfaring, og evna og moglegheita til å få underordna aktørar til å setje måla ut i livet (Christensen et al. 2009:34-123). Organisasjonsstrukturen skapar rasjonalitet gjennom å kanalisere åtfærd og resursar mot mål som er sette opp på førehand (Roness 1997:63).

### **Forhandlingsvariant**

I ein forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet opnar ein opp for interessehevding, kompromiss og forhandling. Organisasjonen blir oppfatta å vera samansett av ulike undereiningar og posisjonar som kan ha delvis motstridande mål, interesser og

kunnskapar (Christensen et al. 2009:14-34). Endring blir her sett på som eit produkt av kjøpslåing mellom fleire aktørar som handlar ut frå sine interesser, der utfallet er avhengig av dei resursane som aktørane kan sette bak sine interesser. Den eksisterande organisasjonsstrukturen er eit resultat av tidlegare kjøpslåingar, og vil såleis avspegla gjeldande maktfordeling. Sidan organisasjonsendringar vil utfordre maktgrunnlaget for desse gruppene, vil strukturen dessutan påverka sjansane for at det skal skje endringar (Roness 1997:70). Ut frå dette perspektivet kan organisasjonar oppfattas som koalisjonar, der kvar av aktørane handlar formålsrasjonelt på grunnlag av eigeninteresse, og de kan og inngå i koalisjonar med aktørar utanfor organisasjonen, som på tilsvarande måte handlar på grunnlag av sine interesser (Christensen et al. 2004:40).

### **2.3.2 Institusjonelt perspektiv**

I eit institusjonelt perspektiv legg ein vekt på at organisasjonar har eigne institusjonelle reglar, verdiar og normer som har ein sjølvstendig påverknad på ein avgjersleprosess. Ein handlar etter logikken om det passande, som inneberer at ein handlar utifrå erfaringar om kva som har fungert godt i fortida, eller kva som opplevast som rimeleg og akseptabelt i det handlingsmiljøet organisasjonen fungerer innanfor. Innan perspektivet kan ein skilje mellom eit kulturperspektiv og eit myteperspektiv. Kulturperspektivet fokuserer på korleis interne verdiar og normer i organisasjonen skapar institusjonar, medan myteperspektivet legg vekt korleis på verdiar og normer i organisasjonen sine omgjevnadar påverkar organisasjonen (Christensen et al. 2004:13-14). I myteperspektivet vil det bli lagt vekt på Meyer og Rowan sitt fokus på fråkopling, prosessen der struktur og faktisk handling blir fråkopla kvarandre for å tilfredstille aktørar i organisasjonen sine omgjevnadar. I kulturperspektivet blir det fokusert på Selznick sitt perspektiv på institusjonaliseringsprosessar og stivhengigheit, og March og Olsen sitt omgrep om logikken om det passande.

#### **Kulturperspektivet**

The important point about organizations is that, though they are tools, each nevertheless has a life of its own (Selznick 1984:10).

Selznick skil mellom organisasjonen som eit strukturelt uttrykk for rasjonell handling – som eit mekanisk instrument som er designa for å oppnå spesifikke mål, og organisasjonar sett

som eit adaptivt, organisk system som er påverka av dei sosial karakteristikkane frå sine deltakarar, så vell som omgjevnadane (Scott 2008:21-23). Utrykket organisasjon antyder ei viss nøkternheit, eit enkelt og sakleg system av bevisst samordna verksemder. Det refererer til eit utskiftbart reiskap, eit hensiktsmessig instrument som er utforma til å gjere ein jobb. Ein institusjon er på den andre side snarare eit naturleg produkt av sosiale behov og påtrykk – ein mottakeleg og tilpassingsdyktig organisme. Dei aller fleste organisasjonar er ei blanding av desse to, ein blanding av tilsikta og tilpassa åtferd. Institusjonalisering, utviklinga der ein organisasjon får institusjonelle trekk, er ein prosess. Det er noko som skjer med ein organisasjon over tid, og som avspeglar organisasjonen si eiga spesielle historie, menneska som har inngått i den, dei gruppene den lekamliggjør og dei økonomiske verdiane dei har skapt, og på den måten den har tilpassa seg sine omgjevnadar på (Selznick 1997:18-26). Organisasjonar utviklar seg dermed til institusjonar gjennom samspelet mellom aktørar og den tekniske og oppgåve-orienterte formelle organisasjonen. Med tid festar dette samspelet seg til eit mønster, og det oppstår ein sosial struktur. Dette mønsteret er funksjonelt ved at det hjelper organisasjonen til å tilpasse seg det indre og det ytre sosiale miljø; og det er dynamisk ved at det skaper nye og aktive krefter, spesielt interne interessegrupper samansett av folk knytte til bestemte jobbar eller formar for policy. I organisasjonar der institusjonaliseringen er kome langt, er bestemte holdningar, sedvanar og andre formar for engasjement blitt einsarta og fargar alle aspekt ved organisasjonen sitt liv; det gir den ein sosial intergrering som strekker seg langt utover den formelle samordninga og kommandostrukturen (Selznick 1997:40-41). Graden av institusjonalisering er avhengig av kor stort slingringsmonn det er for samspel mellom personar og grupper. Dess meir presise målsetningar ein finn i ein organisasjon og dess meir spesialisert og teknisk ei verksemd er, dess mindre moglegheit har sosiale krefter til å påverke utviklinga av den. Men ingen organisasjon med nokon varigheit er fullstendig fri for institusjonalisering (Selznick 1997:18-26). Konsekvensen av ei slik institusjonalisering er at tidligare val legg avgrensingar på nåtidas moglegheiter for handling og at historiske trekk ved organisasjonar blir stiafhengige (Krasner 1988:66).

Den grunnleggande handlingslogikken i dette perspektivet blir kalla logikken om det passande. Når ein handlar i ein organisasjon, vil ein utifrå denne logikken ikkje primært handle rasjonelt ut frå ein grundig avveging av pro-et-contra argument, ut frå eigeninteresse eller frå moglege konsekvensar av handlingar. Aktørane vil i staden følgje reglar og prosedyrar som dei ser som passande til situasjonen dei er i, og slik kople situasjonar og identitetar. For å prøve å kople handling og situasjon og slik finne fram til det som vil vere

den passende handling, må aktøren spørje seg sjølv om kva slags situasjon er det han møter. Kva er det som er hovudidentiteten til institusjonen og ein sjølv, og kva er det passende for meg og organisasjonen å gjere i denne situasjonen (March og Heath 1994:56-57)? Det som gjer noko til ein passende handling bygger på eit normativt og institusjonelt grunnlag som kan være vidt forskjellig, alt etter kva utviklingsforløp ein organisasjonskultur har hatt og kva som er etablert som dominerande uformelle verdiar og normer (Christensen et al. 2004:50-53).

Spesielt interessant i denne oppgåva er at Selznick sjølv har brukt institusjonell teori i undersøking av eit resursforvaltningssystem i hans klassiske studie av Tennessee Valley Authority (TVA). TVA blir rekna som den første store organisasjonen som arbeida med nedbørsfeltbasert forvaltning av vatn, og blei ein modell som blei kopiert verda over (Downs et al. 1991:299; Moss 2003). Selznick skisserte korleis dei opprinnelege strukturane og måla i organisasjonen blei endra over tid ved forpliktelsen til sine deltakarar og dei krava som blei pålagt av mektige aktørar i sine omgjevnadar. Han vektla viktigheten av maktprosessar – prosessen der interesser blir ein del av den uformelle strukturen og koopteringen av ytre grupper som oppnår indre makt i retur for deira støtte. Hans analyse viste korleis enkelte aktørar som organisasjonen var avhengig av, som til dømes landbruksinteresser, klarte å endre politikk og mål i organisasjonen over tid (Selznick 1984:42-45).

### **Myteperspektivet**

Myteperspektivet skil seg frå kulturperspektivet ved at det ikkje fokuserer på avgrensingar og moglegheiter ved etablerte kulturar og tradisjonar. I staden blir det i myteperspektivet framheva korleis organisasjonar tilpassar seg rådande oppfatningar og verdiar i omgjevnadane for å forstå korleis endring skjer og kva effektar og implikasjonar dei har (Christensen et al. 2009:23). Talcott Parson var ein av dei første som formulerte innsikta om at organisasjonar ikkje kan overleve berre ved å vera effektivitetsorienterte, men og må søke legitimitet frå omgjevnadane. Denne innsikta blei vidare utvikla av Meyer og Rowan (1977). Ulike delar av ein organisasjon kan vera retta inn mot og avhengig av legitimitet frå eksterne aktørgrupper. Ein organisasjon må difor forholde seg til mange, ulike og over tid skiftande oppskrifter for legitime strukturar og prosedyrar (Røvik 2009:26). I tråd med Meyer og Scott (1983) sin omgrepsbruk kan ein seie at dei fleste organisasjonar har både ein teknisk og ein institusjonell omgjevnad. Den tekniske omgjevnaden evaluerer og støttar ein organisasjon på

grunnlag av organisasjonen sine produkt og resultat. Dei institusjonelle omgjevnadane bedømmer organisasjonen på grunnlag av strukturar, prosessar og ideologiar (Brunsson 2006:6). Eit nøkkelresonnement i myteperspektivet er at organisasjonar befinn seg i institusjonelle omgjevnadar, der dei blir konfrontert med sosialt skapte normer for korleis dei bør vera utforma. Organisasjonar må forholde seg til slike normer for organisasjonsutforming og forsøke å inkorporere og reflektere dei utad, sjølv om dei ikkje nødvendigvis gjer verksemda meir effektiv (Christensen et al. 2009:73). Ein kan kalla oppskriftene frå institusjonelle omgjevnadar for institusjonaliserte element og rasjonaliserte myter. Ei myte er ei legitimert oppskrift på korleis ein bør utforme utsnitt eller delar av ein organisasjon (Christensen et al. 2004:67).

I følgje Meyer og Rowan (1977) vil ein organisasjon som designar formelle strukturar som passar til mytane i deira institusjonelle omgjevnadar slik demonstrere at organisasjonen handlar på ein kollektivt verdsatt og skikkeleg måte. Organisasjonar som blir beskrive i samsvar med institusjonelle reglar, verkar ansvarlige, rasjonelle og legitime (Meyer og Rowan 1977:349). Men formelle strukturar som viser til institusjonaliserte myter kan vere forskjellige frå strukturar som fører til effektiv handling. Desse kan ofte vere motstridande, og organisasjonar kan dermed løyse konflikten mellom desse to via fråkopling. Ettersom forsøk på å kontrollere og koordinere aktivitetar i institusjonelle omgjevnadar ofte leiar til konflikt og manglande legitimitet, blir element i strukturen fråkopla frå handling og frå kvarandre. Fordelen med dette er at trua på at formelle strukturar verker blir haldt åtskilt frå inkonsistens og avvik i tekniske aktivitetar. Ettersom integrasjon av strukturen i det daglege arbeidet blir unngått, får ein minimalt med konflikthar og ein organisasjon kan mobilisere støtte frå eit bredt spekter av ytre aktørar. Altså betyr dette at ei fråkopling gjer at organisasjonar kan oppretthalde standardiserte, legitime formelle strukturar, medan deira aktivitetar varierer i høve praktisk gjennomføring (Meyer og Rowan 1977:355-357). Det betyr at det utviklar seg to organisatoriske strukturar. Ein er den formelle organisasjon som lyer dei institusjonelle normene og som lett kan ta til seg ny mote eller lover, ved å reorganisere organisasjonskartet. Ein anna organisasjonsstruktur kan bli brukt i røynda, for å koordinere handling. Denne typen blir referert til som den uformelle organisasjonen. Dermed kan ein seie at den eine strukturen genererer handling, den andre ikkje. Slik fungerer myten som eit ferniss, som eit utstillingsvindaug utad, men utan å gi instrumentelle effektar. Ved å dele organisasjonsstrukturen inn i to kan organisasjonen dermed handtere inkonsistente forventingar og normer i omgjevnadane (Brunsson 2006:1-7).

### 2.3.3 Empiriske forventingar

Dei fire organisasjonsteoretiske perspektiva gir ulike forklaringsvariablar på kvifor aktørar og organisasjonar handlar som dei gjer. Utifrå desse kan ein skissere ulike forventingar om kva ein vil finne i ei analyse av det empiriske materialet, og slik spisse nokon forventingar til funn.

- Utifrå eit hierarkisk-instrumentelt perspektiv kan ein forvente at:

I sektorane har ein brukt sine hierarkiske posisjonar og formell organisasjonsstruktur systematisk for å fremje målet om eit betre vassmiljø. Miljøarbeidet blir styrt vertikalt med verkemiddela ein har i dei to sektorane, og regionale og nasjonale føringar vil vere retningsgivande for arbeidet med miljømåla. Men aktørane har avgrensa rasjonell kapasitet, og ei god gjennomføring av vassforskrifta er difor avhengig av at der ikkje er konflikt mellom ulike mål. I dette perspektivet kan ein dermed utleie forventingar om at vassdirektivstrukturen gjer at ein vil nå både trinn 3 og 4 i samordningsstigen, ein endrar praksis i eigen sektor og samordnar mot felles tiltak og mål. Men ettersom vassdirektivorganiseringa kjem som ein sekundærstruktur i tillegg til aktørane sitt hovudarbeid og primærtilknytning, kan ein likevel forvente at aktørane har ei sterkare tilknytning til sine respektive sektorar enn til vassdirektivarbeidet. I tillegg er vassdirektivorganiseringa spesialisert etter geografiprinsippet, medan aktørane sitt hovudarbeid er spesialisert etter sektorprinsippet, noko som gjer at ein vil kunne forvente at identitetar blir utfordra når aktørar bevegar seg frå ein setting til ein anna.

- Utifrå forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan ein forvente at:

I arbeidet med å iverksette direktivet så vil landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren ha delvis motstridande mål og interesser. I kva grad ein klarar å samordne sektorane vil vere påverka av forhandling og kompromiss mellom desse to. Vassdirektivet utfordrar maktgrunnlaget til sektorane, og rykkar i maktfordelinga mellom dei to. Difor vil dei motsette seg at vassdirektivet skal føre til endringar, og ein når ikkje trinn 3 og 4 i samordningstrappa, endring av miljøpraksis i eigen sektor og vidare samordning mot felles tiltak og mål. Ettersom strukturen legg til rette for samarbeid mellom forvalting og interesseorganisasjonar i landbruket, kan ein forvente at dei vil inngå i ein koalisjon der dei arbeider for å oppretthalde maktgrunnlaget til sektoren.

- Utifrå kulturperspektivet kan ein forvente at:

Dei kulturelle normene og verdiane som har prega landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren i deira formative år vil ha stor betydning for den vegen organisasjonen føl vidare. Ein vil handle etter logikken om det passande, og kople det ein oppfattar som forvaltingskulturen i sektoren og det som ein opplever som passande miljøtiltak. Sektorane vil nå trinn 3 i samordningstrappa ved å intensivere miljøinnsatsen i eigen sektor, men det vil bli brukt dei same verkemiddela og miljøtiltaka som før. Etersom landbrukssektoren i større grad bærer preg av frivilligheit og insentiv enn vass- og avløpssektoren vil dei tunge tiltaka i større grad vere retta mot vass- og avløpssektoren, og i mindre grad vere samordna slik at begge sektorane tek like mykje av byrden for direktivet. Interessesetningar mellom forvaltningstradisjonane i dei to sektorane gjer at felles tiltak og mål blir vanskeleg å oppnå, og at ein ikkje når trinn 4 i samordningstrappa.

- Utifrå eit myteperspektiv kan ein forvente at:

Det vil skje ei fråkopling mellom formell struktur og faktisk handling. Prosesskravet gjer at ein deltar i vassdirektivorganiseringa og slik får legitimitet frå andre som deltek. Men ettersom vassdirektivet gir spelerom for lokal tilpassing, og gjennomføring av tiltak er avhengig av frivillig samarbeid mellom sektorane, tek ein høgde for interessene til aktørar i omgjevnadane. Det betyr at vassdirektivorganiseringa blir fråkopla faktisk iverksetting av tiltak og samordning mellom sektorane, ved at tiltak er tilpassa bønder, forbrukarar og interesseorganisasjonar, uavhengig av kven som forureinar mest. Dette gjer at samordninga blir meir eit spel for galleriet, og eit symbol på kva som er effektiv utforming av ein organisasjon, men ikkje noko som fører til endring av åtferd i sektorane. I dette perspektivet kan ein dermed utleie forventingar om at ein berre når trinn 1 og to i samordningstrappa, ein deltek i ulike fora, får informasjon og kunnskap som igjen gir deliberasjon og ei språkleg endring, men utan at dette har nokon konsekvens for faktisk handling og måten ein samordnar på.

### **Eit dynamisk forhold mellom faktorar i perspektiva**

I eit transformativt perspektiv ser ein prosessar, effektar og implikasjonar av reformer som eit komplekst samspel mellom ytre og indre faktorar (Peters og Olsen 1996:197). Iverksettinga av vassdirektivet på kommunalt nivå i Norge kan i dette perspektivet ikkje berre karakteriserast som eit resultat av ei rasjonell instrumentell avgjersleåtferd. I ei breiare



tilnærming kan det forståast som at endring og heng saman med tilpassing til etablerte tradisjonar og press frå eksterne aktørar (Christensen et al. 2002:27). Endring av vassforvaltinga etter vassdirektivet kan sjåast som eit resultat av faktorar i dei ulike perspektiva samla, der arbeidet til sektorane med vassdirektivet er påverka av både endring av formell struktur, forhandling mellom aktørane, institusjonell tregheit og stivhengigheit og press frå omgjevnadane. Om ein ser på dynamikken mellom ulike faktorar i perspektiva kan ein tenkje seg at dei har ulike skjeringpunkt som på eit tidspunkt vil treffas og gi ei dynamisk påverknad på kvarandre. Til dømes, dersom ein organisasjon tek høgde for og tilpassar seg aktørar i sine omgjevnadar, kan det ha opphav i at organisasjonen historisk sett har hatt tradisjon for dette. Dersom kommunane fråkopljar struktur og handling kan dette vere på grunnlag av ein prosess der ein handlar stivhengig, ein er vane med å tilpasse seg visse aktørar og ynskjer å fortsette å arbeide på ein særskild måte. Samtidig vil mest truleg den formelle vassdirektivstrukturen ha ein påverknad på handlingsmønsteret til aktørane. Men i kor stor grad den leiar til endringar vil kanskje vere avhengig av maktforholdet mellom dei to sektorane, samt i kva grad forvaltingskulturen er mottakeleg for nye impulsar. Slik kan kulturelle faktorar kan modifisere effekten av formelle strukturar, men samtidig og støtte opp om strukturelle endringar, og til og med gjøre effekten av dei sterkare (Christensen et al. 2002:159-160).

## 3 Metode og datainnsamling

Critical reflection on method is one of the hallmarks of the discipline, separating the academic study of politics from political journalism (...). In short, without carefully designed research methods serious political science would be impossible (Burnham et al. 2004:1).

Føremålet med denne delen av oppgåva er å gjere greie for og reflektere rundt det metodiske rammeverket for oppgåva. Som sitatet ovanfor viser så er metoden det som gjer vitenskapleg arbeid vitenskapleg. Refleksjon kring metoden og ei nøyaktig attgiving av framgangsmåten for undersøkinga er difor særskilt viktig, for at det skal vere mogleg for andre å etterprøve arbeidet.

### 3.1 Forskingsspørsmålet

Sjølv om presise reglar for utveljing av eit forskingsspørsmål ikkje eksisterer, bør alle forskingsprosjekt innan samfunnsvitenskapen tilfredsstille to viktige kriterar. Først og fremst så bør problemstillinga vere av samfunnsmessig relevans. For det andre så bør eit forskingsprosjekt gi eit bidrag til litteraturen på feltet ein studerer (King et al. 1994:15). Ettersom dette er ei masteroppgåve så kan ein seie at den først har fagleg relevans. Sjølv om tema for oppgåva er vassforvaltning, så er hovudproblemstillinga av generell karakter, i form av at ein etterspør i kva grad ein klarar å samordne to sektorar. Samordningsproblematikken er relevant i forhold til spørsmål kring korleis ein best skal organisere seg i dagens samfunn, eit viktig forskingstema innan statsvitenskapen. Eg meiner at eg med denne oppgåva kan bidra med kunnskap som kan vere nyttig for samordning på andre felt, og at oppgåva dermed har fagleg relevans. Men samstundes krev og iverksettinga av vassdirektivet i Noreg ny kunnskap. Rapporten ”Vanddirektivet – Behov for kunnskap, kompetanse og kapasitet” (Thaulow og Solheim 2009) peikar på at vassdirektivet krev eit bredt spekter av fagdisiplinar for ei god kunnskapsbasert gjennomføring. Både naturfag og samfunnsfag trengs til dei forskjellige oppgåvene i direktivet, og tverrfagleg forskning og utvikling bør ha ei betydeleg rolle (Thaulow og Solheim 2009:6). WAPABAT prosjektet om iverksettinga av vassdirektivet som denne masteroppgåva er ein del av, har dette tverrfaglege fokuset med prosjektdeltakarar frå naturvitenskapleg og samfunnsfaglege disiplinar. Eg vil argumentere for at denne masteroppgåva innehar eit tema som gir viktig kunnskap som er etterspurt på lokalt, regionalt og statleg nivå, og som dermed kan seiast å ha samfunnsmessig relevans.

## 3.2 Forskingsdesign

Som forskingsdesign for oppgåva er casestudiet valt. Føremålet med undersøking blir då å utvikle ei heilskapleg forståing av caset som blir studert. Denne eininga ser ein dermed som unik og vitskapleg interessant i seg sjølv, utan at den nødvendigvis blir betrakta som ein del av eit større univers (Grønmo 2004:90). Men samtidig så er delvis målet å få fram kunnskap som kanskje kan overførast til eit liknande case (Gerring 2007:20). Det blir i studien brukt organisasjonsteori for å gi ulike perspektiv på prosessen med å samordne dei to sektorane. Dette gjer at studien kan seiast å vera ein teoretisk fortolkande casestudie. I slike studiar blir omgrep og teoretiske samanhengar brukt til å summere opp eller strukturere eit empirisk materiale, samt at vektlegginga av ulike sider ved eit casemateriale kan opne for fleire teoretiske tolkingar. Slik brukar ein teorien til å kaste lys over spesielle saker, og bidrar her til å få kunnskap om organisatorisk samordning (Andersen 1997:68). Eg meiner at dette forskingsdesignet er høveleg til å skaffe inngåande informasjon og kunnskap om arbeidet med å samordne landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren i arbeidet med vassdirektivet i dei to casekommunane. Samstundes vil eg vil argumentere for at caset kan bidra med erfaringar og innsikt som kanskje kan nyttast i arbeid med samordning i andre vassregionar. Caset er og relevant for meir enn vassforvaltning ettersom problemstillinga om samordning er av generell karakter. Denne innsikta kan peike utover det enkelte case, og gi kunnskap om organisatorisk samordning som kan vere nyttig for andre. Men eit slikt case som dette vil vere både tid og kontekstspesifikt, og truleg vil det ikkje vere mogleg å trekke absolutte slutningar som er gjeldande for andre case.

## 3.3 Forskingsprosessen

Forundersøkingar til arbeidet med oppgåva tok til våren 2012. Etter at temaet for oppgåva var bestemt, undersøkte eg kven det var som allereie forska på temaet. Eg fekk då kontakt med NIBR, og takka ja til å vere med på deira forskingsprosjekt. Dette samarbeidet har vore svært nyttig for meg, både i forhold til kunnskapsinnhenting om temaet og fordi eg har fått tilgang til deira kjeldemateriale. Samstundes har eg fått moglegheit til å bidra med intervju til deira prosjekt. Eg har slik fått eit større kjeldegrunnlag enn eg ville ha hatt dersom eg hadde jobba aleine, av tidsmessige årsaker. Dette betyr at ni av intervjuet som ligg til grunn for oppgåva er utførde av NIBR våren og hausten 2012, før eg byrja arbeidet med oppgåva for fullt. Deira kjeldemateriale er svært og spenner frå lokalt til europeisk nivå, og dekkjer alle sektorar og myndigheiter som er berørt av vassforskrifta. Eg har valt å fokusere på iverksettinga i to

sektorar på kommunalt nivå. Av dei intervjua som er utførte av NIBR har eg difor valt ut ni til bruk i oppgåva, fordi dei omhandlar landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren. Sju av dei resterande intervjua er heilt og fullt utførde av meg, medan dei to siste er utført saman med NIBR. Undervegs i prosessen har eg og leita fram til dei dokumenta som er relevant å bruke til å belyse problemstillinga.

