

Idun Yvonne Johnsen

## Mot en bærekraftig vannforvaltning

En analyse av landbruksmyndighetenes vurderinger og opplevelser i møte med vannforskriften og den regionale forvaltningsplanen for Trøndelag 2016-2021

Masteroppgave i Europastudier  
Trondheim, mai 2016

NTNU  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Det humanistiske fakultet  
Institutt for historiske studier

## Forord

En stor takk vil jeg rette til veileder Lise Rye for detaljerte og konstruktive tilbakemeldinger. De har vært til stor hjelp i skriveprosessen. Takk også til biveileder Bendik Eithun Halgunset for at jeg fikk muligheten til å skrive denne masteroppgaven i samarbeid med Sør-Trøndelag fylkeskommune. Gjennom samarbeidet fikk jeg mulighet til å delta på seminar, befaring og vannområdemøter. Jeg fikk også gode tips og nyttig dokumentasjon. Dette var med på å øke min forståelse for vannforvaltning.

Jeg vil takke Jan Henrik Dahl fra Melhus kommune for hjelp til å koordinere møter. Tusen takk til alle informanter som delte sine vurderinger og erfaringer med meg. Tusen takk til gjengen på 6B for faglig støtte, spesielt vil jeg takke Sunniva og Ingrid for et godt samarbeid.

Til slutt ønsker jeg å rette en ekstra stor takk til mamma for god støtte og oppmuntring gjennom hele arbeidsprosessen.

Idun Yvonne Johnsen

Trondheim, 18.mai 2016



# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>I</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>III</b>
<b>Liste over tabeller og figurer</b> .....	<b>V</b>
<b>Forkortelser</b> .....	<b>VI</b>
<b>Definisjoner</b> .....	<b>VII</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Tema og problemstilling .....	1
1.2 Vannforskriften og den regionale forvaltningsplanen for Trøndelag 2016-2021.3	
1.1.3 Landbruket.....	8
1.3 Tidligere forskning.....	9
1.4 Struktur og sentrale funn .....	10
<b>2. Tilnærming</b> .....	<b>12</b>
2.1 Teoretisk rammeverk .....	12
2.1.1 Instrumentell tilnærming .....	12
2.1.2 Kulturell tilnærming.....	14
2.1.3 To sentrale begreper som forklarer kjennetegn ved organisasjoner .....	16
2.2 Metode .....	17
2.2.1 Intervju .....	18
2.2.2. Utvalg av informanter .....	19
2.2.4 Gjennomføring .....	21
2.2.5 Dokumentanalyse.....	21
2.2.6 Observasjon.....	22
<b>3. Analyse</b> .....	<b>23</b>
3.1. Informantenes kunnskaper og vurderinger av forvaltningsplanen og vannforskriften .....	23
3.2 Holdningsendringer og endret atferd i lys av vannforskriften .....	26
3.2.1 Tversektorielt samarbeid på regionalt nivå .....	30
3.3 Miljørettede tiltak og sektorpolitiske målsetninger.....	30
3.4 Faktorer som favoriserer eller hindrer iverksettelse av miljøtiltak.....	37
3.5 Sammendrag av analysen .....	42
<b>Kapittel 4. Drøfting av funn fra analysen</b> .....	<b>44</b>
4.1 Betydning av kjennskap til og vurdering av planen og forskriften .....	44
4.2 Tiltak og endringer.....	47
4.3 Sektorpolitiske utfordringer.....	50
4.4 Ledelse og styring .....	52
<b>5. Konklusjon</b> .....	<b>54</b>
<b>Litteratur</b> .....	<b>57</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>62</b>
1. Intervjuguide – kommune.....	62
2. Intervjuguide – fylkeskommune .....	64



## Liste over tabeller og figurer

Figur 1. Kart over vannområder i Trøndelag vannregion.....	s.5
Figur 2. Kart over enkelte vannområder med kommunegrenser i Trøndelag.....	s.6
Tabell 3. Oversikt over intervjuer.....	s.20
Tabell 4. Oversikt over informantenes stilling, tilhørighet og intervjudato .....	s.20

## Forkortelser

<b>AU</b>	Arbeidsutvalget
<b>EU</b>	Den Europeiske Union
<b>EU Water Directive</b>	Vanndirektivet
<b>EØS</b>	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet
<b>RMP</b>	Regionale miljøprogram
<b>SMIL</b>	Spesielle miljøtiltak i landbruket
<b>SMVF</b>	Sterkt modifiserte vannforekomster
<b>STFK</b>	Sør-Trøndelag fylkeskommune
<b>VA</b>	Vann og avløp
<b>VOU</b>	Vannområdeutvalg
<b>VRM</b>	Vannregionmyndighet
<b>VRU</b>	Vannregionutvalget

## Definisjoner

<b>Agronomi</b>	Læren om landbruk
<b>Direktiv</b>	En EU-rettsakt som fastsetter et mål som landene skal oppnå
<b>Drenering</b>	Vannfjerning
<b>Forringelse</b>	Gjøre dårligere, mindre verdifull
<b>Forskrift</b>	Generell bestemmelse om borgeres rettigheter eller plikter
<b>Grustak</b>	Et sted der grus graves ut
<b>Grøfting</b>	Metode for å fjerne overflødig vann raskere fra dyrket jord
<b>Hierarki</b>	Over- og underordninger mellom ulike vertikale nivåer
<b>Horisontal</b>	Vannrett
<b>Myte</b>	Sosialt skapte normer i institusjonelle omgivelser
<b>Nedbørsfelt</b>	Landareal med avrenning et hav, elv, innsjø eller en bekk
<b>Offentlig sektor</b>	Består av staten, fylkeskommunene og kommunene
<b>Organisasjon</b>	To eller flere som arbeider sammen og utfører oppgaver for å nå mål
<b>Samordning</b>	En eller flere ytelser tilpasses hverandre
<b>Sektor</b>	Inndeling, felt
<b>Sektormyndighet</b>	De som gjør den konkrete jobben med å forvalte etter eksisterende regelverk og etter det vannforskriftsbaserte regelverket.
<b>Sosial kontroll</b>	Bruk av positive og negative sanksjoner for å regulere atferd
<b>Vertikal</b>	Loddrett





# 1. Innledning

Den Europeiske Unions (EUs) vanndirektiv fra 2000<sup>1</sup> legger rammene for en felles vannpolitikk i EU. Målet er å sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet gjennom en helhetlig og nedbørsorientert vannforvaltning (Barkved, Hanssen, Holen & Klausen, 2015:270). Vanndirektivet er gjennomført i norsk rett med Forskrift om rammer for vannforvaltningen kunngjort i 2007. Implementeringen av denne forskriften, som i det følgende vil bli omtalt som vannforskriften, bringer med seg en ny samarbeidskultur basert på nettverk med representanter fra ulike nivåer i forvaltningen og fra ulike sektorer. Den nye samarbeidsstrukturen skal kombineres med en eksisterende, mer hierarkisk forvaltningsstruktur. Landbrukssektoren er styrt av sektorpolitiske målsetninger som kan komme i konflikt med arbeidet for å nå miljømålene i vannforskriften. Å kombinere disse to forvaltningsstrukturene kan by på utfordringer både for landbrukssektoren og landbruksmyndigheter på ulike nivå. Målet med denne oppgaven er å kartlegge eventuelle utfordringer som forvaltningsmyndigheter på fylkesmannsnivå og kommunenivå innen landbruk møter i sitt daglige arbeid når de skal forvalte vannforskriften sammen med det øvrige lov- og regelverket. Et delmål med oppgaven er å belyse mulige løsninger på utfordringer som kan oppstå i dette arbeidet.

## 1.1 Tema og problemstilling

Å nå miljømålene i vannforskriften byr på flere utfordringer. En utfordring er å skulle kombinere den relativt nye vannforskriften med den eksisterende forvaltningsstrukturen. Vannforskriften legger opp til en nettverksorientert forvaltning på tvers av administrative og politiske inndelinger. Det betyr at interessenter<sup>2</sup> samarbeider om å finne løsninger på felles utfordringer som gagnar alle partene (Hanssen, Hovik & Hundere 2014). Den eksisterende forvaltningsstrukturen er derimot hierarkisk. Det vil si at det fattes beslutninger til nytte for hver enkelt sektor, som ikke primært tar hensyn til utfordringer på tvers av sektorer. Vannforskriften bringer altså med seg nye grunnlagsdokumenter, rutiner, arbeidsmåter og organisering. Sentrale grunnlagsdokumenter er de regionale forvaltningsplanene, som er

---

<sup>1</sup> Den norske oversettelsen til «the EU Water Framework Directive» er «EUs vanndirektiv».

<sup>2</sup> I denne sammenhengen inkluderer «interessenter» ansatte i fylkeskommunal og kommunal forvaltning og ansatte i landbrukssektoren

retningsgivende for vannforvaltningen. Innføringen av en nettverksorientert forvaltningsstruktur utfordrer eksisterende organisatoriske forhold. Rent konkret betyr dette at kapasitet, økonomi, hierarki, sektorpolitiske mål i landbruket, oppslutning og interne organisatoriske forhold blir satt på prøve.

I den regionale vannforvaltningsplanen for Trøndelag står det at flere kommunale og regionale sektormyndigheter har kommet kort i det konkrete arbeidet med å gjennomføre vannforskriften (Forvaltningsplan Trøndelag 2015:36). Det kan virke som om den enkelte sektors gjennomførings- og tilpasningsdyktighet blir utslagsgivende for en vellykket gjennomføring av vannforskriften. Samtidig er utfordringene store i vannregion Trøndelag. I 39% av vannforekomstene trengs det å settes i gang tiltak for at miljømålene skal nås innen 2021. Det er i den forbindelse foreslått 2301 tiltak i 690 ulike vannforekomster (Forvaltningsplan Trøndelag 2015:11; Regionalt tiltaksprogram 2014:6).

Andre utfordringer kan knyttes til landbrukets sektorpolitiske mål om økt matproduksjon (Meld.St 9 2011-2012). Det kan også oppstå problemer fordi landbrukets produksjonsmåte forurenses, og dermed kan den komme i konflikt med miljømålene i vannforskriften. Videre er det utfordrende at miljøtiltak i landbrukssektoren i stor grad er basert på frivillighet. Man kan forvente at det vil bli vanskelig å motivere bønder til å søke på økonomiske incentivordninger til miljøtiltak dersom disse kommer i konflikt med sektorpolitiske mål (Hanssen et al., 2014:10-11).

I denne oppgaven skal jeg undersøke hvordan vannforskriften anvendes innenfor landbrukssektoren i to kommuner i Sør-Trøndelag, Trondheim og Melhus. Det skal også belyses hvordan dette skal gjøres i møte med eventuelle hindre i sektoren. Problemstillingen er som følger:

*Hva er landbruksmyndighetenes vurdering av regional vannforvaltningsplan 2016-2021 for vannregion Trøndelag, og hvordan opplever de arbeidet med å samordne vannforskriften med eksisterende lov- og regelverk?*

Analysen vil danne grunnlag for å svare på problemstillingen. Gjennom analysen vil følgende spørsmål bli utredet:

- Hvilke kunnskaper har informantene om vannforskriften og forvaltningsplanen og hvilke vurderinger gjør de av den?
- Har arbeidet med vannforskriften ført til endrede holdninger overfor vannforskriften, og har holdningsendring ført til endret atferd?
- Hva er forholdet mellom miljørettede tiltak og sektorpolitiske målsetninger i landbrukssektoren?
- Hvilke faktorer favoriserer iverksettelse av miljøtiltak, og hvilke faktorer hindrer dette?

Hovedfunnene fra analysen vil danne grunnlag for å finne svar på problemstillingen. For å forstå opplevelsene til landbruksmyndighetene, vil disse opplevelsene, slik de kommer til uttrykk i funnene fra analysen, deretter bli drøftet i lys av teori og tidligere forskning.

## **1.2 Vannforskriften og den regionale forvaltningsplanen for Trøndelag 2016-2021**

Vannforskriften er hjemlet i Forurensningsloven<sup>3</sup>, plan- og bygningsloven<sup>4</sup> og vannressursloven<sup>5</sup>. Forskriften er basert på EUs vanndirektiv fra 22.12.2000. Direktivet er omfattende og ambisiøst, og målet er å sikre at alt vann skal ha god økologisk og kjemisk tilstand (Directive 2000/60/EC). Målet skal nås ved at vannet skal forvaltes etter nedbørsfelt og ikke etter eksisterende «gamle» forvaltningsgrenser. Direktivet setter konkrete mål om miljøforbedringer, og legger rammene for hva som er god vannforvaltning. For at direktivets mål skal nås, kreves det samarbeid og koordinering på tvers (Vannportalen 2014a).

*(14) The success of this Directive relies on close cooperation and coherent action at Community, Member State and local levels as well as on information, consultation and involvement of the public, including users (Directive 2000/60/EC).*

EU har påpekt at vellykket implementering av dette direktivet vil kreve tett samarbeid og konsistent arbeid. Sektormyndighetene kan imidlertid møte utfordringer i

<sup>3</sup> Forurensningsloven er en lov om vern mot forurensning og om avfall.

<sup>4</sup> Plan- og bygningsloven er en lov om planlegging og byggesaksbehandling.

<sup>5</sup> Vannressursloven er en lov om vassdrag og grunnvann.

beslutningsprosesser som angår vann fordi man nå må kombinere eksisterende forvaltningsstruktur, basert på sektoransvarsprinsippet, med den nye nettverksbaserte forvaltningsstrukturen. Som hovedregel gjelder sektoransvarsprinsippet fortsatt. Det betyr at kommunale og regionale sektormyndigheter treffer beslutninger innenfor egne ansvarsområder og i henhold til gjeldende lov- og regelverk (Barkved et al., 2015:228). Det nye nå er at sektormyndighetene må legge forvaltningsplanen inn i sine beslutninger og virksomhet. Det betyr at planen fordrer tverrsektorielle samarbeid (Stokke & Indset 2012:278; Forvaltningsplan Trøndelag 2015:36,86).

For å gjennomføre og oppfylle direktivets mål, er vanddirektivet, gjennom EØS-avtalen, tatt inn i norsk lov gjennom vannforskriften. Vannforskriften er vedtatt 15.12.06 og gjort gjeldende fra 01.01.07 (Europalov 2014).

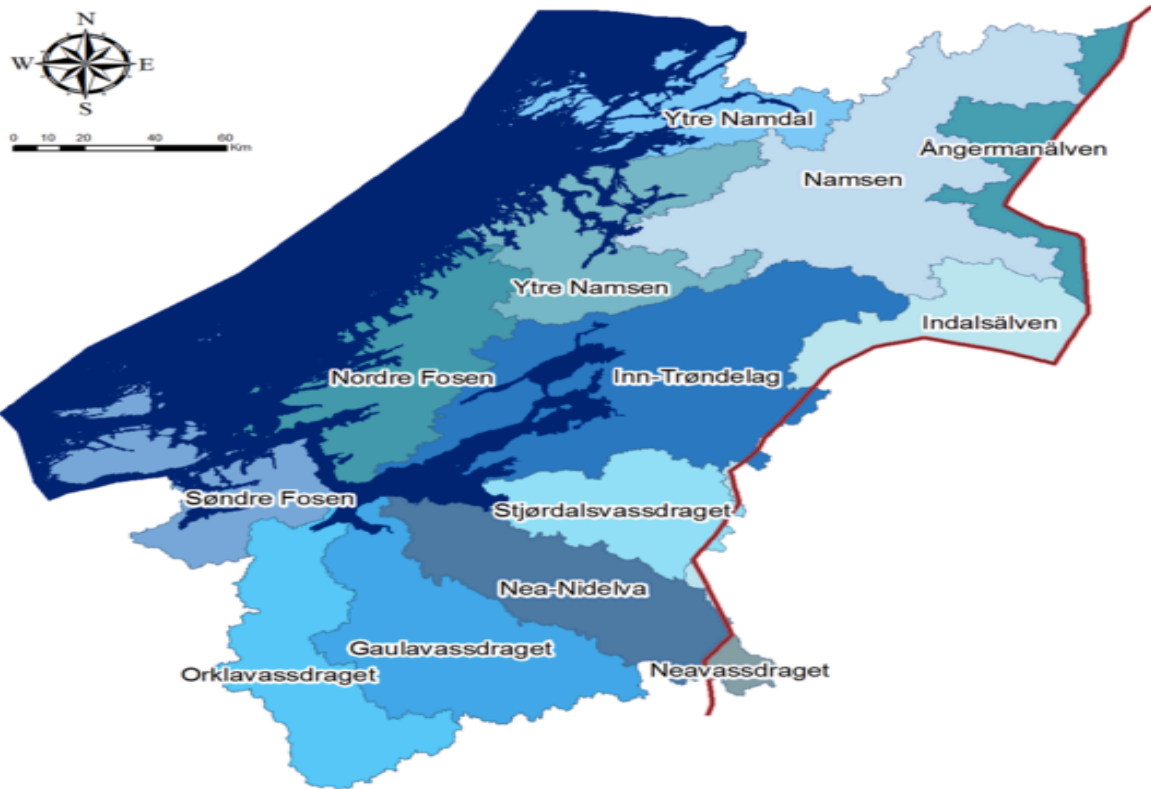
Det overordnede miljømålene i vannforskriften er at alt vann skal ha minst «god økologisk» og «kjemisk tilstand»<sup>6</sup> i alle vannforekomster. Landet er delt i 11 vannregioner<sup>7</sup>, og det er i disse regionene miljømålene skal nås gjennom utarbeidelse av egne forvaltningsplaner. Grensene følger *nedbørsfelt* som går på tvers av kommune-, fylkes- og nasjonale grenser (Vannforskriften 2006; Hanssen et al., 2014:6). Figur 1 viser de 13 vannområdene i vannregion Trøndelag.

---

<sup>6</sup> «God økologisk» og «kjemisk tilstand» konkretiseres i vedlegg V i vannforskriften (2006).

<sup>7</sup> I tillegg er det 5 vannområder som er felles med Sverige og Finland. Totalt er det altså 16 vannområder.

Figur1. Kart over vannområder i Trøndelag



Kilde: (Vannportalen 2016a)

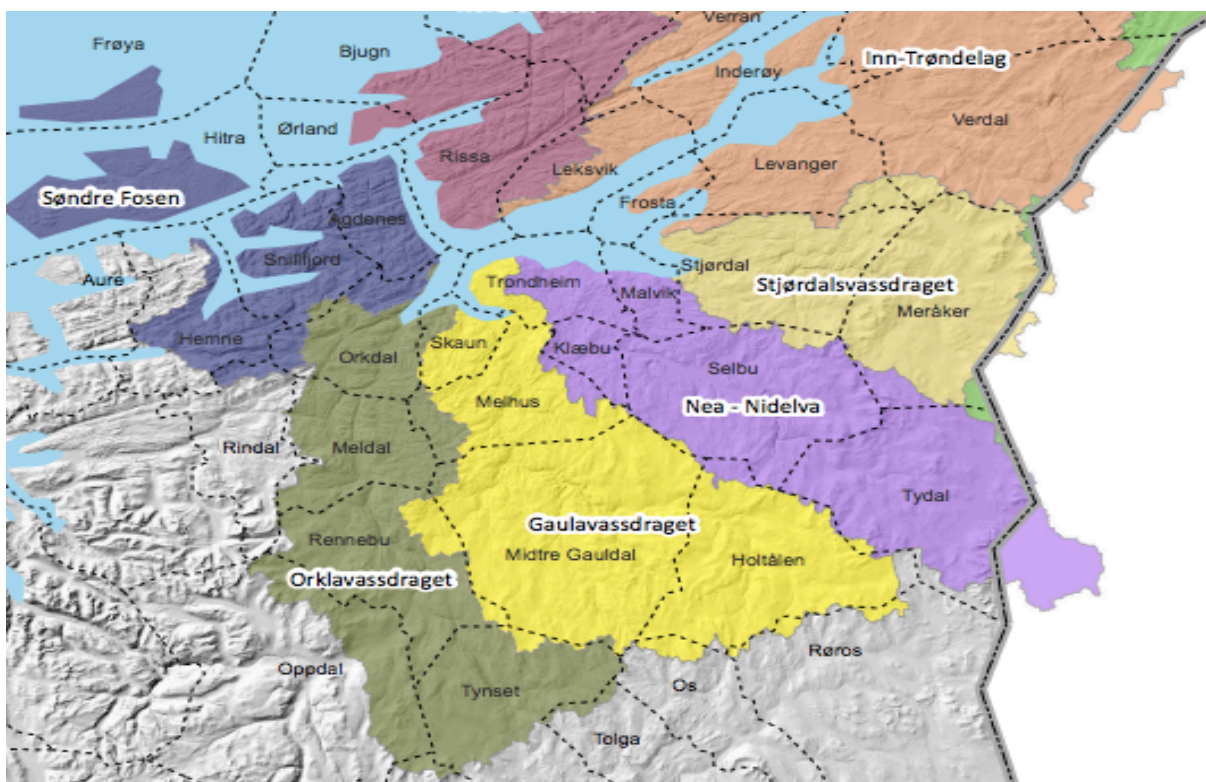
I hver av landets 11 vannregioner har én fylkeskommune vannregionmyndighet (VRM) (Forvaltningsplan Trøndelag 2015:8). I vannregion Trøndelag, er dette Sør-Trøndelag.

VRM, som er plan- og prosessleder skal «samordne utarbeidelsen og gjennomføringen av sektorovergrepene, regionale forvaltningsplaner» i samarbeid med vannregionutvalget (VRU). VRU er sammensatt av kommuner, fylkeskommuner, fylkesembetet og sektormyndigheter, samt en politisk ledelse (Vannportalen 2015a). Utvalget har ansvar for å gjennomføre og koordinere arbeidet i vannregionen. VRU skal sørge for at det er enighet om planen før den legges fram for Fylkestingene for politisk vedtak (Vannportalen 2016b).

I tillegg er vannregion Trøndelag også delt inn i mindre vannområder. I disse vannområdene skal det etableres vannområdeutvalg (VOU). Disse VOU er partsammensatt på tilsvarende måte som VRUene. Planen for Trøndelag gjelder for vannområdene Ytre Namdal og Foldafjord, Ytre Namsen, Namsen, Inn-Trøndelag, Stjørdalsvassdraget, Nordre Fosen, Søndre Fosen, Orklavassdraget, Nidelva-Neavassdraget og Gaulavassdraget (Forvaltningsplan Trøndelag 2015:8). Med andre ord skal det utarbeides VOU innenfor disse vannområdene.

Vannområder er interkommunale, noe som betyr at de kommunene som inngår i vannområdet må jobbe sammen for å nå miljømålene. Trondheim og Melhus deler samme vannområde, nemlig Gaulavassdraget. Dette betyr at de to kommunene, samt andre kommuner som berøres av vassdraget, må sitte i ett felles VOU. Trondheim, som også er en del av Nea-Nidelva vassdraget, må sitte i to slike VOU. Forvaltningsplanen for Trøndelag viser at det ikke er kommet i gang VOU i disse vannområdene. Figur to viser noen av vannområdene i vannregion Trøndelag med kommunegrenser. Av figuren fremgår det også hvilke vannområder som casekommunene inngår i.

Figur 2. Kart over utvalgte vannområder i vannregion Trøndelag, med kommunegrenser



Kilde: (Vannportalen 2016c).

Forvaltningsplanen for vannregion Trøndelag er utarbeidet etter at man har karakterisert, analysert, overvåket og vurdert tilstanden i vannforekomster jf. Vannforskriften §23 (Miljøkommune 2016a). Dette arbeidet<sup>8</sup> har bidratt til utarbeidelse av forvaltningsplanen og

<sup>8</sup> 1. Planleggingsfase gikk fra 2007-2009 der 29 vannområder ble valgt ut i en frivillig planlegging og gjennomføringsprosess av vannforskriften. Planen ble gjeldende fra 2010-2015. Den 2. planleggingsfasen gjelder nå alle vannområdene i Norge og planleggingen foregikk fra 2010-2015. Planen skal gjennomføres fra 2016-2021 (Indset et al., 2010:13).

tiltaksprogrammet<sup>9</sup>. Planen viser altså hva tilstanden er i de ulike vannforekomstene i regionen og ulike miljøpåvirkninger (Forvaltningsplan Trøndelag 2015:8). Vannforvaltningsplanen er en operasjonalisering av de generelle miljømålene fra vannforskriften. Dette betyr at planen angir konkrete miljømål, inklusive forslag til tiltak, for hver vannforekomst i regionen.

Flere vannområder mangler en felles organisering, slik som for eksempel et VOU. De vannområdene som ikke har en fast organisering, må ha kontakt med VRM, som hjelper enkeltkommuner med oppgaver knyttet til arbeid som skal gjøres. En slik arbeidsmåte er tungvint fordi kommunene fortrinnsvis skal utføre arbeid som skal bidra til å realisere miljømålene i VOU. Det arbeides derfor med å få i gang VOU der det mangler (Forvaltningsplan Trøndelag 2015:33-34). Mangel på VOU er avvik fra planen og det antas at det kan skyldes mangel på samarbeid. Forvaltningsplanen for Trøndelag sier at: «Arbeidet med grunnlaget for forvaltningsplanen i Trøndelag har fortrinnsvis foregått i de enkelte vannområdene, med kommunene som et sentralt bindeledd» (2015:34-35). Imidlertid er grunnlaget for å sette i gang tiltak svakt:

*Vannregion Trøndelag ønsker å påpeke at flere kommunale og regionale sektormyndigheter ikke har greid å levere tiltaksanalysene innenfor avtalte frister. Dette fører til at alle de lokale tiltaksanalysene mangler forslag til tiltak innen flere sektorområder (Forvaltningsplan Trøndelag 2015:36).*

At grunnlaget for å sette i gang tiltak er mangelfullt, skyldes en kombinasjon av flere faktorer som mangel på nasjonale avklaringer og veiledning, ressursknapphet i ulike etater samt mangel på opprettelse av VOU. En konsekvens av dette er at tverrsektorielt arbeid, noe som er et forutsetning for planen, er kommet kort. Planen preges av at kostnader og nytteverdi ikke er kjent eller vurdert for de fleste tiltakene noe som gir lite grunnlag for prioritering av gjennomføring av tiltak (Forvaltningsplan Trøndelag 2015:36).

---

<sup>9</sup> Tiltaksprogrammet består av en oppsummering av tiltak som er foreslåtte for å nå miljømålene i forvaltningsplanen (Regionalt tiltaksprogram 2014:3).



### 1.1.3 Landbruket

Landbrukssektoren er en bidragsyter til overgjødning av vassdrag i Norge (Hanssen et al., 2014:10). Overgjødning av vassdrag bidrar til å redusere vannkvaliteten. Særlig er avrenning fra næringsalter en stor forurensningskilde. Noe av det som fører til størst forurensning, er avrenning av nitrogen og fosfor som igjen kan føre til gjengroing og nedslamming, som igjen reduserer vannkvaliteten (Miljøstatus 2014).

Myndighetene har i mange år forsøkt å dreie utviklingen i en mer miljøvennlig retning ved å stille miljøkrav for å redusere avrenning og annen forurensning fra landbrukssektoren (Skøyen & Krogstad 2005). De siste årene har det kommet strengere krav, gjennom lover og forskrifter, knyttet til utbetaling av tilskudd. Det finnes for eksempel krav om gjødselplanlegging, krav om minst to meter vegetasjonssone mot vassdrag, og krav til lagring og spredning av gjødsel (Sølberg 2014). Kravene om å redusere forurensningen fra sektoren må også ses i sammenheng med landbrukssektorens matproduksjon, som er avhengig av rent vann for å sikre trygg mat. Hovedmålet til landbrukssektoren er å produsere mat (Meld.St.9 2011-2012).

Forurensning i form av avrenning henger sammen med aktiviteter satt i gang av bønder. Med dette menes at avrenning kan oppstå hvis bonden for eksempel velger å gjødsle. Å endre atferd til bønder henger sammen med økonomiske incentiver, i form av tilskudd og frivillighet. Viktige miljørettede tilskuddsordninger for å redusere forurensning er regionale miljøprogram (RMP) og spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL) (Hanssen et al., 2015:11).

Overføring av midler til blant annet RMP og SMIL skjer gjennom landbruksoppgjøret (Hundere 2013: 36). Tilskudd fra RMP og SMIL skal stimulere til økt miljøinnsats ut over det som er mulig gjennom nasjonale ordninger i jordbruket. Mulige miljøtiltak som kan redusere forurensning kan være endret jordarbeiding der man for eksempel ikke høstpløyer, og økologiske rensertiltak. RMP er rettet mot å løse spesifikke miljøutfordringer i ulike fylker. Dette kan innebære å redusere forurensning eller ivareta kulturlandskap. Det er fylkesmannen som har ansvaret for ordningen og bønder kan søke på tilskudd for å gjøre miljøtiltak.

Hvordan RMP- tilskuddene er utformet, avhenger av hva fylkesmannen ser på som de største utfordringene i eget fylke (Landbruksdirektoratet 2016). Det er kommunene som har ansvar

for å behandle søknadene til RMP-midler (Miljøkommune 2015). SMIL forvaltes av kommunene og er en engangstilskuddsordning som gis til bønder som ønsker å redusere forurensning fra jordbruket og eller for å sikre natur- og kulturminneverdier i jordbrukets kulturlandskap (Landbruksdirektoratet 2014).

### 1.3 Tidligere forskning

Forskningsfeltet i Norge knyttet til implementeringen av vannforskriften på regionalt og lokalt nivå er naturlig nok av relativ ny dato, og samtidig av begrenset omfang. Det er flere grunner til dette. Vannforskriften trådte i kraft i 2007. Forskningsgrunnlaget er også noe svakt fordi det inntil nylig kun er utvalgte vannområder som har gjennomført vannforskriften. Det er først fra 2016, hele landet dekkes av regionale vannforvaltningsplaner<sup>10</sup> (Hanssen, Barkved, Holen & Klausen 2015:228).

Det finnes imidlertid en del forskning fra andre europeiske land som kaster lys over ulike aspekter knyttet til implementering av dette direktivet. Én utfordring med internasjonal forskning på området er samtidig at land har ulike måter å møte direktivet på. De har for eksempel egne tolkninger av regelverk og ulike forvaltningsmessig organisering. Dette begrenser overføringsverdien og vanskeliggjør komparasjon (Liefferink, Wiering & Uitenboogaart 2011:712).

Tidligere forskning framhever betydningen av godt institusjonelt samarbeid for å få til en effektiv beskyttelse av vannet. Samarbeid må til fordi vannkvaliteten påvirkes av et bredt spekter av menneskelig aktivitet, slik som for eksempel landbruk, samt at de ulike sektorene i utgangspunktet styres av egne institusjonelle ordninger (Moss 2003:94).

Videre viser internasjonal forskning på offentlig deltakelse og gjennomføring av vanndirektivet, at det finnes en frykt for forpliktelser til å ta økonomisk ansvar siden dette trolig vil framheve prinsippet om at forurensere betaler.<sup>11</sup> Et eksempel er at landbruksforeninger i Hase-området i Tyskland avviste alle tiltak som kunne skade den økonomiske situasjonen for bøndene (Kastens & Newig 2008:35).

---

<sup>10</sup> Norge har tidligere gjennomført en frivillig pilotperiode med utvalgte vannområder (Vannportalen 2014b).

<sup>11</sup> Prinsippet om at forurensere betaler er gjeldende også i Norge og er hjemlet i forurensningsloven (Forurensningsloven 1983).

Det finnes norsk forskning som peker i lignende retning. De sektorpolitiske målene i landbruket blir utfordret av den nettverksbaserte forvaltningen. Dette fører til en begrensning i forhold til evne og vilje til tverrsektorielt samarbeid. Den hierarkiske forvaltningsstrukturen blir dominerende (Hanssen et al., 2014:19).

Norsk forskning har også pekt på at sektormyndigheter har en tendens til å forbli i sine hierarkiske moduser og er lite villige til å gi slipp på egne privilegier og maktposisjoner. For at nettverkene skal bli effektive, må de bli integrert i styringssystemet. Nettverkene bør altså ha politisk forankring for å få legitimitet til å påvirke. Hvis denne integreringen ikke oppstår, vil nettverkene eksistere utenfor det formelle hierarkiske systemet (Hovik & Hanssen 2016:16,18).

Norsk forskning har også konkludert med at store kostnader knyttet til iverksetting av tiltak der flere ulike aktører er involvert, kan medføre et gratispassasjerproblem<sup>12</sup> (Indset, Naustdalslid & Stokke 2010:94-95).

Sist men ikke minst har norsk forskning på feltet vist at måten nettverkskoordineringen er organisert på har betydning for læring og kollektiv handling. Denne forskningen peker på at vannområder med VOU er dyktigere på å få til vellykket aktivering av ulike sektormyndigheter enn de som mangler slike utvalg (Indset et al., 2010:94-95,99).

#### **1.4 Struktur og sentrale funn**

Oppgaven er delt inn i 5 kapitler. Kapittel 2 redegjør for valg av teori og metode. Det vil bli redegjort for en organisasjonsteori for offentlige organisasjoner. Teorien skal brukes for å forstå funn i analysen.

Kapittel 3 presenterer analyserer funn fra intervjuene i en tematisk inndeling som tilsvare oppgavens problemstilling slik den er problematisert i 1.1. Et hovedfunn er at for at man skal forstå og vurdere forvaltningsplanen, samt å klare å utvikle målrettede miljøtiltak, er tverrsektorielle samarbeid en forutsetning.

---

<sup>12</sup> Gratispassasjerproblem knyttes til det at noen nyter godt av et gode, uten å betale for det.

Kapittel 4 drøfter funn fra analysen i lys av organisasjonsteori. Et hovedfunn er at organisasjoners «indre liv» er komplekst og at endring/ omstilling må skje 3 nivåer, instrumentelt, kulturelt og ideologisk.

Kapitel 5 presenterer en konklusjoner på analysen og hvordan drøftingen kan forklare funnene fra analysen. Et sentralt funn er at det er en sammenheng mellom hvordan man vurderer og opplever vannforskriften og forvaltningsplanen på den ene siden, og organisasjonsstruktur på den andre siden. Et annet sentralt funn er at organisasjonsteori kan være med på å forklare denne sammenhengen. Kapitlet tar også for seg mulighetene for videre forskning.

## 2. Tilnærming

Første del av dette kapitlet presenterer oppgavens teorigrunnlag, som jeg vil gripe tilbake til i drøftingskapitlet. Andre del av kapitlet redegjør for og diskuterer oppgavens metode.

### 2.1 Teoretisk rammeverk

De offentlige landbruksmyndighetene må gjennomgå omstillingsprosesser som følger av at det er innført en vannforskrift i tillegg til eksisterende regelverk. Ved hjelp av en organisasjonsteori for offentlig sektor vil denne oppgaven forsøke å forstå hvordan omstillingsprosesser påvirker organisasjoners indre liv<sup>13</sup>. Organisasjonsteori analyserer samspillet mellom organisasjoners politiske og institusjonelle nivåer. Det politiske nivået handler om formelle instrumentelle strukturer ved organisasjonen. Det institusjonelle nivået handler om uformelle normer og verdier av både kulturell og ideologisk art. I realiteten kan organisasjoners handlingsmønster forstås som et samspill mellom alle disse faktorene. Denne oppgaven søker å bidra til forståelse for dette samspillet, noe som i sin tur kan utvide refleksjonsgrunnlaget rundt omstillingsprosessene som følger av vannforskriften. Siden det er offentlig forvaltning overfor landbrukssektoren som er gjenstand for denne oppgaven, vil det bli anvendt teori som belyser utfordringer på dette forvaltningsnivået. Under vil det bli redegjort for begreper fra organisasjonsteori som skal bidra til drøfting av sentrale funn i analysen. Framstillingen vil i hovedsak følge nivåinndelinga redegjort for her. To sentrale begreper som i særlig grad angår alle nivåene vil bli redegjort for for seg.

#### 2.1.1 Instrumentell tilnærming

Det instrumentelle perspektivet vektlegger organisasjoners formelle trekk i form av for eksempel offisielle målformuleringer, organisasjonskart og stillingsbeskrivelser. I ytterste konsekvens oppfattes aktørene som «verktøy» for ledelsen (Christiansen, Egeberg, Lægneid, Roness & Røvik 2015:13,34). Begrepet *fullstendig formålsrasjonalitet* sikter til at organisasjonen gjennomfører optimale beslutninger ut i fra fullstendige oversikter over alle handlingsalternativer og dets konsekvenser (Christiansen et al., 2015:37).

---

<sup>13</sup> Organisasjonens indre liv er alle formelle og uformelle prosesser i en organisasjon.

Imidlertid er realiteten i en organisasjon ofte slik at en ikke har mulighet til å ha full oversikt over alle konsekvenser av alle valgmuligheter. Dette kan vi forstå ved å bruke *begrenset rasjonalitet*. Dette betyr at ikke nødvendigvis de mest optimale løsningene blir valgt. Saksbehandlere i organisasjoner har begrenset kognitiv kapasitet. Idealet er en aktør som har oversikt over alle handlingsalternativer og mulige konsekvenser mens virkeligheten er at aktører ofte har ufullstendig kunnskaper over alternativer og konsekvenser (Christiansen et al., 2015:37).