I byrjinga av januar 2013 starta prosessen med å leite opp dei som ville vere relevante å intervjuje, og 15. januar sendte eg e-post til desse. I e-posten opplyst eg om masteroppgåva og WAPABAT prosjektet, og informerte om at eg kom til å ringe dei etter nokre dagar for å høyre om dei ville la seg intervjuje. 17. og 18. januar ringte eg desse for å avtale intervju. Eg fekk positiv respons av alle, og intervjua blei gjennomført som telefonintervju 22. - 31. januar. Intervjua blei gjennomførte som telefonintervju fordi NIBR ynskte å vere med på intervjuet, og ikkje hadde tid til å reise dit respondentane var. Dei fekk opplyst at dei ville bli anonymisert så godt det let seg gjere, og at ved bruk av sitat så ville ein sende e-post med førespurnad om sitatet kunne brukast. Etersom eg gjekk under WAPABAT prosjektet så var det ikkje naudsynt for meg å melde inn til NSD på førehand, då dette allereie var gjort av NIBR. Før intervjua blei det utforma intervjuguide som utgjekk frå dei teoretiske forventingane. Intervjuguiden utgjekk frå den generaliserte intervjuguiden til WAPABAT. Interesseorganisasjonane fekk omtrent like spørsmål, med spesialtilpassa spørsmål i forhold til kva sektor dei representerte, medan fylkesmannen si landbruksavdeling fekk ein eigen intervjuguide. Dei resterande intervjua er utførte av NIBR, og også desse fekk spørsmål utleia av den generaliserte guiden. Som vedlegg 1 i oppgåva ligg delar av den generaliserte, ettersom den best speglar kva type spørsmål som har blitt stilt til alle av respondentane. Alle intervjua blei utført som semistrukturerte intervju. Slik fekk ein ofte interessant informasjon som ein ikkje visste at ein var ute etter, og ein blei satt i kontakt med andre som var relevante for oppgåve. Snøballmetoden blei brukt i eit tilfelle, der eg ved førespurnad om intervju blei satt i kontakt med andre som dei meinte var betre skikka til å svare på spørsmåla. Lengda på intervjua varierte mellom 10 min til 1,5 time. Dei aller fleste av NIBR sine intervju er det eg som har transkribert, gjennom arbeid som forskingsassistent. Intervju med interesseorganisasjonane er fullt og heil utført av meg, ved at eg kontakta dei, laga intervjuguide, utførte intervju og transkriberte.

### 3.4 Kjeldegrunnlaget

Eit kvart grunnlag for informasjon om samfunnsmessige forhold kan betraktas som ei kjelde. Kva slags kjelder som skal brukas i ei bestemt studie er avhengig av kva type informasjon som skal inngå i studien, kva kjelder som skal bidra med denne informasjonen og kva kjelder som er tilgjengelege for den aktuelle studien (Grønmo 2004:119). Kjeldegrunnlaget for denne studien er hovudsakleg semistrukturerte intervju med respondentar. I tillegg er relevante dokument blitt granska, for å supplere med skriftleg informasjon der det var behov for det. Bruk av skriven tekst kan kome inn i kvalitativ samfunnsvitskaplege studiar ved at ein les eit skriftleg materiale og gjer bruk av det i analysen og rapport i den grad ein finn at det er med på å kaste lys over problemstillinga. I vid forstand kan dette kallas ei dokumentanalyse (Repstad 1993:77). Dokumenta som blir brukt i oppgåva blir dermed brukt som bakgrunnsinformasjon eller som empiri i analysen. Desse skrivne kjeldene er i stor grad blitt lasta ned frå offentlege heimesider, medan nokon har blitt tilsendt frå respondentane i forkant og etterkant av intervju. Dette er særskilt tiltaksplanar, forvaltingsplanar og regionale miljøprogram som har blitt brukt som empiri. I tillegg har høyringsuttalar og rapportar blitt studert. Ei utfordring ved å bruke dokument som kjelder er objektivitet. Eit dokument er aldri heilt objektivt, og ein kan tenke seg at til dømes dei regionale miljøprogramma vil vere farga av landbruksinteresser, medan tiltaksplanar frå vassdirektivprosessen vil spegle dei forskjellige interessene som skal samanfatast til eit dokument. Dokumenta vil og mest truleg bli lest forskjellige av ulike aktørar og forskarar, alt ettersom kva analytiske briller ein vel å ta på. Men ved å kombinere informasjonen i dokumenta med intervju så prøver eg å få fram det som faktisk skjer. Denne metodetriangleringa gir eit bredt bilete av iverksettinga av vassdirektivet. Slik kan ein få innsikt i korleis prosessen føregår på papiret, samtidig som intervju fangar opp kva som aktørane meiner faktisk skjer. Ettersom eg er ute etter å sjå på instrumentelle og institusjonelle faktorar i iverksettinga av direktivet meiner eg at ein kombinasjon av dokumentanalyse og intervju er godt eigna til å svare på problemstillinga. Slik kan eg få kunnskap om strukturelle og organisatoriske trekk, samt med intervju få innsikt aktørane holdningar, kultur og korleis dei meiner at iverksettinga føregår.

Som regel er informantar valde fordi nettopp dei er velinformerte og ein antek at dei har inngåande kjennskap om dei saker og samanhengar som intervjuet skal belyse (Andersen 2006:282). Det er difor kommunalt tilsette i landbruk- og vass- og avløpssektoren, kommunepolitikarar, interesseorganisasjonar, og fylkesmannen si landbruksavdeling som har

kjennskap til vassdirektivprosessen har blitt intervjuet. Deira eiga subjektive oppleving gir viktige inntak til å forstå, tolke og forklare hendingar og prosessar med utgangspunkt i samanhengar der dei intervjuet inngår (Andersen 2006:282). For å få godt fram intervjuobjekta sine meiningar har det blitt brukt semistrukturerte intervju. Det betyr at forskaren har ei liste med spørsmål med relativt spesifikke tema, ein intervjuguide. Respondenten har stor fridom i korleis han kan velje å svare på spørsmålet. Spørsmåla blir ikkje nødvendigvis stilt i den rekkefølga dei står i intervjuguiden, og tilleggsspørsmål kan bli stilt dersom forskaren ynskjer, basert på det respondenten seier/ikkje seier. Men stort sett så blir alle spørsmål i intervjuguiden stilt til alle respondentane (Bryman 2004:438). I dei intervjuet som er utført av meg var intervjuguiden tilpassa sektor og myndighetsnivå. Dette var naudsynt for å få fram den informasjonen eg ynskja. Som eg skriv i avsnitt 3.3 så er dei intervjuet som er utførde av meg er tatt via telefon. Forsking viser at det er små forskjellar mellom svara ein får når stiller spørsmåla på telefonen i staden for ansikt til ansikt. Men likevel har det sine negative sider ved at det er lettare for respondenten å avslutte intervjuet, og ein har ikkje moglegheit til å observere kroppsspråk, for å sjå korleis respondenten reagerer fysisk på spørsmålet som blir stilt (Bryman 2004:457). Men eg vil argumentere for at dei positive sidene ved telefonintervju vog meir enn dei negative. Å gjennomføre intervjuet via telefon medverka til at intervjuet blei konkrete og presise, og gjorde det mogleg å utføre intervju med respondentar som kanskje ikkje elles ville ha tatt seg tid til å bli intervjuet. Spesielt intervjuet med interesseorganisasjonane var vanskeleg å få til, då desse måtte gjennomførast når respondentane var på jobb, i ein jobb som ikkje var relatert til den posisjonen eg intervjuet om. Dette gjorde at ein kunne bruke fleire dagar på å få tak i dei som ein allereie hadde avtala intervju med. Difor var telefonintervju egna til denne type intervju, då det gjorde meg fleksibel i høve tidspunkt for gjennomføring av intervjuet.

Det var viktig i denne intervjusituasjonen at eg som forskar var aktiv. Det er i ein slik samanheng at uttrykket aktiv samtaleprega intervju blir brukt. Aktiv betyr at forskaren kontinuerleg søker å utnytte intervjusituasjonen til å prøve ut eigne føresetnadar så vel som føresetnadar for informantens sine observasjonar, skildringar og vurderingar. Intervjuaren skal vere lyttande, men samtidig ta initiativ utan å overstyre eller leie svara i ein bestemt retning (Andersen 2006:280) Intervjuet eg utførde med interesseorganisasjonane var med respondentar som i utgangspunktet var lite interesserte i å bli intervjuet. Det betydde at dei ofte svara kort for at intervjuet skulle gå raskare, noko som og var lettare når det blei gjennomført som telefonintervju. Derfor var det viktig at eg aktivt følgde opp spørsmåla og

svara slik det passa seg, for å få dei til utdjupe svara sine. Det var og viktig å vere fleksibel i høve rekkefølga på spørsmåla. Eg tilpassa rekkefølga på spørsmåla alt ettersom kva tema respondenten kom inn på, og kor positiv eller negativ han var til spørsmåla som blei stilte. Dette gjaldt spesielt litt kritiske spørsmål, der ein måtte sjå an respondent i høve kor villig han var til å svare. I samband med dette var det ei fin erfaring å gjennomføre nokre av intervjua saman med ein forskar, då eg slik lærte mykje om korleis ein best kan gjennomføre eit intervju. Spesielt nyttig var det i forhold til kva spørsmål ein skal stille først og korleis få god flyt i intervjuet.

### **3.5 Styrkar og svakheiter ved det metodiske opplegget**

For å vurdere kvaliteten på eit forskingsdesign kan ein ta utgangspunkt i to overordna kriterium for kvalitetsvurderingar, reliabilitet og validitet. Med reliabilitet meinast datamaterialet si pålitelegheit. Denne pålitelegheita kjem til uttrykk ved at ein får identiske data dersom ein brukar det same undersøkingsopplegget ved ulike innsamlingar av data om dei same fenomena. Dess meir dei ulike innsamlingane samsvarar, dess høgare er reliabiliteten. Validitet dreiar seg om datamaterialet si gyldigheit for dei problemstillingane som skal belysast. Validiteten er høg dersom undersøkingsopplegget og datainnsamlinga resulterer i data som er relevante for problemstillinga. Validiteten er slik eit uttrykk for kor godt det faktiske datamateriale svarar til forskaren sine intensjonar med undersøkingsopplegget og datainnsamlinga (Grønmo 2004:220-221). Ein kan skilje mellom måle-, indre- og ytre validitet. Casestudiet blir generelt rekna som lite eigne for generalisering (ytre validitet), og truleg vil ein ikkje kunne trekke absolutte slutningar som er gjeldande for andre case. Men som sagt i avsnitt 3.2 så vil eg argumentere for at caset kan bidra med erfaringar og innsikt som kanskje kan nyttast i arbeid med samordning i andre vassregionar, samt gi kunnskap om organisatorisk samordning generelt som kan vere nyttig for andre.

Ettersom oppgåva er meir deskriptiv enn eit forsøk på å etablere eit kausalt forhold, er ikkje indre validitet relevant å diskutere. Målevaliditet omhandlar derimot om det som blir studert blir operasjonalisert på ein god måte (Yin 2009:40). I denne oppgåva er føremålet å undersøke i kva grad ein har klarar å samordne to sektorar. Samordning er eit vidt omgrep, og

eg har difor operasjonalisert omgrepet i ei samordningstrapp. Dette er for å gjere analysen lettare og meir oversiktleg for meg sjølv, men og samstundes betre kunne vise lesaren nøyaktig kva eg leitar etter i undersøkinga. I denne oppgåva vil eg difor argumentere for at denne operasjonaliseringa er føremålstenleg og at målevaliditeten er god. At eg er med på forskingsprosjektet WAPABAT gjer at størrelsen på kjeldematerialet er større enn kva det ville ha vore dersom eg hadde gjort undersøkinga aleine. Dette styrkar validiteten, då eg har eit betre grunnlag for å svare på problemstillinga og mine intensjonar med undersøkingsopplegget. Deira innsikt i kva casekommunar ein burde velje har og vore verdifull, då den baserar seg på omfattande undersøkingar for å finne kommunar der ein har kome eit stykke på veg med iverksettinga. Men samstundes er kjeldemateriale ein har på landbrukssektoren noko større enn på vass- og avløpssektoren, noko som kan seiast å svekke validiteten, då ein i større grad vil få tilgang til landbruket sine synspunkt. Men samstundes er ikkje skilnaden så stor at ein ikkje får nok informasjon om begge sektorane. Landbrukssektoren er ein stor sektor då dei har ei mengde med interesseorganisasjonar. I tillegg så er myndigheit i høve miljøtiltak innan landbruket delt mellom fylkesmannen si landbruksavdeling og kommunane. At det er fleire intervju frå landbrukssektoren blir dermed eit bilete på størrelsen på sektoren, samt ulikskapane mellom sektorane.

Å skulle etterprøve eit casestudiet kan vere vanskeleg, og forskingsdesignet har vore kjend for å score dårleg på reliabilitet (Yin 2009:45). Då oppgåva i stor grad baserar seg på semistrukturerte intervju vil det vere vanskeleg å kopiere intervjusituasjonen nøyaktig. Undervegs i samtalen så blei spørsmåla stilte slik som det passa seg i det einskilde intervjuet, og oppfølgingsspørsmål som ikkje er i intervjuguiden blei stilt. Dette vil vere vanskeleg å etterprøve for ein anna forskar. Samstundes gir semistrukturerte intervju rom for tolkingar og vurdering av informantane sine utsegn, og ulike forskarar vil truleg tolke det same materialet på ulike måtar. For å forsøke å betre reliabiliteten er det difor gjort greie for forskingsprosessen så nøyaktig som mogleg i avsnitt 3.3. I tillegg er det gitt namn til dei ulike intervjuar som referert til, slik at lesaren sjå kor mange intervju som blir brukt. Slik viser eg at oppgåva er basert på ei rekke intervju og synspunkt frå ulike personar. Ved å bruke direkte sitat så betrar ein og reliabiliteten og validiteten til oppgåva, då det viser korleis eg tolkar intervjuar og kvar eg tek mine resonnement ifrå. Men på grunn av omsyn til personvernet så har personane som blei intervjuar blitt anonymiserte, noko som igjen gjer det å skulle etterprøve intervjuar vanskeleg. Intervjuar har blitt merka med namn på posisjon og kva sektor dei tilhøyrar, men namn på kommune eller fylkeskommune vil ikkje bli nemnde. Føremålet



med å anonymisere intervjuobjekta er at det ikkje skal vere mogleg å spore tilbake til den personen som har blitt intervjuet. Men likevel vil det ikkje vere fullstendig umogleg å finne tilbake til respondentane, på grunn av ulike referansar til dokument som har blitt studert samt anna informasjon i oppgåva. Difor har det blitt sendt sitatsjekk til dei av respondentane eg har brukt direkte sitat frå. Nokre av desse ytra ynskjer om endringar, og eg har etterkomme deira forslag til endringar.

<b>Aktørar</b>	<b>Tal på intervju</b>
<b>Kommunalt tilsette - landbruk</b>	<b>2</b>
<b>Kommunalt tilsette - vass- og avløp</b>	<b>4</b>
<b>Politikar - kommunalt nivå</b>	<b>2</b>
<b>Interesseorganisasjonar - vass- og avløp</b>	<b>3</b>
<b>Interesseorganisasjonar - landbruk</b>	<b>5</b>
<b>Fylkesmannens landbruksavdeling</b>	<b>2</b>
<b>Administrator</b>	<b>1</b>
<b>Totalt</b>	<b>19</b>

Figur 3 - Oversikt over intervju.

# 4 Iverksetting av vassdirektivet

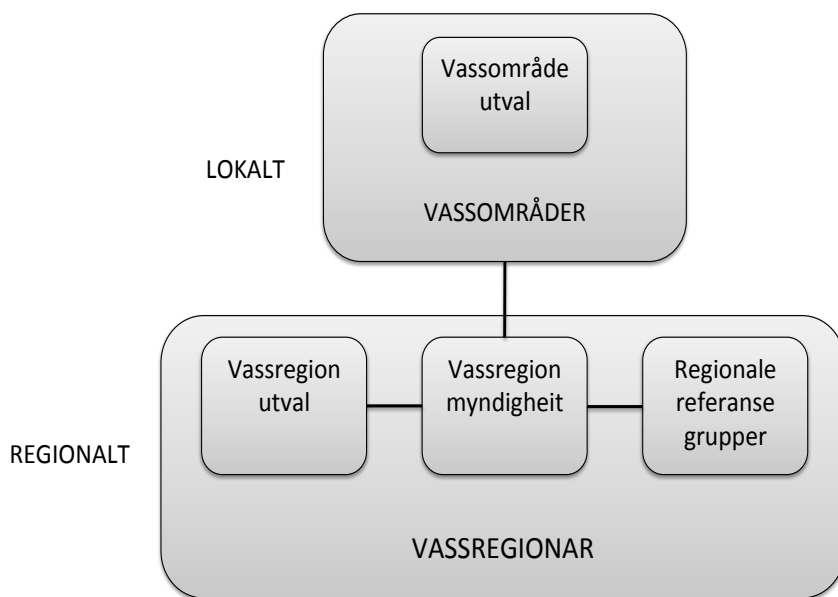
## 4.1 Frå EU-direktiv til vassforskrift

Vassdirektivet har heimel i artikkel 175 (1) i Romatraktaten, og skal bidra til EU når sine mål på miljøområdet. Ei rekke direktiv og internasjonale konvensjonar er fastsatt med formål om å beskytte vatn og vassmiljø. Rammedirektiv dannar ei overbygning for alle desse, og fastlegg rammene for korleis forvaltinga av vatn skal skje innanfor det europeiske fellesskapet. Men det er eit minimumsdirektiv, og det einskilde land står fritt til å innføre strengare krav eller eit høgare ambisjonsnivå enn direktivet (Hovik 2011). I Noreg blei det på nasjonalt nivå blei det etablert ei departementsgruppe og ei direktoratsgruppe, som skal fungere som nasjonale samordningsarenaer. I tillegg er det ei nasjonal referansegruppe der aktuelle organisasjonar, bedrifter og andre interessentar er representert. Det er Miljøverndepartementet (MD) som er nasjonalt ansvarlig for direktivet, noko som blei bestemt etter ein lengre dragkamp med Olje- og energidepartementet om kven som skulle ha denne myndigheita (Hovik og Stokke 2004; Indset og Stokke 2012). Miljøverndepartementet leiar og departementsgruppa, medan Direktoratet for naturforvaltning koordinerer mykje av den konkrete gjennomføringa av vassforskrifta, og er mellom anna leiar av direktoratsgruppa (Indset og Stokke 2012). Det var på eit møte i MD 10. April 2000 at ein bestemte at det skulle opprettast ei direktoratsgruppe. Denne gruppa fekk i oppdrag å føreslå korleis direktivet skulle implementerast i Noreg, samt utgreie konsekvensane av å implementere direktivet. Etatar som har delteke i direktoratsgruppa er Direktoratet for naturforvaltning, Norges vassdrags- og energidirektorat, Statens forurensningstilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, Folkehelsa, Fiskeridirektoratet, Kystdirektoratet, Kystdirektoratet og landbruksmyndigheitene representert ved Landbruksdepartementet (Direktoratsgruppa 2001).

I 2006 blei det dermed vedtatt ei vassforvaltingsforskrift, med verknad frå 1. januar 2007. Forskrift om rammer for vassforvaltning beskriv korleis arbeidet med ei heilskapleg vassforvaltning skal gjennomførast i Noreg (Fylkesmannen i Buskerud 2009a). I høve inndeling og organisering i nedbørsfeltdistrikt så sto Noreg relativt fritt til å bestemme korleis dette skulle gjerast, så lenge det var nedbørsfeltgrenser som avgrensa inndelinga. Det blei ikkje stilt krav til tal på nedbørsfeltdistrikt eller kva størrelse dei skulle ha. Noreg skulle sjølv sørge for hensiktsmessige administrative ordningar, samt bestemme kven som skulle vera

ansvarleg myndigheit innanfor kvar nedbørsfelt-distrikt, slik at krava i rammedirektivet blei oppfylt (Direktoratsgruppa 2001). Med vassforskrifta valde ein å dele landet inn i 11 vassregionar, i tillegg til fem internasjonale regionar delt med Sverige og Finland. Desse regionane er uavhengige av tradisjonelle fylkes- og kommunegrenser, men er inndelt etter nedbørsfelt. I kvar av vassregionane er ein av fylkeskommunane i regionen utpeika som vassregionmyndigheit. Vassregionmyndigheita har ansvar for sin respektive vassregion, skal koordinere arbeidet med å gjennomføre oppgåvene som følgjer av vassforskrifta og opprette og leie eit vassregionutval (VRU). Dette utvalet skal bestå av representantar for vassregionmyndigheita samt dei andre fylkeskommunane i vassregionen, fylkesmannsembete, samt andre statlege sektormyndigheitar, kommunar og andre som vassdirektivet vedkjem. Kvar vassregion har ei referansegruppe, der ein kan finne eit breitt spekter av næringar og interessegrupper. Innan kvar vassregion skal det utarbeidas ein sektorovergripande regional forvaltingsplan med tiltaksprogram (Hanssen et al. 2012a:319) .

Vassregionane er gruppert inn i om lag 105 vassområder. Sjølv om det finnes ei kartografisk inndeling som omfattar heile landet, er det store variasjonar i korleis desse arbeider og er organisert. Ikkje alle vassområder er operative enda, og medan nokon har ein fast koordinator så manglar andre ein slik. Kvart vassområde blir leia av eit vassområdeutval og eller/ ei arbeidsgruppe. I desse utvala er det kommunane som har leiarrolla, og det er lagt opp til at ein skal kunne bygge på eksisterande samarbeidsformer mellom kommunar som ligg rundt same innsjø eller vassdrag. Dermed er det lause føringar for korleis ein kan organisere seg på lokalt nivå, medan det på regionalt nivå ligg faste føringar for organisering. Alle relevante myndigheitar og andre interesserte kan delta i vassområdeutvalet, og ofte er næringar og frivillig sektor, som Bondelaget, brukseigarforeningar (vasskraft), energiselskap og jeger- og sportsfiskelag representert. Desse lokale utvala har som hovudoppgåve å sikre lokal forankring, ved å bidra til å skaffe lokal kunnskap og lokalt genererte miljøtiltak (Hanssen et al. 2012a:319). Arbeidet i desse vassområde dannar grunnlaget for VRU sitt arbeid med regionale, sektorovergripande vassforvaltingsplaner og tiltaksprogram.



Figur 4 - Oversikt over vassdirektivorganiseringa på lokalt og regionalt nivå.

Samansetninga av vassområdeutvalet er altså fleksibelt og avhengig av problemstillinga i det enkelte vassområde, og av eventuelle samarbeid som finnes frå før. Figuren 3 viser difor ikkje dei forskjellige samarbeidsformene ein kan finne i dei ulike vassområda. Men i avsnitt 4.5 i oppgåva blir organiseringa lokalt i dei vassområda som er aktuelle i oppgåva skildra. Som grunnlag for arbeidet med forvaltingsplan og tiltaksprogram stiller forskrifta krav om at den økologiske tilstanden i vassførekomstane skal overvakast og klassifiserast. Vassforskrifta pålegg VRU å utarbeide miljømål ut ifrå eit kunnskapsgrunnlag basert på karakterisering og analyser. Karakteriseringa går ut på å beskrive vassførekomsten med dei respektive påverknadane, og vurdere risikoen for at ein ikkje når tilfredsstillande miljøforhold ved planperiodens slutt. Vassførekomstane blir då klassifisert inn i tre grupper: *risiko*, *mogleg risiko* og *ingen risiko* (Hanssen et al. 2012a:319) .

Sektormyndigheiter, fylkeskommunar og kommunar har innanfor sine ansvarsområder ansvaret for å utgreie forslag til typar tiltak, samt premissane for fastsetting av miljømål. Den myndigheita som har ansvaret for å treffe vedtak om tiltak blir såleis og den sentrale premissleverandør innanfor sitt ansvarsområde ved utarbeiding av planar og program etter forskrifta. Endeleg avgjersle om gjennomføring av tiltak vil skje i etterkant av vedtatt forvaltningsplan og tas på vanleg måte av ansvarleg myndigheit etter relevant lovgiving. I første planleggingsfase som gjekk frå 2007 til 2009 blei det valt ut 29 lokale vassområder, fordelt på dei då 9 vassregionane. Desse vassområdar var då pilotar – forsøksområder for

implementeringen av direktivet. Andre planleggingsfase blei satt i gang i 2010, og skal vare til 2015. Dei resterenda vassområda i Noreg starta då opp sin planleggingsfase, samtidig som forvaltingsplanane for dei 29 pilotområda skulle iverksettas og rulleras (Indset et al. 2010:26).

## 4.2 Landbrukssektoren

Landbruket blir rekna som den tredje største forureiningskjelda til vatn i Noreg. Spesielt gjeld dette avrenning frå nærings salt – fosfor og nitrogen, partiklar og bakteriar frå landbruksareal. Avrenning av nærings saltet kan føre til overgjødsling (eutrofiering), som igjen kan gi attgroing, nedslamming av botnen og redusert sikt i vassmassane. Dette kan gi auka nedbryting av biologisk materiale som kan føre til oksygenmangel. Resultatet blir redusert biologisk mangfald og hyppigare oppblomstring av giftalgar. Denne forureininga skjer hovudsakleg gjennom avrenning frå landbruksareal, som resultat av dårleg eller feil gjødsling, haustpløying, via naturleg erosjon og liknande. Bruken av plantevernmidlar er og ei potensiell kjelde for forureining, men blir ikkje nemnd særskilt i forhold til vassforvaltning eller i oppfølging av direktivet. Aktuelle miljøtiltak for å redusere denne avrenningen er mellom anna endra jordarbeiding (ikkje haustpløye og kornåker på stubb over vinteren), meir optimal gjødsling, anlegging av fangdammar og vegetasjonssoner langs vassdrag. Ettersom landbruket og er brukarar av vatn til vatning, er næringa også sjølv interessert i reint og stabil tilgang på vatn (Hovik 2011).

Sjølv om landbruket er ei privat næring er den omfatta av ei mengde med offentlege reglar og støtteordningar, og det blir lagt stort vekt på bruk insentiv og frivillige ordningar (Hanssen et al. 2012a:328-329). Forureining i form av avrenning frå landbruksareal er i motsetnad til vass- og avløpssektoren friteke frå forureiningslova. Avrenning er dermed eit resultat av avgjersler tatt av den einskilde bonde, knyta til gjødsling. Den viktigaste avgjersleprosessen for å hindre avrenning er utforming og vedtak av dei regionale miljøprogramma (RMP). Undersøkinga av regionale miljøprogram vil difor vere viktig i denne studien. Tiltak mot avrenning er i stort grad avhengig av at private aktørar – dei einskilde gardbrukarane vel å søke om midlar frå dei regionale programma, og at desse søknadane blir godkjente av kommunen. I forbindelse med landbruksoppgjeret fordeles overføringa til landbruket til ulike føremål, og ein del av pengane blir satt av til regionale miljøprogram, medan ein annan del går til særlege miljøtiltak i landbruket (SMIL). Avrenning til vassdrag er eit av fleire

miljøtema og målområder desse regionale miljøprogramma kan rettas inn mot. Det nasjonale miljøprogrammet legg og viktige rammer for dei regionale programma, i den forstand at dette definerer dei miljøtema og målområder dei regionale miljøprogramma kan rettas inn mot. Det er fylkesmannen som har ansvar for å utarbeide dei regionale miljøprogramma, og å etablere tilskotsordningar som ivareteke dei miljøtema som er sterkast representert i fylket. Arbeidet skal vere basert på openheit og dialog, og difor deltek Norges Bondelag og Norges bonde- og småbrukarlag i prosessen med utforminga av RMP, i tillegg til andre interessentar og kommunar (Hovik 2011). Statens landbruksforvaltning oppsummerte i 2006 at både næringsorganisasjonar, kommunar og miljøvernmyndigheiter hadde vore involvert i utarbeidinga av dei første regionale miljøprogramma, men etterlyste sterkare involvering frå andre som vassforskrifta vedkjem (Statens Landbruksforvaltning 2006:54).

Det er kommunen som er vedtaksmyndigheit for RMP tilskot. Men kommunen forvaltar og SMIL, som har som føremål å ivareta kulturlandskap og redusere forureininga frå landbruket. Alle som driv landbrukseigendomar kan søke, og det er kommunane som avgjer tilskota. I tillegg finnes det ei rekke andre lovar, reglar og verkemiddel som kan brukast for å avgrense forureining frå jordbruket. Ein har mellom anna forureiningsforskriftas kapittel 4 om bakkeplanering, forskrift om gjødselplanlegging og forskrift om gjødselvarer av organisk opphav. Vidare blir det stilt krav til når ein har lov til å spreie husdyrgjødsel samt forskrift om miljøplan som seier at alle føretak som får produksjonstilskot skal ha ein miljøplan. Forskrift om produksjonstilskot i jordbruket stiller miljøkrav som skal hindre inngrep som er av betydning for kulturlandskapet, sikre vegetasjonssoner langs vassdrag og opnar for at fylkesmannen kan fastsette lokale forskrifter om jordarbeiding (som forbod mot haustpløying) (Hovik 2011).

I maktutgreiinga som gjekk frå 1972 til 1982 blei landbruket peika på som ein lite internasjonalt orientert sektor prega av sterke særinteresser. Det blei i den forbindelse utarbeida ei segmenteringshypotese, som gjekk ut på at politikken på fleire områder er eit resultat av særinteressene som har blitt fremja på avgjerslearenaer dominert av sektorrepresentantar. I landbruket har det over tid blitt oppretta eit stort tal avgjerslearenaer der sektoren sine representantar kan delta i utforminga og forvaltinga av politikken. Døme på dette er jordbruksforhandlingar, offentlege råd og utval, delegert myndigheit til næringsorganisasjonar, tette nettverk og stor mobilitet av personar mellom organisasjonane i sektoren (Veggeland 2000). Men i ettertid har fleire stilt seg tvilande til om problemet i realiteten var

så stort som det blei antyda i Maktutgreiinga, sia hypotesen i liten grad har blitt konfrontert med og bekrefta av empiriske funn (Nordby 1994). I tillegg har dei institusjonelle rammene for utforming av landbrukspolitikk er på slutten av 1990-tallet mindre sektorspesifikke enn kva dei var på slutten av 1970-tallet (Veggeland 2000).

### **4.3 Vass- og avløpssektoren**

Vass- og avløpssektoren blir ofte karakterisert som ”notoriously compartmentalized into specialities devoted to different aspects of water management” (Hovik et al. 2012). Det er ein relativt lukka og vertikalt organisert sektor, og har blitt beskrive som teknologisk og strengt regulert. Nasjonale og internasjonale standardar regulerer sektoren, som blir dominert av ein ingeniørprofesjon med sine reglar og normer (Hovik et al. 2012:18-19). Forskrift om kommunale vass- og avløpsgebyr angir at drift og investeringar i kommunale vass- og avløpsverk skal baseras på brukarbetaling og sjølvkostprinsippet. Kommunane er ikkje pålagt full kostnadsdekning gjennom gebyr, men intensjonen er at brukarane av tenestene i kommunen fullt ut skal dekke alle kostnadar i forbindelse med vass- og avløpsanlegg. Dei private anlegga blir ikkje berørt av denne forskrifta. Under dagens sjølvkostregime kan i prinsippet alle kostnadar ved drift og investering av kommunale vass- og avløpsanlegg dekkes inn via vass- og avløpsgebyret. Slik sett gir ikkje sjølvkostprinsippet insentiv til å effektivisere eiga drift, fordi den økonomiske gevinsten av effektivisering vil tilfalla brukarane. Staten har lagt opp til at vass- og avløpssektoren skal fortsette å vere sjølvfinansierande gjennom brukarbetalingar, blant anna med bakgrunn i forureiningsprinsippet om at forureinar betalar. Med det kan vere grunn til å tru at det i noko grad vil vere slik at kommunar gjennom politiske avgjersler, av omsyn til gebyrnivået, har hatt for låge investeringar i sektoren (St.prp. nr. 64 (2003-2004):141-143).

Forureining frå avløpssektoren i form av avrenning frå kommunale avløpsanlegg og spreidd busetjing bidreg til utslepp av næringssalt og bakteriar til vassdrag. Dette fører til overgjødsling som påverkar miljøtilstanden i ei rekke vassførekomstar. Tematikken deles ofte inn i to. For det første er det utslepp frå kommunale avløpsanlegg, reinseanlegg og leidningsnett. Lekkasjar frå leidningsnettet og pumpestasjonar, sprengt kapasitet på leidningsnett og reinseanlegg, overfløyning og kapasitetsproblem i periodar med mykje nedbør, og anlegg med berre mekanisk reinsing bidrar kvar for seg og samla til forureining.

Ei rekke tiltak er aktuelle for å forbetre situasjonen. Døme på slike tiltak er utskifting av leidningsnett, sanering, oppgradering og/eller kapasitetsutviding av eksisterande reinseanlegg, bygging av fordrøyingsmagasin, lokal overvasshandtering m.m. For det andre er det utslepp frå spreidd busetjing, dvs. frå husstandar og hytter og mindre reinseanlegg. Forureining skyldas summen av utslepp frå mindre anlegg med for dårleg reinseeffekt. Aktuelle tiltak er enten å bygge ut det kommunale avløpsnettet og pålegge tilkopling til dette, eller å stille strengare krav til dei lokale reinseanlegga (Hovik 2011).

Miljøverndepartementet, Klima- og forurensingsdirektoratet, fylkesmannen og kommunane er forureiningsmyndigheit og har forvaltingsansvar i forhold til avløp frå husholdningar. Men det er først og fremst kommunane og fylkesmennene som behandlar enkeltsakar. Utslepp av avløpsvatn er regulert gjennom forureiningsloven og forureiningsforskrifta. Kommunen er forureiningsmyndigheit for utslepp frå enkeltanlegg (spedt busetjing) og for mindre anlegg. Fylkesmannen er forureiningsmyndigheit for større anlegg. Det kreves utsleppstillatelse for alle utslepp. Kommunen kan vedta eigne lokale forskrifter, også forskrift om opprydding i avløp frå spreidd busetjing, og i samsvar med Plan- og bygningslova pålegge private husstandar å kople seg på det kommunale avløpsanlegget (Hovik 2011).

#### **4.4 Iverksetting av direktivet på lokalt nivå**

Gjennomføringa av vassdirektivet i norsk forvaltning legg opp til at mykje viktig arbeid skal skje lokalt. Kommunane har ei førande rolle i arbeidet med iverksetjinga av direktivet, og deira deltaking og arbeid er avgjerande for å få til ein heilskapleg vassforvaltning (Indset et al. 2010:13). Mange av kompromissa, samordninga og den endelege tilpassinga av politiske vedtak i høve direktivet skjer til slutt i kommunen. Kommunane må delta som ein av hovudaktørane i VRU, både for å kartlegge miljøtilstanden, og for å bidra til analysedelen av kva tiltak som må gjennomførast for å nå målet om eit godt vassmiljø. Kommunane skal sørge for tiltaksutgreiing innanfor eigne ansvarsområder, på same måte som dei andre sektormyndigheitene i VRU. Dette gjeld mellom anna innan drikkevassforsyning, kommunalt avløp og utslepp frå spreidd busetjing, utslepp og avrenning frå landbruket, fornuftig og bærekraftig arealbruk og ikkje-konsesjonspliktig småkraft. Kommunen er og ein sentral deltakar i vassområdeutvalet, og utførande myndigheit på fleire områder som omhandlar vatn; landbruk, miljø, vass- og avløp, forureining og arealbruk. På desse områda har kommunen enten eigne verkemiddel og/eller fått delegert verkemiddel frå statleg myndigheit



(Direktorat for naturforvaltning 2010). Direktivet er ikkje gjennomført som ei sjølvstendig lov, men som ei forskrift med heimel i tre ulike lover; plan- og bygningsloven (PBL), forureiningslova og vassressurslova. Mange av utfordringane til samordning som er kopla til arealbruk og naturressursforvaltning er i mange land forsøkt løyst gjennom lokal og regional planlegging. I Noreg er dette institusjonalisert gjennom PBL, og det er for å sikre medverknad og samråd at ein har bestemt at forvaltningsplanane etter forskrifta skal ha heimel i PBL. Lova har ambisjonar om samordning av ulike sektorar og interesser gjennom planlegging. Dermed er tanken bak vassforskrifta at forvaltningsplanane med tilhøyrande tiltaksprogram skal leggest til grunn for alle relevante avgjerder i sektorar og kommunar som berører vassmiljøet. Men dagens ansvarsfordeling i høve lov og verkemiddel skal ligge fast, og det er få legale og økonomiske verkemiddel til å gjennomføre vassforskrifta og forvaltningsplanar. Ein er dermed avhengig av å oppnå konsensus og forpliktande samarbeid mellom sektorane. I Noreg er det mange og sterke tradisjonar knytt til bruk av vassressursane. Dersom dei involverte brukarane manglar ei felles problemforståing og årsaksforhold, eller har motsetningsfylte interesser og preferansar, kan det vere vanskeleg å oppnå einigheit (Indset og Stokke 2012).

## **4.5 Casekommunane si deltaking inn i vassdirektivprosessen**

Begge dei to kommunane som er valde som case er ein del av Vest-Viken vassregion, som dekker heile Buskerud og Vestfold, store delar av Telemark, delar av Oppland og mindre områder i Hordaland, Sogn og Fjordane, Aust-Agder og Akershus. Fire av desse fylkeskommunane er aktive i vassregionen, fordi ein stor del av deira areal ligg under vassregionen. Dette er Oppland, Vestfold, Telemark og Buskerud fylkeskommune. Dei resterande har berre marginale areal i vassregionen, og står dermed berre på kopilista (intervju med adm.). Buskerud fylkeskommune er utvald som vassregionmyndigheit, men alle fylkeskommunane har ansvar for å følgje opp vassområda i sine egne fylker. Det betyr ikkje at vassregionmyndigheitene bestemm over dei andre fylka, men at ein kjem til einigheit på vassregionnivå mellom fylkeskommunane. Vassregionmyndigheita blir dermed den som koordinerer arbeidet, og så har kvar fylkeskommune ansvar for å opprette vassområda, få dei i gang, rettleie og bistå vassområda i det daglege arbeidet (adm.). Det er i Vest-Viken oppretta eit vassregionutval. Vassregionutvalet består av representantar for fylkesmannsembeta, fylkeskommunane, og andre sektormyndighiter som vassforskrifta

vedkjem, som NVE, Mattilsynet, Statens Vegvesen, Kystverket, Fiskeridirektoratet, Jernbaneverket og kommunane. For å kunne arbeide meir effektivt har vassregionutvalet oppretta ei arbeidsgruppe som har hyppigare møter enn VRU. Andre interessantar er knyta til vassregionutvalet gjennom referansegruppa. Referansegruppa blir og invitert til alle møte i VRU, og får tilsendt alle dokument som blir sendt på høyring (Fylkesmannen i Buskerud 2009a:17). Vassregionen er delt inn i atten vassområder, og organiseringa innad i desse varierer frå vassområde til vassområde (Hanssen et al. 2012a:323). Kommunane i Vest-Viken medverkar i all hovudsak på vassområdenivå og gjennom arbeidsgruppa, då det er over 75 kommunar i vassregionen, og ein syntes det var for mange til å samle på vassregionnivå (adm.)

I kommune 1 har ein i det vassområdet kommunen er mest aktive i, Numedalslågen, valt å organisere seg i eit allereie eksisteranda samarbeid. Seks ulike kommunar har valt å samarbeide i ein interkommunal samarbeidsprosess mellom kommunane som dannar ein naturgitt region knyta saman av felles dalføre og vassdrag. Dette samarbeidet blei initiert allereie i 1998, og samarbeidet har no størst fokus på arbeidet med vassdirektivet (Gronndal 2010). Ein har valt å ha ei styringsgruppe bestående av ordførar, samt ei arbeidsgruppe med fagrepresentantar. Kommune 2 er mest aktive i vassområdet Randsfjorden. Vassområdet består av tre kommunar, og ein av kommunane har hatt eit framtrekande arbeid med vassdirektivet. I prosessen blei vassområdet inndelt i delnedbørfelt, og det vidare arbeidet med direktivet har stort sett blitt gjort etter denne inndelinga. Det blei danna mindre grupper som skulle ta føre seg kvart sitt fagområde; faggruppe for restaurering og biotopforbedrende tiltak, faggruppe landbruk, faggruppe kommunalteknikk og faggruppe avrenning frå veg. Gruppene har bestått av representantar frå kommunane og ulike fagetatar, der kvar gruppe har laga ei oversikt over tiltak for kvar sin del. Deretter har desse blitt satt saman til ein eining (Stabursvik 2008).

I avsnitt 4.6 vil det i skildringa av trinn 1 i samordningstrappa vidare bli gjort greie for korleis dei to sektorane i casekommunane har delteke inn i denne vassdirektivorganiseringa.

## 4.6 Ei samordna vassforvalting?

I denne delen av oppgåva vil aktørar i dei to sektorane sitt inntrykk av korleis iverksettinga av vassdirektivet har fungert bli strukturert inn dei ulike trinna i samordningstrappa. Slik vil trappa bli brukt som eit analytisk grep for å vise spesifikt kva ein leitar etter i analysen når ein spør om det skjer ei samordning.

### 4.6.1 Deltakingsmønster og utveksling av informasjon og kunnskap

Det nedste trinnet på samordningstrappa er deltakingsmønster og utveksling av informasjon og kunnskap. Føremålet her er å skildre om og korleis dei deltek i vassdirektivarbeidet, samt kva holdningar og inntrykk dei har av organiseringa. Tanken bak samordningstrappa er at dette trinnet dannar grunnlaget for vidare samordning. Ein kan tenke seg at for at sektorane skal ville bidra til å nå felles tiltak og miljømål er det naudsynt at ein deltek og at ein har eit positivt inntrykk av organiseringa.

#### Landbrukssektoren

På eit av landbrukskontora i dei to kommunane har ein delteke i arbeidsutvalet i vassområdet Randsfjorden. Arbeidet i dette utvalet har fungerte på eit vis, men har kome som eit tillegg til det daglege arbeidet i landbruksforvaltinga i kommunen. Men det har ikkje blitt satt inn ekstra resursar til gjennomføring av direktivet. Likevel opplevde ein at det blei forventa eit godt og raskt resultat, men utan ekstra midlar så blei ikkje resultatet så bra som ein ynskja. Organiseringa fungerte godt til å skulle utarbeide handlingsplanar og tiltaksplanar, men ein var usikker på for om arbeidet med vassdirektivet ville fungere frå det enkelte kommunekontor og ut (landbrukskontor1).

For oss som er litt nede i systemet så virker det på en måte som at det er et veldig toppstyrt prosjekt som blir trykket nedover nivået under, som igjen trykker nivået under, uten å sende med penger. Så jeg synes det kommer veldig skeivt ut. Du skaper frustrasjon fordi ting skal gå veldig fort, det er uklare retningslinjer, og så er det ikke tilføring av resurser (landbrukskontor1).

I den andre kommunen har ein brukt ein av dei som arbeider på landbrukskontoret som kontaktperson for landbruk inn mot vassområdet, og ein er med i ei arbeidsgruppa for landbruk. Men i vassområdet bygger ein på eit allereie eksisterande interkommunalt samarbeid, og mykje av arbeidet med vassdirektivet var difor allereie gjort før vassdirektivet kom. Difor har dette arbeidet med direktivet gått bra, medan inntrykket av

vassdirektivorganiseringa elles var at det kunne vere vanskeleg å skjønne korleis organiseringa gjekk føre seg.

Jeg greier ikke å orientere meg, forklare deg hvordan vanndirektivet er bygd opp kan du si, og hvordan kommandolinjene går (landbrukskontor2).

Organiseringa virka toppstyrt, og det såg ut til at det ville bli brukt langt meir pengar på å skulle organisere seg, i motsetnad til dei resursane som ville bli brukt på tiltak.

Vassdirektivarbeidet framsto difor som overorganisert, og landbruksforvaltinga var usikker på om vassdirektivet ville tilføre noko ekstra til arbeidet som allereie føregjekk med miljøtiltak sektoren.

Jeg blir invitert til et møte i Oslo hvert år, der møter du en 2-3000 mennesker til et todagers seminar. Og viss en begynner å regne på hvor mye det koster, så er det utrolig mye penger. Men det er bare en del av det. Det er mange som sitter og skriver i kommunene, fylkeskommunene, hos fylkesmannen, forskjellige forskningsinstitusjoner og i departement, det er mange som har noe de skulle ha sagt altså (landbrukskontor2)

Dei aller fleste landbruksorganisasjonane har blitt invitert på møter som føregår i vassområdet deira, men deltakinga var passiv og organisasjonane gav ikkje mange innspel. Møta framsto som firkanta, einsretta, og som ein arena der ein ikkje fekk gehør for sine synspunkt.

Det som kommer på trykk fra de som kjører gjennom sånt noe, det er fasiten. Mens folk som har vokst opp og bodd i nærheten av vassdrag ikke får gehør i det hele tatt. Da tenker jeg i forhold til landbruk. De kommer med konsekvenser og påstander som kanskje ikke henger på greip. (landbruk.interesseorg1).

Interesseorganisasjonen gav difor klar beskjed til forvaltinga at det var viktig å vere lydhøyr ovanfor næringa. Men landbruksforvalting var einig i at møter med landbruksorganisasjonane hadde lite for seg. Ettersom vassdirektivarbeidet gjekk veldig breidt ut, var ambisiøst og uoversiktleg var det berre dei som hadde jobba mest med det som var blitt skikkeleg engasjert i arbeidet. Forvaltinga peika på at organiseringa berre var enda eit byråkratisk grep for bøndene, og at næringa hadde liten moglegheit til å påverke prosessen (landbrukskontor1). Men landbruksorganisasjonane arbeida likevel for at resultatet av vassdirektivprosessen

skulle bli til å leve med. Ein var opptatt av at det ikkje skulle bli laga fleire byråkratiske reglar og ordningar som ville bli vanskeleg å etterleve for bøndene. Det blei understreka at regelverket på miljø i sektoren var godt nok, og at det var betre å bruke dette enn å lage nye ordningar på grunn av vassdirektivet (landbruk.interesseorg2). Interesseorganisasjonane arbeida difor for å få forståing for at landbruket allereie hadde gjort mykje på miljøfronten. Dette blei gitt innspel om på ulike vassdirektivmøte, slik at andre skulle sjå heilskapen i arbeidet med miljøtiltak i landbruket (landbruk.interesseorg5). Difor meinte både bondeorganisasjonane og landbruksforvaltinga at det var viktig å engasjere seg i vassdirektivarbeidet, for å sørge for at sektoren sine synspunkt blei høyrde og at avgjerder ikkje blei tatt utan at dei var tilstade.