Skal det oppnås mål i en organisasjon, er det viktig at ledelsen har en klar forståelse av både mål og midler. I følge det instrumentelle perspektivet i organisasjonsteori er *rasjonell kalkulasjon* et mål for hierarkisk styring. Hvis ledelsen har en ufullstendig mål-middel-forståelse svekker dette muligheten til sosial kontroll ved at den hierarkiske styringsevnen svekkes (Christiansen et al., 2015:49).

Organisasjonsstrukturen kan forstås langs to akser. Den *horisontale* og den *vertikale*. En *byråkratisk* organisasjonsform er preget av *vertikal* samordning og *horisontal spesialisering*. Ett av flere prinsipper for *horisontal spesialisering* er *sektorprinsippet* der saker blir behandlet i ulike avdelinger (Christiansen et al., 2015:38-39). En stor grad av *vertikal* samordning kombinert med sektorspesialisering er lite egnet til å løse «gjenstridige problemer» («wicked issues»), hvor problemene angår flere sektorer og slik sett må løses ved hjelp av samordning fra flere sektorer. De konkrete utfordringen handler om å komme bort fra såkalt «negativ samordning». Begrepet karakteriserer en ugunstig praksis der saksbehandlere sitter alene med hvert sitt saksområde og at det er en utstrakt holdning om at man ikke blander seg inn i hverandres saksområder (Christiansen et al., 2015:40).

Et alternativ til en *byråkratisk* organisasjonsform er å bruke en variant av typen *flat struktur*. En slik struktur er kjennetegnet av en nedbygging av den vertikale, hierarkiske, over og underordningen. Dette til fordel for flere avdelinger på samme nivå og en reduksjon av styring fra toppen (Christiansen et al., 2015:41).

Et type organisering med *flat struktur* er *kollegial struktur*. En *kollegial struktur* kjennetegnes av at bestemmelser blir tatt gjennom en prosess med diskusjoner, samtaler, forhandlinger og avstemninger mellom likestilte, framfor å bli kommandert fra toppen. *Kollegial struktur*, ofte i form av komiteer, prosjektgrupper og arbeidsgrupper knytter sammen ulike enheter både på

internt hold og på tvers av forvaltningsorganene og styringsnivåene. Aktører kan ikke på egen hånd ivareta egne interesser eller oppnå mål. De beste resultatene oppstår i samspill mellom flere ulike aktører. Dette kan karakteriseres som en type *nettverksforvaltning* (Egeberg 2007:78-79; Christiansen, Egeberg, Larsen, Læg Reid, Ronnes & Røvik 2010:22; Christiansen et al., 2015:35). Imidlertid er det slik at *kollegiale strukturer* er i stand til å påvirke aktørenes atferd, men aktørene er i større grad tilknyttet sin egen primærorganisasjon. Deres rolle i kollegier er ofte som deltidsdeltakere. Det er altså størst sannsynlighet for at det som former deltakernes handlinger er primærorganisasjonen og ikke *kollegiale strukturer* (Christiansen et al., 2010:22). Det betyr at *kollegiale strukturer* bør oppstå i organisasjoner der det er god *institusjonell* forankring for en slik organisering.

Innenfor det instrumentelle perspektivet er også størrelse på organisasjoner viktig. Størrelse har betydning for hvor stor kapasitet det er for å ta nye initiativ og antall stillinger som skal utfylles (Christiansen et al., 2010:20)

### **2.1.2 Kulturell tilnærming**

En organisasjons kultur handler om de *uformelle normene* og *verdiene* som vokser fram over tid og som påvirker det som skjer i formelle organisasjoner (Christiansen et al., 2015:52).

En organisasjon får institusjonelle trekk når uformelle normer og verdier utvikles i tillegg til de formelle. At en organisasjon blir institusjonalisert kan på den ene siden bety at den blir i bedre stand til oppgaveløsning og at det utvikles sterke sosiale fellesskap. På den andre siden kan institusjonalisering øke kompleksiteten i organisasjonen og gjøre den i mindre stand til å møte nye krav (Christiansen et al., 2015:52-53).

Det kulturelle perspektivet vektlegger det som er *kulturelt passende* (Christiansen et al., 2015: 54-55). Det *kulturelt passende* kan forstås som at man foretar beslutninger ut i fra «det som oppfattes som rimelig eller akseptabel atferd» (Christiansen et al., 2015:45). Man knytter det man oppfatter som egen og organisasjonens identitet til oppfattelse av en situasjon til hvilke «handlingsregler» man skal bruke i ulike situasjoner innenfor organisasjonen

Aktiviteter innenfor en organisasjon som de ansatte føler er knyttet sammen med andre aktiviteter, får høy *horisontal bredde*. Dette bidrar til at den ansatte føler seg kulturelt

integrrert i noe større, noe som igjen gjør at egne arbeidsområder føles mer betydningsfulle (Christiansen et al., 2015:57).

I følge organisasjonsteori er aktører innenfor en organisasjon hovedsakelig tilknyttet sin egen primærorganisasjon, noe som betyr at aktører er mer formet av egen organisasjon enn av deltakelse i *kollegiale strukturer*. Den casekommunen som ikke baserer seg på en *kollegial struktur*, kan være preget av bestemte kulturelle normer og verdier som har blitt dannet tidligere. Dette kalles *stivhengighet* (Christiansen et al., 2015:61). De normer og verdier som eksisterer innenfor en organisasjon påvirker organisasjonen. Stivhengighet fører til at organisasjoner er vanskeligere å endre til tross for endring i samfunnet.

Normer og kultur overføres gjerne i situasjoner kjennetegnet av ulike former for *press*. *Ytre press* er press fra det nære handlingsmiljøet. Et eksempel er at «aktører i omgivelsene som man samhandler mye med eller er særlig avhengig av – enten for tilførsel av ressurser eller for de tjenester de leverer- får betydning for de institusjonelle trekkene som utvikles» (Christiansen et al., 2015:59).

Lederskap er viktig for å få til endring i en organisasjon. Ledere skal ta vare på tradisjonelle, etablerte og uformelle normer, samtidig som de skal bidra til endring (Christiansen et al., 2015:65). Ledere påvirker ved å ta avgjørelser, enten for å endre, bevare eller verne kulturen i organisasjoner. Hvis avgjørelser som forutsetter endring ikke blir tatt, kan dette bety at de eksisterende uformelle normene og verdiene blir bevart upåvirket.

*Integrerende* politiske prosesser, består av prosesser med et fellesskap med ulike folk med en fortid og en framtid (Christiansen et al., 2015:68-69). Felles mål skal nås i fellesskap:

*Den politiske ordenen er basert på historiske røtter, forpliktelser og kollektiv fornuft, og det er viktig å skape bevissthet omkring dette. Lederskapet i integrerende prosesser skal ha en oppdragende rolle og vise normativ vei, forvalte sosiale tradisjoner, framheve forpliktelser og det som binder sammen, og bidra til å begrense realiseringen av private interesser og verdier som potensielt kan undergrave det kollektive (Christiansen et al., 2015:69).*



*Myteperspektivet* har det til felles med *kulturperspektivet* at det handler om de *institusjonelle* trekkene ved en organisasjon. Forskjellen mellom de to er at *kulturperspektivet* handler om uformelle normer og verdier over tid mens *myteperspektivet* fokuserer på uformelle normer og verdier som finnes i organisasjonens omgivelser i form av tankestrømninger som er «moderne» (Christiansen et al., 2015:75-76).

### **2.1.3 To sentrale begreper som forklarer kjennetegn ved organisasjoner**

*Mål* fungerer ofte som generelle rettesnorer for arbeidet i organisasjonen (Christiansen et al., 2015:100,121). Begrepet kan defineres på mange måter. I offentlige organisasjoner er målene ofte av typen *visjoner* eller såkalte *offisielle mål*. Disse fungerer ofte som generelle rettesnorer for arbeidet i en organisasjon (Christiansen et al., 2015:100,121). *Ledelse* som *styring* vektlegges i det instrumentelle perspektivet. Det vil si bruk av formaliserte styringsinstrumenter for å styre aktørers atferd. Dette betyr at perspektivet fokuserer på ledelse *av* (Christiansen et al., 2015:123). Det kulturelle perspektivet legger vekt på *ledelse* framfor *styring*. Det legges mer vekt på begrepet *styring i*. Det vil si at man er opptatt av å legge forholdene til rette for at aktører kan få stor grad av selvstendighet og egen råderett over egne oppgaver.

Ledelse i offentlige organisasjoner bør ideelt sett kombinere det instrumentelle, kulturelle og myteperspektivet slik at ledelsesstilen får forankring i organisasjonen innad og at den møter eksterne utfordringer på en profesjonell måte.

Det pekes på trekk ved samfunnsutviklingen som begrunner at ledelse framfor styring har blitt viktigere over tid. *Avhierarkisering* og *verdipluralisme* er slike trekk. Det betyr at man ønsker ledere som er opptatt av holdninger og ideer framfor styring (Christiansen et al., 2015:126). Ett annet trekk er at man legger større vekt på *deliberative trekk*, hvor man legger vekt på arenaer for kommunikasjon, meningsutveksling, ikke-materielle verdier og verdimangfold (Christiansen et al., 2015:126).

Ut fra et *myteperspektiv* er det viktig med ledere som får til å implementere ønskede normer og verdier. Slik at man *oppdrar* de ansatte i en ønsket retning (Christiansen et al., 2015:128).

## 2.2 Metode

Denne oppgaven er en kvalitativ undersøkelse av hvordan vannforskriften skal kombineres med eksisterende lov og regelverk i landbruket i to sør-trønderske kommuner. For å svare på oppgavens problemstilling, har jeg benyttet en kombinasjon av dokumentanalyse, dybdeintervju og observasjon.

Masteroppgaven er skrevet i samarbeid med Sør-Trøndelag fylkeskommune (STFK). Man kan hevde at dette samarbeidet kan ha medført en viss ubalanse i oppgaven fordi STFK hjalp til med å sette i gang prosessen ved at de bisto i prosessen med å finne fram til aktuelle informanter. Denne ubalansen er likevel motvirket ved at jeg selv fant fram til de fleste informantene. Dessuten er det grunn til å anta at det ikke spiller noen rolle hvilke konkrete informanter man velger, da de alle skal utføre tilsvarende ”like” oppgaver på sine respektive forvaltningsnivå. Samarbeidet med STFK har vært nyttig og lærerikt fordi jeg har fått muligheten til å delta på møter, arrangementer og befaringer. Dette har gitt meg muligheten til å snakke med folk, stille spørsmål og observere hvordan konkret arbeid med vann foregår.

Oppgavens problemstilling krever en forståelse av ulike dokumenter, lover og regelverk samt innsikt i forskningsfeltet. Det betyr at for å få en god forståelse av temaet, må man gå utover den eksklusive undersøkelsen av dokumenter. Vannforskriften og forvaltningsplanen er et unikt felt. Det er derfor nyttig å bruke intervju som metode fordi jeg da får en klarere forståelse av informantenes erfaringer, meninger og holdninger (Tjora 2010:91). Forskningsfeltet i oppgaven er nokså komplekst, samtidig som det er relativt nytt og med forholdsvis lite forskning å støtte seg på. Bruken av dokumentanalyse og observasjon i tillegg til dybdeintervjuer vil være med på å *utforske* feltet. Oppgaven er derfor *eksplorerende* og tilnæringsmetoden er *induktiv*. Dette betyr at oppgaven utvikles i takt med forskningsprosessen. Det er på bakgrunn av empirien i min oppgave at det utvikles en oppfatning og forståelse av temaet som utforskes (Thagaard 2013:187).

Jeg har valgt å rette de fleste av mine dybdeintervjuer mot to kommuner i Trøndelag, Melhus og Trondheim. Dette er to store landbrukskommuner, og jeg antar at de er representative for andre landbrukskommuner i Trøndelag. I tillegg befinner de seg i geografisk nærhet til mitt bosted. Disse kommunene er velegnet å undersøke fordi de, som andre kommuner har landbruksmyndighet samt myndighet på andre områder som påvirker miljø, slik som for

eksempel forurensning og arealplanlegging (Miljøkommune 2016a). Kommuner er også en sentral aktør i arbeidet med vannforskriften. Dette betyr at de sitter inne med bred lokal kunnskap, noe som er viktig i arbeidet for å oppnå miljømålene. I tillegg er det kommunal forvaltning som har lokal myndighet til å sette i gang tiltak for å nå miljømålene. Dertil kommer at landbrukssektoren i kommunene står for en del forurensning i Gaulavassdraget. Å foreta dybdeintervjuer i to landbrukskommuner som også deler et felles vassdrag kan belyse utfordringer forbundet med den nye forvaltningstrukturen som er innført på bakgrunn av vannforskriften. Dette er andre grunner til mitt valg av kommunene Melhus og Trondheim.

Det er også foretatt intervjuer med informanter fra fylkesmannens landbruksavdeling i Sør-Trøndelag. Dette fordi fylkesmannen har oppgaver i forbindelse med forvaltning av tilskuddsordninger innen jordbruk. Hovedfokuset i denne oppgaven vil imidlertid være på det kommunale forvaltningsnivået.

### **2.2.1 Intervju**

I følge Tove Thagaard (2009:61), er intervju en effektiv måte å forstå hvordan informanter opplever og forstår seg selv og sine omgivelser. Dybdeintervjuer ga meg en unik mulighet til å undersøke den «virkelige» prosessen i arbeidet knyttet til forskriften sett fra informantens ståsted.

For dybdeintervjuene ble det valgt et casedesign. Med dette menes at fordi det går i dybden på noen få undersøkelsesenheter, fungerer kommunene som *cases*. Oppgaven kan derfor være med på å gi kunnskap om nødvendigheten av å lykkes med å nå miljømålene i de to casekommunene som undersøkes. Slik informasjon kan også komme til nytte for andre kommuner og vannregioner i arbeidet med vannforskriften.

Imidlertid er oppgaven i liten grad *generaliserbar* fordi den kun går i dybden på noen få enheter (Andersen 2013:14). Å få til en generalisering fra åtte dybdeintervjuer er utfordrende og derfor ikke et mål med oppgaven. Målet er å få en dypere forståelse for vurderinger og opplevelser, basert på intervjuer.

Det ble utarbeidet to ulike intervjuguider, den ene til intervjuet med fylkesmannen, den andre var til de kommunale informantene i casekommunene. Begge intervjuguidene var delt inn i de samme temaene med flere underspørsmål, samt tilleggsspørsmål.

Alle intervjuene var individuelle, bortsett fra ett gruppeintervju med to informanter. Én jobber innenfor landbruk og en er naturforvalter. Gruppeintervjuet ga meg muligheten til å fange opp meninger og tanker fra flere informanter samtidig (Tjora 2010:107). Det oppsto også samtaler mellom informantene som var nyttige for å forstå dynamikken mellom ulike sektorer. Jeg opplevde ikke at samtalen ”sporet av” men at den stort sett holdt seg til tema.

I casekommune 2<sup>14</sup> var det til stede en miljøvernrådgiver under intervjuene. Han kjenner godt til vannforskriften. Miljørådgiveren fungerte som en koordinator og organiserte møtene med informantene.

En utfordring i forbindelse med gjennomføringen av intervjuene var at i en casekommune kunne ikke informantene svare på spørsmålene i intervjuguiden. Dette oppga de til å være mangel på kunnskap om vannforskriften og forvaltningsplanen og at disse ikke inngikk i deres arbeidsoppgaver. Det ble likevel nyttige intervjuer i den forstand at jeg fikk avdekket vurderinger og opplevelser rundt forskriften.

### **2.2.2. Utvalg av informanter**

Utvalget av informanter var strategisk, ut fra en antakelse om at disse hadde relevante kvalifikasjoner i forhold til oppgavens problemstilling (Thagaard, 2013:60).

*Snøballmetoden* ble valgt for å få tak i tilgjengelige informanter. Det er STFK, og da min biveileder i denne etaten, som har fungert som døråpner. Etter at jeg kontaktet informanter anbefalt av biveileder, ba jeg disse om navn på eventuelle andre personer og slik har det bygget på seg. I tillegg til *snøballmetoden* lette jeg selv om mulige informanter som jeg tok kontakt med.

Utvalget av informantene er vist i tabellene under:

---

<sup>14</sup> Se tabell 3 side 20.

Tabell 3. Oversikt over intervju

<b>Antall intervjuer</b>	6
<b>Antall informanter</b>	8
<b>Fylkesmannens landbruksavdeling</b>	2
<b>Kommunalt ansatt - landbruk</b>	4
<b>Kommunalt ansatt - naturforvalter</b>	1
<b>Kommunalt ansatt – annet</b>	1

Figur 4. Oversikt over informantenes stilling, tilhørighet og intervjudato.

<b>Nummer på informanter</b>	<b>Stilling</b>	<b>Tilhørighet</b>	<b>Intervjudato</b>
<b>Informant 1</b>	Fylkesagronom	Sør-Trøndelag fylkeskommune	23.februar 2016
<b>Informant 2</b>	Landbruksdirektør	Sør-Trøndelag fylkeskommune	25.februar 2016
<b>Informant 3</b>	Rådgiver for landbruk	Casekommune 1	24.februar 2016
<b>Informant 4</b>	Naturforvalter	Casekommune 1	24.februar 2016
<b>Informant 5</b>	Fagleder for landbruk og skog	Casekommune 1	9.mars 2016
<b>Informant 6</b>	Jobbet fram til 2014 i en kommune i Nord-Trøndelag som rådgiver for landbruk	Casekommune 1	26.februar 2016
<b>Informant 7</b>	Fagkonsulent (ansvarlig for SMIL-midler)	Casekommune 2	16.mars 2016
<b>Informant 8</b>	Fagkonsulent (ansvarlig for RMP-midler)	Casekommune 2	16.mars 2016

## 2.2.4 Gjennomføring

Hvert enkelt intervju ble utført på informantenes arbeidsplasser, i perioden fra 23.februar til 16. Mars 2016. Til sammen intervjuet jeg åtte informanter.

Det ble brukt båndopptaker til hvert intervju. En mulig ulempe med bruken av båndopptaker er at informantene vet dette. Dette kan ha påvirket deres åpenhet om temaet (Tjora 2010:120-122). I intervjusituasjonen erfarte jeg at de fleste informantene opplevde dette som uproblematisk. Noen få virket litt brydd når jeg informerte om opptakeren. Om dette begrenset informantenes åpenhet og om dette svekket oppgavens *pålitelighet (reliabilitet)* er derimot uvisst.