De ulike foraene i vannarbeidet er viktige møteplasser siden mange sektorer skal inn i arbeidet og bidra, men organiseringen av arbeidet er stor og kanskje vel ambisiøs. Men samtidig må det nok til for at alle parter skal få være med å spille inn til gode tiltak der vannmiljøet er for dårlig. Jeg har sagt til landbrukskontorene, som har stort arbeidspress, at dette toget går med eller uten oss. Hvis vi vil være med å påvirke i planer og finne riktige tiltak må vi delta i prosessene (fylkesmannen.landbruk1).

### **Oppsummering av avsnittet**

- Landbrukskontora har delteke aktivt i vassdirektivprosessen, ei av dei gjennom eit allereie eksisterande interkommunalt samarbeid.
- Men det kunne likevel vere vanskeleg å skjønne korleis vassdirektivorganiseringa fungerte, og både forvalting og næring meinte arbeidet verka overorganisert og toppstyrt.
- Landbruksforvaltinga opplevde at det blei forventa eit raskt og godt resultat, utan at det følgde med ekstra resursar til å gjennomføre arbeidet.
- Bondeorganisasjonane blei inkludert i vassdirektivarbeidet, men meinte dei hadde hatt lite påverknad på vassdirektivprosessen.
- Det var viktig for både forvalting og interesseorganisasjonane å formidle at ein allereie var godt i gang med miljøarbeid i landbruket før vassdirektivet kom. Ein meinte at regelverket for miljøtiltak i landbruket var bra nok slik det var frå før av.
- Landbrukssektoren understreka viktigheita av å delta i vassdirektivprosessen, slik at avgjerder ikkje skulle bli tatt utan deira påverknad.

## Vass- og avløpssektoren

I ein av kommunane er ein av dei tilsette i vass- og avløpssektoren leiar av arbeidsgruppa i vassområdet Hadeland. Dette er ei gruppe som dekker alle fagområder, både landbruk og vass- og avløpssektoren, med ein representant frå kvar kommune. Men ettersom vassdirektivarbeidet kom i tillegg til anna arbeide så var det tidvis litt spreidd deltaking (komm). I den andre kommunen var og vass- og avløpssektoren representert i ei av arbeidsgruppene i vassområdet. og arbeide med å finne gode tiltak. Ein hadde og laga ei vassforvaltingsgruppe internt i kommunen. Slik blei dei innspela på tiltak i eit vassområde samkøyrd med både landbruks- og vass- og avløpssektoren i kommunen.

Men det er lurt å involvere andre, og få med seg innspill. Og det hender faktisk at det er ting jeg ikke har tenkt på. Og jeg er glad for det. Når jeg ber om innspill og får innspill så synes jeg det er kjempefint (komm.VA2).

Denne interne koordineringa i kommunen var ikkje eit resultat av vassdirektivet, men var ei organisering ein hadde frå før av. Erfaringa med vassdirektivet var også her at vassdirektivorganisering fungerte bra der ein bygde på eksisterande samarbeid, medan at det elles var overorganisert. Mellom anna var det dårleg med veiledingsmateriale i byrjinga av implementeringen av direktivet, noko som gjorde arbeidet tvitydig. Det fantes ikkje ein standard for korleis ein skulle organisere seg på lokalt nivå, og det gjorde framdrifta dårleg. Men på tross av dette var forvaltninga av den oppfatning at arbeidet med vassdirektivet var av stor betydning, og at det skapte eit fokus på viktigheita av reint vatn.

Vi er heldig i Norge som har så mye vann, og så mye vann som er så rent som det tross alt er. Men det betyr ikke at vi ikke kan forbedre en del ting. For vi har gjort dumme ting. Vi har sluppet ut veldig mye rart i vannet, fordi det har vært en veldig grei resipient (...). Så vi synes jo at det er veldig greit med dette vanddirektivet (...) (komm.VA2).

Vass- og avløpssektoren har få interesseorganisasjonar, og ikkje alle er invitert til å delta i vassdirektivarbeidet. Men dei som deltek i ulike vassdirektivfora hadde delte meiningar om arbeidet. Enkelte meinte at dei som interesseorganisasjon ikkje fekk noko ut av det, at møta var for langdryge og at det blei for spesifikt når ein fokuserte på kvart vatn bortover, i staden for å ta føre seg heile vassdrag. Arbeidet med vassforskrifta blei oppfatta som litt tullete, som møter der det eigentleg ikkje skjedde noko ting. I tillegg blei det påpeika at

kunnskapsgrunnlaget hjå kommunen var dårleg, og at det ikkje var så store problem med forureining i kommunen, med unntak av avrenning frå landbruket.

Og når dem som sitter og klager på at dem får mye grønnalger i vannet, da kan du spørre dem om hva de driver å sprøyter den der kornåkeren sin med (vatn.interesseorg1).

Berre ein av interesseorganisasjonane prioriterte vassforskriftsarbeidet, og var godt inkludert i arbeidet. Dei har oppretta ei arbeidsgruppe for gjennomføring av vassforskrifta, fordi ein meinte at arbeidet med vassforskrifta ikkje hadde høg nok prioritet hjå medlemmane deira, kommunar og kommunalt eigde selskap på vass- og avløpsområdet. Slik ynskja ein å få meir engasjerte medlemmar til å bidra inn i påverknadsarbeidet, og bidra til å påverke myndigheiter og Stortinget til ei kostnadseffektiv gjennomføring av vassforskrifta, med tilstrekkelege insentivordningar for vass- og avløpssektoren. Arbeidsgruppa har av den grunn bidrege med informasjonsmateriell til kommunane, og i tillegg engasjert seg i høyringsuttalelsar til forvaltningsplanar.

### **Oppsummering av avsnittet**

- Vass- og avløpssektoren i kommunane er inkludert i vassdirektivarbeidet. Der ein bygger på allereie eksisterande samarbeid har ein intrykk av at det fungerer bra, medan resten av vassdirektivarbeidet verka overorganisert.
- Både manglande veiledingsmateriell og ein standard for korleis ein skulle organisere seg lokalt i byrjinga gjorde arbeidet vanskeleg for forvaltinga.
- Få interesseorganisasjonar på vass- og avløpsida som har delteke aktivt inn i vassforvaltingsarbeidet, med unntak av ein organisasjon som har bidrege med informasjon og veiledingsmateriell til kommunane.

### **4.6.2 Deliberasjon og koordinerte verdssyn**

Og det er kanskje det fineste med hele vanddirektivarbeidet, at ting blir satt i system. Du får en omforent begrepsverden, alle sider som har med vannforvaltning blir mer eller mindre samkjørte og samsnakket, og ikke minst blir en kjent med hverandre. Det er kanskje en av de viktigste tingene jeg har observert til nå i vertfall (landbrukskontor1).

Trinn 2 på samordningstrappa omhandlar korleis deliberasjon og felles diskusjonar kan føre til koordinerte verdsbilete. Det betyr at ein gjennom samtale og diskusjonar får ei bevisstgjerung kring arbeid med vassmiljøet, som igjen kan føre til ei felles problemforståing. Tanken er at kontakt og samarbeid med andre kan føre til at holdningane ein hadde til vassforskriftsarbeidet i byrjinga byrjar å endre seg til meir forståing for kvarandre og felles forståing for kva som er problem og moglege tiltak. Ein kan då tenke seg at dette er ein føresetnad for at ein frivillig byrjar å gjere endringar i sin eigen sektor og samarbeider med andre sektorar. Men og konflikt og at ulike verdsbilete som står mot kvarandre kan seiest å vere ei form for samordning, då det kan bety at det skjer ei bevisstgjerung kring arbeidet.

### **Landbrukssektoren**

I landbruket er ein i stor grad avhengig av at bøndene vel å iverksette tiltak på eige initiativ. Det betyr at det vil vere viktig at avrenning til vatn blir oppfatta som eit problem og at det er kunnskap om det. Mykje av problematikken kring avrenning frå jordbruksareal meinte landbruksforvaltinga at var ny informasjon for bøndene. Dette gjaldt til dømes informasjon om kranselgar og kalksøl, og at mange av bøndene ikkje viste at dei var forvaltarar av trua artar.

Vi har merket en veldig tydelig holdningsendring, vi er på gli. Noen er veldig interesserte, andre er også interesserte, det er svært få som ikke er interessert. Så jeg ser lyst på fremtiden når det gjelder kranselgesjøer for å si det sånn (landbrukskontor1).

Men arbeidet med miljøtiltak i landbruket er prega av at det ligg an til ei målkonflikt mellom vassdirektivet sitt mål om reint vatn og målet i Landbruks- og matmeldinga (St. Meld. nr 9 (2011-2012)) om auka produksjon av mat. Landbruket er ein av dei sektorane som forureinar mest til vatn, men det er grenser for kor stort omsyn landbruket kan ta til vassmiljøet og samtidig oppretthalde ein auka matproduksjon. Landbruksforvaltinga var opptatt av å formidle dette, og det blei difor etterspurt ei avklaring frå nasjonalt nivå som sa noko om viktigheita av matproduksjon (fylkesmannen.landbruk1). Dette var og inntrykket til bondeorganisasjonane, som meinte det var svært urimelege forventingar som blei stilt til landbruket. Dei var i byrjinga usikker på om ein etter vassdirektivet i det heile tatt ville kunne produsere mat eller ha dyr på garden. Men etter å ha påverka og snakke med andre sektorar var dette inntrykket blitt modifisert. Ein opplevde at ein fekk gehør for sine synspunkt samt



gitt andre aktørar eit meir realistisk bilete av kva ein kunne klare å oppnå av miljøtiltak på landbrukssida.

I starten var det helt spinnvilt. Nei i starten følte jeg at det ikke hang på greip i det hele tatt, at det var en del politikere som var direkte virkelighetsfjerne (...). Men etter hvert som folk har sett, jeg føler vi har vært med på å gjøre det til et større bilde da. At de har sett at det er mer enn bare at det skal bli så rent som mulig, det har også andre konsekvenser. Jeg føler at vi har vært med på å gjøre det mer realistisk rett og slett (landbruk.interesseorg2).

I landbruket opplevde ein dermed at verneinteressene blei betre ivaretatt i vassforskrifta enn bruksinteressene, og at landbruket veldig ofte var ein ”hoggestabbe” i forskjellige fora. Andre sektorar hadde mange og forskjellige oppfatningar om landbruket, og mange meinte at landbruket måtte vere dei første til å iverksette miljøtiltak. Dette opplevde ein som urettferdig (fylkesmannen.landbruk1).

Særlig i starten av arbeidet kom det fram en del negative holdninger til landbruket. Dette kom fra politikere og andre som ikke kjenner til dagens jordbruksdrift og miljøtiltakene som har vært utført siden slutten av 80-tallet. Jeg ser det som vår oppgave å komme med informasjon om dette og fortelle dem at jordbruket aldri vil kunne blir en null-belaster. Samtidig må vi være positivt, aktive og komme med forslag til hva jordbruket kan gjøre mer av der det trengs. Vi må ikke bare gå inn i en forsvarsposisjon (fylkesmannen.landbruk1).

Det blei difor forvaltinga si rolle å bidra inn med faktainformasjon, fortelle kva som er gjort og kva meir som kan gjerast av miljøtiltak i landbruket. Komme med kunnskap om kor langt landbruket kunne klare å komme med forureiningsarbeidet, samtidig som ein understreka at det skulle produseras mat.

I møtet med de andre sektorene får vi mulighet til å holde fram jordbrukets viktige samfunnsoppgave som er å produsere mat. Samtidig kan vi fortelle om oppdraget vårt som er å sørge for at det skjer på en bærekraftig måte og at forurensingen fra jordbruket skal reduseres. Vi prøver å komme med konstruktive innspill i vannarbeidet og formidle at miljøtiltakene i jordbruket kan målrettas bedre og tilpasses mer lokalt (fylkesmannen.landbruk1).

Men sjølv om det tidvis var tungt å vere i ei forsvarsrolle så meinte respondenten at det var nyttig å møte dei andre sektorane, at ein såg på vassmiljøproblema samla, sektorane saman som påverkarar. Slik kunne ein lære av kvarandre og få vite meir om korleis dei andre

sektorane arbeida med miljøtiltak. Dette gjorde at ein måtte tenke gjennom val av verkemiddel som blei brukt i landbrukssektoren.

Det er svært lærerikt å være på felles arena med andre sektorer som avløp, vannkraft, transport, fiskeinteresser (...) Informasjonen som kommer fram i prosessene bidrar til at vi i de ulike sektorene forstår hverandre bedre og ser at vi har ulike utfordringer. Det er nyttig å få spørsmål om jordbruksdriften og dermed bli enda mer bevisst på om fokuset vårt er riktig. Det skjerper oss som sektor (fylkesmannen.landbruk1).

Og det blei hjå landbruksforvaltinga registrert er ei aukande bevisstheit kring fellesskapets interesser, kulturlandskap og forureining blant bøndene. Dei yngre bøndene som no tok over garden driv stort og profesjonelt og har ei litt anna holdning til landbruk enn sine foreldre. Der dei eldre bøndene såg seg sjølv om reine matprodusentar, ser dei yngre seg sjølv om kulturlandskapsprodusentar. Men denne bevisstgjeringa kom meir som ei endring av regelverket på miljøområdet enn som eit resultat av vassdirektivet. Forureiningsaspektet kom meir og meir inn, blant anna på grunn av alle kontrollane frå kommunen. Dermed meinte landbruksforvaltinga at dei insentivbaserte verkemiddela som ein bruker i sektoren var gode nok til å få til ei holdningsendring på miljøområdet, og at holdninga og viljen hjå bøndene til å gjennomføre miljøtiltak var styrt av tilskot. Dess større tilskot, dess større ville velviljen vere.

Det er jo snakk om å tilpasse seg en næring, og ved å provosere de og sette høyere mål som kanskje er uopnåelige så tror jeg ikke vi oppnår noe, så vi setter heller lave mål som vi regner med at vi kan nå (...). Og kanskje er den langsiktige bevisstgjøringen er minst like verdifull som kanskje litt mer rigide eller regelstyrte på kort sikt som mange legger opp til, at du oppmuntrer, stimulerer og opplyser, fremfor å komme med strenge krav (landbrukskontor1).

### **Oppsummering av avsnittet**

- Landbruksforvaltinga etterlyser ei avklaring mellom vassforskrifta sitt mål om reint vatn og landbruks- og mat meldinga sitt mål om auka matproduksjon.
- I starten følte landbruksorganisasjonane at det ikkje lenger ville vere mogleg å produsere mat, men meinte at dei etterkvart hadde klart å påverke andre aktørar til å få forståing for sine synspunkt om at dei aldri kunne bli nullforureinar.
- Landbruksforvaltinga opplevde at dei kunne vere i ein forsvarsrolle i vassdirektivarbeidet, men at det likevel var nyttig å møte dei andre sektorane på ulike

møter. Slik fekk ein forståing for kvarandre og nyttige korrektiv til korleis ein kunne jobbe med miljø i eigen sektor.

- Det er ei aukande bevisstgjerjing kring miljø i landbrukssektoren, men det skuldast tidlegare miljøarbeid og ikkje vassdirektivet.

### **Vass- og avløpssektoren**

Også i vass- og avløpssektoren etterlyste både kommunane samt interesseorganisasjonane ei avklaringa mellom målsettinga om auka matproduksjon og miljømåla i vassforskrifta. Den manglande avklaringa mellom desse måla blei peika på som eit av problema ved vassdirektivarbeidet.

(...) det er viktig at vi som samfunn får en avklaring der hvor nasjonale mål står i motstrid. Og det er veldig viktig for det arbeidet som skal gjøres i vannområdet og i vannregionene, at den avklaringen kommer så fort som mulig (vatn.interesseorg.3).

Ei av interesseorganisasjonen gjekk i 2009 hardt ut mot landbruket etter ein gjennomgang av forvaltningsplanane frå første planperiode. Ein meinte då at landbruket i stor grad blei skjerma frå dei økonomiske konsekvensane av vassforskrifta. Organisasjon fryktar at avløpssektoren måtte ta all byrden for omkostningane med tiltak, medan andre sektorar som landbruket ville sleppe unna på grunn av manglande insentivordningar og virkemiddel. I 2013 var dette bilete blitt moderert og organisasjonen hadde etterkvart endra oppfatning. Ein opplevde no at landbruket var kome meir på bana og at verkemiddelapparatet gjennom landbruksavtalen i større grad spegla utfordringane kring forureining i landbruket.

Nå er det adskillig mer omforent plattform å diskutere utfra. Kompetansen og modenheten rundt dette har nok vokst, blitt bedre hos mange siden 2009 (vatn.interesseorg.3).

Men andre meinte fortsatt at ein tok meir omsyn til landbruket enn vassforskrifta.

Jeg synes vell at jordbruket blir tatt mer hensyn til enn vannforskriften. Det kommer ganske enkelt av at elven renner der uansett. Og jordbruket må gå sin gang, for arbeidet er jo inntekter til kommunen og bonden. Og så står det vell at en skal ha en viss mengde landbrukseiendommer i landet vårt, de nasjonale målene er jo satt der, så da får du ikke rikket på dette. Da får du konflikter, men det er vassdraget som taper (vatn.interesseorg1).

Det var ulike holdningar hjå interesseorganisasjonane på vass- og avløpsida i høve om landbruket var ein ”syndar” på miljøfronten. Ein meinte at miljøkrava var blitt skjerpa opp gjennom åra, og at det ikkje var lett å sleppe unna med forureining og at det ofte var eit større problem med forureining frå husstandar (vatn.interesseorg2). Det blei vidare peika på at den viktigaste barrieren mot at ein fekk gjennomført miljøtiltak i Noreg rett og slett var at befolkninga ikkje opplevde seg at dei var trua, at vatnet ikkje var nok forureina.

Da må vi være mer truet. Vi er ikke truet nok i Norge. Vi har jo ikke problemer sånn sett, i forhold til andre land, vi har ikke kniven på strupen. Jeg tror det er det som må til jeg. De kransalgene, hva er det for noe? Er det noe viktig med dem? Så det er det med å få synliggjort, få det til å bli litt populært, det her med å ta vare på både vannkvalitet og de artene som er der (...) (komm).

### **Oppsummering av avsnittet**

- Også vass- og avløpssektoren etterlyste ei avklaring mellom målet om reint vatn og målet om auka matproduksjon, og meinte at den manglande avklaringa var eit problem i vassdirektivarbeidet.
- I byrjinga hadde ein eit inntrykk av at landbruket blei skjerma, medan vass- og avløpssektoren derimot måtte ta byrdene for iverksettinga av direktivet. Dette biletet har med tida blitt moderert hjå enkelte, og ein opplever no at sektorane er meir likestilte.

### **4.6.3 Endring og tilpassing i sektorane**

Trinn 3 på samordningstrappa omhandlar korleis aktørane tilpassar arbeidet med vassforvaltning i deira sektor etter vassforskriftsarbeidet, basert på informasjonsutvekslinga og deliberasjonen som har føregått. Denne tilpassinga er gjort for å unngå eksterne verknader for andre aktørar eller for å oppnå synergieffektar.

### **Landbruk – miljøtiltak på regionalt nivå**

Regionale miljøprogram er eit av dei viktigaste miljøgrepa innan landbruket, og det er difor viktig at vassdirektivet gjennomsyrrar dei regionale miljøprogramma. For å undersøke i kva grad landbruket har endra praksis i sin eigen sektor så vil det difor i tillegg til kommunane bli undersøkt korleis fylkesmannen si landbruksavdeling har arbeidd med å inkorporere vassdirektivet i miljøtiltaka som ligg i RMP. Det nasjonale miljøprogrammet gir og viktige føringar for dei regionale programma. I det nasjonale programmet så blir viktigeita av

vassdirektivet understreka (Statens Landbruksforvaltning 2012:10). I tillegg så gir St. Meld. nr. 9 (2011-2012) Landbruks- og matpolitikken ”Velkommen til bords” viktige føringar for utforminga av RMP. Meldinga legg vekt på at miljøinnsatsen i enda større grad skal målrettas med vektlegging på kostnadseffektivitet, samstundes som ein i minst mogleg grad skal redusere matproduksjonen, då auka matproduksjon er eit viktig mål i den nye meldinga (Fylkesmannen i Vestfold 2012:4-5). Dei to kommunane i oppgåva høyrer til forskjellige fylkeskommunar og dermed dannar to ulike miljøprogram grunnlaget for store delar av miljøtiltaka innan landbruket i dei to kommunane. Ei gjennomgang av miljøprogramma viser at dei begge er ”gjennomsyra” av vassdirektivet, og har avsnitt om dette (Fylkesmannen i Oppland 2012:5; Fylkesmannen i Vestfold 2012:8).

Men for å seie noko om korleis direktivet faktisk blir inkorporert i arbeidet med RMP er det naudsynt å ytterligare undersøke med intervju av relevante aktørar. I eit av fylka går omlag 85 prosent av midlane i RMP til forureiningstiltak, og dei resterande 15 prosentane til kulturlandskapstiltak (fylkesmann.landbruk1). Fylkesmannen si landbruksavdeling har fokuserte på korleis ein kan spisse og målrette betre eksisterande tiltak, og vidarefører dermed i RMP dei tiltaka ein veit fungerer frå før av. Vassforskrifta har difor ikkje ført til mange nye tiltak.

Vi tenker at her må vi gå inn i oss selv, og tenke på hvordan vi gjør ting og hvordan vi kan bli bedre, hvordan vi kan målrette og lokalt tilpasse. Vi må bare bli enda flinkere med de miljøtiltakene (fylkesmannen.landbruk1).

Men fylket har opna opp for å kunne ta i bruk tilskot til miljøavtalar. Det betyr at kommune kan ta i bruk miljøavtalar, der bonden vel frivillig å innføre eit knippe av miljøtiltak som inngår som ein del av ei tiltakspakke i eit problemområde. Landbruksforvaltinga peika på at ei målretting som denne av allereie eksisterande tiltak vil vere viktig. Slike stimuli og insentivbaserte tiltak meiner respondenten vil kunne fungere godt og være enklare å jobbe med enn å bruke forbod og påbod i form av juridiske virkemiddel. Ein har og fått signal ovanifrå om at ein skal vere varsam med å bruke hardare virkemiddel, då sterke restriksjonar kan gå utover matproduksjonen.

Vi har et klart inntrykk av at det vil bli konflikter og motvilje hos gårdbrukerne hvis miljøtiltaka tres nedover hodet på dem i en forskrift og oppleves som en pisk. Det er positivt å kunne stimulere til frivillige tiltak og bruke gulrøtter i stedet. Vi har valgt å fortsette med denne strategien også framover, og synes vi til nå har oppnådd mye med det (fylkesmannen.landbruk1).

I forbindelse med EU-rapportering i 2012 så kunne landbruksforvaltinga rapportere at ein var godt i gang med å gjennomføre miljøtiltaka i den vedtekne tiltaksplanen til vassdraget frå fase 1 i vassarbeidet. Kommunen var derimot ikkje kome langt med sine nye tiltak i vass- og avløp.

Avløpssektoren har piskan de kan bruke for å gjennomføre tiltaksplanen. Men det viser seg at det tar tid å få på plass de lokale forskriftene som kan pålegge godkjent renseløsning på spredte avløp. Det er politisk skepsis til å pålegge innbyggerne kostnadene dette vil innebære. Fra landbrukssektoren kunne vi rapportere inn at tiltaksplanen er i god gang med å bli gjennomført ved hjelp av våre gulrøtter - tilskudd til frivillige miljøtiltak (fylkesmannen.landbruk1).

Den største utfordringa i arbeidet med å skulle minske forureininga frå landbruket er den intensive jordbruksproduksjon og at store deler av areala er dyrka mark. Politikarane ynskja at fylket skulle ha stor matproduksjon, men at ein samtidig måtte tenke på vassmiljøet. Forvaltinga trudde difor at spørsmålet om auka bruk av juridiske virkemiddel ville komme opp. Men landbruksorganisasjonane var skeptiske til hardare verkemiddel, og forvaltinga har fått signal ovanfrå om at mjuke verkemiddel er vegen å gå framover.