Det ble gjort fullstendige transkriberinger i etterkant av hvert intervju. Fullstendig transkribering ble valgt i stedet for selektiv transkribering for å få en full oversikt over informantenes svar. En slik oversikt ble ansett som mer nyttig for å kunne trekke riktigst mulige slutninger i forhold til oppgavens problemstilling og drøfting. En fullstendig transkribering var også nødvendig for å få oversikt over velegnede sitater for å bruke i analysen. I ettertid av transkriberingsarbeidet ble jeg klar over at jeg i intervjusituasjonen kunne ha fulgt mer opp enn jeg gjorde med tilleggs- og oppfølgingsspørsmål. Imidlertid fulgte jeg opp intervjuene i ettertid ved å sende oppfølgingsspørsmål i eposter til noen av informantene. Slik fikk jeg nyttige avklaringer.

Informantene er anonymisert av hensyn til personvern. Dette kan gjøre det vanskelig å etterprøve intervjuene. Imidlertid har jeg brukt direkte sitat i analysen som betyr at grunnlaget for min analyser blir tydelige. Dette kan styrke påliteligheten (relabiliteten) og gyldigheten (validiteten) til oppgaven (Tjora 2010:175-179).

## 2.2.5 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er bruk av dokumenter som ikke er skrevet i forskningsøyemed (Tjora 2010:144). I oppgaven er det brukt offentlige dokumenter som angår vannforvaltning i Trøndelag, stortingsmeldinger, rapporter, utredninger og norske og internasjonale

forskningsdokumenter. Data ble samlet inn ved å søke i ulike databaser. Aktuelle saksdokumenter, som for eksempel den regionale forvaltningsplanen for Trøndelag 2016-2021, ga meg et godt faktagrunnlag om vannforskrifta og prosessen rundt forvaltninga av den. Styrken ved å bruke denne metoden er at den gir meg gode bakgrunnskunnskaper og en bredere innsikt i temaet, noe som er med på å forme oppgavens utgangspunkt, fokus og analyse. Et resultat av dette var at jeg brukte kunnskapen fra dokumentene til å utforme intervju spørsmålene.

### **2.2.6 Observasjon**

Gjennom samarbeidet med STFK fikk jeg muligheten til å delta på møter i forbindelse med gjennomføring av forvaltningsplanen. Jeg har vært med på et VOU-møte for vannområde Orkla, et VRU- møte med leder og nestleder fra Sør- og Nord-Trøndelag fylkeskommune, et VOU-møte for vannområde Nedre Fosen med en befaring og et todagers vannseminar med fokus på gjennomføring av vannforskriften i arbeid med landbruk og spredt avløp. Ved disse anledningene har rollen min vært *deltakende observatør* (Tjora 2010:45). Jeg som forsker har altså fått muligheten til å være deltaker i noe jeg forsker på ved å observere og registrere det som har kommet frem på møtene og deltakerne var informert om min tilstedeværelse.

### **3. Analyse**

Dette kapittelet presenterer funnene fra analysen som er gjennomført på grunnlag av kildematerialet presentert i kapittel 2. Kapittelet er tematisk organisert i samsvar med underproblemstillingene presentert i kapittel 1. For det første er det et mål med analysen å finne ut hva informantene vet om vannforskriften og forvaltningsplanen og hvordan de vurderer den. Dette vil det bli redegjort for i punkt 3.1. Videre søker analysen å finne ut om vannforskriften har ført til eventuelle holdningsendringer og endret atferd i favør av en mer nettverksorientert forvaltningskultur samt å kartlegge eventuelle årsaker til en slik holdningsendring. Funnene fra denne delundersøkelsen presenteres i punkt 3.2. I forlengelsen av dette retter jeg søkelyset mot spørsmålet om det kan oppstå en interessekonflikt mellom de økonomiske incitamentordningene i forhold til igangsettelse av miljøtiltak og de sektorpolitiske målene i landbrukssektoren. Dette er tema for punkt 3.3. Til slutt, i punkt 3.4, identifiseres andre utfordringer, hindringer og muligheter, forbundet med arbeidet for å nå miljømålene innen 2021; intern organisering og økonomi, kunnskap og VOU.

#### **3.1. Informantenes kunnskaper og vurderinger av forvaltningsplanen og vannforskriften**

Resultatene fra intervjuene viser at de fleste informantene har kunnskap om den regionale forvaltningsplanen. Casekommune 2 hadde imidlertid ikke kjennskap til planen, noe som kan tyde på at informantene ikke har gjort seg opp en formening om den. I casekommunen 1 hadde derimot alle kjennskap til planen, dog i ulik grad. På det regionale nivået var planen godt kjent.

De som har kunnskap om planen peker på at den er lite konkret i den forstand at det ikke kommer klart nok fram hva som forårsaker forurensning og hvilke tiltak som bør settes i gang for å bedre kvaliteten i vannområdene. I forvaltningsplanen for Trøndelag poengteres det at på bakgrunn av ulike forutsetninger for å gjennomføre arbeidet, som for eksempel varierende ressurser og stramme tidsfrister for gjennomføring, mangler det på en del områder kostnadsberegninger av tiltak. Det er imidlertid sektormyndighetene som må følge opp det videre arbeidet med dette (Forvaltningsplan Trøndelag 2015:8). En av informantene uttrykte misnøye til planen slik:



*Vi har ikke trengt godt nok ned i årsakene og da blir det konkludert på litt overordnet nivå og da blir det litt diffust. I hvert fall for den enkeltbonden som skal handle.(...) Så, for å få med oss landbruket, så bør vi faktisk trenge ned i problemstillingen og vite mer om den konkrete årsaken. Da er det ikke noe problem å få med seg landbruket (informant 2).*

De målsetningene som blir satt påvirkes av at planen oppleves som lite konkret. Én regional informant uttaler:

*En forvaltningsplan som har som mål å bedre noen ting, som man har definert for dårlig til hva årsakene skal være... skal forbedre noe men årsakene for forbedring er for dårlig. Forurensning fra landbruket er ofte kalt for "diffus forurensning". Det vil si at de ikke har klart å målsette om landbruket står for 5-10-15- eller 50%, men at det sannsynligvis er noe forurensning fra landbruket. Blir litt sånn, vi har noe, men hvor mye, det vet vi ikke (informant 1).*

Intervjuene viser at det å skulle nå miljømålene innen 2021, basert på en lite konkret forvaltningsplan, oppleves som en utfordring av flere informanter:

*Så det er det som er problemet for kommunene tror jeg. Hvordan skal jeg bruke den? For den gir ikke noe god veiledning til en kommune som vil starte med dette. Hvordan skal de ta tak i dette da? Så den er litt for lite anvendt (informant 4).*

Én annen informant uttaler:

*Jeg har ikke så veldig godt svar på det, har på en måte gått tom for ideer ut i fra det som er satt. (informant 3).*

Det kom tydelig fram i intervjuene at vannforskriften har ført til økt interesse for å bedre vannmiljøet i vassdragene. De fleste informantene ga uttrykk for at forskriften fungerer som et retningsgivende «bakteppe» når de utfører sine arbeidsoppgaver. Dette samsvarer med paragraf § 29 i vannforskriften der det står: «Godkjente forvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen, jf. plan- og bygningsloven § 8-2» (Vannforskriften 2006). Alle

berørte myndigheter er altså forpliktet til å legge planen til grunn innenfor eget foretak. For meg virker det som om casekommune 1 på en god måte klarer å koble forskriften opp mot sektorpolitiske arbeidsoppgaver, slik som den krever. To informanter fra den aktuelle casekommunen forteller:

*Det ligger som en ramme for ting vi jobber med hvis vi får inn en søknad om ett eller annet. Så ja, de søker tillatelse om å etablere la oss si en massefylling da, så ligger jo vannforskriften der i og med at vi må se på om dette berører bekk. Har det noe å si for vannkvalitet? Så det ligger som en av de rammene som ligger der når vi vurderer saker (informant 5).*

*Den må jo hensynstas. Tenker kanskje konkret på, der den berører natur og vassdrag, hvordan man skal utforme nydyrkningsfeltet. Og i deponisaker så er det viktig, i forhold til å utforme deponifelt, spesielt i forhold til avrenning fra deponifeltet til vassdrag (...)Man må jo stille vilkår som er i tråd med vannforskriften (informant 3).*

Casekommune 2, som ikke kjente til forvaltningsplanen, har heller ikke lagt vannforskriften til grunn i sin forvaltningspraksis:

*Vi forholder oss ikke til vannforskriften i det hele tatt vi (informant 7).*

[Er du kjent med vannforskriften?]<sup>15</sup> - *Nei det er jeg ikke. Den kjenner jeg dårlig til (informant 8).*

Fylkesmannen styrer flere virkemidler som stilles til disposisjon overfor kommunene, for eksempel RMP. Derfor er det av betydning når vannforskriften faktisk fungerer som et positivt utgangspunkt for flere av informantene på kommunalt nivå. Hvis vannforskriften forstås og anvendes i kommunal forvaltning kan det være med på å øke viljen blant bøndene til å sette i gang miljørettede tiltak, noe som i neste omgang fører til at bøndene søker mer tiltak som kan utløse økonomiske incitament. Det kommer fram på intervjuene med fylkesmannen at RMP skal brukes på best mulig måte i forhold til vannforskriften og annet lovverk:

---

<sup>15</sup> Spørsmål stilt av forfatter til informant under intervju.

*Jeg er det øverste ansvaret for at de virkemidlene blir brukt på best mulig måte da ovenfor vannforskriften og hensyn til andre lovverk. Hvordan vi skal bruke det i forhold til forskriften og det andre (informant 2).*

Det å ha kunnskap og forståelse for vannforskriften er også viktig fordi det i senere tid har foregått en dreining fra kulturhensyn inn i mot forurensningshensyn i fordelingen av SMIL-tilskudd. Det er også i tildelingsbrevene til kommunene for 2016 lagt vekt på at tilskuddene skal rettes mer inn mot forurensning (informant 2).

### **3.2 Holdningsendringer og endret atferd i lys av vannforskriften**

De fleste informantene, med unntak av casekommune 2, hevder at forvaltningskulturen i deres etat har blitt påvirket og til dels endret som følge av vannforskriftens nettverksbaserte forvaltningsmodell. Flere informanter trekker frem eksempler på endret atferd som kan kobles til holdningsendring både på regionalt og lokalt nivå. Nevnes kan tversektorielle samarbeid og en kommunal vannforvaltningsgruppe. De fleste informantene oppga at forskriften har ført til økt forståelse og fokus på faktorer som ikke kun gjelder landbruk:

*Vi har hatt et ganske omfattende regime med vannovervåking. Hvert år helt siden midt på 1990-tallet utvidet vi mer og mer og når forskriften kom, så utvidet vi enda mer i forhold til å ta inn andre parametere. Altså biologiske parametere. Det er jo det vannforskriften er, en økologiforskrift. Tenkt mer og mer utover. Og det er det vannforskriften har gjort, altså vi har utvidet fokuset (informant 4).*

Analysen viser at vannforskriften blant flere informanter har ført til økt bevissthet om vannmiljøet:

*(...)Det har jo ført til at vi har mer fokus på, på hva dette fører til, på vannkvalitet for eksempel. Akkurat i landbruksforvaltningen i forbindelse med søknader av tilskudd vet jeg ikke om det har vært så, ikke sikkert resultater er så veldig endret, men i forbindelse med grøfting og tilskudd så er det jo en runde med, man vurderer det om det har noe å si for bekken eller for vannkvaliteten at vi gjør dette tiltaket her. Og før var det jo ikke noe fokus på dette. Så sånn sett har det jo ført til en endring i forvaltningspraksis at vi kanskje kan luke ut de prosjektene som er negativ i større grad (informant 5).*

Vannforskriften legger som sagt opp til en forvaltningspraksis der miljømål skal nås på tvers av sektorer.

I casekommunene 1 deler de to avdelingene landbruk og naturforvaltning samme kontorlandskap. I dag er disse avdelingene sammenslått, men de har en historie med samarbeid før det (informant 5., epost, 25. April 2016). Dette samarbeidet mellom sektorene har gjort at aktørene har blitt utfordret på hverandres kunnskaper og roller i forhold til vann:

*På enheten her sitter vi jo på kontorlandskap sammen med naturforvaltere for eksempel og folk med forurensningskompetanse og vi blir jo i større grad utfordret på landbrukets rolle i disse spørsmålene. Så vi spør jo en del, det diskuteres på tvers om den type fagkompetanse i enkeltsaker. (...)Så det har jo vannforskriften på en måte fått til, at vi jobber litt mer på tvers og at vi må høre litt på hverandre og komme med innspill fra ulike enheter og se på at faktisk så henger dette sammen. Jeg tror nok at vann og avløp folket har større kompetanse på landbruk og vann nå enn de hadde når vi begynte og motsatt. Sant? Så vi lærer jo av hverandre (informant 5).*

I casekommune 1 har de også en vanngruppe som er sammensatt på tvers av flere sektorer. Gruppen har eksistert siden lenge før vannforskriften kom. Innenfor gruppen samarbeides det spesifikt, blant annet gjennom målinger og overvåkning av vannkvalitet, for å oppfylle målsetningene om god økologisk tilstand i vannet:

*(...)Veivesenet og jernbaneanverket er vi i kontakt med og samarbeider med for å løse målsetningene om å få god økologisk tilstand. Men i landbruket så er det en del begrensninger på grunn av at det er en stor grad av frivillighet. Så det er på en måte litt påtrykk fra myndighetene, men ikke så mye at vi kommer på bunnen i å gjøre omfattende tiltak i enkelte vannforekomster. Det er det som er dilemmaet i landbruket. Kan også være motstridende interesser, som økt produksjon av mat og økonomisk drivverdig opp mot miljømål i vanddirektivet. Av og til går dette greit, og andre ganger blir det stor forskjell. Den balansen der, gjennom landbruksgjengen her, så prøver vi å stimulere til at gårdbrukerne får opp øynene (informant 4).*

Vannforskriften har altså ført til at landbrukssektoren i casekommunen er blitt ytterligere involvert i vanngruppen (informant 5). Det kan likevel virke som om landbrukssektorens

deltakelse i gruppen blir bremset av faktorer som er særegne for landbruket. Til tross for dette er hovedinntrykket at gruppen fungerer positivt samtidig som landbruket omfattes av arbeidet som foregår i vanngruppen:

*Tidligere hadde vi bare fokus på avløp men nå har vi også innlemmet jordbruksbekker og landbruksvassdrag i overvåkingen (informant 4).*

Den utvidede faglige forståelsen som følger av det tversektorielle samarbeidet i forhold til vannforskriften kommer fram ved at en naturforvalter og en landbruksrådgiver er involvert i vann på flere måter enn det som bare isolert sett kan knyttes til hver enkelt sektor. Sitatene under viser dette:

*Men det vannforskriften har gjort med oss, som kommune i hvert fall, er at vi har større fokus på å bruke vannet positivt. Altså bekkelukking er uaktuelt. Vi bruker vassdrag og vann som et positivt element nå i byutvikling. Hvis du har vært i Ilabekken? Den lå jo i rør. I forbindelse med veibygging da. Den skulle jo fremdeles ligge i rør etter at veien kom på plass, men så vart den jo lagt i dagen. Og det er en ny tenkning. Som vanddirektivet på en måte har satt fokus på. Å bringe vannet i dagen, å utnytte vann i byutviklingen også ser vi det med klimatilpasningen. Så både klimatilpasning og vannforskriften henger sammen (informant 4).*

*Slik gjør vi det for så vidt på landbrukssiden også, det har jo vært mye bekkelukking rundt omkring. Igjenfylling av daler der vann er lagt til rør helt i botten. Nå begynner det å bli såpas gammelt det der at , det er en del rør som driver og kollapser, så du får, ja, lekkasjer og at vannet spruter opp litt her og der. Så i stedet for å gi tilskudd til nye rør, ny lukking, så anbefaler vi nå at de løfter bekken opp i dagen, og så får de heller tilskudd til det. De får da tilskudd til å få åpnet opp bekken. [Ville dere gjort dette annerledes før vannforskriften? En holdningsendring?] Nja, jeg tror nok kanskje det at vi har blitt mer bevisst på å gjøre det på denne måten (informant 3).*

Samtidig virker det som vannforskriften har virket positivt inn på arbeidet i vanngruppen:

*Den (vannforskriften) ligger jo som et rammeverk for dette arbeidet vil jeg si. Hadde vi ikke hatt vannforskriften, så er det ikke sikkert vi har klart å mobilisert eller laget denne vanngruppen, eller fulgt opp arbeidet på samme måte i hvert fall. Ikke sikkert vi hadde hatt samme fokuset på hver enkelt vannforekomst slik som vi har i dag. Og det brukes litt mer penger på*

*undersøkelser. Hva er egentlig tilstanden? Ikke sikkert vi hadde gjort det om vannforskriften ikke hadde vært der. Da hadde vi bare turet fram da (informant 5).*

En mulig konsekvens av at forvaltningskulturen i casekommune 1 bærer preg av samarbeid på tvers av sektorer, kan også være at de får større mulighet til å nå ut til bønder fordi de har mer å «lene seg på» i form av kunnskaper:

*Den balansen der, gjennom landbruksgjengen her, så prøver vi å stimulere til at gårdbrukerne får opp øynene (informant 4).*

I casekommune 2 samarbeides det ikke tverrsektorielt. Der sitter de også på kontorlandskap med flere sektorer. Landbrukssektoren sitter for seg selv og informantene forvalter blant annet hver sin tilskuddsordning innenfor sin sektor:

*Vi sitter på en måte med hver våre ordninger, vi har ikke på en måte det overordnede virke på hvordan de brukes. Vi har jo beskjed om å samordne, men i praksis så, altså vi sitter jo ikke han «informant 8» og jeg og samordner oss i tilskudd. Folk får så lenge vi har midler (...)Vi bruker opp det vi har og sørger for at vi bruker det vi har, men vi har ikke så lite at vi må prioritere hardt (...)Og da tildeler vi dem som søker (informant 7).*

Det virker som om det er den tradisjonelle forvaltningskulturen som gjelder i denne casekommunen fordi det kan se ut som om det er begrenset samarbeid både mellom saksbehandlere i samme sektor og mellom sektorene. Det virker altså ikke som om den nettverksbaserte forvaltningskulturen tilknyttet vannforskriften er tatt i bruk. Det virker også som det gjøres lite for å påvirke bønder til å søke om tilskudd for bedring av vannkvalitet. Fokuset og prioriteringer rundt vannspørsmål ser ut til å være styrt av den praksisen som har vært etablert siden før vannforskriften kom:

*Det lille jeg kan gjøre er jo bare det å prioritere hvis det kommer inn en søknad om riktige typer søknader for å si det slik. Da vil det jo selvfølgelig bli prioritert hvis det er behov for å prioritere.(...)Vi skjønner jo det er viktig å gi tilskudd til ting som hindrer vannforurensning, men alle tilskuddsordningene våre er på sett og vis det (informant 7).*

### 3.2.1 Tversektorielt samarbeid på regionalt nivå

Svarene på regionalt nivå indikerer en vilje til å samarbeide med andre og en holdningsendring i retning av økt fokus på miljø:

*(...)Vi skriver vår vurdering fra landbruksavdelingen, og miljøvern skriver sin uttalelse. Det betyr at vi ivaretar begge sidene, både produksjon og miljø. Vi skal jo ha en landbruksproduksjon. Den må skje bærekraftig og i overensstemmelse med de miljømålene vi har. I samarbeid med miljøvernavdelingen (...) så oppnår vi at det vi foreslår får det nødvendige miljømessige tilsnittet og det miljøavdelingen foreslår tar vi hensyn til (informant 1).*

Fra fylkesmannens avdeling peker man på at vannforskriften har bidratt til en tverrsektoriell nettverksbasert samarbeidskultur for eksempel ved at man er mer orientert rundt belønning:

*(...)Det er målet til fylkesmannen at vi skal framstå som reflektert (...) Ikke innslag av smal tenkning men at vi ser bredden i problemstillingen når vi sender ut ting. Spesielt er det viktig med vannforskriften. Det er en bra prøvestein for å se om vi lykkes med å samarbeidet. Selv om det kan være litt personavhengig så, så, kanskje noen plasser så syns vi som jobber på landbruk og miljøvern at det er rett og meningsfullt. Overført til kommunene så syns vel de at det er veldig bra at det kommer uttalelser i fellesskap fra fylkesmannen (informant 1).*

### 3.3 Miljørettede tiltak og sektorpolitiske målsetninger

Landbrukssektorens mål er å produsere mat (Meld.St.9 2011-2012:14). Slik landbruket i all hovedsak er organisert i dag, fører dette til utslipp. Flere informanter forteller om utfordringer i forbindelse med å oppnå god vannkvalitet på generell basis hvis landbruket skal opprettholdes:

*Det er klart at det strider i mot. Hvis du vil ha økt matproduksjon, så ser det jo ut som det innebærer mer intensiv bruk av arealene. Da skal det jo godt gjøres å ikke få mer forurensning. Så den er litt vanskelig å se da. Der*

*er det en motsetning, for alt jordbruk er jo på en måte forurensende (informant 5).*

At det skal legges til rette for at matproduksjonen i Norge skal øke med 20% (Meld.St.9 2011-2012:11), samtidig som det skal arbeides mot miljømål, utfordrer det sektorpolitiske målet fordi det er to forskjellige målsetninger i utgangspunktet. Å knytte dette sammen kan bli vanskelig:

*I stort så har vi samme målet. Men på kort sikt så kan det være noen motsetningsforhold hvis det går ut over økonomien i matproduksjonen og hvis kostnadene blir for store i forhold til det som er økonomisk bærekraftig i dag på gårdsbrukene (informant 2).*

Informantene var likevel positive til at tiltak for å redusere forurensning er mulig, til tross for at landbruket ikke kan bli en nullbelaster. Å skulle nå miljømålet innen 2021, blir imidlertid sett på som en umulighet både på regionalt og lokalt nivå:

*Ikke da nei. Men da skal mye være på gang da. Men da har vi nok mange eksempler på der de har lyktes og det går an å bruke som fyrtårn for nye vann (informant 1).*

God agronomi bidrar til å redusere belastningene på vassdragene. Også det regionale nivået understreker at god agronomi er en forutsetning for å opprettholde økt matproduksjon samt et bærekraftig landbruk:

*Jo mer kommunene skjønner av optimalt jordbruk, jo mer kan de bidra til at prosjekt lykkes. Altså at de som danner landbruket vil bruke de fornuftige virkemidlene. Det er jo tenkt at landbruket, altså bøndene har en god atferd, altså det skal styre atferden deres. Og de ser seg tjent med å gjøre dette for egen del og for samfunnets del. Virkemidler brukes for å endre atferden til bøndene (informant 1).*

Inntekter er en forutsetning for at bøndene skal kunne klare å produsere mat på en bærekraftig måte. I valget mellom miljø og sektorpolitiske mål, kan det virke som om inntektene til bonden er det viktigste. Landbruket iverksetter langt på vei tiltak og produksjon etter eget initiativ:



*Det er klart at det strider i mot. Hvis du vil ha økt matproduksjon, så ser det jo ut som det innebærer mer intensiv bruk av arealene. Da skal det jo godt gjøres å ikke få mer forurensning. (...) Der er det en motsetning. For alt jordbruk er jo på en måte forurensende (..)Hvor strenge rammer skal settes da? (...)Hvis jeg var bonde, så ville jeg jo søke å oppføre meg slik at jeg fikk et best mulig resultat innenfor de rammene som er satt. Og hvis de innebærer at jeg høstpløyer for eksempel, så skal det litt til at jeg ikke gjorde det, at jeg flyttet pløyingen til våren. For de fleste, så er nok ikke den idealismen så stor at man velger det som lønner seg mindre da. Selv om det kanskje er best for vannet (informant 5).*

De konkrete miljøtiltakene bonden setter i gang er knyttet virkemidler fylkesmannen rår over. Fylkesmannsnivået poengterer at virkemiddelbruken er endret i en retning av fokus på mer miljø i form av for eksempel økte tilskudd inn i mot utsatte vassdrag:

*Tiltak som er generelle for atferd så syns man jo at man lykkes godt. Responsen på endringer er veldig god. Bønder reagerer raskt når vi endrer tilskuddssatser. Opp eller ned i tilskudd. Da flytter de fokus på det med en gang. Så det er en effektiv måte å endre atferd på. Da vet vi ganske godt hva som skal til for at de skal endre atferd. For det er jo en del av innskuddsgrunnlaget til bonden dette. Det er ikke de største summene men, de er nødt til å hente det inn. Det er de jo egentlig pålagt til å gjøre. Tiltakssystemet er en ganske stor del av inntektsgrunnlaget i landbruket. Miljøtilskuddene er ikke så store, men de er en av flere. Så, det å se det i helhet, altså, RMP er små, men styrer litt atferd (informant 1).*

I analysen kommer det fram stort sett fra alle hold at tilskuddene som gis er for lave. Pengepotten som stilles til disposisjon til fylkesmannen er nedskjært. Til tross for at det søkes på flere midler, har ikke rikspolitikere respondert på dette og flere mener at landbruksdepartementet i for liten grad har tatt innover seg vannforskriften (informant 2).

*Føler jo det er mye fine ord, men det følges jo ikke opp med konkrete tiltak, i hvert fall ikke for landbruket.(...) Like viktig med næringsutvikling, føler det (informant 5).*

Bønder gjennomfører de tiltakene som lønner seg etter en kostnad-effektvurdering. Konkret betyr dette at sektormyndigheter har mulighet til å fatte vedtak om å støtte tiltak i landbrukssektoren som ikke er i samsvar med forvaltningsplanen. Det refereres i planen til

kongelig resolusjon av juni 2010, der det legges til grunn at tiltak som er av samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal gjennomføres dersom den samfunnsmessige nytteverdien er større enn kostnadene (Forvaltningsplan Trøndelag 2015:15,32).

*Jeg tror nok de aller fleste har på en måte fått med seg hva det er som er målet og hva vi vil oppnå. Men, det er et stykke derfra til at det skal skje i praksis. For det er jo bestandig inntekter som bestemmer hva som skal gjøres og ikke kan gjøres. Hvis tiltakene går direkte ut over økonomien på gårdsbruket så, ja, da blir ikke det utført. Kanskje spesielt for en gårdbruker da (...)når det kommer til stykket så er det jo enkeltpersoner. Det er jo enkeltmannsforetak, som har sin bedriftsøkonomi og personlige økonomi. De er gjerne tett knyttet til hverandre på et gårdsbruk. Så skal de utføre noe store kostbare tiltak, så går det direkte ut over deres egen økonomi. Det er en utfordring (informant 3).*

Til tross for at det eksisterer en kostnad-effektvurdering, sier likevel en informant at vannforskriften har ført til større bevissthet om matproduksjon og vannmiljø. Dette selv om de sektorpolitiske målsetningene i landbruket regnes som viktigst:

*De har jo andre samfunnsinteresser også. Men bak dette ligger vannforskriften. Vi skal strekke oss for å nå disse miljømålene. Men det skal jo være en rimelig kost-nytte vurdering i det også. Slik vil det også være i landbruksarealet. Hvis det vil koste så mye å oppnå miljømålene at man må legge ned, eller redusere landbruket i et område, så må man veie det. Og det kan være i et område som er så gjennomregulert av landbruk, at for å løfte det opp til god tilstand, så må man nesten legge ned vesentlige deler av landbruket. Og da blir det en urimelighet. Og da må man begrunne da (informant 4).*

Konsekvenser av for svake økonomiske incitamentordninger, er at det igangsettes tilfeldige, lite økonomisk ambisiøse eller ingen tiltak for å forbedre vannmiljøet. Ett eksempel på et lite interessant økonomisk tilskudd, kan være grøftetilskudd. En informant opplyser at det finnes rikelig av grøftetilskudd. Likevel er det et tilskudd det er lite interessant for gårdbrukere å benytte seg av:

*Potten er stor, men de får ikke mer enn 1000 kr per dekar og da blir det så lite interessant å grøfte...Altså det høres veldig fint ut på nasjonalt nivå å sette en stor mengde millioner til grøfting, men så brukes det kanskje ikke mer enn 40% av den potten på nasjonalt nivå på grunn av at det samtidig er*

*fastsatt at det skal brukes bare 1000 kr per dekar og da er ikke det økonomisk interessant for gårdbrukeren å benytte seg av det (informant 2).*

At det er lite interessant for gårdbrukeren å benytte seg av grøftetilskuddsordningen, kommer også til uttrykk i en uttalelse fra en informantene casekommunene 2. Denne casekommunen har problemer med å bruke opp pengepotten sin:

*Jeg tror ikke Sør-Trøndelag får brukt opp pengene. Det er ett eller annet gale med ordningen, for å si det slik. Jeg tror folk oppfatter at det er for lite tilskudd for å få i gang storstilt grøfting ja. Det er veldig kostbart, og når det er så dyrt, så tar det så langt tid for å få betalt ned. Man sier jo at det skal lønne seg avlingsmessig, men det tar så lang tid å få betalt ned den store kostnaden at du på en måte må grøfte på nytt igjen innen du har gjort det (informant 7).*

Tilskuddsordningen SMIL tildeles på årlig basis. At tildelingen skjer årlig kan føre til at det blir vanskelig å sette i gang konkrete tiltak fordi et tiltak som virker det ene året virker kanskje motsatt neste år. Dårlige erfaringer ett år kan føre til at man ikke søker neste år:

*Det er lite forutsigbarhet med de tilskuddsordningene man har fordi at det kun er fra år til år. Ingen bindinger over lengre tid. Så om noen ønsker å gjøre noen ekstraordinære tiltak det ene året så kan en velge å gjøre det stikk motsatte neste år. Så det er ikke noe som er bindende i det hele tatt. Vet aldri hva potten vil bli for noe, hva satsene blir fra det ene året til det andre og det er frivillig for bonden å søke på det. Så det er helt opp til bonden selv. Vi kan oppfordre, informere og lokke så mye vi vil, men det er helt og holdet opp til bonden selv (informant 3).*

Det er ikke innført forskrifter som forbyr enkelte tiltak, som for eksempel høstpløying i noen av kommunene. På regionalt nivå er det likevel diskutert at dette er noe som må vurderes fremover. Tradisjonen innen landbruksforvaltning er å bruke økonomiske incitament/gulrot framfor forskrifter eller påbud/pisk. Dette er noe som videreføres.

Imidlertid er det delte meninger på kommunenivå om det å bruke gulrot framfor pisk. I casekommune 2 var begge informantene enige om at innføring av forbud ble for strengt. I stedet for forbud ønsket man heller å videreføre tilskuddssatsene. I casekommune 1 var derimot svarene litt varierende, der én informant uttrykker:

*Kanskje på enkelte områder, i hvert fall der det er mest utsatt kunne det jo vært ønskelig å få et forbud mot høstpløying, i stedet for bare noen få kroner ekstra (...) Økt premiering eller forbud (informant 3).*

En annen informant innenfor samme avdeling mente derimot at forbud ga ekstra utfordringer:

*Jeg er ikke så sikker på om jeg ønsker meg det. Fordi hvis du har forskrifter som sier at ting er forbudt, så må man jo ha et slags tilsynsapparat. Og hvis du ikke har det, så er det liksom, hvem skal passe på dette og hvordan skal det gjøres? Vi har veldig mange ting som vi må følge opp og ha tilsyn på i dag og vi ser jo allerede nå at tiden strekker ikke til og vi klarer ikke å følge opp alle disse tingene som vi kanskje burde gjort. Så derfor er det ikke så lett å tenke seg at vi kanskje skal ha enda flere forskrifter som vi skal følge opp med tilsyn. Så jeg har mer tro på at det kan være frivillig (...) Landbruket er jo allerede en ganske styrt næring fra før. Skal vi ha enda mer forbud å slå bønder i hodet med, så føles ikke det noe bra (informant 5).*

På fylkesmannsnivå argumenteres det, som sagt, for å prioritere gulrot framfor pisk, blant annet på bakgrunn av at man fortsatt vet for lite om hvilke faktorer som skaper forurensning:

*For å vite må vi jo gå i bekkene. Da er det dumt at det som står på Vannnett<sup>16</sup> er dårlig. Pålegg til en bonde, hva skal man basere det på? Må dokumentere det. «Glem det» sier bonden da. Må kanskje gjennomføre kartlegging der da. Kan ikke pålegge noen uten dokumentasjon (informant 1).*

En informant opplyser at det kan være vanskelig å vite hvilke tiltak som er effektive dersom man ikke har kunnskap nok:

*Jeg kjenner jo noen som har jobbet på det Morsavassdraget (...) Der har de innført en forskrift om tvungen vårpløying, men de har ikke klart å finne helt de rette tiltakene som har virkning på bekken. Og det har også vært med på å støtte meg i forhold til at jeg ikke, jeg kan ikke gå så langt med*

---

<sup>16</sup> Kartdatabasen Vann-Nett brukes for å finne informasjon om vannet i innsjøer, elver, kystvann og grunnvann i Norge. Databasen viser statistikk over miljøtilstanden og effekten av ulike påvirkningsfaktorer samt tiltak i egen kommune (Miljøkommune 2016b). Se Vann-Nett.no for mer informasjon.

*gårdbrukerne her på en måte fordi jeg har ikke noe støtte på hva det virkelig er som slår da (informant 6).*

Sør-Trøndelag har også noen spesielle utfordringer knyttet til leirjord. Vårpløying på leirjord kan være mer ugunstig enn høstpløying i forhold til å nå miljømål i Trøndelag<sup>17</sup>. Disse utfordringene vanskeliggjør også visse økonomiske incitamentordninger:

*Utfordringen til oss her i Trøndelag er at vi har så mye leirjord. Og leirjord som ikke blir pløyd om høsten får en dårligere struktur, fordi hvis du pløyer om høsten må det bli tæle... slik at man får bedre struktur i leira. Da får vi bedre forhold for kornet når vi sår. Det er noe vi strever med rent generelt i Trøndelag. For å få økt andelen av åpent åkerareal til vårpløying (...) mister vi den effekten av tælen da. Og da får vi mindre avling på det arealet der. Dette gjør at gårdbrukerne som tenker økonomisk, de skal jo leve av dette, dette arealet, skal optimaliser avling, så blir det tap til dem. Derfor blir det også vanskeligere for oss som er interessert i størst mulig avling totalt sett i fylket å komme med noen forskrifter om at vi ikke skal ha høstpløying. Så dette er miljø mot matproduksjon. (...) Vi får ikke pløyd mer enn 50% om våren i Sør-Trøndelag fordi at vi har så mye leirjord. Vi kunne ønske å fått opp denne prosenten og hatt mindre høstpløying og mer vårpløying, men på grunn av at vi har så mye leirjord så er det veldig vanskelig når det går ut over totalinntekten til gårdbrukeren (informant 2).*

Det ble også nevnt eksempler på utfordringer knyttet til miljø i møte med sektorpolitiske mål og enkeltmennesker. Én informant fortalte om en bonde som opplevde problemer med bekken sin i forhold til dreneringen bortover jordene. Dette skyldtes at det lå et grustak oppstrøms for denne bekken. Problemet var sedimentasjonstransport<sup>18</sup> langs bekken:

*Når de holder på med grustak så graver det på en måte i grusen som de holder på å røre (...)og vannet som renner igjennom frakter med seg mye partikler. Når det da kom ned på flaten, så rant vannet roligere, også sedimenterte det. Da faller grusen på bunnen. Og da ble denne bekken veldig grunn. Og bonden fikk problemer med dreneringen sin bortover jordene. Så det han måtte gjøre da, med jevne mellomrom, var å renske opp denne bekken og grave den dypere(informant 6).*

---

<sup>17</sup> Forklar hvorfor ....

<sup>18</sup> Sedimentasjonstransport betyr at partikler, som for eksempel grus, er i bevegelse og som etter hvert vil legger seg som et lag på bunnen.

Informanten påpeker at det ofte kan være bakenforliggende årsaker til miljøutfordringer og at det ikke skyldes vrang vilje. I sammenheng med at landbruket er en nokså styrt næring, så kan det oppleves som trasig å velge hardere virkemidler. Dette var noe informanten opplevde som vanskelig noe informanten belegger ved å vise til flere detaljer i saken med bonden og grustaket:

*For han var dette en slags dreneringsbekk på et flatt jorde og da måtte han grave opp bekken for å få vannet ut over jordbruksområdene sine. Da kunne ikke han ha denne kantsonen for da var den i veien for han når han skulle rense bekken. (...)Jeg følte på det at, han som hadde så mye trøbbel med denne bekken der, skulle jeg da gå på han og si og kreve absolutt denne to-meters kantsonen<sup>19</sup>? Var det, det viktigste? Jeg klarte ikke å konkludere med det rett og slett, ble ikke slik at vi satt noen krav til han (...) Det der med å gå på enkelte gårdbrukere når du vet at det er flere ting som hindrer dem i å gjøre det som er bra, så det syns jeg er vanskelig. Det er vanskelig å følge opp (informant 6).*

### **3.4 Faktorer som favoriserer eller hindrer iverksettelse av miljøtiltak**

Utfordringene rundt det å nå miljømålene henger også sammen med andre forhold: Hvilke kommunale løsninger man har på økonomiske utfordringer, om og eventuelt hvordan kunnskap og opplæring brukes for å stimulere til miljøtiltak, og faktorer som spiller inn knyttet til opprettelsen av VOU.

De to casekommunene skiller seg fra hverandre ved at casekommune 1 greier å starte og finansiere et treårig prosjekt som tar sikte på å foreta spesifikke målinger av vannkvaliteten som skal føre til at det settes i gang målrettede tiltak for å bedre vannkvaliteten. I sitatet under forteller én informant litt om utfordringene med å sette i gang et prosjekt:

*Vi har vanvittig med data fra vannforekomstene vi, gjennom 15 -20 år. Det har vi omsatt i et dokumentet og laget et tilstandsvurdering og sett på hva som er påvirkningen. Men så må vi dykke ned i enkelte av disse vannforekomstene. Hvor er problemet da? Hva er det som er det beste kost-nytte tiltaket? Det er det vi har nå som et prosjekt i leirstranden på Byneset,*

---

<sup>19</sup> Kantsoner reduserer faren for erosjon og avrenning. Det finnes flere regelverk som omhandler kantsoner. I § 4 til Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, står det om 2 meter sonen (Forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket 2015).

*hvor vi dykker sikkerlig ned. Ofte er det sammensatt påvirkning. Det kan være gamle fyllinger det kan være kryssende veier, landbruk, avløp, fjellkoblinger på kloakk. Du må dykke sikkerlig ned altså, for det er ikke bare å sette i gang tiltak, det koster penger. Noen tiltak kan du gjøre uansett men det er ikke slik vanligvis. Vanligvis må du på en måte skrive det ned sikkerlig. (...) Det tar lang tid. Og du må ha kompetanse til det. Det koster penger ikke minst. Og det er ikke mange kommuner som har ressurser til overvåkning. Og dem søker jo fylkesmannen om penger da. Men bare for å illustrere det, fylkesmannen har så mye penger for hele Sør-Trøndelag som Trondheim kommune benytter bare årlig på våre vannforekomster. Så vi har litt mye ressurser. Enda så er det for lite for oss også. Det er for lite dekning på god nok overvåkning for å gjøre de rette kloke tiltaksvalgene (informant 4).*

Finansieringen av prosjektet foregår ved at man samler ressurser knyttet til vann på tvers av de ulike kommunale sektorene. Informanten forteller videre om hvordan de har kommet fram til en løsning i casekommunen:

*Så ligger det jo i vannforskriften at vi skal også dokumentere en endring i tilstanden da. Det koster penger å overvåke, koster penger å ha en så god nok vurdering av vassdraget, om den er friskmeldt eller ikke. Så spørres det hvem som skal betale det. De færreste kommunene har penger til det. Og i hvert fall ikke penger knyttet til landbruksvassdrag. Man kan definere i kommuner og bruke penger gjennom kommunal avgift, kloakkavgift, der er det en mulighet. Men det å overvåke og bruke penger på landbruksbekker generelt er, hvor skal kommunene finne de pengene? Vi har løst det ,delvis, ved at vi har definert det inn under en generell pott på vannovervåkning. Men det satt langt inne til oss også. Så, når det sitter langt inne til oss så sitter det i hvert fall langt inne til Melhus og ytre Gauldal og alle andre kommuner rundt oss. Så det er ikke virkemidler, verken til å gjøre tiltak, og det med overvåkning godt nok. Så det å oppfylle målsetninger om god vannkvalitet og god økologisk tilstand innen 2021, det blir utrolig vanskelig (informant 4).*

I casekommunen 2 er det ingenting som tyder på at de har satt i gang tiltak på tvers av sektorer av tilsvarende type som i casekommune 2. På spørsmål om de har drevet med opplæring i forhold til miljø, ble følgende svart:

*Nei. Det må foregå på annen måte slik jeg ser det. Da må for eksempel jordbrukssjefen eller... bestemme seg for at «nå skal vi satse på dette her». Eller noen som driver med vann og trykker på at her er noe som må*

*samordnes. En satsing som er utover det å håndtere den enkelte tilskuddsordningen hver for oss (informant 7).*

Hensikten med å sette i gang det treårige prosjektet i casekommune 1 var å innhente kunnskap som igjen kan brukes som et grunnlag for å sette i gang miljørettede tiltak. Prosjektet viser derfor at casekommunen satser på at kunnskap skal danne grunnlag for konkrete prosjektet:

*Det er et detektivarbeid. Vi prøver i hvert fall etter beste evne å gå mot kildene da. For hvis vi skal komme videre med informasjon, særlig mot landbruket, så må vi også ha god nok dokumentasjon for at det bruket der påvirker i så stor grad at det er grunn for å kanskje gjøre noe (informant 4).*

Også fylkesmannen påpeker betydningen av kunnskap og at dette derfor er noe som prioriteres:

*Det er viktig at kommunene og bøndene innehar gode kunnskaper om vannmiljø. Derfor settes det i gang en del tiltak fra regionalt hold, til veiledning, faglig oppdateringer, rådgivning og til diskusjoner i kommunene. I forhold til vannforskriften gjelder det å øke vannforståelsen, slik at bøndene forstår hvorfor de gjør jobben sin (informant 1).*

I casekommunen 2 blir bøndenes ønsker de samme fra år til år, når det søkes om midler. Det kan være flere årsaker til at de stadig søker på det samme. Men mangel på kunnskap som bønder konkret kan dra nytte av, kan føre til at virkemidler rettet spesifikt mot miljø, ut over det som kan forventes gjennom vanlig landbruksdrift, blir bortprioritert. Sitatet nedenfor viser at én informant ikke ser det som sin rolle å bidra til kunnskap om spesifikke miljøtiltak som bønder kan søke på:

*Vi kan ikke gå og instruere folk at de skal søke på ting som har med vannkvalitet å gjøre. Hvordan skal vi gjøre det? Vi har en gruppe med folk som ønsker tilskudd til å reparere buret sitt eller ta vare på ett eller annet som er viktig for dem og søker gitt. Vi kan ikke sette oss ned og si at «nei vi har penger på kontoen», men vi sier at det får du ikke fordi det kan komme noen og søke på vann. Altså, i den praktiske hverdagen så er ikke dette gjennomførbart. Da må vi på en måte ha mye energi i å få folk til å søke på noe som har med vann å gjøre (...)Selyfølgelig hvis det kommer inn tilskudd som har med det å gjøre, altså hydrotekniske tiltak, så blir dem prioritert,*



*men vi kan ikke gjøre noe annet enn å behandle de tiltakene som kommer inn (informant 7).*

Samme informant uttrykker at det oppleves som utfordrende hvis det søkes på ting som ikke er i samsvar med fylkesmannens ønsker når fylkesmannen ber kommunene om å samordne tilskuddsordningene mer opp mot miljøet i forbindelse med å nå målene for 2021:

*(..) Det vi har mest utbytte av økonomisk, er gamle hus. Altså små hus på tunene. Kulturlandskap...Det bruker vi mest penger på. Det som skjer nå da, hvis fylkesmannen sier at sånn og sånn bør dere bruke pengene, også bruker vi de litt annerledes fordi det er det folk søker på, da vil jo vi få mindre og mindre etter hvert. Så vi vil jo bli inn i en ond sirkel. (...)Men vi risikerer jo å få mindre og mindre tilskudd siden vi ikke gjør de rette tingene, men det kan ikke vi gjøre så mye med. Vi har på en måte ikke ressurser til å ta noe stor offensiv og si at nå skal du tenke på miljøet og søke på andre ting enn du søker på, fordi det gjør de ikke likevel. Bortsett fra om summen på tilskudd tilsier (..) Det er nå hverdagen i forhold til å dele ut. Og det er leit at det ligger penger igjen på grøftetilskudd når året er omme. Ganske mye (informant 7).*

Økonomi og kunnskap henger også sammen med organisering. Som tidligere nevnt, bygger vannforskriften på en ny forvaltningslogikk som er basert på nettverkskoordinering. Sektormyndigheters arbeid skal derfor foregå i nettverksarenaer som for eksempel i vannområdeutvalg (VOU). Fra regionalt hold opplyses det om betydningen rundt det å få i gang disse VOU-ene. En av oppgavene til fylkesmannen er nettopp det å få i gang disse VOU i hvert vassdrag:

*Selve gjennomføringen av vannforskriften går enda tregt fordi det mangler vannområdeutvalg i kommunene. Skal jo gjennomføre tiltakene som er vedtatt. Tiltakene må være i samråd med bonden, når det gjelder hans eiendom. Kommer det noen fra kommunen og ber deg gjøre det og det, hvis bonden ikke skjønner hensikten med dette, så har vi mislyktes. Og omfanget av tiltak må jo være slik at det er rimelig ut i fra den effekten du forventer å få. Fremdeles så er kartleggingen litt dårlig. Når du da skal gjøre tiltak da, så, hva er det man skal forbedre da? Og hva er vil det koste? Hvem skal betale? (...)Det må det være forståelse på i VOU (informant 1).*

Én informant påpeker betydningen av at noen på kommunenivå tar initiativ og koordinerer det daglige arbeidet med vannforvaltning. Hvis dette ikke skjer kan det også gå ut det tverrsektorielle arbeidet med vann som er favorisert i vannforskriften:

*Vi var jo på en del sånne vannområdesamlinger. Mye sånne fine møter med gode lunsjer, men det er greit nok det at når du havner på sånne møte så får du veldig gode tanker om hvordan du bør gjøre det, men så kommer du hjem igjen også setter du deg bare bak pulten din og gjør akkurat det samme som du har gjort før. Så det kreves at det er noen som koordinerer det helt ned på kommunenivå. Det følte jeg at det ikke var til oss. Og hvis man skal ha motivasjon til å jobbe med det, da må du se at det gjøres noe på de andre sektorene også. (...) Jeg kunne ikke forsvare det ovenfor mine gårdbrukere at de skulle begynne å betale for dyre tiltak, for å rydde opp i ting, når naboene kanskje hadde avløpsanlegg som gikk rett ut i bekken (...)Der stoppet det for meg altså (informant 6).*

Som tidligere nevnt er det ikke opprettet VOU i de vannområdene som de to casekommune har felles. I casekommune 2 opplever informantene at om det skal settes i gang en satsing der arbeidet med vannforskriften direkte inkorporeres i arbeidsprosessen, så er det nødvendig at noen bestemmer seg for å satse på det:

*Altså sånn jeg ser det så må det være noen andre enn den enkelte av oss som driver å samordner disse tingene her skal vi ha en strategi for dette og hvordan skal det gjøres å oppfylle dette (informant 7).*

I casekommune 1 ble det fortalt at årsaken til manglende VOU delvis kan relateres til et ujevnt styrkeforhold mellom kommunene:

*Vi er ikke likeverdige partnere i dette. Derfor har det smuldret. Vi så det at, da vi hadde det interkommunale samarbeidet, med sju kommuner, så vi at andre kommuner lenet seg til Trondheim (informant 4).*

Begge de to casekommunene var med på pilotprosjektet der noen utvalgte vannområder ble valgt ut for å gjennomføre vannforskriften før hele landet ble dekt av forvaltningsplaner. I pilotfasen ble det opprettet et samarbeid mellom casekommunen samt andre kommuner som inngikk i prosessen.

Å få i gang VOU kan også kompliseres ved at prosessen rundt opprettelsen oppleves som for byråkratisk grunnet mange forvaltningsnivå:

*Avstanden til det anvendte har blitt lengre. Det er enda et byråkratisk ledd. Du har fylkesmannen, han har en rolle, fylkeskommunen er myndigheten. Så det er to aktører på fylkesnivå. Da blir det mer møter og mer prosess ut av det (...) Vi har ikke hatt noen god samarbeidsarena etter at Gaula, det interkommunale samarbeidet sluttet i 2008-2009. Har ikke hatt noen plattform å samarbeide på, har vært litt mer sånn tilfeldig. Og det skjedde etter at fylkesmannen mistet sin myndighetsrolle og det prosjektet vi hadde smuldret bort. Så ble det liksom ikke tatt noe mer tak i det (informant 4).*

### **3.5 Sammendrag av analysen**

På det kommunale nivået viser de sentrale funnene i analysen at casekommune 1, som har kjennskap til forvaltningsplanen og vannforskriften, har vært den som har fått gjort noe knyttet til arbeidet mot å nå miljømålene. Dette til tross for at forvaltningsplanen vurderes som lite konkret. Casekommunen har også større fokus på miljø. I tillegg viser funnene at den også i større grad har endret sin egen forvaltningskultur i en retning som imøtegår den nye typen forvaltning som forskriften bygger på.

Casekommune 2, som ikke har tatt stilling til planen eller vannforskriften, har fått lite gjort i forhold til det som kreves av planen og forskriften. Forvaltningstrukturen er i større grad lukket og endringer i innad har i liten grad inntruffet i møte med forskriften. I tillegg har kommunen ikke fokusert på opplæring av bønder og har heller ikke vært særlig aktive når det gjelder å stimulere bønder til miljøtiltak.

På det regionale nivået viser de sentrale funnene at vannforskriften har ført til en endring i forvaltningskultur. Konkret betyr dette at miljøhensyn i større grad vektlegges i forhold til kulturhensyn. Det samarbeides også mer tverrsektorielt innen landbruksavdelingen. Imidlertid har det ikke skjedd endringer på beslutningsnivå i forhold til frivillighet blant bønder. Dette henger sammen med både en tradisjon med gulrot framfor pisk, sektorpolitiske målsetninger samt spesielle utfordringer som gjør det vanskelig å kombinere miljømål med økt matproduksjon.



## Kapittel 4. Drøfting av funn fra analysen

I dette kapitlet vil jeg drøfte funnene fra analysen opp mot organisasjonsteorien som ble presentert i kapittel 2, og tidligere forskning presentert i kapittel 1. Hensikten med drøftinga er å forstå de vurderingene og opplevelsene informantene gir uttrykk for i intervjuene og som er analysert i kapittel 3. Drøftingskapittelet er delt inn i fire deler. I 4.1 undersøkes det hvilken rolle kjennskap til og vurdering av planen og forskriften spiller i forhold til det å skulle klare å kombinere vannforskriften med eksisterende lov-og regelverk. I 4.2. drøftes tiltak iverksatt for å nå miljømålene i lys av organisasjonsteori. 4.3 drøfter miljøutfordringer i lys av de sektorpolitiske målsetningene i landbrukssektoren. 4.4 drøfter betydningen av ledelse for vellykkede miljøtiltak.

### 4.1 Betydning av kjennskap til og vurdering av planen og forskriften

*Regional plan for vannregion Trøndelag 2016-2021 gjelder for alt vann i regionen og skal bidra til bærekraftig bruk av vannressursene i et langsiktig perspektiv. Dette skal skje gjennom: en helhetlig vannforvaltning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og med god medvirkning fra allmenne interesser (Forvaltningsplan Trøndelag 2015:10).*

Sitatet viser at forvaltningsplanen forutsetter et tverrsektorielt arbeid. Det betyr at alle kommunene har et ansvar for å være med på å opprette et VOU. Opprettes dette, blir det lettere å forstå og bruke forvaltningsplanen fordi miljømålene skal utarbeides innenfor VOUEne.

Manglende VOU eller tilsvarende kan være én forklaring på at forvaltningsplanen oppfattes som uklar. Når miljømålet skal sikre «at alle vannforekomster får minst god økologisk og kjemisk tilstand innen 2021» (Forvaltningsplan for Trøndelag 2015:21), kan dette karakteriseres med teoribegrepet *visjonært mål*. Begrepet må operasjonaliseres/konkretiseres, hvis det skal anvendes slik at miljømålene nås på tvers av sektorer. Operasjonaliseringen bør skje på lokalt nivå og i VOU. Når det ikke er opprettet verken VOU eller annen felles organisering på vannområdenivå, for vannområdet som berøres av de to casekommunene, blir det vanskelig å operasjonalisere målene.

En konsekvens av at forvaltningsplanen oppleves som uklar, er at den blir lite brukt. Begrepet *begrenset rasjonalitet* kan være med på å forklare hvorfor planen blir valgt bort når den oppfattes som uklar. Med støtte i begrepet *instrumentelt perspektiv* kan man hevde at etterlevelse og iverksettelse av forvaltningsplanen er en oppgave de kommunale landbruksmyndighetene har. Å klare denne oppgaven kan vanskeliggjøres av at planen er uklar. Sitatet under er et eksempel på hvordan begrenset rasjonalitet inntreffer fordi informanten oppfatter vannforskriften som for uklar. Det er derfor grunn til å anta at det blir vanskelig å konkretisere konkrete miljømål tverrsektorielt dersom den overordnede vannforskriften også oppfattes som uklar:

*Vannrammedirektivet var jo det første, og nå har det blitt vannforskriften. Det er veldig mye navn, det er veldig mye overordnet. Det er fryktelig komplisert å komme inn i, og forstå, og bli kjent med hele den loven...Så vi må jobbe mye med det for å på en måte skjønne og lære, det tror jeg. Så for min del som ikke jobber med det, så blir det skyvet bort, det har ikke jeg direkte bruk for i min daglige hverdag. Jeg vet jo at jeg ikke har oversikten, men den betyr ikke så mye kanskje? (...) Det er jo en av mange lovverk som vi må forholde oss til, og da plukker du dem du har mest bruk for (informant 5).*

Mot et slikt syn kan det innvendes at det viktigste ikke er at planen blir brukt men at miljømålene blir oppnådd. Et argument mot et slikt syn er imidlertid at det kommer fram i forvaltningsplanen at tverrsektorielt samarbeid er en forutsetning for å løse felles utfordringer<sup>20</sup>. Det er viktig å få god forståelse for utgreiingene av sammenhenger som blir belyst i planen. Dette for å kunne forankre en felles forståelse av at miljømålenes skal forvaltes helhetlig.

At casekommune 2 ikke har kjennskap til planen i det hele tatt kan også belyses av begrepet *begrenset rasjonalitet*. Ved mangel på kapasitet, bortprioriteres gjerne det som oppfattes som uklart og eller nytt. I tillegg har størrelse på organisasjonen også betydning for kapasiteten. Casekommune 2 har et betydelig lavere innbyggertall enn den andre casekommunen. En liten organisasjon har gjerne mindre kapasitet enn en større organisasjon til å ta nye initiativ (Christiansen et al., 2010:20). For å motvirke at kapasitetsproblemer hindrer kjennskap til

---

<sup>20</sup> Se forvaltningsplan for Trøndelag 2016-2021 på side 8-9.

planen, er det viktig for små organisasjoner og kommuner å delta i felles nettverk som skal arbeide for å nå miljømålene. Deltakelse er generelt viktig for å kombinere eksisterende lov og regelverk med vannforskriften.

Ressursknapphet kan henge sammen med størrelsen på kommunen. Forvaltningsplanen påpeker at manglende nasjonale avklaringer, veiledninger og ressursknapphet har resultert i at flere sektormyndigheter ikke har klart å levere tiltaksanalyser innen fristen. Casekommune 1 er større i innbyggertall og dermed i administrasjon. Derfor rår den over flere ressurser. Imidlertid er det andre utfordringer i større kommuner. For eksempel må beslutningsprosesser gjennom flere nivåer i store kommuner (Christiansen et al., 2015:42).