Vi fortsetter med gulrot-taktikken og tolker det slik at dette er i tråd med signalene fra Landbruks- og matdepartementet. Tiltakspakkene som lages i disse dager for alle vannområdene skal være målretta og ikke redusere matproduksjonen. Dette jobber vi etter og sier foreløpig ”mat eller reint vann? Ja takk, begge deler (fylkesmannen.landbruk1).

Men i det andre fylket har ein derimot ikkje tatt særskilt med omsyn og vurdert dei føreslåtte tiltaka frå vassdirektivarbeidet i rulleringa av RMP, og vassdirektivet blei ikkje sett på som relevant å forholde seg til.

Nei, jeg tror vi må si at det ikke har hatt en konkret faktisk betydning for hva vi har vurdert som tiltak. Ikke egentlig at jeg kommer på at det har vært innspill til tiltak derifra. Det er vel mer den dokumentasjonen og statusen, at det har blitt løftet opp som utsatte som betyr noe (fylkesmannen.landbruk2).

Fylkesmannen si landbruksavdeling peika på at om ordningane som ligge inne i RMP no skal være tilstrekkelege for å møte miljøproblema som ein står ovanfor i landbruket, så er det eit problem at ein baserar seg på fri vilje i så stor grad. Til dømes så blir ordningar som ikkje blir søkte på og ikkje brukte av bøndene tatt ut av RMP. Det blir dermed ei form for tilbod- og etterspurnadslogikk, der type tiltak ein vil finne i RMP er avhengig av at bøndene vil bruke dei. I tillegg er det strukturelle trekk ved måten jordbruksproduksjonen føregår som gjer at driftsmåten i seg sjølv er forureinande.

Jeg tror vel vi forsøker å gjøre noe med de virkemidlene som er tilgjengelige, men det er en begrensning i at det er såpass avhengig av frivillighet. Og at det er vanskelig å gjøre noe med at det er en driftsmåte som er belastende i et område. Å regulere på noen måte (...). Så det at det er basert på frivillighet og det å få utnyttet nye og litt ukjente virkemidler, økonomiske tilskudd, det er avhengig av at en skal drive ganske mye pådriverarbeid og dialog. Med en forvaltning som allerede er ganske presset på tid og resurser (fylkesmannen.landbruk2).

### **Landbruk – miljøtiltak på kommunalt nivå**

Men der har vi ikke noe mer støt å sette inn nå. Vi har ikke noe mer muskler å vise. Da er det frivilligheten som kommer inn der.

(Respondent på kommunalt nivå om moglegheita til å sette inn miljøtiltak i landbruket, komm.VA2).

I ein av dei to casekommunane har ein innført ein områdeplan for landbruket som eit resultat og oppfølging av tiltaksplan for Vest-Viken. Kommunen har hatt befaring på gardane for å undersøke kva miljøtiltak det var behov for, og informerte deretter grunneigarane om kva tilskot dei kan få til gjennomføring av desse tiltaka. 70 prosent av kostnadane ved gjennomføring av tiltak er tilskotsberettiga med SMIL midlar, men det blir ikkje gitt kommunale tilskot. Ein oppfatta grunneigarane som positive til tiltaka, og at dei var godt kjent med avrenningsproblematikken. Men det er bøndene sjølv som må velje om dei vil iverksette desse tiltaka og interessa for sjølv gjennomføringa av tiltaka var forholdsvis lunken. Det var difor naudsynt å utøve litt press på bøndene for å få det gjennomført, men kommunen har ikkje har nokon særskilte pressmiddel å bruke.

Det er fint lite vi kan gjøre for dette er jo private eiendommer (...). Det er de som må ta initiativ, henvende seg hit og si at nå skal vi gjøre noe (landbrukskontor2).

Av bondeorganisasjonane blei det understreka at om ein samtidig skal produsere meir mat, så vil og reint agronomisk nokon av miljøtiltaka føre til dårlegare avlingar. Dermed vil det være naudsynt å synleggjere for bøndene kvifor det er positivt å iverksette miljøtiltak.

What's in it for me. Da må det vertfalle enten gis noe tilskudd, eller synleggjøre fordeler med å gjøre det. Å tro at bonden har godt hjerte.. Det tror jeg at vi har alt for mye å finne på til at vi skal prioritere (landbruk.interessorg2).

Tradisjonelt har landbruket vore ei insentivbasert forvaltning, styrt med gulrot heller enn pisk. Landbruksforvaltninga meiner at det er tilstrekkeleg i vassforskriftsarbeidet å fortsette med ei insentivbasert tilnærming til miljøtiltak, og at det er i bondens interesse å hindre arealavrenning. Der er moglegheiter til å ta i bruk juridiske verkemiddel som til dømes å forskriftsregulere og forby jordarbeiding om hausten, men dette er det fylkesmannen som har myndigheit til å gjere, ikkje kommunen, og dette verkemiddelet blir svært sjeldan brukt (landbrukskontor1). Men fleire peika på uklarheiter og konflikt mellom ulike lover og regler som eit problem ved vassdirektivsarbeidet. Landbruksforvaltninga har mellom anna fokusert ekstra på kransealgesjøar og kantsoner, og intensivert innsatsen betrakteleg på det området etter innføringa av vassforskrifta. Ettersom vassforskrifta ikkje er gjennomført som lov så blir det sektorane som må vurdere utifrå si sektorlovgiving kva som er ei god kantsone, og dermed kor brei den skal være. Forskjellige definisjonar i forskjellige lover og reglar gjer dermed arbeidet med vassforskrifta vanskeleg (landbrukskontor1).

Og mellom de ytterpunktene der så ligger det en masse vurderinger og fortolkningsmuligheter som vi faktisk også sliter med internt (...). Det er veldig uavklart. Og det er forskjellige definisjoner i forskjellige lover og forskjellige regler, så det er veldig vanskelig (landbrukskontor1).

Men og elles opplevde landbrukskontora i kommunane arbeidet med vassforskrifta som noko uavklart. Kommunane har ikkje verkemiddel til å pålegge ein gardbrukar å iverksette tiltak ettersom prinsippet om at forureinar betalar ikkje gjeld i landbruket slik som i andre sektorar. Når vassdirektivet ikkje tilfører nokon nye verkemiddel, så må sektorane difor bruke dei dei allereie har. Sektorane må motiverast til å bruke dei mulighetene som ligg innan dei eksisterande verkemiddela, og innrette midlane der det trengs mest. Dermed føl sektortradisjonane vassdirektivarbeidet (adm.). Berre nokre av miljøtiltaka i landbruket har kome som eit resultat av vassdirektivet, medan dei fleste allereie var ein del av SMIL



ordninga frå før av (landbrukskontor2). Men uavhengig av om det kom nye tiltak med direktivet så var det viktigaste at bøndene var villige til å gjennomføre tiltak.

Men så er det da kraften til å følge opp dette her, kapasiteten som vi har på landbrukskontoret til å følge opp. Og den egeninteressen landbruket har til å gjennomføre tiltak. Og den mangelen på sanksjoner vi har som kommune viss de ikke gjør det, den er vell kanskje en utfordring fortsatt. (...) vi har fortsatt ingen muligheter til å gjøre noe med landbruket så lenge ikke staten legger inn i landbruksoppgjøret at det skal være noe (komm.VA2).

Landbruksorganisasjonane peika på den nære kontakten dei har med landbrukskontora i kommunane, og meinte at dei førte landbruket si sak inn i vassdirektivarbeidet. Den tette kontakten blei illustrert til dømes ved at ein av sekretæranane i ein av bondeorganisasjonane jobba på landbrukskontoret i kommunen til dagleg (landbruk.interesseorg.5).

Landbruksorganisasjonane opplevde alle at dei hadde moglegheit til å påverke landbruksforvaltinga i høve landbrukspolitikken generelt (landbruk.interesseorg2; landbruk.interesseorg4). Fleire av organisasjonane meinte og at miljøtiltak blei følgt opp av bøndene, og at dette var eit resultat av at kommunen var ute og kontrollerte.

Vi bør nok ha et regelverk å gå etter. Det er det ingen tvil om. For ellers går dette over stokk og stein, såpass ærlig skal jeg være (landbruk.interesseorg.5).

### **Oppsummering av avsnittet**

- Vassdirektivet gjennomsyrrar dei regionale miljøprogramma. Men vassdirektivet har i stor grad kunn ført til ei auka målretting av tiltaka som allereie var i RMP, og ikkje nye tiltak.
- Ein av kommunane har laga ein områdeplan for landbruket som eit resultat av vassdirektivet. Der blir det skildra insentivbaserte miljøtiltak som bøndene kan iverksette om dei vil. Myndigheitene har dermed liten makt til å gjennomføre tiltak. Ein har moglegheit til å bruke nokre juridiske pressmiddel, men myndigheit for desse ligg hjå fylkesmannen.
- Forvaltinga har fått signal ovanifrå om at ein bør vere varsam med piskan, og fokusere på bruk av mjuke verkemiddel.
- Uklarheiter mellom ulike lover og reglar er eit problem i vassdirektivarbeidet.
- Bondeorganisasjonane har nær kontakt med landbruksforvaltinga, og dei fleste føler at dei får gehør for sine innspel til landbrukspolitikken generelt.

## Vass- og avløpssektoren

For at vassdirektivet skal endre måten ein jobbar med miljøtiltak i vass- og avløpssektoren i kommunane, er det naudsynt at det blir teke omsyn til tiltaka som er føreslått i tiltaksplanen for Vest-Viken. I begge kommunane meinte ein at i vass- og avløpsetatane tok ein omsyn til tiltaksplanen, ettersom dei alltid jobbar etter planar. Det er eit sterkt fokus på miljø i sektoren, og difor er vassdirektivet berre ei fortsetting av pågåande arbeid. På grunn av dette var ein usikker på om vassforskrifta eigentleg førte til ei endring av måten ein jobba med miljøtiltak i sektoren, sida føremålet med forskrifta låg så tett opptil sektoren sitt primærarbeid (kommVA1). Men liten kapasitet hjå dei tilsette har likevel gjort det vanskeleg å få iverksett alle tiltaka med ein gang, og det har vore naudsynt å prioritere mellom ulike tiltak. Mykje av resursane i ein av kommunane har til dømes blitt brukt på å bygge eit nytt reinseanlegg og andre ting har difor måtte vente (komm). Men direktivet har gitt eit ekstra fokus på kartlegging og utbetring av avløpsanlegg i kommunane, og eit påskot til å kome med pålegg der det er nødvendig, aller helst om påkopling til det offentlege avløpsnett (ordførar2). Med klassifisering av vatn, miljømål og tiltak så har ein fått eit betre grunnlag for å gi pålegg til brukarane.

Vi må løfte det stort at vi ikke er alene her i verden (...). Det er kun i de tilfellene, så sånn sett så passer det akkurat når det kom. Men vi hadde vell jobbet med det uansett det vi gjør nå. Så vi føler at vi er et hestehode foran, og har jobbet med det, vi var godt i gang før det kom (kommVA3).

I forvaltinga såg ein det som opplagt at ein skulle ha ei oversikt over dei separate avløpsanlegga, og ei fortløpande oppgradering av leidningsnett for føregjekk uavhengig av vassdirektivet. Men likevel var det ei usikkerheit knyta til om det alltid var samfunnsnyttig å iverksette tiltaka. Når ein skulle belaste innbyggjarane i så stor grad så leita ein nokre gonger etter utveggar for å sleppe å gjennomføre tiltaka (komm).

Nei, når det kommer til stykket så stiller en spørsmålet; er det riktig å gjøre det? For det koster så mye penger. Og det belaster en innbygger så mye fordi kloakkavgiftene øker. Da ser vi etter utveger til å ikke gjennomføre det. Tenker jeg da (komm).

Ein var skuffa over at staten ikkje hadde gått inn med midlar til iverksettinga av direktivet, og det blei etterlyste insitament for å få folk til å forbetre avløpsanlegga sine, og for å skape forståing hjå befolkninga for kor naudsynt det er med god vasskvalitet (kommVA2). Difor har ein i eit tilfelle sett etter utveggar for å unngå å måtte iverksette tiltak, fordi det ville koste

for mykje for innbyggerane (komm). Det blir dermed i vass- og avløpssektoren i kommunen tatt omsyn til innbyggerane sine sosiale, økonomiske og helsemessige utfordringar. Ofte prøver ein heller å overtale folk til å kople seg til det kommunale avløpsnett, ved å argumentere for kva som vil lønne seg for abonnementen. Dei kan få pålegg, men som regel så utøver dei skjønn og er fleksible.

Det kan plutselig være en dame som er 87 år som ønsker heller at de som overtar huset etter henne at de kan begynne med sånt noe, at de ikke har så veldig mye penger. Viss en venter noen år så kommer det kanskje en familie som tar det greit (kommVA1).

Ettersom det er forvaltningsplanen og ikkje tiltaksplanen som er vedtatt i kongeleg resolusjon, så er ikkje tiltaksprogrammet bindande. I kommunane var ein difor usikker på om nokon ville overvake og undersøke om ein gjennomførte tiltak. Det har heller ikkje vore noko merksemd kring vassforskrifta i kommunane, sjølv om den i prinsippet vil føre til auka kostnader for innbyggerane. Men i vass- og avløpssektoren i ein av kommunane ynskjer ein no å utarbeide ei lokal forskrift. Denne forskrifta vil innebere ganske mange investeringar for einskildpersonar, til dømes vil opprusting av private anlegg vil koste mellom 100 – 150 000 kr. Difor ynskjer kommunen å bruke litt tid på å gjennomføre dette tiltaket og ha informasjonsmøter, og slik bli sikre på at dei gjer det rette, og ikkje gjennomfører tiltak utan at det har reell effekt. Ein trur difor at det først når denne forskrifta kjem at innbyggerane vil respondere og reagere på vassforskriftsarbeidet (komm.VA2). Det er i tillegg få interesseorganisasjonar på vass- og avløpsida. I forhold til andre sektorar er brukarinteressene dårleg representert, og ein etterlyser dermed at organisasjonar som Huseigaranes Landsforbund må inn i arbeidet, slik at innbyggerane blir betre representert i vassdirektivarbeidet (vatn.interesseorg3).

### **Oppsummering av avsnittet**

- Vassdirektivet har i liten grad ført til endringar i måten dei jobbar i vass- og avløpssektoren. Direktivet er meir ei fortsetting av arbeidet som allereie er gjort, og dei fleste tiltaka i tiltaksplanen ville dermed ha blitt gjennomført uansett.
- Direktivet har gitt eit ekstra fokus på kartlegging og utbetring av avløpsanlegg, og eit ekstra argument ein kan bruke når ein går inn med pålegg om utbetring.
- Samstundes blir dyre tiltak valt vekk eller utsatt dersom det blir ei for stor økonomisk belastning for innbyggerane, og tidsnaud gjer at ein må prioritere mellom ulike tiltak.

- Ein etterlyser statleg finansiering.
- Det er få interesseorganisasjonar på vass- og avløpssida, og huseigarane sine interesser er ikkje representert inn i vassdirektivarbeidet.

#### 4.6.4 Felles tiltak og mål

Nei, sikkert dessverre da, men jeg har nok en følelse av at det er en utfordring i seg selv å evne å se den helheten og sammenhengen. For ofte, i de forumene der det er tema, så er det igjen å implementere, sette i gang planene og ende opp med noen tiltak (ordfører1).

Det fjerde og siste trinnet på samordningstrappa er felles tiltak og mål. Det betyr at sektorane samarbeider på tvers av sektorar om løysingar der begge er kjelder til forureining, og saman finn gode tiltak for å ordne opp i problemet. Formelt sett så kan ein seie at forvaltingsplanar og tiltaksplanar er dei dokumenta som viser i kva grad ein klarar å komme fram til felles tiltak. Men samtidig så kan den sjåast på som ei ”smørbrødtype”, som ei oppramsing av tiltak som kommunane kan velje om dei vil ta i bruk i dei ulike sektorane. Tiltaksplanen kan dermed og seiast å kunne ha vore plassert på trinn 1, då den kan sjåast meir som utveksling av informasjon og kunnskap enn felles tiltak og mål. Men for å gi ei kort oversikt over korleis byrdene for tiltaka er fordelt mellom sektorane på papiret, vil tiltaksprogrammet for vassregion Vest-Viken kort bli skildra. I programmet seier ein innleiingsvis at tiltaksprogrammet viser kva tiltak som må vedtakast og kva myndigheit som kan gjera vedtaket. Ein viser til at tiltaksprogrammet ikkje gir nokon detaljert plan for tiltak, men ei overordna prioritering som kan danne grunnlaget for meir detaljert planlegging frå dei einskilde tiltaksansvarlege (Fylkesmannen i Buskerud 2009b:2). I tiltaksprogrammet blir det påpeika at tiltaksanalysen er svært varierende i høve detaljar og økonomisk analyse. Dette skyldast tidspress og mangelfulle retningslinjer for å få til heilskaplege tiltaksanalyser. Naturlege svingingar i klima gjere eksakte jordbruksforureining vanskeleg å berekne, og det er difor størst usikkerheit knyta til effekten og kostnaden av jordbrukstiltak. Det blir og peika på at det for mange vassførekomstar manglar data for å kunne fastsette tilstanden. Denne mangelen på kunnskap kan derfor føre til at ikkje alle nødvendige tiltak blir satt i gang i tide slik at miljømåla blir nådd innan tidsfristen (Fylkesmannen i Buskerud 2009b:7). Tiltak i tiltaksprogrammet er inndelt etter vassområder, og deretter i dei ulike sektorane. Tiltaka er dermed beskrive sektorvis, og seier lite om i kor stor grad ein jobbar med felles tiltak og mål. I ei oppsummering av kostnadar for dei føreslåtte tiltaka i vassregion Vest-Viken ser ein at

prislappen for jordbrukstiltaka er på 28 760 100 millionar, medan det for kommunalt avløp er satt opp 285 317 000 millionar, og på spredt avløp 396 320 000 millionar (Fylkesmannen i Buskerud 2009b:38). Dette viser ei nokså skeiv fordeling av byrdene for tiltaka. Vidare i avsnittet vil det bli skildra korleis aktørane meiner at samordning i form av felles tiltak og mål fungerer i praksis.

På eit av landbrukskontora så meinte ein at ei samordning med vass- og avløpssektoren ikkje føregjekk, men at kvar sektor måtte sine sin del av ansvaret, og sjå kva ein greidde å gjennomføre kvar for seg. I kommunen sat dei derfor ikkje dei to sektorane opp mot kvarandre på noko vis.

Det er ikke noe særlig å hente der altså, for det med avløp, der går det an å reise ut og gjøre en relativt effektiv jobb ved å se på de forskjellige løsningene de har i de enkelte bolighus. Så jeg tror ikke vi oppnår noen effektivitetsøkning ved å kombinere det (landbrukskontor2).

Dei fleste av respondentane frå forvaltinga peika på at det vil vere vanskeleg å skulle samordne dei to sektorane horisontalt så lenge det er dei ulike sektorane sitt ansvar å skulle iverksette tiltak. Tette skott mellom sektorane i kommunen gjorde at ein til dømes ikkje hadde tatt med vass- og avløp når ein laga ein områdeplan i kommunen som omhandla miljøtiltak i landbruket. Det same inntrykket fekk ein frå den andre kommunen. Det hadde vore lite koordinering på tvers av sektorane, og det blei ikkje stilt like krav til sektorane. Mykje hadde blitt kostnadsberekna på vass- og avløpssektoren, men ikkje på landbrukssektoren, fordi kostnadsberekning i landbrukssektoren kan vere vanskeleg. I kommunal renovasjonssamanheng er det enkelt å gi pålegg, medan det i landbruket er mange små prosjekt av diffus både kostnad og nytte.

(...) har du et hus med utilstrekkelig kloakk så har du en lovmyndighet til å pålegge de å gjøre noe. Og det du kan pålegge det kan du beregne en kostnad på. Mens en bonde som har et bratt gjorde, vi kan ikke pålegge han, altså vi kan pålegge det, men det blir sjelden gjort og det er bare de mest ekstreme tilfellene. Vi kan for eksempel ikke gå ut og forby all høstpløying i landbruket. For det første så har vi ikke lovhjemmel for det, og for det andre praktisk ugjennomførlig. Mens et anlegg for kloakk er på en måte mer konkret, og det er helt kurant å gjennomføre regelverket (landbrukskontor1).

Samordninga mellom sektorane kom ikkje til å skje så lenge ein ikkje hadde verkemiddel eller resursar på landbrukssida (adm.).

(...) det er litt sånn, ok, her står min sektor, hva har jeg gjort med det, jeg har gjort sånn. Den der samordningen, samtalen og koordineringen fra lokalt og regionalt nivå, den foregår nok ikke. (...) Det da å få til medvirkning og samordning, helhetlig vannforvaltning på tvers av sektorer og på tvers av forvaltningsnivå, vannområdeorganiseringen, den er en stor utfordring (adm).

I ein av dei to kommunane er det som sagt i trinn 1 laga ei vassforvaltingsgruppe som skal koordinere vassforvaltinga internt i kommunen. På denne måten så er alle innspel i ei sak eller til eit vassområde koordinert og kvalitetssikra med dei ulike sektorane. Men denne koordineringa er ikkje eit direkte resultat av vassforskrifta. Ei liknande form for samordning hadde dei hatt i kommunen i mange år før vassforskrifta tredde i kraft (kommVA2). Men sjølv om vassforskrifta ikkje har ført til den horisontale samordninga av felles tiltak og mål som var føremålet med direktivet så er ein likevel positiv til vassdirektivet. Ein meiner forskrifta er det rette heilskaplege plangrepet for å klare å jobbe mot felles miljømål, på tvers av sektorar. Men sektoransvaret gjer at kvar sektor må ta sitt ansvar, at kvar sektormyndigheit må utvikle virkemiddelapparat slik at den einstilte sektor bidrar inn til felles mål (vatn.interesseorg3).

Det har jo ført til at vi som samfunn klarer faktisk å se på tvers av sektorer i løsningsgrep. Men det er selvsagt et sektoransvar. Konkret tiltaksgjennomføring blir alltid et sektoransvar. (...) Man løser de utfra felles verktøy, som jo er forvaltningsplan, tiltaksanalyse og felles overvåkningsprogram osv. Og at da har en dokumenter, verktøy, målsetninger som gjelder tverrsektorielt. Og så blir da tiltaksoppfølging per sektor. Men rapportering blir også tverrsektorielt. Så man har hele tiden det samlede grepet gjennom styringsmekanismene i vannforskriften (vatn.interesseorg3).

Det er den ulike verkemiddelbruken i dei to sektorane som gjer at fordelinga av byrder mellom vass- og avløp og landbruket blir ulike og at det blir vanskeleg å samordne dei to. På vass- og avløpssida har ein lover og forskrifter til å gjere noko, i motsetnad til landbrukssida. Forureiningsregelverket er skreddarsydd for å kunne regulere forureiningskjelder som avløp frå befolkninga, medan regelverket ikkje på same måte innretta til å regulere landbruksforureining (vatn.interesseorg3).

Så det er klart, i landbruket har vi som samfunn lagt opp til en annen styring på dette området, gjennom insentivordninger i større grad, og gjennom instrumenter i jordbruksavtalen, SMIL ordninger og RMP osv. Så vi konstaterer bare at ulike sektorer er ulikt regulert og har ulike regulering og virkemiddeltanker. Og vi har ikke noen mening om det utover det å konstatere at det er ulikt. Og at vår

sektor må ta ansvar og bidra inn mot felles miljømål ut ifra de virkemidler som ligger innenfor vår sektor (vatn.interesseorg3).

Men i vass- og avløpssektoren kunne det virke urettferdig at fordelinga av byrder mellom sektoren og landbrukssektoren er så skeiv. Men det blei peika på at ein har måtta forholde seg til forskriftene, samstundes som det er naudsynt å produsere mat.