At informantene på fylkesnivå også opplever planen som uklar, kan ha innvirkning på hvordan hun kan øve innflytelse overfor kommunene og bøndene. En av fylkesmannens oppgaver er å drive opplæring overfor kommuner og bønder. Hvis fylkesmannen oppfatter at det er definert for dårlig hvordan mål skal nås, og dersom fylkesmannen i tillegg mener at man har for lite kunnskap om hvor mye landbruket forurenses, kan dette få betydning for hvordan fylkesmannen når ut til kommuner og bønder, noe som igjen kan påvirke hvordan kommunal landbruksforvaltning når ut til bønder. Konkret betyr dette at det kan bli utfordrende å få bonden til å sette i gang miljørettede tiltak hvis kartleggingen av forurensningskilden er for dårlig.

Begrepet *rasjonell kalkulasjon* kan bidra til forståelse av hvordan ledelsens mulighet til sosial kontroll svekkes dersom den har en ufullstendig mål-middel forståelse (Christiansen et al. 2015:49). Det betyr at det blir vanskelig å konkretisere miljøtiltak dersom disse ikke er forankret i fullstendige kartlegginger og entydige mål. Informant 7 sier at det er en utfordring at fylkesmannen fokuserer mer på miljørettede tiltak mens bøndene i casekommunen søker på det samme fra år til år, det vil si tiltak til kulturlandskapsformål<sup>21</sup>. Man kan utlede av dette at det virker som om landbruksmyndighetene i casekommunene har en ufullstendig mål-middel forståelse. Det betyr at de tiltak som settes i gang for å nå miljømålene er basert på manglende kartlegging, noe som fører til at kunnskapen om den spesifikke tilstanden i vannet forblir mangelfull og derfor lite egnet til å nå ut til bønder. For å motivere bonden til å sette i gang miljørettede tiltak er det en forutsetning at bonden forstår hvorfor tiltak bør settes i gang.

---

<sup>21</sup> Se analyse på side 40. Sitat fra informant 7.

## 4.2 Tiltak og endringer

Tiltak iverksatt for å nå miljømålene kan forstås i lys av organisasjonsteori. Teorien er med på å forklare casekommune 1 har lyktes med å få i gang enkelte tiltak, mens casekommune 2 ikke har det. Casekommune 1, som har kunnskap om forskriften, har tilpasset sin forvaltningskultur til vannforskriften. Samme casekommune har økt fokus på tiltak som påvirker vannkvaliteten. Fra et *instrumentelt* perspektiv kan dette forklares ved at landbruksmyndighetene er formelt pålagt å legge planen til grunn for sitt arbeid. Det virker som om casekommune 1 har fulgt dette pålegget. Casekommunen har imidlertid ikke fulgt pålegget. De har ikke endret forvaltningskulturen i henhold til vannforskriften. Det betyr at pålegg alene ikke kan forklare handlemåten til en kommune. Man må derfor bringe inn flere perspektiver enn det rent instrumentelle for å forstå handlemåten til begge kommunene. Tilleggsforklaringer kan søkes på det *institusjonelle* nivået i teorien.

Én vanngruppe har eksistert i lang tid i casekommune 1. Dette kan trolig ha ført til at casekommunen har foretatt tverrsektorielle miljøvurderinger i lang tid. I casekommunen er det grunn til å anta at det er *kulturelt passende* å prioritere miljøsaker. Dette gjør de ansatte i stand til å håndtere saker med stor kompleksitet («wicked issues»), slik som miljøsaker ofte er.

Per 01.01.2016 slo casekommune 1 sammen avdelingene for landbruk og naturforvaltning. Informant 5 sier:

Den faglige nytten i sammenslåingen ligger i at vi jobber med tilgrensende fagområder eller fagområder som påvirker hverandre mye. Et tettere samarbeid i en felles avdeling vil kunne gi gevinst på sikt. Fordi vi fra før har jobba sammen med en del oppgaver regner vi ikke med store endringer på kort sikt (informant 5., 25. april 2016).

Når informanten refererer til det som er gjort før, samt at det ikke forventes store endringer, tyder dette på at det er *institusjonalisert* en forståelse om det *kulturelt passende*. Konkret betyr dette at de uformelle normene og verdiene som eksisterer i tillegg til de formelle, peker i retning av at det er *kulturelt passende* å jobbe spesifikt og målrettet mot miljømålene.

Drøftinga så langt viser at man står overfor komplekse sammenhenger. For å forstå at



informantene opplever flere utfordringer ved å skulle kombinere vannforskriften med eksisterende lov- og regelverk kan det være formålstjenlig å analysere en organisasjons indre liv ved hjelp av begreper fra flere dimensjoner.

En kombinasjon av begreper fra instrumentelt og institusjonelt perspektiv kan bidra til forståelse av det treårige prosjektet som er satt i gang i en bekk. At det er satt i gang et prosjekt på tvers av flere sektorer, samt at det hentes økonomiske midler fra VA-avgifter (informant 3., e-post, 26.april 2016), som omdisponeres til testing og måling, som igjen vil komme landbruket til gode, viser en grad av institusjonalisering, med en *kollegial struktur* og gode modeller for oppgaveløsning. Konkret betyr dette at VA-sektoren er villig til å la egne midler også komme andre sektorer til gode. Dette vitner om felles forståelse for sammenhenger, og stor grad av *institusjonalisert* fellesskap. En slik organisering har fordeler også for den ansatte ved at hennes arbeidsoppgaver oppleves betydningsfulle for helheten. Det vil si at aktivitetene får høy *horisontal bredde*. Det er grunn til å anta at den tverrsektorielle *kollegiale strukturen* vil bli ytterligere styrket av at avdelingene for landbruk og naturforvaltning har blitt sammenslått i casekommunen.

Imidlertid kan *institusjonalisering* også gjøre organisasjonen kompleks og mindre allsidig i forhold til nye utfordringer (Christiansen et al., 2015:52). Når én casekommunen gir uttrykk for at en grunn til at VOU ikke er opprettet<sup>22</sup>, er at andre kommuner «lener» seg på den, kan dette være et eksempel på at institusjonelt baserte organisasjoner med *horisontal bredde* også har sine utfordringer. Uttalelsen kan tyde på at casekommune 1 er lite villig til å samarbeide med andre kommuner. Det gjør at en kan hevde at casekommunen vil kunne ha nytte av å jobbe *institusjonelt* med å innføre uformelle normer som åpner for økt samarbeid med andre kommuner om felles vannforvaltning. Opprettes VOU kan det *institusjonelle* nivået utvikles tverrkommunalt. Skjer dette, kan det oppstå *horisontal bredde* også på tvers av kommunegrensene. På en annen side kan casekommunens forklaring på å ikke ønske samarbeid, forstås ved hjelp av begrepet *gratispassasjerprinsippet*. Når pengepotten som stilles til disposisjon for å sette i gang miljørettede tiltak oppleves som for lav, kan man forstå casekommunens opplevelse av at andre «lener» seg på dem.

---

<sup>22</sup> Se analysen side 41. Sitat fra informant 4.

I casekommune 2 sitter landbruksmyndighetene med egne saker som blir forvaltet enkeltvis uten grad av tverrsektorielt samarbeid. Mangel på diskusjoner og forhandlinger med andre, slik som en *kollegial struktur* tilsier, er lite egnet til å løse problemer som har preg av å være «wicked issues», noe miljøraker ofte er. Miljømål går på tvers av sektorer og krever derfor koordinering og samarbeid på nettverksnivå. Når man sitter alene med hvert sitt saksområde, slik tilfellet er i den casekommunen, oppstår det lett *negativ samordning*. Informant 7 sier:

*Vi sitter på en måte med hver våre ordninger, vi har ikke på en måte det overordnede virke på hvordan de brukes. Vi har jo beskjed om å samordne, men i praksis så, altså vi sitter jo ikke han «informant 8» og jeg og samordner oss i tilskudd (informant 7).*

Sitatet kan tolkes som uttrykk for at *sektorprinsippet* er gjeldende innenfor en *byråkratisk, vertikal* organisasjonsform. Når informanten snakker om et overordnet nivå og at de får beskjed om å samordne<sup>23</sup>, kan dette tolkes som at de får klare beskjeder fra ”ledelsen” samtidig som de administrerer hver sin ordning i casekommunen. Sitatet viser også at forvaltningspraksisen i casekommunen ikke er endret i samsvar med den ”nye” forvaltningspraksisen som vannforskriften bygger på. Fravær av diskusjoner og kontakt med andre på tvers av sektorer kan trolig være en av grunnene til at vannforskriften ikke blir tatt nok til etterretning i casekommunen.

En *kollegial struktur* kan være favorabel i forhold til å løse såkalte ”wicked issues” slik som miljøutfordringer ofte er. En *kollegial struktur* kan imidlertid være vanskelig å oppnå av flere årsaker. Én årsak kan være at aktører ofte er mest knyttet til egen primærorganisasjon. Nært beslektet med dette er *stiavhengighet*, som betyr at eksisterende normer og verdier påvirker organisasjonen. Sitatet under kan tolkes ved hjelp av *stiavhengighet*. Det viser at informanten opplever tilknytning til egen organisasjon:

*Vi var jo på en del sånne vannområdesamlinger. Mye sånne fine møter med gode lunsjer, men det er greit nok det at når du havner på sånne møter, så får du veldig gode tanker om hvordan du bør gjøre det, men så kommer du hjem igjen og så setter du deg bare bak pulten din og gjør akkurat det samme som du har gjort før (informant 6 fra kommunalt landbrukskontor).*

---

<sup>23</sup> Vertikal samordning betyr at man blir enig om noe med de som står under deg eller over deg innenfor et hierarki.

*Stiavhengighet* fører til at organisasjoner er vanskelig å endre til tross for endring i samfunnet. Et *instrumentelt* perspektiv belyser at institusjoner endrer seg langsomt, noe som igjen betyr at de ikke er effektive (Christiansen et al., 2015:62). Utfordringer oppstår når samfunnet endrer seg. Vannforskriften og planene som følger, er uttrykk for samfunnsendring. Dertil kommer det at det er lettere å få til endringer hvis ansatte tar del i endringsprosessen (Christiansen et al., 2015:158-159). Siden casekommune 2 ikke har noen utpreget kollegial struktur, noe som betyr at de ansatte sitter med egne oppgaver innenfor landbruket, kan det bli ekstra utfordrende å få til bred deltakelse i endringsprosesser i casekommunen. Kobler man dette til begrepet *ytre press* (Christiansen et al., 2015:59), betyr det at casekommunen blir utsatt for press om å endre seg for eksempel i forbindelse med arbeidet for å nå miljømålene. Casekommune 2 har en struktur eller kultur som vanskeliggjør endringer. Hadde denne casekommunen hatt en mer *kollegial struktur*, ville de for det første kunne samarbeidet om å løse tverrsektorielle utfordringer. Samtidig ville de kunne fått impulser fra hverandre, noe som kunne ført til en tverrsektoriell forståelse og en felles kulturell identitet på tvers. Dette ville kunne tjent de sektorielle utfordringene knyttet til arbeidet med forvaltningsplanen.

At det regionale nivået på fylkesmannsnivå i større grad enn tidligere har lagt vekt på miljø, er et annet eksempel på utøvelse av *ytre press*. Informantene på kommunenivå opplyser om at de har mye kontakt med fylkesmannens landbruksavdeling. I tillegg er landbruksmyndighetene i kommunene avhengig av fylkesmannen i form av for eksempel RMP- tilskudd. Dette betyr at fylkesnivået kan legge *press* på det kommunale forvaltningsnivået for å få til endring. Et eksempel fra analysen der en informant opplyser om at de vil havne i en *ond sirkel* hvis bønder søker på andre ting enn det penger fra fylkesmannen er rettet mot<sup>24</sup>, viser nettopp hvor utfordrende mangel på samordning med en viktig aktør kan være.

### **4.3 Sektorpolitiske utfordringer**

Analysen viser at det kan oppstå en interessekonflikt mellom sektorpolitiske mål og miljømål.

---

<sup>24</sup> Se analyse side 40. Uttalelse fra informant 7.

Frivilligheten i landbrukssektoren kan hindre prioritering av miljøtiltak. Når fylkesmannen viderefører tradisjonen med belønning, altså gulrot, betyr dette at frivilligheten opprettholdes. Det er fortsatt er opp til bønder selv å sette i gang tiltak. Når informantene rapporterer om for få eller for generelle økonomiske virkemidler, som igjen gjør det ugunstig for bønder å sette i gang miljørettede tiltak, kan man anta at tiltak ikke blir satt i gang hvis det går på bekostning av bøndenes inntekter. Alternativt kunne fylkesmannen brukt forbud i stedet for belønning for å få bønder til å sette i gang miljøtiltak. For eksempel kunne det blitt innført forbud mot høstpløying. Bakdelen med et slikt forbud kan være at det går ut over bønders inntektsgrunnlag fordi miljøtiltakene kan føre til forringelse. Høstpløying kan for eksempel være ugunstig hvis det er mye leirjord, slik tilfellet er i Trøndelag.

Når tidligere forskning viser at landbruket i stor grad er styrt av økonomiske incentiver, så blir en konsekvens at tiltakene satt i gang ofte er såkalte «la-seg-gjørelike» tiltak (Hanssen et al., 2014:20). Fra analysen uttrykker en informant fra regionalt hold at virkemidler styrer en del atferd. Med dette i mente, er det grunn til å tro at en videreføring av en belønningstradisjon ikke vil føre til de mest gunstige tiltakene overfor miljøet. En slik tradisjon kan også føre til at vannforskriften kan havne i skyggen av de sektorpolitiske målene. Det kan bli vanskelig å endre denne tendensen før det tilføres mer «gjødsel til gulroten» i form av penger i potten.

Det er imidlertid viktig å huske på at endring ofte tar lang tid (Christiansen et al., 2015:158-159). Vannforskriften drar meg seg en forvaltningspraksis som favoriserer tverrsektorielle samarbeid og *kollegial struktur* slik at miljømålene nås. Dette betyr at den tradisjonelle hierarkiske forvaltningspraksisen må møte de nye kravene som vannforskriften har introdusert. I følge kulturperspektivet vil endring gjennom evolusjon være å foretrekke framfor en pålagt og brå endringsprosess (Christiansen et al., 2015:158-159) Det betyr at dersom man krever endring gjennom harde virkemidler, det vil si pisk, kan det få negative konsekvenser for landbrukssektoren ved at bøndene taper inntekter og/eller ved at de trekker seg bort fra samarbeidsløsninger rettet inn mot å nå miljømålene. Sitatet under viser at belønning framfor påbud har fordeler:

*Dersom man er heldig med jordsmonnet, sikrer godt stell, gjødsling og gode oppvekstsvilkår, kan man høste frukter med tid og stunder. De som ønsker å*

*reformere offentlige organisasjoner, må ikke være for hastige, men heller vise utholdenhet, tålmodighet og toleransen (Christiansen et al., 2015:223).*

#### **4.4 Ledelse og styring**

Hvis en organisasjon skal ta til seg en ny forvaltningspraksis så krever dette endring. Ledelse er viktig for å få til endring innad i en organisasjon. Analysen viser at casekommune 2 etterlyser ledelse i forhold til arbeid med vannforskriften<sup>25</sup>. Kulturperspektivet kan bidra med noen perspektiver i forhold til betydningen av lederskap. Ledere er viktig for å initiere og styre\_endringsprosesser. Når casekommune besluttet å slå sammen avdelingene for landbruk og naturforvaltning, så var denne avgjørelsen initiert fra ledelsen (informant 5., e-post, 27.april 2016). Denne avgjørelsen fra ledelsen kan tolkes som uttrykk for en *avhierarkisering* samt en *deliberativ* lederstil. I en e- post fra informant 5 kommer det fram at man har redusert antall ledere på enheten for å omprioritere ressurser til faglig arbeid. Dette kan tolkes som *avhierarkiserin*:

*Når enheten nå reduserer antall ledere er det fordi vi ønsker at enheten totalt skal bruke litt mindre ressurser på administrasjon ved å få færre ledere. Ved at færre må holde seg oppdatert på denne type oppgaver håper vi at det vil bli lett mer ressurser på det faglige arbeidet på enheten (informant 5.,e-post, 25.april 2016).*

Betydningen av ledelse illustreres også ved at i casekommune 1, ga informantene uttrykk for at ledelsen på avdelingen var de som måtte gi klarsignal for å ta inn vannforskriften i informantenes arbeid. Hvis ledelsen tar vannforskriften på alvor gjennom å ta i bruk *instrumentelle* virkemidler, som for eksempel kravet om et planen må tas med inn i den daglige forvaltningspraksisen, så kan det over tid utvikles både *kulturelle* og *ideologiske* forutsetninger for å implementere forskriften.

Sett fra et *institusjonelt perspektiv* handler ledelse blant annet om å forankre felles verdier og å bygge felles *kultur* rundt betydningen av felles mål.

---

<sup>25</sup> Se analyse side 41. Uttalelse fra informant 7.

19.-20.april 2016 deltok jeg på et vannseminar arrangert av fylkesmannen og fylkeskommunene. Temaet var hvordan vannforskriften kan gjennomføres i arbeid med landbruk og spredt avløp. Jeg observerte et gruppearbeid for å løse caser. Gjennom gruppearbeidet skulle man diskutere seg fram til omforente løsninger. Gruppeinndelingen var etter vassdrag eller VOU. Slikt samarbeidsbasert arbeidsmetode bidrar til felles forståelse og verdier. Etter seminaret takker arrangørene blant annet på følgende måte:

*Siden oppmøtet var så stort fikk seminaret også en fin funksjon som møtested med stort rom for deling av erfaringer og kompetanse (Vannportalen 2016d).*

Dette sitatet kan tolkes som at man ønsker å skape felles arenaer for samarbeid og samordning. Det vil si at man ønsker å utvikle felles normer og verdier eller, for å si det med ord fra organisasjonsteori, at man ønsker å utvikle en felles institusjonell plattform. Praxis betyr dette at det regionale nivået ønsker å gi aktører på kommunalt nivå gode felles opplevelser som kan være til nytte for det arbeidet som må gjøres for å nå miljømålene.

## 5. Konklusjon

Arbeidet med denne oppgaven har vist at det kan by på utfordringer for landbruksmyndighetene i offentlig forvaltning å skulle kombinere den eksisterende forvaltningsstrukturen med den nye, nettverksorientert forvaltningsstrukturen. Videre opplever landbruksmyndighetene utfordringer knyttet til interessekonflikter i landbrukssektoren mellom sektorpolitiske mål og miljømål. Formålet med denne oppgaven har vært å finne ut hva landbruksmyndighetenes vurdering er av den regionale forvaltningsplanen 2016-2021 for vannregion Trøndelag, og å finne ut hvordan de opplever arbeidet med å samordne vannforskriften med eksisterende lov- og regelverk.