Det er sikker mange som reagerer på det vil jeg tro, som får pålegg om å skifte ut anlegget sitt, som de sikkert mener er helt i orden. Og må bruke 200 000 kr. Og så blir jordet der gjødsla for harde livet hvert eneste år. Så det kan vell være vanskelig å forsvare, forklare hvorfor. Men folk gir seg jo på det. (...). Det kan jo virke rart, at det er alle abonnementer som får all.. Jordbruket går jo fri på en måte, de har ikke gjort noen tiltak, ettersom jeg vet (komm.VA1).

### **Oppsummering av avsnittet**

- Tiltaksplanen for Vest-Viken seier lite om felles tiltak og mål og er inndelt sektorvis. Kostnadane for tiltaka som er skildra i tiltaksplanen mellom dei to sektorane er svært skeivt fordelt, berekne kostnadar for tiltaka i vass- og avløpssektoren kostar mykje meir å gjennomføre enn landbrukstiltaka.
- Det vil vere vanskeleg å skulle samordne sektorane så lenge sektoransvaret ligg til grunn.
- Ulik regulering og styringsmåtar av sektorane gjer samordning vanskeleg. Det vil vere lettare å skulle iverksette tiltak i vass- og avløpssektoren ettersom sektoren er avgiftsbasert, medan det for bøndene ligg stor fridom til å iverksette tiltak når og om dei sjølv vil.

### **4.6.5 Oppsummering av kapitlet**

I første trinn på samordningstrappa blei deltakingsmønster og utveksling av informasjon og kunnskap skildra. Det blei av aktørane peika på at både manglande veiledingsmateriell og ein standard for korleis ein skulle organisere seg lokalt gjorde arbeidet vanskeleg. Men både landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren i dei to kommunane har delteke aktivt i vassdirektivarbeidet. I ein av kommunane har ein brukt allereie eksisterande samarbeid internt i kommunen og mellom kommunar til å koordinere arbeidet med direktivet. Dette har fungert bra, med det blei elles peika på at det kunne være vanskeleg å skjønne korleis vassdirektivorganisering fungerte, og korleis kommandolinjene gjekk. Frå begge sektorane blei det peika på at det verka som ei toppstyrt overorganisering, der det blei forventa raskt

resultat utan at det følgde med tilsvarande resursar. Både næring og forvaltning i landbruket peika på at det regelverket som allereie var på miljø var godt nok, men at det likevel var viktig å vere med på og engasjere seg i vassdirektivprosessane slik at avgjerder ikkje blei tatt utan at deira påverknad.

Når ein ser på andre trinn i samordningstrappa (deliberasjon og koordinerte verdssyn), så blei det av landbruksforvaltinga understreka at ein tidvis kjende seg i ei forsvarsrolle ovanfor dei andre sektorane. Det blei opplevd som at ein med vassforskrifta la opp til eit miljøregime der det ikkje lenger ville vere mogleg å produsere mat. Samstundes hadde vass- og avløpssektoren i byrjinga eit inntrykk av at landbruket blei skjerma og at deira sektor måtte ta størstedelen av byrdene for iverksettinga av direktivet. Dette bilete blei med tida blitt moderert, og ein opplevde at sektorane blei meir likestilte, og fekk meir forståing for kvarandre og kva kvar sektor allereie hadde gjort på miljøfronten. Men av begge sektorane blei det understreka at ei avklaring mellom vassforskrifta sitt mål om reint vatn og landbruks- og matmeldinga sitt mål om auka matproduksjon var naudsynt. Det at nasjonale og europeiske mål sto i motstrid gjorde at vassdirektivarbeidet lidde av at ein ikkje visste kva omsyn som skulle prioriterast.

Når det gjeld det om sektorane endrar praksis i egen sektor (trinn 3 i samordningstrappa) så har ein sett at i landbrukssektoren har direktivet berre ført til ei auka målretting av allereie eksisterande tiltak. Dette gjeld både miljøtiltaka som ligg hjå fylkesmannen, og dei verkemiddela som kommunane har til rådighet. Alle desse tiltaka er i stor grad insentivbaserte, og ein er avhengig av at bøndene sjølv vel å iverksette dei. Myndigheitene har dermed liten makt til å gjennomføre tiltak, og landbruksforvaltinga har fått signal frå statleg hold om at ein bør vere varsam med bruk av juridiske verkemiddel. Uklarheiter mellom ulike lover og reglar gjer arbeidet med å iverksette tiltak vanskeleg for landbruksforvaltinga. I vass- og avløpssektoren har direktivet ført til små endringar i måten ein jobbar med miljøtiltak, fordi måla i vassdirektivet ligg tett opptil det daglege arbeidet i sektoren. Difor var ein godt i gang med miljøtiltaka før direktivet kom. Men det er få interesseorganisasjonar på vass- og avløpsida, og huseigarane er ikkje representert inn i vassdirektivarbeidet. Bondeorganisasjonane har nær kontakt med landbruksforvaltinga, og dei føler at dei får gehør for sine synspunkt i utforming av landbrukspolitikken generelt, men ikkje spesifikt på vassdirektivprosessen.



Tiltaksplanen for Vest-Viken er inndelt sektorvis og seier lite om felles tiltak og mål. Kostnadane for tiltaka som er skildra i tiltaksplanen mellom dei to sektorane er svært skeivt fordelt, der estimert kostnad for tiltaka i vass- og avløpssektoren er langt høgare enn for landbruket. Ein har sett at ein ikkje har oppnådd ei horisontal samordning i form av felles tiltak og mål, men at sektorane fortset på same måte som før i kvar sin sektor. Det blir framheva av aktørane at det fortsatt er tette skott mellom sektorane, og at så lenge sektoransvarprinsippet er gjeldande så vil arbeidet skje avdelt og sektorvis. I tillegg så gjer den ulike reguleringa og styringsmåten av sektorene at ei tverrsektoriell samordning blir vanskeleg å få til. Dermed viser undersøkinga at sektorane i størst grad har nådd trinn 1 og 2 i samordningstrappa. Ein har delteke i organiseringa, sektorane har utvikla ei felles forståing for kvarandre, fått eit felles ordforråd og kunnskap om kva den andre sektoren har gjort og har moglegheit til å gjere av miljøtiltak. Men sektorsøyletankegangen er fortsatt gjeldande og den vertikale koordineringa sterk. I det neste kapittelet skal ein sjå korleis desse resultatane kan tolkast i det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Samordningstrappa blir med vidare for å lettare kunne skilje mellom dei ulike formane for samordning, men vil i den organisasjonsteoretiske analysen bli brukt friare og slik det er høveleg.

## 5 Analyse

Hovudproblemstillinga i denne oppgåva er om iverksettinga av vassdirektivet har gitt ei horisontal samordning av vassforvaltninga, eller om sektorsøyleprinsippet framleis er gjeldande. I kapittel 4.6 har ein sett at forvaltninga samt mesteparten av interesseorganisasjonane har delteke i vassdirektivorganiseringa, og at deltakinga har ført til at sektorane har utvikla ei felles forståing for kvarandre og fått kunnskap om kva dei andre sektorane har gjort og har moglegheit til å gjere av miljøtiltak. Men den nye strukturen ikkje har hatt den horisontale samordnande effekten som var føremålet med vassdirektivet, og sektorane jobbar fortsatt i stor grad på same måte som før kvar for seg i sine sektorar. I denne delen av oppgåva skal ein sjå dette kan forklarast med organisasjonsteori.

### 5.1 Instrumentelt perspektiv

#### 5.1.1 Struktur påverkar handling

I den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet ser ein organisasjonen som eit instrument for leiinga, der leiarskap blir utøva av aktørar i hierarkisk høge posisjonar. Desse brukar formell organisasjonsstruktur for å fremje kollektive mål. Formell struktur er dermed viktig i dette perspektivet, då den kanaliserer åtferda i ulike retningar. Aktørane i organisasjonen handlar etter ein konsekvenslogikk, der ein søker å føreseia framtidige konsekvensar av den handlinga som blir utført. I dette perspektivet har ein utleia forventingar om at vassdirektivstrukturen har påverka på handlingsmønsteret i sektorane slik at ein når både trinn 3 og 4 i samordningstrappa, ein endrar praksis i eigen sektor og samordnar mot felles tiltak og mål. I sektorane har ein brukt sine hierarkiske posisjonar og formell organisasjonsstruktur systematisk for å fremje målet om eit betre vassmiljø. Miljøarbeidet blir styrt vertikalt med verkemiddela ein har i dei to sektorane, og regionale og nasjonale føringar vil vere retningsgivande for arbeidet med miljømåla. Men aktørane har avgrensa rasjonell kapasitet, og ei god gjennomføring av vassforskrifta er difor avhengig av at der ikkje er konflikt mellom ulike mål. Ettersom vassdirektivorganiseringa kjem som ein sekundærstruktur i tillegg til aktørane sitt hovudarbeid og primærtilknytning, kan ein forvente at aktørane har ei sterkare tilknytning til sine respektive sektorar enn til vassdirektivarbeidet. I tillegg er vassdirektivorganiseringa spesialisert etter geografiprinsippet, medan aktørane sitt hovudarbeid er spesialisert etter sektorprinsippet, og ein kan forvente at identitetar blir utfordra når aktørar bevegar seg frå ein setting til ein anna.

I trinn 1 i samordningstrappa såg ein at både landbrukskontora og vass- og avløpssektoren i kommunane har delteke aktivt i vassdirektivprosessen. Dette kan tolkast i det hierarkisk-instrumentelle perspektivet som at vassdirektivstrukturen har ført til eit endra deltakingsmønster. Men samstundes blei det peika på at manglande rettleiingsmateriell og ein standard for korleis ein skulle organisere seg i byrjinga gjorde arbeidet vanskeleg. Vassforskrifta gir klare retningslinjer på regionalt nivå i høve organisering, medan på lokalt nivå er det opp til aktørane sjølve å velje korleis organiseringa skal utformast. At aktørane var usikre kan dermed tolkast i dette perspektivet som at det tidvis var manglande og uklare styringssignal som gjorde aktørane i tvil på korleis dei skulle arbeide. Den nye organisasjonsstrukturen gav dermed uklare implikasjonar for åtfærd. Men samstundes kan det og tolkast som at aktørane ikkje hadde så stor tilknytning til vassdirektivarbeidet ettersom det for dei var ein sekundærstruktur som kom i tillegg til deira primærstruktur og hovudvirke i sektorane. Difor investerte dei ikkje så mykje tid vassdirektivarbeidet. Kanskje blei arbeidet nedprioritert fordi ein var usikker på kva som skulle gjerast og korleis det skulle organiserast.

Det blei av begge sektorane etterlyst ei avklaring mellom vassforskrifta sitt mål om reint vatn og mat- og landbruksmeldinga sitt mål om auka matproduksjon. Dermed var det ei uavklart konflikt mellom europeiske og nasjonale mål. Uvisse kring kva mål som skulle prioriterast gjorde samordning mellom dei to sektorane vanskeleg. Spesielt i landbrukssektoren var ein usikker på om ein skulle prioritere arbeidet med miljømåla, eller skulle fortsette med eit høgintensivt landbruk og auka matproduksjon, som igjen ville føre til meir forureining. I denne varianten av det instrumentelle perspektivet kan dette sjåast som eit resultat av at aktørane er avgrensa rasjonelle, og fann det vanskeleg å vite kva omsyn som skulle vege tyngst når det ikkje var klare signal ovanfrå frå hierarkiet om kva som skulle prioriterast. At det var uklare mål kan ha opphav i at staten er blitt sektorisert som eit resultat av NPM reformene, og at ein difor ikkje har klart å samordne seg på departementsnivå. Samstundes kan det og tolkast som at rolleforståelsen til aktørane blei utfordra med den nye strukturen. Det var forvirrande når ein i sitt primærvirke skulle forholde seg til sin sektor sitt formål om auka matproduksjon, og ved deltaking i vassdirektivet måtte tre ut av sektorfokus og tenke territorialt og fokusere på miljøtiltak. Ved at det er to spesialiseringsprinsipp som står mot kvarandre blir arbeidet til aktørane uklart og moglegheita for styring begrensa. Geografiprinsippet klarer ikkje å utfordre sektorprinsippet i stor nok grad til at målet om betra vasskvalitet blir det framtreddande i arbeidet. Dei to spesialiseringsprinsippa kanalisierer

aktørane si åtferd i forskjellige retningar, og kan vere ei av årsakene til at vassdirektivstrukturen ikkje fekk så stort fotfeste.

I trinn 3 i analysen var ein ute etter å undersøke i kva grad dei to sektorane har endra miljøpraksis i eigen sektor som eit resultat av vassforskriftsarbeidet. Verken i vass- og avløpssektoren eller i landbrukssektoren har det leia til endringar i måten dei jobbar med miljøtiltak. Også dette kan tolkast som at vassdirektivstrukturen som ein sekundær struktur er for svak til å endre på primærstrukturen i sektorane. I tillegg har ein i landbrukssektoren fått signal ovanifrå om at ein bør vere varsam med bruk av harde verkemiddel, og fortsette med insentivbaserte verkemiddel. Dette støttar forøvrig opp om forventingane om at nasjonale føringar har vore retningsgivande for miljøarbeidet. I landbruket såg ein at kommunane er avhengige av at fylkesmannen si landbruksavdeling vel å innrette dei regionale miljøprogramma etter vassforskrifta. At dette er naudsynt viser at sektorsøyletankegangen og hierarkiet er svært viktig på dette området i sektoren. Ei samordning i kommunen mellom sektorar blir vanskeleg når mykje av ansvaret for miljøtiltak ligg hjå fylkesmannen. Det må altså skje både ei vertikal samordning innad i landbrukssektoren, og deretter ei horisontal samordning med vass- og avløpssektoren. Dette viser utfordringen som ligg i å skulle samordne to sektorar horisontalt i eit fragmentert forvaltningssystem som i Noreg. Og i trinn 4 i analysen såg ein at ein ikkje har oppnådd ei horisontal samordning av miljøtiltak på tvers av sektorar. I kommunane blei det av aktørane peika på at dette var vanskeleg å få til fordi ansvaret for iverksetting av tiltak ligg hjå dei einskilte sektorane og fordi styringsstrukturen i dei to sektorane er svært ulik. For at landbrukssektoren skal kunne samordne seg med vass- og avløpssektoren så vil det kanskje vere naudsynt at ein i større grad tek i bruk harde verkemiddel i landbruket, slik at verkemiddelapparatet i dei to sektorane blir meir like. Å samordne sektorar der ein i den eine sektoren kan velje om ein vil iverksette miljøtiltak, medan ein i den andre ikkje har noko val, gjer det vanskeleg å rettferdig fordele byrdene ved iverksetting av miljøtiltak. Dette viser korleis strukturane innad i sektorane legg sterke føringar for arbeidet, og gjer at den vertikale koordineringa er sterkare enn den horisontale.

Ein har dermed ikkje har lagt nok makt bak ambisjonane i vassforskrifta, og begrensar dermed moglegheita for styring og for vassdirektivstrukturen til å ha noko effekt. Dette ser ein og ved at direktivet er gjennomført som forskrift og ikkje ei lov, og ved at tiltaksplanane ikkje er bindande. Slik blir det ikkje blir sendt sterke signal om at miljøtiltaka er noko som må prioriterast. Men i tillegg så såg ein at tiltaksplanen for Vest-Viken seier lite om felles

tiltak og mål, og er inndelt sektorvis. Kostnadane for tiltaka som er skildra i tiltaksplanen mellom dei to sektorane er svært skeivt fordelte. Berekne kostnadar for tiltaka i vass- og avløpssektoren kostar mykje meir å gjennomføre enn landbrukstiltaka. Denne tiltaksplanen skal legge grunnlaget for vidare samordning på kommunenivå, ettersom den er førande for kva tiltak ein vel å iverksette i kvar av sektorane. Den manglande samordninga på kommunalt nivå kan dermed og tolkast som eit resultat av at tiltaksplanen har lagt strukturerande føringar nedover som tilsa at ein ikkje trengte å ha samordna tiltak og mål. Dette viser tvitydigheita ved vassdirektivstrukturen, der ein har europeiske mål om ei heilskapleg vassforvaltning på den eine sida, samstundes som tiltaksplanen sender sektorsøylebaserte signal nedover. Men det blei av aktørane etterlyst meir statleg finansiering for å bøte på denne skeivheita, slik at begge sektorane skal kunne ta like stor del av den økonomiske byrden for direktivet. Mangelen på samordna tiltak og mål kan dermed og i dette perspektivet tolkas som ein resursmangel og også dette viser at ein ikkje har lagt nok makt bak ambisjonane i forskrifta. Ein har fått ein ny struktur som har som mål å skulle samordne, men ein har ikkje resursar til å handle i samsvar med forventingane.

Dei uklare trekka ved strukturen trekke dermed aktørane i ulike retningar. Spesielt gjeld dette i landbrukssektoren, der signala innad i sektoren får sterkare føringar enn dei europeisk måla om betre vasskvalitet. Dette viser kor naudsynt det er å legge til rette for gode og sterke strukturar som fremjar samordning. Slik det er no er geografiprinsippet er underordna sektorprinsippet, og at ein ikkje klarar å endre på miljøpraksis i sektorane. Sektorsøyleprinsippet i aller høgste grad gjeldande, og der er ei sterkare vertikal koordinerande effekt i sektoren enn den horisontale effekten som den nye strukturen skulle ha ført med seg.

### **5.1.2 Forhandlingsvariant**

I denne varianten av det instrumentelle perspektivet opnar ein for interessehevding, kompromiss og forhandling mellom organisasjonar og aktørar, og innad i organisasjonar. Organisasjonar blir oppfatta som koalisjonar, der kvar av aktørane handlar formålsrasjonelt på grunnlag av eigeninteresse, og kan inngå i koalisjonar med aktørar utanfor organisasjonen, som på tilsvarande måte handlar på grunnlag av sine interesser. Endring blir her sett som eit resultat av forhandling mellom fleire aktørar som handlar ut frå sine interesser, der utfallet er avhengig av dei resursane som aktørane kan sette bak sine interesser. Den eksisterande

organisasjonsstrukturen er eit resultat av tidlegare kjøpslåingar, og vil såleis avspegla gjeldande maktfordeling. Sidan organisasjonsendringar vil utfordre maktgrunnlaget for desse gruppene, vil strukturen dessutan påverka sjansane for at det skal skje endringar.

I dette perspektivet vil ein dermed kunne utleie forventingar om at i arbeidet med å iverksette direktivet så vil landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren ha delvis motstridande mål og interesser. I kva grad ein klarar å samordne sektorane vil vere påverka av forhandling og kompromiss mellom desse to. Vassdirektivet utfordrar maktgrunnlaget til sektorane, og rykkar i maktfordelinga mellom dei to. Difor vil dei motsette seg at vassdirektivet skal føre til endringar og når ikkje trinn 3 og 4 i samordningstrappa, endring av miljøpraksis i eigen sektor og vidare samordning mot felles tiltak og mål. Ettersom strukturen legg til rette for samarbeid mellom forvalting og interesseorganisasjonar i landbruket, kan ein forvente at dei vil inngå i ein koalisjon der dei arbeider for å oppretthalde maktgrunnlaget til sektoren.

Både landbruksforvaltinga, vass- og avløpssektoren og bondeorganisasjonane har delteke i vassdirektivorganiseringa, medan interesseorganisasjonane på vass- og avløpssida er dårlegare integrert i arbeidet. I dette perspektivet kan det at forvaltinga i begge sektorane deltek tolkast som eit resultat av at vassdirektivstrukturen utfordrar maktgrunnlaget til dei begge. Den nye organisasjonsstrukturen rykka i den gamle maktfordelinga og ein var difor ute etter å påverke kva interesser som blei fremja i ei strukturendring. Dette blei og understreka av landbrukssektoren, at det var viktig å delta i organiseringa slik at avgjerder ikkje blei tekne utan deira påverknad. At bondeorganisasjonane er meir med i organiseringa enn interesseorganisasjonane på vass- og avløpssida kan her sjåast som eit resultat av at dei i større grad kjenner seg utfordra av direktivet, og at ein difor har mobilisert for å sikre at sine interesser blir ivaretekne med den nye strukturen. I motsetnad til i landbruket er få interesseorganisasjonane på vass- og avløpssida. Dette seier noko om styrkeforholdet mellom sektorane, der ein på landbrukssida har sterke sektorinteresser i motsetnad til i vass- og avløp. I landbruket har og bøndene makt til å velje sjølv om dei vil iverksette miljøtiltak, medan i vass- og avløp har brukarane av kommunale avløpstenester ikkje noko val dersom dei blir pålagt å gjere utbetringar. Dermed utfordrar direktivet spesielt bøndene, og slik interesseorganisasjonane som fører deira sak. Difor vil det være viktig for landbruksorganisasjonane å påverke landbruksforvaltinga til å arbeide for at det fortsatt skal vere insentivbaserte miljøtiltak i landbruket. I oppgåva har ein sett at respondentane på landbrukssida peika på den tette og gode kontakten mellom forvalting og interesseorganisasjonar. Bondeorganisasjonane meinte dei hadde god påverknad på

forvaltinga i spørsmål som omhandlar landbruket, men liten påverknad direkte på vassdirektivprosessen. Men ettersom avgjerder om kva miljøltiltak som skal iverksettas i landbruket blir tatt i allereie eksisterande fora som RMP og landbruksoppgjeret, så har dei likevel påverknad på det endelege resultatet av vassdirektivprosessen. Landbruksoppgjeret og RMP er fora der det er lagt opp til at landbruksorganisasjonane skal delta i utforminga av landbrukspolitikken. Dette viser korleis strukturen legg opp til eit tett samarbeid mellom næring og landbruksforvalting. I forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan den tette kontakten tolkast som at det har danna seg ei allianse mellom landbruksforvaltinga og landbruksorganisasjonane. Saman mobiliserer ein for å motverke at vassdirektivet endrar maktgrunnlaget til bøndene i høve miljøltiltak i for stor grad. Dette blei mellom anna illustrert ved at det både for forvalting og interesseorganisasjonar var viktig å utrykke at ein allereie var godt i gang med miljøltiltak i landbruket før direktivet kom. Den tette koplinga mellom forvalting og interesseorganisasjonar i landbruket kan tenkjast å begrense moglegheita for hierarkisk styring som har samordning som siktemål. Samstundes blir og dette maktforholdet styrka av organisasjonsstrukturen, ved at sektorprinsippet legg til rette for at forvaltinga har ei spesiell rolle å spele inn mot næringa. Dette viser korleis eksisterande strukturar påverkar sjansane for at det skal skje endringar med den nye strukturen.

Begge sektorane etterlyste ei avklaring mellom målet om reinare vatn og målet om auka landbruksproduksjon. Vassdirektivarbeidet var generelt prega av at prioriteringane på einiskilde område var uklare. I landbrukssektoren meinte ein at vassforskrifta utfordra deira maktgrunnlag som matprodusentar, då eit mål om reinare vatn vil i praksis bety minska matproduksjon og inntekter for bøndene. Vass- og avløpssektoren såg det derimot som naudsynt med ei avklaring fordi ein ynskte å utfordre maktgrunnlaget til landbruket, slik at begge sektorane skulle ta like store byrder for direktivet. I forhandlingsvarianten kan også dette tolkast som eit resultat av motstridande interesser, og som at den nye strukturen rørte ved maktgrunnlaget til sektorane. Men ein har sett at vassdirektivstrukturen ikkje har ført til særskilte endringar i nokon av sektorane, og at maktgrunnlaget ikkje har blitt endra. I landbruket såg ein berre ei vidareføring av eksisterande miljøltiltak. I dette perspektivet kan det tolkast som at landbrukssektoren har klart å vidareføre styringsstrukturen for insentivbaserte miljøltiltak i sektoren på grunnlag av sitt maktgrunnlag, ved at det er samanfallande interesser mellom næring og forvalting. Men ei heller i vass- og avløpssektoren førte direktivet til store endringar av miljøpraksis i sektoren. Då direktivet ligg tett oppimot føremåla i sektoren, er direktivet berre ei fortsetting av arbeid ein hadde

gjort i sektoren uansett. Dermed kan ein argumentere for at direktivet ikkje utfordrar vass- og avløpssektoren sitt maktgrunnlag på same måte som det gjer med landbrukssektoren, og at det difor ikkje var naudsynt for dei å kjempe mot ei strukturendring slik som ein har sett i landbruket.

I denne oppgåva blir det brukt fire ulike perspektiv til å belyse ulike sider som kan ha påverka iverksettinga av vassdirektivet. Dermed er det eit teorimangfald som igjen gir eit fortolkingsmangfald. I forhandlingsperspektivet har ein sett at iverksettinga er prega av asymmetriske maktforhold og sterke koplingar mellom forvalting og interesseorganisasjon i landbruket, der dei saman arbeider for å oppretthalde styringsstrukturen for insentivbaserte miljøtiltak. Men i kva grad er ein styringsstruktur eit resultat av ein forvaltningsskultur? Og er det egentleg slik at når sekundærstrukturen er svak slik som det blir fokusert på i hierarkisk-instrumentelle perspektivet, så blir sekundærstrukturen meir eit spel for galleriet? For å svare på dette og gi eit breiare bilete på iverksettinga er det naudsynt å supplere med eit institusjonelt perspektiv.

## **5.2 Institusjonelt perspektivet**

### **5.2.1 Kultur påverkar handling**

I kulturperspektivet ligg fokuset på korleis verdiar og normer i organisasjonar skapar institusjonar. I organisasjonar der institusjonaliseringen er kome langt, er bestemte holdningar, sedvanar og andre formar for engasjement blitt einsarta og fargar alle aspekt ved organisasjonen sitt liv. Slik gir den ein sosial integrering som strekker seg langt utover den formelle samordninga og kommandostrukturen. Den grunnleggande handlingslogikken i perspektivet er logikken om det passande. Med det meinast at når ein handlar i ein organisasjon vil ikkje aktørane primært handle rasjonelt, men utifrå dei reglar og prosedyrar som dei ser som passande til situasjonen dei er i, og slik kople situasjonar og identitetar. Det betyr at i dette perspektivet kan ein utleie forventingar om at dei kulturelle normene og verdiane som har prega landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren i deira formative år vil ha stor betydning for den vegen organisasjonen føl vidare. Ein vil handle etter logikken om det passande, og kople det ein oppfattar som forvaltingskulturen i sektoren og det som ein opplever som passande miljøtiltak. Sektorane vil nå trinn 3 i samordningstrappa ved å intensivere miljøinnsatsen i eigen sektor, men det vil bli brukt dei same verkemiddela og miljøtiltaka som før. Etersom landbrukssektoren i større grad bærer preg av frivilligheit og



insentiv enn vass- og avløpssektoren vil dei tunge tiltaka i større grad vere retta mot vass- og avløpssektoren, og i mindre grad vere samordna slik at begge sektorane tek like mykje av byrden for direktivet. Interessesmotsetningar mellom forvaltningstradisjonane i dei to sektorane gjer at felles tiltak og mål blir vanskeleg å oppnå, og at ein ikkje når trinn 4 i samordningstrappa.

Ein har sett i oppgåva at der ein bygger på eksisterande samarbeid i vassforvaltingsarbeidet har aktørane inntrykk av at organiseringa fungerer bra, medan resten av vassdirektivarbeidet verkar overadministrert. Det at ein vel å ta med seg gamle organiseringsformer inn i vassdirektivarbeidet kan i dette perspektivet tolkast som at ein har handla stivhengig. Ein tek i bruk måtar å organisere seg på som ein er kjend med, fordi det gjev ei trygghet for aktørane. At ein meiner at resten av organiseringa er overorganisert og overadministrert kan sjåast på som ein motstand mot det ukjente, der den nye organiseringa utfordrar regjerande handlingslogikkar og samarbeidsformar. Vassdirektivsstrukturen blir i dette perspektivet sett på som ein ny form for kultur som vil stå mot og vere ein trussel for den eksisterande kulturen som har institusjonalisert seg i den gamle formelle strukturen. Dermed kan det at det var viktig for landbruket å formidle at ein allereie var godt i gang med miljøarbeidet før vassdirektivet kom, og at regelverket var bra nok frå før av, tolkast som at ein ynskjer om å handle etter dei gjeldande handlingslogikkar i sektoren, fortsette tradisjonen for insentivbasert miljøtiltak.

Nasjonale og europeiske mål stod i motstrid i arbeidet. Uavklarte forhold mellom landbruksmeldinga sitt mål om auka matproduksjon og miljømåla i direktivet gjorde at begge sektorane etterlyste ei målavklaring. I landbruket er der kultur for bruk av mjuke verkemiddel og tett kontakt mellom forvaltning og interesseorganisasjon. I vass- og avløp har ein derimot tradisjon for bruk av harde verkemiddel og fokus på nasjonale og internasjonale miljøstandardar. Dette gjer at det er to ulike forvaltingskulturar som møtes i arbeidet med direktivet. I denne varianten av det institusjonelle perspektivet kan ynskje om ei målavklaring tolkast som to handlingslogikkar som stod mot kvarandre. Landbrukskontora ynskja å handle etter forvaltningspraksis i sektoren, og iverksette tiltak mot bøndene som er tilpassa det dei er van med. Med vassforskrifta blei denne handlingslogikken utfordra, og ein såg det som forstyrrande mot sin kultur som ivaretar og tilrettelegjar av landbruket sitt arbeid som matprodusentar. Vass- og avløpssektoren derimot ynskja å oppretthalde deira tradisjon for fokus på miljøtiltak og arbeid for reinare vatn. Dermed er det to forvaltningstradisjonar som

står mot kvarandre og påverkar moglegheita til å oppnå ei horisontal samordning. Vidare i analysen såg ein at vassdirektivet ikkje har ført til nokon særskilte endringar i arbeidet med miljøtiltak i sektorane. I landbrukssektoren såg ein at miljøtiltaka både på kommunalt og fylkesnivå var dei same insentivbaserte tiltaka som før, medan ein i vass- og avløpssektoren fortsette med gebyr og avgiftsbaserte tiltak. Dette kan tolkast som at ein har lukkast med å kople forvaltningstradisjonane i sektorane med passande miljøtiltak. Men ved at ein tek med seg forvaltningstradisjonane inn i vassdirektivprosessen så treng ein pengar til å iverksette insentivbaserte miljøtiltak i landbruket. Det blei difor etterspurt statleg finansiering for å bøte på skeivheita mellom landbruk og vass- og avløp, slik at begge sektorane skal kunne ta like stor del av den økonomiske byrden for direktivet. At ein etterlyser finansiering til dette føremålet kan seiast å vise at ein erkjenner at den insentivbaserte forvaltingskulturen i landbruket vil være svært vanskeleg å endre og er noko ein må ta høgde for i vassdirektivarbeidet.

I vass- og avløpssektoren ser ein dermed eit samsvar mellom måla i vassdirektivet og deira forvaltningskultur, i motsetnad til kva ein ser i landbruket. Denne divergensen i landbruket såg ein tydeleg ved at dei var i ei forsvarsrolle i ulike fora, fordi deira grunnlag som matprodusentar blei utfordra. Men etterkvart fekk dei forståing for sine synspunkt frå vass- og avløpssektoren, som etterkvart opplevde at dei var meir omforeinte. At vass- og avløpssektoren til slutt såg seg einige med landbruket kan tenkjast å ha bakgrunn i deira kultur for eit fokus på reint vatn. Det gjer at dei har ein sterkare motivasjon for å arbeide mot ei samordna vassforvaltning, og at ein dermed opplevde det som naudsynt å fire på krava ovanfor landbruket for å få det til. Men i dette perspektivet så kan og det at skjedde ei ”samordning light” ved at sektorane fekk ei auka forståing for kvarandre tolkast som at vassdirektivstrukturen trong tid til å sette seg. Den nye strukturen førte til samanstøyt med praksis og kulturen som hadde danna seg i den gamle strukturen. At ein har kome til trinn 2 kan då her tolkast som eit steg på ein institusjonaliseringsprosess. Som Selznick peikar på så er institusjonaliseringsprosessar noko som går over tid. Gamal vane er vond å vende, og som dette perspektivet peikar på så vil tid før nye mål vil sette seg i forvaltningskulturen.

## 5.2.2 Fråkopling mellom struktur og handling

I myteperspektivet blir det fokusert på korleis organisasjonar må forholde seg til normer for organisasjonsutforming og forsøke å inkorporere og reflektere dei utad. Men formelle strukturar som viser til institusjonaliserte myter kan vere forskjellige frå strukturar som fører til effektiv handling. Desse kan ofte vere motstridande, og organisasjonar kan dermed løyse konflikten ved at element i strukturen blir fråkopla frå handling og frå kvarandre. Det betyr at det utviklar seg to organisatoriske strukturar. Ein er den formelle organisasjon som lyer dei institusjonelle normene, medan ein anna organisasjonsstruktur kan bli brukt i røynda, for å koordinere handling. I høve iverksettinga av vassdirektivet betyr det at ein kan utleie forventingar om at det vil skje ei fråkopling mellom formell struktur og faktisk handling. Prosesskravet gjer at ein deltar i vassdirektivorganisering og slik får legitimitet frå andre som deltek. Men ettersom vassdirektivet gir spelerom for lokal tilpassing, og gjennomføring av tiltak er avhengig av frivillig samarbeid mellom sektorane, tek ein høgde for interessene til aktørar i omgjevnadane. Det betyr at vassdirektivorganiseringa blir fråkopla faktisk iverksetting av tiltak og samordning mellom sektorane, ved at tiltak er tilpassa bønder, forbrukarar og interesseorganisasjonar, uavhengig av kven som forureinar mest. Dette gjer at samordninga blir meir eit spel for galleriet, og eit symbol på kva som er effektiv utforming av ein organisasjon, men ikkje noko som fører til endring av åtferd i sektorane. I dette perspektivet kan ein dermed utleie forventingar om at ein berre når trinn 1 og to i samordningstrappa, ein deltek i ulike fora, får informasjon og kunnskap som igjen gir deliberasjon og ei språkleg endring, men utan at dette har nokon konsekvens for faktisk handling og måten ein samordnar på.

Både landbrukskontora og vass- og avløpssektoren har delteke aktivt i vassdirektivprosessen, men synes at organiseringa fungerer best der ein bygger på eksisterande samarbeidsformar. Arbeidet med vassforskrifta blei av einssilde oppfatta som litt tullete og overorganisert, som møte der det eigentleg ikkje skjedde noko ting. I dette perspektivet kan dette tolkast som at deltakinga er meir eit spel for galleriet, ein fortset å organisere seg på same måte som før og vassdirektivet fører ikkje til noko faktisk endring av handlingsmønster. Dei to sektorane har måtte forholde seg til normer for organisasjonsutforming og forsøke å inkorporere og reflektere dei utad, sjølv om ein merka at den nye strukturen ikkje er særleg effektiv. Men ein deltek likevel fordi ein ynskjer å få legitimitet frå andre kommunar og sektorar, på tross av at ein ikkje skjønner så mykje av kva som føregår. At ein deltek i vassdirektivprosessen blir

dermed i dette perspektivet tolka som ei rituell handling, men utan at ein forventar ei endring av si åtferd. Ved å unngå integrasjon av strukturen i det daglege arbeidet får ein mindre konflikthar og sektorane kan mobilisere støtte frå eit breitt spekter av ytre aktørar. På denne måten kan ein framheve at horisontal samordning er viktig, samstundes som ein beheld den vertikale styringsstrukturen. Spesielt kan dette ha vore aktuelt for landbruksforvaltninga, der ein kan forvente at dei ynskja å oppretthalde sin legitimitet ovanfor aktørar i deira omgjevnadar ved å vere lydhøyr ovanfor landbruksorganisasjonane. Truleg ynskja ein å oppretthalde status quo, og forsette med miljøtiltak akkurat slik som før. Ei slik fråkopling mellom struktur og handling er mogleg når ein legg den nye strukturen oppå den gamle slik ein gjer med vassdirektivorganiseringa. Ved at dei to strukturane er åtskilt kan det vere lettare å fråkople vassdirektivstrukturen frå det faktiske arbeidet i sektorane. I analysen såg ein at respondentane frå kommunen peika på at det var vanskeleg å skulle samordne så lenge vassdirektivet ikkje endrar på sektoransvarprinsippet. Dette kan seiast å vere eit argument for tolkinga om at ein finn to strukturar, der den eine generar handling og den andre ikkje. Sektoransvarprinsippet gjer det vanskeleg for vassdirektivstrukturen å generere handling når sektorane sin autonomi trumfar vassdirektivorganiseringa.

Ein har sett at den største endringa iverksettinga av vassdirektivet førte med seg var at begge sektorane endra haldning til kvarandre, i retning av å bli meir omforeinte og mot ei større forståing for kvarandre. I dette perspektivet kan denne språklege endringa sjåast som ei symbolsk endring som ikkje har ein faktisk påverknad på handlingsmønsteret. Ein omtalar kvarandre på ein meir forståelsesfull måte som gir uttrykk for ei samordning, men som i dette perspektivet kan tolkast som eit utstillingsvindaug. Omgrepet samordning blir brukt for å vise omverda at ein er med, at ein tek innover seg andre sine synspunkt og at ein tilpassar og samordnar seg med andre, men utan at det eigentleg skjer endringar av eksisterande miljøpraksis. Dette såg ein i trinn 3 i analysen, at det skjedde kunn små endringar i sektorane som eit resultat av direktivet, og at dei fleste tiltaka berre var ei vidareføring av allereie eksisterande tiltak. I myteperspektivet kan det tolkast som at konflikt har ført til at element i strukturen har blitt fråkopla frå handling og frå kvarandre, og at ein difor har kunne halde fram med miljøarbeidet på same måte som før. Til dømes kan uavklarte mål og prioriteringar for landbruksforvaltninga ha gjort at dette har vore naudsynt, for å klare å handtere ulike og tidvis motstridande forventingar til arbeidet i sektoren. Dermed blir det normative ved samordning løfta fram som ei etablert sannheit som den rette måten å organisere seg på i

samfunnet, sjølv om det er uklart korleis ei samordning skal gå føre seg. Ein snakkar og snakkar, men endrar ikkje åtferd.

### **5.3 Diskusjon og komplementær bruk av perspektiva**

I oppgåva blir det brukt fire ulike perspektiv for å svare på problemstillinga og ein har slik eit teorimangfald i undersøkinga av kva betyding det har at ein innfører ei ny form for organisering. Undersøkinga har vist at ein ikkje har fått den horisontale samordninga av sektorane sitt vassforvaltingsarbeid som er føremålet med vassforskrifta, men at sektorane i stor grad arbeidar på same måte som før i kvar sin sektor. I dei førre avsnitta har desse perspektiva kvar for seg søkt å belyse kva som kan ha vore årsaka til at vassdirektivstrukturen ikkje har hatt større påverknad på vassforvaltinga i sektoren. Men i ein komplementær bruk av perspektiva kan ein sjå føre seg at iverksettinga av direktivet kan forståast som ein interaksjon mellom instrumentelle og institusjonelle faktorar. Kulturelle faktorar kan modifisere effekten av formelle strukturar, men kan og støtte opp om strukturelle endringar, og til og med gjøre effekten av dei sterkare. I landbrukssektoren kan forvaltingskulturen seiast å ha modifisert effekten av vassdirektivstrukturen. Tradisjonane i landbrukssektoren er sterke, og samsvarar ikkje med måla i vassdirektivet. Saman med den tette koplinga mellom forvaltning og interesseorganisasjonar i landbruket blir dette eit sterkt forsvarsverk mot nye strukturelle endringar. Samtidig ser ein det motsette i vass- og avløpssektoren, kulturen støttar opp om føremålet med dei nye strukturelle endringane i vassdirektivet, samt at dei ikkje har nokon interesseorganisasjonar som er motstandarar av endringar.

I analysen såg ein at mange av trekka ved iverksettinga kunne sjåast i lys av fleire perspektiv, og at det kan vere vanskeleg å skilje mellom forvaltingskultur og styringsstruktur. Den insentivbaserte verkemiddelstrukturen i landbruket kan i ein komplementær bruk av perspektiva sjåast som eit resultat av stiavhengig åtferd, ein tradisjon som har utvikla seg i sektoren over tid. Det kan vere slik at denne strukturen etterkvart har blitt til ein form for kultur, ein måte å tenke om styring i sektoren som har blitt institusjonalisert til ein forvaltningskultur, og som det difor kan vere vanskeleg å bryte ut av. Men samtidig kan det og vere slik at strukturen støttar opp om kulturen, slik at ein opprettheld tradisjonen for at bøndene har stor fridom til å velje om dei vil iverksette miljøtiltak. At strukturen har blitt institusjonalisert gjer at det blir endå vanskelegare for vassdirektivstrukturen å ha nokon

effekt. Som Selznick peika på så blir alle formelle organisasjonar forma av krefter som avvike frå deira rasjonelle strukturar og nedfelte mål. I hans studie av Tennessee Valley Authority viste det seg at landbruksorganisasjonane etterkvart fekk stor påverknad på organisasjonen sine opphavlege mål. I landbrukssektoren har ein lagt opp til ein struktur der interesseorganisasjonane som representerer bøndene kan delta i fora som RMP og landbruksoppgjeret. Dette kan igjen ha ført til at næringa sine interesse har påverka dei mål som ligg i landbruksforvaltinga, at det slik har danna seg ein kultur for insentivbaserte miljøtiltak. Slik kan kultur og struktur seiast å støtte opp om kvarandre, og gjere endringar av miljøpraksis vanskeleg å oppnå.

I det hierarkisk-instrumentelle perspektivet tolka ein vassdirektivet sin manglande påverknad på miljøpraksis som eit resultat av at vassdirektivstrukturen som ein sekundær struktur har vore for svak til å endre på primærstrukturen i sektorane. Dette har gjort at den vertikale koordineringa fortsatt er sterkare enn den horisontale. Myteperspektivet på si side tolka dette med eit fokus på fråkopling, og korleis det blir generert ein struktur for handling (den gamle strukturen) og ein struktur som blir meir eit utstillingsvindaug, brukt som ei samordningsmyte (vassdirektivorganiseringa). Men det kan vere slik at det berre vil vere mogleg å bruke vassdirektivorganiseringa som eit symbol for samordning dersom ein i utgangspunktet har ein primærstruktur som er så sterk at ein sekundærstruktur ikkje klarar å endre fokuset frå vertikal koordinering til horisontal. Sektoransvarprinsippet har medverka til at primærstrukturen har vore så sterk at det har vore mogleg å spele på myter, slik at vassdirektivorganiseringa har blitt meir eit utstillingsvindaug enn noko som faktisk genererer handling. Samstundes kan ein sjå føre seg at utan ein sterk forvaltingskultur så ville kanskje ikkje primærstrukturen ha vore så sterk. Ved at iverksettinga av vassdirektivet ikkje rokkar ved sektorsøyleprinsippet i norsk forvalting så kan det verke som at ein i stor grad beheld den same styringsstrukturen, men og forvaltingskulturen. For at direktivet skal ha større effekt så er det kanskje naudsynt at tiltaksplanane for vassregionane hadde vore bindande, slik at sektorane i større grad var forplikta til å iverksette tiltak.

Dermed kan ein seie at alle dei fire perspektiva kvar for seg og samla belyser arbeidet med å samordne dei to sektorane. Men dei ulike perspektiva og handlingslogikkane kan og ha vore framtrødande på ulike stadie i det analytiske verktøyet samordningstrappa. Ein kan sjå føre seg at trinn 1 og 2 i analysen var prega av ein kombinasjon av instrumentell handling og myteprega prosessar. Ein deltok i vassdirektivarbeidet fordi innføringa av direktivet førte til

eit endra handlingsmønster der aktørane var nøydde til å vere med på ulike vassdirektivfora. Samstundes blei dei med fordi dei ynskte å påverke prosessen, slik at avgjerder ikkje blei tatt utan deira påverknad. Dette gjorde at ein endra holdningar og forståing for andre sektor sitt miljøarbeid og moglegheit til å gjere ein innsats. Men denne endra holdninga kan kallast myteprega, ettersom ei endra holdning til andre sektorar ikkje gjorde at ein fekk til ei samordning. Dermed brukte ein samordning som eit symbol og ei myte, men unngjekk å gjere endringar i sitt miljøarbeid. Spesielt i landbruket såg ein at direktivet ville medføre endringar i sektoren, og ein ynskte ikkje å endre vassforvaltingspraksis. Men og usikkerheit kring korleis ein skulle organisere seg og korleis det heile fungerte, og nasjonale mål som stod i motstrid kan ha gjort aktørane usikre, og meir motvillig mot å endre eigen praksis. Difor er undersøkinga prega av at i trinn 3 og 4 samordningstrappa står forhandlingsperspektivet og spesielt kulturperspektivet sterkt. Ein såg at begge sektorane i stor grad fortsette på same måte som før og at vassdirektivet endra lite av deira miljøpraksis. Ein lukkast difor å kople forvaltingskultur og passande miljøtiltak, samtidig som den tette koplinga mellom forvaltning og næringa i landbruket gjorde at sektoren unngjekk ei større tilnærming til vass- og avløp enn det som var nødvendig.

Direktivet har i liten grad generert horisontal samordning mellom sektorane, og ein ser fortsatt ei sterk vertikal koordinerande effekt. Dei to sektorane som er undersøkt i oppgåva er såpass forskjellige at ei samordning blir svært vanskeleg å få til. Spesielt gjeld dette i forhold til styringsstruktur, forvaltingskultur og rolla interesseorganisasjonar spelar inn mot forvaltninga. Dette blei og peika på i ei kunnskapsoppsummering kring forskning på NAV reforma, at problem kring ulike maktforhold og ulike styringskulturar gjorde samordning vanskeleg. Endå vanskelegare blir det med ei reell samordning så lenge sektoransvaret ligg til grunn, og at direktivet er gjennomført som forskrift og ikkje lov. Vassdirektivorganiseringa blir kanskje i for stor grad ei frivillig affære, og eit arbeid som kjem oppå alt anna arbeid for aktørane. Ei av hovudkonklusjonane frå pilotstudien om iverksettinga av vassdirektivet var at vassforskrifta sitt krav til ei heilskapleg vassforvaltning og sektoransvarprinsippet i norsk forvaltning berører spørsmål om sektorane sitt handlingsrom og grad av forpliktelse. Undersøkinga peika på at for stor frivilligheit kan stå i vegen for kollektiv handling i ein situasjon med knappe resursar og konkurrerande målsettingar. Det var kanskje difor ein i analysen i størst grad såg vassdirektivet sin påverknad ved at dei to sektorane etterkvart blei meir omforeinte og fekk ei større forståing for kvarandre. Og kanskje er dette eit viktig steg så tidleg i iverksettinga. Som ein såg i avsnitt 1.5 så viste det seg i Morsa prosjektet at det at

kvar aktør var sikker på at andre forureinar gjorde sin del av jobben, og at ein hadde ei felles verkelegheitsforståing hadde stor betyding for aktørane si vidare deltaking og kollektiv handling. Som Selznick peikar på så tek det tid før gamle vanar blir endra. Kanskje vil det på eit seinare tidspunkt vise seg at sektorane har blitt meir integrerte og i større grad er på veg mot ei horisontal samordning.



## 6 Oppsummering av funn

Denne organiseringen gir møteplasser som vi ikke har hatt før, og det er veldig nyttig. (...). Endelig får vi mer fakta på bordet om hvor disse problemområdene er, hvordan er miljøutfordringen (fylkesmannen.landbruk1).

I denne oppgåva har hovudproblemstillinga vore om iverksettinga av EU sitt rammedirektiv for vatn har gitt ei horisontal samordning av vassforvaltinga i landbrukssektoren og vass- og avløpssektoren, eller om sektorsøyleprinsippet fortsatt er gjeldande. Bouchaert sin definisjon av samordning ligg til grunn for oppgåva, definert som dei instrument og mekanismar som tek sikte på å auka den frivillige eller tvangsmessige samordninga av oppgåver i offentlege organisasjonar. Dette vore føremålet med EU sitt rammedirektiv for vatn, å skulle samordne ulike sektorar sitt arbeid med miljøtiltak med mål om ei heilskapleg og nedbørsfeltbasert innsats for eit betre vassmiljø. Det er sjeldan at eit EU-direktiv har administrative konsekvensar slik ein ser med vassdirektivet, som legg føringar for korleis vassforvaltinga i medlemslanda skal organiserast. Det ligg dermed ei forventning om at ein skal iverksette desse europeiske forpliktingane heilt ned på det lokale nivået. Men i møte med det lokale nivået blir ikkje nødvendigvis europeiske intensjonar slik dei var førespegla. Analysen har vist at å iverksette ein nedbørsfeltbasert organisasjonsstruktur på tvers av eksisterande forvaltingsstrukturar ikkje har gitt til den horisontale samordninga av vassforvaltinga som var føremålet med direktivet. I staden ser ein at den vertikale koordineringa fortsatt er sterk og sektorsøyleprinsippet er gjeldande. Men iverksettinga har heller ikkje ført til store endringar av miljøpraksis innad i sektorane. Vass- og avløpssektoren hadde i stor grad gjennomført dei foreslåtte miljøtiltaka i tiltaksplanen for Vest-Viken uavhengig av direktivet, medan landbrukssektoren for det meste fortset på same måte som før med insentivbaserte miljøtiltak som bøndene kan iverksette dersom dei vil. Den største endringa ser ein i form av eit endra handlingsmønster der sektorane deltek i ulike vassdirektivfora, som igjen har ført til at sektorane har blitt meir omforeinte og fått ei større forståing for kvarandre og for kva moglegheiter og begrensingar som ligg for iverksetting av miljøtiltak i kvar av sektorane. Dermed har ein ikkje fått til ei samordning etter Bouchaert sin definisjon. Vassdirektivstrukturen har ikkje vore eit sterkt nok instrument til å klare å auke den frivillige horisontale samordninga mellom sektorar, for å skape betre samanheng mellom ulike delar av forvaltinga i spørsmål som omhandlar vassforvalting.

Som ein respons på fragmenteringa i offentleg sektor etter NPM ligg no fokuset på whole-of-government initiativ som vassdirektivet. Men vassforskrifta sitt krav til ei heilskapleg vassforvaltning rører ved sektoransvarsprinsippet i norsk forvaltning. I oppgåva har det blitt observert at strukturelle trekk som sektoransvarsprinsippet er med på å gjere det vanskeleg for europeiske mål om ei horisontalt samordna vassforvaltning å fungere i praksis. Når den nye vassdirektivstrukturen kjem som eit tillegg til den gamle sektorbaserte blir vassdirektivstrukturen tvitydig for aktørane, og begrensar moglegheita til vassdirektivet å ha ein effekt. Sektoransvarsprinsippet gjer at vassdirektivstrukturen blir for svak til å generere handling, og dermed klarer ikkje geografiprinsippet i vassforskrifta å utfordre sektorprinsippet i norsk forvaltning i stor nok grad, slik at målet om betra vasskvalitet blir prioritert. Direktivet blir lagt oppå den eksisterande organisasjonsstrukturen, og blir ein sekundærstruktur som kjem i tillegg til aktørane sitt hovudarbeid i sektorane. Dermed blir ikkje vassdirektivorganiseringa prioritert i stor nok grad av aktørane. At det dannar seg to strukturar gjer at det i landbruket blir vanskeleg å skulle forholde seg til sektoren sitt mål om auka matproduksjon, og ved deltaking i vassdirektivorganiseringa måtte tre ut av sektorfokus og tenke territorialt og fokusere på miljøtiltak. Dette gjorde at arbeidet blei mangetydig for aktørane, og at begge sektorane etterlyste ei avklaring mellom vassforskrifta sitt mål om reint vatn og mat- og landbruksmeldinga sitt mål om auka matproduksjon. Dette viser at ein ikkje har klart å legge godt nok til rette for strukturar som fremjar samordning.

Men oppgåva seier og noko om forholdet mellom interesseorganisasjonar og politikk. Undersøkinga viser korleis koplinga mellom interesseorganisasjonar og forvaltning i landbruket skapar ein allianse som gjer det vanskeleg for vassdirektivstrukturen å generere endring. Etersom ein i vass- og avløpssektoren har eit sterkt fokus på miljø og reint vatn så er det i landbrukssektoren det i størst grad er behov for endringar. Ei samordning mellom desse to sektorane inneber dermed at det er landbruket som må nærme seg vass- og avløpssektoren, for at dei i like stor grad skal bidra til ei heilskapleg vassforvaltning. Ei endringa av miljøpraksis i landbruket vil kanskje måtte bety at ein i større grad må bruke harde verkemiddel, som igjen kanskje vil bety ei endring i forholdet mellom interesseorganisasjonar og forvaltning. Men som oppgåva viser så har bondeorganisasjonane og forvaltninga samanfallande interesser og ein sterk allianse i arbeidet med direktivet. Strukturen held alliansen i live ved at bondeorganisasjonane og forvaltning møtes på område som utforming av RMP og i landbruksoppgjeret. Samtidig legg sektorprinsippet til rette for at forvaltninga har ei spesiell rolle å spele inn mot næringa. Så lenge denne maktkonstellasjonen

ligg fast så vil det vere vanskeleg for vassdirektivstrukturen å leie til endringar i landbruket. Dette funnet støttar forøvrig opp under segmenteringshypotesen, og erfaringane frå dette caset viser at næringa har innflytelse på forvaltinga i utforming av landbrukspolitikkk generelt og at ulike strukturar fortsatt legg til rette for eit tett samarbeid. Det er begrensa kor mykje effekt ein ny samordnande struktur vil ha i ein sektor med sterke interessegrupper som har stor påverknad på forvaltinga.

Men og forvaltingskulturen påverkar sektorane si evne og vilje til å samordne. Landbruket har tradisjonelt vore korporativ og lagt stor vekt på insentiv og frivillige ordningar for bøndene. Vass- og avløpssektoren er derimot ein relativt lukka og vertikalt organisert sektor, strengt regulert av nasjonale og internasjonale standardar og i motsetnad til landbruket gebyr og avgiftsbasert. Desse kulturelle trekka har påverka det mønsteret for samordning som pregar caset. Ein ser ei interessemotsetning mellom forvaltingskulturane i dei to sektorane, der det er eit samsvar mellom vass- og avløpssektoren sin forvaltingskultur og måla i vassdirektivet, i motsetnad til kva ein ser i landbruket. I vass- og avløpssektoren hadde ein gjennomført liknande miljøtiltaka som med vassdirektivet uansett. I landbruket har direktivet ikkje ført til nokon endringar av miljøpraksis i sektoren, ein fortset på same måte som før med insentivbaserte tiltak, og har i større grad har auka matproduksjon som føremål enn betra vasskvalitet. Dermed har ein lukkast med å kople forvaltningstradisjonane i sektorane med passande miljøtiltak. Forvaltingskulturane har dermed prega iverksettinga og kan seiast å vera ein av årsakene til at ein berre har fått til ei ”samordning light” der sektorane har fått ei auka forståing for kvarandre. Undersøkinga viser dermed kor vanskeleg det vil vere å skulle samordne sektorar med ulike forvaltingskulturar og styringsstruktur. Dette blei og peika på i pilotundersøkinga om iverksettinga av direktivet, at landbrukspolitikken sine økonomiske og juridiske virkemiddel i forhold til vassforskrifta blei oppfatta som uavklart på vassområdenivå. Dette ser ein fortsatt no i 2013, og viser korleis det truleg vil ta tid før nye måtar å tenke på og strukturelle endringar vil sette seg hjå aktørane.

Men sjølv om vassdirektivstrukturen ikkje har leia til dei store endringane av vassforvaltingspraksis, så har aktørane likevel delteke i organiseringa. Dette kan tyde på at samordning blir brukt som symbol på kva som er ei effektiv utforming av ein organisasjon, men utan at det har nokon effekt på faktisk handling. Slik har ein kunne framheve at horisontal samordning er viktig, samstundes som ein beheld den vertikale styringsstrukturen. I oppgåva har det blitt observert fråkopling mellom struktur og handling ved at ein i

vassdirektivarbeidet på lokalt nivå i stor grad fortsette å organisere seg på same måte som før, og til dømes ved at deltakarane i vassdirektivarbeidet opplever arbeidet som tullete, som eit fora der det ikkje skjedde nokon ting. Ein såg og i analysen at den største endringa iverksettinga av vassdirektivet førte med seg var at aktørane omtala kvarandre på ein meir forståelsesfull måte som gav utrykk for ei samordning, men utan at dette førte til ei endring av eksisterande miljøpraksis mot ei samordna vassforvaltning. Dermed ”snakkar ein snakket”, men endrar ikkje åtferd. Ei slik fråkopling mellom struktur og handling er mogleg når ein legg den nye strukturen oppå den gamle. Det kan eksempelvis ha vore slik at uavklarte mål og prioriteringar i landbrukssektoren gjorde dette naudsynt, for å klare å handtere ulike og tidvis motstridande forventingar til arbeidet i sektoren. Sektoransvarprinsippet gjer det vanskeleg for vassdirektivstrukturen å generere handling når sektorane sin autonomi trumfar vassdirektivorganiseringa. Så langt i iverksettinga verkar difor vassdirektivorganiseringa til å fungere meir som ei organisasjonsmyte der ein spelar på verdien av samordning, men som ikkje fører til endring av vassforvaltningspraksis.

Omgrepet samordning er i vinden for tida, og blir ofte nemnt som den rette løysinga på mangt og mykje, men utan at det alltid blir stilt spørsmål om det er den rette vegen å gå. Etter 22. juli og til dømes vulkanutbrotet på Island har ei auka samordning av forvaltingsinstansar og ei tverrsektoriell planlegging blitt framheva som løysinga på ulike problem. Men som det har blitt peika på her i oppgåva og til dømes i forskning kring NAV reforma så kan problem kring maktforhold, ulike forvaltingskulturar og tvitydige strukturar gjere at ei samordning blir vanskeleg å få til. Erfaringane frå caset viser utfordringane ein vil kunne møte når ein ynskjer å utfordre det norske fragmenterte forvaltningssystem med tiltak som har samordning av forvaltningseiningar som føremål. Det blir ofte forvente raske løysingar når problem oppstår, men når formell struktur har blitt institusjonalisert og det har danna seg ein forvaltingskultur så kan det vere eit langtidsprosjekt å skulle klare å endre på forvaltningspraksis. Å skulle endre eit fragmentert system til eit meir heilskapleg vil difor kunne by på utfordringar, og vere noko som vil kunne ta tid.

## **6.1 Avslutning og vegen vidare**

Det er forska lite på korleis EU-direktiv blir iverksett på lokalt nivå i medlemslanda. Størstedelen av undersøkingane som har blitt gjort fokuserer på korleis direktiva blir implementert i nasjonal lovgiving, men undersøker ikkje vidare korleis direktivet faktisk blir

praktisert. Men erfaringane frå dette caset viser kor vanskeleg det kan være å skulle harmonisere vassforvaltinga i Europa. Ei endring av forvaltingsstruktur slik som med vassdirektivet vil rokke ved eksisterande maktforhold og etablerte forvaltingstradisjonar. Kwart land vil ha sin eigen forvaltingskultur, samt kanskje ulike kulturar i ulike sektorar slik som i det norske fragmenterte forvaltingssystemet. I tillegg vil det være ulike særinteresser og dominerande aktørar i dei ulike landa som alle vil ha ulike interesser og mål i ei endring av ein forvaltingsstruktur. Men og dei formelle strukturane som allereie er på plass i medlemslanda vil bli utfordra dersom ein som i Noreg legg vassdirektivorganiseringa oppå allereie eksisterande strukturar. Det er ein lang veg frå utforminga av eit EU-direktiv til iverksettinga på lokalt nivå i Noreg, og erfaringa frå caset viser at å skulle styre i eit fleirnivåsystem som EU kan vere vanskeleg. Vassdirektivet har blitt omsett til vassforskrifta i Noreg, og på det lokale nivået har det vore opp til kvart vassområde korleis ein vil organisere seg. Det at direktivet på nokre områder gir lause føringar for organisering gjer det vanskeleg å skulle kontrollere frå EU at måla i direktivet blir nådde. Ein vil og oppdage at det ikkje alltid vil fungere å skulle samordne sektorar på same nivå. I landbruket ligg mange av miljøtiltaka hjå fylkesmannen og ikkje på kommunalt nivå. Det betyr at det må skje både ei vertikal samordning innad i landbrukssektoren, samt ei horisontal samordning med vass- og avløpssektoren for å oppnå ei samordning mellom dei to sektorane på lokalt nivå. Dette viser kompleksiteten ved det norske systemet, og kor utfordrande det vil være å skulle styre i eit fleirnivåsystem som EU.

Moss 2003 peika på at å opprette nye organisatoriske einingar slik ein gjer med vassdirektivet kan skape fleire problem enn løysingar. Kanskje er det ikkje hensiktsmessig å legge ein ny struktur oppå gammal struktur slik ein har gjort med vassdirektivet i Noreg. Det kan hende at det ville ha vore meir bærekraftig å iverksette vassdirektivet gjennom ein organisasjonsstruktur som betre passar overeins med den eksisterande strukturen, og som ikkje går på tvers av eksisterande forvaltingsstrukturar. Dette ville ha gjort styring lettare, og kanskje ville ein ha unngått for store konfrontasjonar mellom forvaltingskulturar, at maktkonstellasjonar fekk så stor plass og at samordning blei meir eit symbol enn noko som førte til endring av forvaltingspraksis. Ei blind tru på at ein ny samordnande organisasjonsstruktur vil løyse alle problem er truleg optimistisk. Men i Noreg er iverksettinga av vassdirektivet fortsatt ein pågåande prosess, og ein kan tenke seg at ei nedbørsfeltbasert forvalting etter kvart vil få eit betre fotfeste i det norske forvaltingssystemet. Kommunane som blei undersøkt i denne oppgåva var pilotkommunar,

og blant dei første som byrja å implementere direktivet. Etterkvart som tida går så kan ein sjå føre seg at iverksettinga vil endre karakter, og kanskje vil ein kome vidare frå det ein kallar trinn 2 i samordningstrappa til ei endring av vassforvaltingspraksis og mot ei horisontal samordning av felles tiltak og mål. På eit seinare tidspunkt i iverksettinga vil det difor vere interessant å undersøke vidare om vassforskrifta i større grad har ført til endringar i vassforvaltingspraksis, og kor vidt ei nedbørsfeltbasert organisering er det rette tiltaket for å oppnå ei samordna vassforvalting på tvers av eksisterande forvaltingsstrukturar.

# Litteraturliste

- Allison, G. T. (1969). Conceptual models and the Cuban missile crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 3, 278-298.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. og Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brunsson, N. (2006). *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Burnham, P., Gilland, K., Grant, W. og Layton-Henry, Z. (2004). *Research methods in politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2007). The Whole - of - Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P. og Wise, L. R. (2002). Transforming administrative policy. *Public Administration*, 80(1), 153-178.
- Dahl, R. A. og Lindblom, C. E. (1953). *Politics, economics and welfare: planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*. New York: Harper & Row.
- Direktorat for naturforvaltning (2010). "Kommunene sitter med nøkkelen". <http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=62360> [Lastet ned 20.01.2013]

- Direktoratsgruppa (2001). *Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF: Om fastleggelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk.*
- Downs, P. W., Gregory, K. J. og Brookes, A. (1991). How integrated is river basin management? *Environmental Management*, 15(3), 299-309.
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic structure matters: An organizational perspective. I B. G. Peters og J. Pierre (Red.), *Handbook of Political Administration*. London: Sage.
- Egeberg, M. (2004). An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective. *European Journal of Political Research*, 43(2), 199-219.
- Fligstein, N., Sandholtz, W. og Stone Sweet, A. (2001). *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Flinders, M. og Bache, I. (2004). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Fylkesmannen i Buskerud (2009a). *Forvaltningsplan for vannregion Vest-Viken*.
- Fylkesmannen i Buskerud (2009b). *Tiltaksprogram for vannregion Vest-Viken, vedlegg 1 til forvaltningsplanen for: vannregion Vest-Viken for planperioden 2010-2015*.
- Fylkesmannen i Oppland (2012). *Regionalt miljøprogram for jordbruket i Oppland 2013-2016*.
- Fylkesmannen i Vestfold (2012). *Regionalt miljøprogram for jordbruket i Vestfold 2013-2016*.
- Gerring, John (2007). *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gronndal (2010). "Samarbeidsprosessen den grønne dalen".  
[http://www.gronndal.no/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6&Itemid=4](http://www.gronndal.no/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=4) [Sist lest 19.05.2013]
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organization. I L. Gulick og L. Urwick (Red.), *Papers on the science of administration*. New York: Augustus M. Kelley.
- Hanssen, G. S., Langeland, O. og Klausen, J. E. (2012a). *Det Regionale Norge 1950-2050*. Oslo: Abstrakt forlag.



- Hanssen, G. S., Mydske, P. K. og Dahle, E. (2012b). Multi-level coordination of climate change adaptation: by national hierarchical steering or by regional network governance? *Local Environment* (ahead-of-print), 1-19.
- Hovik, S. (2011). "Notat landbruk og avløp". Upublisert. Oslo: Norsk institutt for By- og regionforskning.
- Hovik, S., Naustdalslid, J. og Reitan, M. (2012). Klimatilpassing i vann- og avløpssektoren. *Stat & Styring* 2, 18-19.
- Hovik, S. og Stokke, K. B. (2004). EUs rammedirektiv for vann en utfordring for norsk vassdrags- planlegging og -forvaltning. *Plan*(6), 36-41.
- Indset, M., Naustdalslid, J. og Stokke, K. B. (2010). *Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt?: pilotstudie om helhetlig vannforvaltning* (Vol. 2010:3). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Indset, M. og Stokke, K. B. (2012). Møtet mellom Eus vanddirektiv og statlig sektoransvar. Helhetlig vannforvaltning gjennom konsensusbygging og nettverk? *Kart og Plan*, 72, 278-288.
- Johannessen, A., Larsen, H. og Malmberg-Heimonen, I. (2012). *Kunnskapsoppsummering om partnerskap mellom stat og kommune i NAV-kontorene*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Kidd, S. og Shaw, D. (2007). Integrated water resource management and institutional integration: realising the potential of spatial planning in England. *The geographical journal*, 173(4), 312-329.
- King, G., Keohane, R. O. og Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty an institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.
- Lipschutz, R. D. (1999). Bioregionalism, civil society and global environmental governance. I M. V. McGinnis (Red.), *Bioregionalism*. New York: Routledge.
- March, J. G. og Heath, C. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: Free Press.
- Mastenbroek, E. og Yesilkagit, K. (2012). *Beyond the state: Policy deviation by national agencies involved in EU compliance*. Paper presentert på EGPA konferanse i Bergen 5-8 september 2012.

- Meyer, J. W. og Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, J. W. og Scott, W. R. (1983). *Organizational environments: ritual and rationality*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Mitchell, B. (1990). *Integrated water management: international experiences and perspectives*. London: Belhaven Press.
- Moss, T. (2003). Solving problems of 'fit' at the expense of problems of 'interplay'? The spatial reorganisation of water management following the EU Water Framework Directive. *How Institutions Change: Perspectives on Social Learning in Global and Local Environmental Contexts*. Opladen: Leske+ Budrich, 85-121.
- 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(1), 85-94.
- Newson, M. (1997). *Land, water and development. River basin systems and their sustainable management* (2. utg.). New York: Routledge.
- Nordby, T. (1994). *Korporatisme på norsk: 1920-1990*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2012:2. *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter informasjonsforvaltning.
- Peters, B. G. og Olsen, J. P. (1996). *Lessons from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Repstad, P. (1993). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringar: Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2009). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: ideas and interests*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Selznick, P. (1984). *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. New York: Harper & Row.
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior (1947)*: The Free Press, New York, NY.
- St. Meld. nr. 9 (2011-2012). *Landbruks- og matpolitikken: velkommen til bords*. Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp. nr. 64 (2003-2004). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stabursvik, E. M. (2008). *Tiltaksanalyse for vannområdet Randsfjorden (Hadeland) første planperiode*.
- Statens Landbruksforvaltning (2006). *Miljøvirkemidler i landbruket*. Rapport 6/2006.
- Statens Landbruksforvaltning (2012). *Nasjonalt miljøprogram 2012. Nasjonale prioriteringer og virkemidler i jordbrukets miljøinnsats*. Rapport 23/2012.
- Stokke, K. B. (2004). Nettverk og kollektiv handling i Vansjø-Hobølvassdraget. *Kart og Plan*, 3(2004), 142-152.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thaulow, H. og Solheim, A. L. (2009). *Vanndirektivet: behov for kunnskap, kompetanse og kapasitet*. Oslo: CIENS, forskningssenter for miljø og samfunn.
- Vannportalen (2012). "Om vannforskriften". <http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=31941> [Sist lest 14.12.2012]
- Veggeland, F. (2000). *Landbruk, makt og internasjonalisering: politikk og forvaltning i norsk landbruk 1976-1999*. I Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 (Red.).
- Winsvold, M., Stokke, K. B., Klausen, J. E. og Saglie, I. L. (2009). Organizational learning and governance in adaptation in urban development. I N. Adger, I. Lorenzoni og K. O'Brien (Red.), *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

# Vedlegg 1 - Generalisert intervjuguide

## LANDBRUK

1. For pilotområdene: Hvordan følges forvaltningsplan og tiltaksprogram for første planperiode opp av landbruket?
2. Statlig og kommunal landbruksforvaltning: Endringer i virkemidler (økonomiske, juridiske, informative) eller forvaltningspraksis.
3. Bønder og bondeorganisasjoner: Endringer i praksis – jordarbeiding, gjødsling, vegetasjonssoner.
4. Blir forvaltningsplan og tiltaksprogram fulgt opp i RMP? (Hvordan? / Hvorfor ikke?/ Har det vært diskusjon om dette?).
5. Fylkesmannens landbruksavdeling (FM-lba): Hvordan er prosessen med rullering av RMP organisert? Hvem trekkes inn, når i prosessen og hvordan?
6. Hvor viktig er følgende kilder som beslutnings- / kunnskapsgrunnlag for RMP: Forvaltningsplan og tiltaksprogram i vannområdet/ signaler fra landbruksmyndighetene sentralt/ signaler fra næringen regionalt og lokalt?
7. FM-lba + bondeorganisasjonene: Hvordan kommer dere fram til prioritering mellom ulike miljøtema / miljømål i RMP? Hvilke hensyn vektlegges? / Er det diskusjoner om prioriteringen?
8. FM-lba + bondeorganisasjonene + vannmyndigheter: Vurdering av de økonomiske rammene i RMP versus behov.
9. FM-lba + bondeorganisasjonene: I hvilken grad er det behov for å endre andre virkemidler – juridiske og informative – for å oppnå reduksjon i avrenning fra landbruksareal?

## AVLØP

1. Oppfølging av forvaltningsplan og tiltaksprogram for første planperiode:
2. Kommunale beslutningstakere (teknisk sektor): I hvilke sammenhenger tas de viktigste beslutningene ang tiltak og investeringer i kommunale og spredte avløp? Hvem deltar / gir innspill til disse prosessene?
3. Teknisk sektor: Hvilke hensyn er mest sentrale når kommunen utarbeider planer for tiltak/ investeringsprogram innen avløpssektoren? (Egne kartlegginger av behov, forvaltningsplan/tiltaksprogram, statlige krav, lokale utbyggingsinteresser)?

4. Teknisk sektor + FM-mva: Hva har kommunen gjort for å følge opp forvaltningsplan / tiltaksprogram? Type tiltak. Omfang av aktivitet. Prioritering mellom tiltak.
5. Teknisk sektor: Hva er de viktigste begrensningene på aktiviteten: Økonomi, kapasitet, kompetanse?