Analysen viser at det er en sammenheng mellom hvordan informantene vurderer den regionale forvaltningsplanen 2016-2021 for vannregion Trøndelag og hvordan de opplever arbeidet med å samordne vannforskriften med eksisterende lov- og regelverk. Casekommune 1 kjenner til og kan mest om planen. De rapporterer også om holdningsendringer når det gjelder å arbeide med å få til en helhetlig vannforvaltning på tvers av sektorer. Det er også blitt igangsatt tiltak i casekommunen for å forbedre vannkvalitet. De har antakeligvis mer penger enn casekommune 2. Samtidig er de flinkere til å organisere seg slik, gjennom en vanngruppe, at de utnytter egne økonomiske rammer på en effektiv måte. Samtidig er casekommune 1 flinkere til å ha en flat organisasjonsstruktur der de omdisponerer ressurser fra ledelse til konkret arbeid med vann. Casekommune 1 er også flinkere til å utvikle og sette kunnskaper om vann i system. Slik når de også bedre ut overfor bønder i forhold til å motivere de til å sette i gang miljørettet tiltak.

Casekommune 2 vet minst om både forvaltningsplanen og vannforskriften. De har i liten grad endret holdning og de har ikke igangsatt noen tverrsektorielle miljøtiltak i forhold til å nå miljømålene innen 2021. Analysen viser at casekommune 2 er dårligere til å utnytte de økonomiske ressursene de får til rådighet til å bevilge miljøtilskudd til bønder. De er dårligere til å utvikle og sette kunnskap i system slik at det når ut til bønder. Casekommunen etterlyser ledelse men det kan også tolkes som om de er bundet av ledelsen slik at man får inntrykk av at de er styrt av en hierarkisk organisasjonsform.

På et overordnet plan kan man konkludere, ut fra analysen at det er en sammenheng mellom hvordan forvaltningsplanen vurderes og oppleves på den ene siden og hvordan forvaltningen er organisert på den andre siden. Det er grunn til å tro at organisasjonsformen påvirker vurderingene og opplevelsene til informantene, men samtidig er det slik at vurderingene og opplevelsene påvirker organisasjonsformen. Det er altså et gjensidig påvirkningsforhold mellom årsak og virkning. For å forstå sammenhengen mellom vurderinger og opplevelser på den ene siden, og organisasjonsform på den andre siden, har organisasjonsteori bidratt med nyttige innspill.

Formålet med drøftingen har vært å forstå de vurderingene og opplevelsene informantene har gitt uttrykk for, slik det er redegjort for i analysen. De viktigste funnene i drøftingen er, for det første at en flat, *kollegial* struktur, der hierarkiet til en viss grad er nedbygd, favoriserer gode løsninger i arbeidet med vann fordi utfordringer knyttet til vann må løses på tvers av sektorer. Drøftingen viser, for det andre, at offentlige organisasjoner er komplekse og at deres «indre liv» må forstås i lys av flere perspektiver. Det er ikke nok å forstå de formelle /*instrumentelle* perspektivene alene, man må også forstå de *kulturelle* og *ideologiske* perspektivene. Særlig i endrings- og omstillingsprosesser er det viktig å forstå organisasjonen i lys av flere perspektiver. Vannforskriften fordrer en omstillingsprosess i en sektors forvaltning. Da blir det viktig å forstå at endring tar tid og at den lykkes best dersom den er forankret i alle tre perspektivene innen organisasjonsteori. Konkret betyr dette at det *instrumentelle perspektiver* tilsier at forvaltningsplanen må tas inn i sektorens formelle virksomhet. Videre betyr det at det institusjonelle perspektivet tilsier at planen også må forankres i organisasjonens kultur og i forhold til gjeldende ideologier innad i organisasjonen.

Med tanke på videre forskning, vil det kunne være interessant å undersøke i detalj, ved hjelp av organisasjonsteori, det «indre livet» i én eller begge casekommunene. Hensikten med en slik undersøkelse vil kunne være å bringe inn ny kunnskap som organisasjonen(e) kan nyttiggjøre seg i arbeidet med forvaltningsplanen og vannforskriften. Tanken er at gjennom forståelse av egen organisasjon, kan det bli lettere å omstille seg for eksempel i forhold til «wicked issues».

En annet tema som kan være interessant for videre forskning vil være å bruke samme problemstilling som i denne oppgaven men at informantene er bønder slik at landbrukssektorens vurderinger og opplevelser knyttet til forskriften og planen kommer fram.



Det kan være nyttig å få fram bønders syn fordi de sitter med en «nøkkel» i forhold til iverksettelse av miljørettede tiltak. Siden de i utgangspunktet har en forurensende produksjonsmåte, samtidig som miljømål er basert på frivillighet, må man spille på lag med bøndene for å få det til en bærekraftig forvaltning av vann.

## Litteratur

- Andersen, S.V. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Oslo: Fagbokforlaget
- Barkved, L.J., Hanssen, S. G., Holen, S., & Klausen, J.E. (2015). Hvordan er klimaendringer integrert i arbeidet med vannforvaltningsplaner i Norge? *Kart og Plan*, 75, 227-248
- Christiansen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O., Læg Reid, P., & Roness, P.G. (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Christiansen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O., Læg Reid, P., Roness, P.G., & Røvik, K.A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Directive 2000/60/EC (2000). DIRECTIVE 2000/60/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 october 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. Hentet fra [http://ec.europa.eu/health/endocrine\\_disruptors/docs/wfd\\_200060ec\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/endocrine_disruptors/docs/wfd_200060ec_directive_en.pdf)
- Egeberg, M. (2007). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. I B.G.Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of Public Administration* (1-387). London: Sage Publications Ltd
- Europalov. (2014). *Vanndirektivet*. Hentet 02.05.16 fra <http://europalov.no/rettsakt/vanndirektivet/id-1>

- Forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket (2015). Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1817>
- Forurensningsloven 1983. Lov om vern mot forurensning og om avfall. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6>
- Forvaltningsplan Trøndelag (2015). «Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag 2016-2021». Sør-Trøndelag Fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Hanssen, G. S., Barkved, L.J., Holen, S., & Klausen, J.E. (2015). «Hvordan er klimaendringene integrert i arbeidet med vannforvaltningsplaner i Norge?». *Norwegian Institute for Urban and Regional Research*, 75, 227-248
- Hanssen, G.S., Hovik, S., & Hundere, G.C. (2014). Den nye vannforvaltningen. Nettverksstyring i skyggen av hierarki. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3, 1-25
- Hovik, S., & Hanssen, G. S. (2016). Implementing the EU Water Framework Directive in Norway: Bridging the Gap Between Water Management Networks and Elected Councils? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 1-21
- Hundere, G.C.T (2013). *Mellom europeisk intensjonar og lokal praksis- ei samordna vassforvaltning?* (Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo), Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/36945/GunnxCeciliexTimberlidxHundere.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Indset, M., Naustdalslid, J., & Stokke, K.B. (2010). *Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt? Pilotstudie om helhetlig vannforvaltning*. NIBR-rapport 2010:3. Hentet fra <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/2010-3.pdf>
- Kastens, B., & Newig, J. (2008). ” Will participation foster the successful implementation of the water framework directive? The case of agricultural groundwater protection in northwest Germany”. *Local Environment*, 13 (1), 27-41

- Landbruksdirektoratet. (2014). *Spesielle miljøtiltak I jordbruket- SMIL. Veiledning for søkere*. Hentet 06.02.16 fra [file:///Users/idunyvonne/Downloads/1.3%20Spesielle%20milj%C3%B8tiltak%20i%20j](file:///Users/idunyvonne/Downloads/1.3%20Spesielle%20milj%C3%B8tiltak%20i%20jordbruket%20-%20SMIL.pdf)  
[ordbruket%20-%20SMIL.pdf](file:///Users/idunyvonne/Downloads/1.3%20Spesielle%20milj%C3%B8tiltak%20i%20j)
- Landbruksdirektoratet. (2016a). *Om regionale miljøtilskudd*. Hentet 05.02.16 fra [https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/regionalt-miljotilskudd/om-regionale-](https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/regionalt-miljotilskudd/om-regionale-miljotilskudd#hvem-kan-soeke-)  
[miljotilskudd#hvem-kan-soeke-](https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/regionalt-miljotilskudd/om-regionale-miljotilskudd#hvem-kan-soeke-)
- Liefferink, D., Wiering, M., & Uitenboogaart, Y. (2010). The EU Water Framework Directive: A multi-dimensional analysis of implementation and domestic impact. *Land Use Policy*, 28 (4), 712-722
- Meld.St 9 (2011-2012). (2011). *Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/adb6bd7b2dd84c299aa9bd540569e836/no/pd](https://www.regjeringen.no/contentassets/adb6bd7b2dd84c299aa9bd540569e836/no/pdfs/stm201120120009000dddpdfs.pdf)  
[fs/stm201120120009000dddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/adb6bd7b2dd84c299aa9bd540569e836/no/pdfs/stm201120120009000dddpdfs.pdf)
- Miljøkommune. (2015). *Tilskuddsforvaltning hos Landbruksdirektoratet*. Hentet 02.05.16 fra [http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Miljovern-i-landbruk/Forurensning-i-](http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Miljovern-i-landbruk/Forurensning-i-landbruket/Tilskuddsforvaltning-hos-Slf/)  
[landbruket/Tilskuddsforvaltning-hos-Slf/](http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Miljovern-i-landbruk/Forurensning-i-landbruket/Tilskuddsforvaltning-hos-Slf/)
- Miljøkommune. (2016a). *Vannforvaltning og vannforskriften*. Hentet 12.02.16 fra [http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Vannforvaltning/Vannforvaltning-og-](http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Vannforvaltning/Vannforvaltning-og-vannforskriften/)  
[vannforskriften/](http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Vannforvaltning/Vannforvaltning-og-vannforskriften/)
- Miljøkommune. (2016b). *Verktøy- hvordan hente ut informasjon fra Vann-Nett?* Hentet 03.05.16 fra [http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Vannforvaltning/Vannforvaltning-og-](http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Vannforvaltning/Vannforvaltning-og-vannforskriften/Verktoy---hvordan-hente-ut-informasjon-fra-Vann-Nett/)  
[vannforskriften/Verktoy---hvordan-hente-ut-informasjon-fra-Vann-Nett/](http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Vannforvaltning/Vannforvaltning-og-vannforskriften/Verktoy---hvordan-hente-ut-informasjon-fra-Vann-Nett/)
- Miljøstatus.no. (2014). *Tilførsel fra jordbruk*. Hentet 02.05.16 fra <http://kildekompasset.no/referansestiler/apa-6th.aspx>

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. I H. Breit, A. Engels, T. Moss & Troja. M. (Red.), *How Institutions Change*

Regionalt tiltaksprogram. (2014). «Regionalt tiltaksprogram etter vannforskriften for Trøndelag vannregion 2016-2021» Sør-Trøndelag Fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune

Skøyen, S., & Krogstad, T. (2005). *Tiltak mot avrenning fra jordbruket*. Hentet 02.05.16 fra <http://www.follolandbruk.no/pdf/TiltakmotavrenningLBK2005.pdf>

Stokke, K.B., & Indset, M. (2012). Møtet mellom EUs vanddirektiv og statlig sektoransvar. Helhetlig vannforvaltning gjennom konsensusutbygging og nettverk? *Kart og Plan*, 72, 278-288

Sølberg, B.J. (2014). *God vannkvalitet – hvordan?* Hentet 14.03.16 fra <http://www.bondelaget.no/nyheter/god-vannkvalitet-hvordan-article79813-5102.html>

Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Vigmostad & Bjørke AS

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Vigmostad & Bjørke AS

Tjora, A. (2010). *Kvalitative Forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Vannforskriften (2006). Forskrift om rammer for vannforvaltning. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-12-15-1446>

- Vannportalen. (2014a). *Vanndirektivet. Om vanndirektivet- EUs rammedirektiv for vann*. Hentet fra <http://www.vannportalen.no/regelverk1/vanndirektivet/>
- Vannportalen. (2014b). *Pilotperioden 2010-2015*. Hentet 20.02.16 fra <http://www.vannportalen.no/plandokumenter1/pilotperioden-2010---2015/>
- Vannportalen. (2015a). *Organisering*. Hentet 05.05.16 fra <http://www.vannportalen.no/vannregioner/trondelag/organisering/>
- Vannportalen. (2015b). *Vannforskriften*. Hentet den 28.01.16 fra: <http://www.vannportalen.no/regelverk1/vannforskriften/>
- Vannportalen. (2016a). *Vannområder i vannregion Trøndelag*. Hentet den 27.04.16 fra <http://www.vannportalen.no/vannregioner/trondelag/kart>
- Vannportalen. (2016b). *Vannregionutvalget*. Hentet den 28.01.16 fra <http://www.vannportalen.no/vannregioner/trondelag/organisering/vannregionutvalget/>
- Vannportalen. (2016c). *Kart*. Hentet 06.05.16 fra [http://www.vannportalen.no/globalassets/vannregioner/trondelag/trondelag---dokumenter/kart/vannomrade\\_mai2014.pdf](http://www.vannportalen.no/globalassets/vannregioner/trondelag/trondelag---dokumenter/kart/vannomrade_mai2014.pdf)
- Vannportalen. (2016d). *Vellykket vannseminar på Stjørdal*. Hentet 03.05.16 fra <http://www.vannportalen.no/vannregioner/trondelag/nyheter/2016/vellykket-vannseminar-pa-stjordal/>

# Vedlegg

## 1. Intervjuguide – kommune

### Åpningsspørsmål

- Spørsmål om informantens stilling og arbeidsoppgaver
- Hva kjennetegner din sektor, med tanke på mål og visjoner?

### Fokusering

#### Vannforskriften

1. Hva vet du om vannforskriften?
  - På hvilke måter berører vannforskriften ditt daglige arbeid?
2. Hvilke lovverk og regelverk er aktuelle i forhold til ditt arbeid?
3. Fremstår vannforskriften som oversiktlig å forholde seg til?
4. Hvordan jobber dere med å følge opp vannforskriften i egen sektor?

#### Regional vannforvaltningsplan for Trøndelag 2016-2021

5. Hvordan følges forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet gjeldende fra 2016-2021 opp av landbruksavdelingen?
  - Hvilke planer foreligger for arbeidet framover når det gjelder vannforvaltningsplanen og tiltaksprogrammet?
6. Hvordan har dere deltatt? (deltakelse, utarbeidelse og revisjon av forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet).
  - Deltakelse i de ulike nettverksnivåene (vannregionutvalget, arbeidsutvalget).

- I følge vannforvaltningsplanen for Trøndelag er det ikke opprettet et vannområdesekretariat eller en ledelse for vannområdet som berører din kommune, hva mener du er grunnen til dette?
7. Har forvaltningsplanen og/eller vannforskriften ført til endring i forvaltningspraksis?
- Opplever du noen utfordringer i forhold til den nye forvaltningskulturen med nettverksnivåer (horisontal samordning) i forhold til den nåværende måten å fatte beslutninger på (vertikal samordning)?
  - Beslutningene som blir fattet i nettverkene:
  - Hvilken betydning har de for din sektor?
    - På hvilke måter tilpasser dere egne arbeidsoppgaver til andre sektorer?
    - Skjer det ofte at de diskusjonene dere har i nettverk med andre sektorer faktisk påvirker de reelle beslutningene som dere fatter sektorvis etterpå?
8. Forvaltningsplanen er kun retningsgivende for videre forvaltning av vann, og tiltaksprogrammet består kun av tiltak som er foreslåtte. Hvilken betydning har dette?

#### Næringsinteresser og incitament

9. Hvilke måter treffer forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet RMP og SMIL?
- Hvordan virker det inn på praksis i landbrukssektoren?
10. I hvilken grad og på hvilke måter påvirker forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet dere til å endre praksis for å nå miljømålene i forhold til forurensning og tilskuddsordninger? (endringer i praksiser for økonomiske virkemidler).
- Er de sektorpolitiske virkemidlene (For eksempel SMIL) adekvate i forhold til å oppnå miljømålene?
11. Har du merket at bøndene har endret praksis for eksempel i forhold til miljøforberedende tiltak som følge av vannforskriften (gjødsling, jordbearbeiding med mer)?



## Forurensning og miljømål

12. Opplever du at miljømålene strider mot/er utfordrende å samordne med de sektorpolitiske målene/overordnede målene? (for eksempel faglige prioriteringer som etaten er underlagt).
13. Ser du utfordringer med fokus på miljømål og sektorbaserte mål som for eksempel økt matproduksjon?

## **Avrunding**

14. For å oppsummere litt, hva ser du på som de viktigste utfordringene for landbrukssektoren i forhold til vannforskriften og forvaltningsplanen?
15. Er det noe som ikke er tatt opp eller noe annet du vil legge til?

## **2. Intervjuguide – fylkeskommune**

### **Åpningsspørsmål**

Spørsmål om informantens stilling og arbeidsoppgaver.

### **Fokusering**

#### Vannforskriften

1. Hva er din rolle i forbindelse med vannforskriften?
  - Hvilke konkrete arbeidsoppgaver har du?
  - Påvirker forskriften ditt daglige arbeid? I så fall hvordan?
2. Det står beskrevet på deres hjemmeside at fylkesmannen skal bidra til at den nasjonale jordbrukspolitikken blir gjennomført ved hjelp av informasjon, forvaltning og virkemidler og lokalt tilpassede tiltak.

- Hva betyr dette i praksis?
  - Hvilke virkemidler er det snakk om?
  - I hvilken grad lykkes dere med disse oppgavene? Er det noen punkter dere lykkes bedre med enn andre?
  - Hva kan gjøres for å opprettholde det som er bra, og eventuelt forbedre det som ikke er bra?
3. Hvordan følges den regionale forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet for Trøndelag 2016-2021 opp av landbruket?
4. Hvordan sikrer fylkesmannen at de tiltakene dere setter i gang for å følge opp forvaltningsplanen og vannforskriften blir fulgt opp i kommunene/sektorene?
- Vurdere dere det slik at kommunene/sektorene har kunnskap nok om vannforvaltningsplanen til å nå miljømålet?
  - Tar de til seg kunnskap? Varierer dette fra kommune til kommune?
  - Hva er ditt inntrykk av holdningene deres til å oppnå miljømål?
  - Er det ditt inntrykk at den (nye) helhetlige nettverksstrukturen fører til holdningsendringer hos landbruksmyndigheter i kommuner?
  - På grunn av den nye nettverksstrukturen på tvers av sektorene, er det ditt inntrykk at det fattes beslutninger i landbrukssektoren som er mer helhetlig?

#### Næringsinteresser og incitament

5. Er de økonomiske virkemidlene i landbruket tilstrekkelige for å oppnå nødvendige forbedringer i sektoren?
6. Blir forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet fulgt opp i RMP av fylkesmannen?
7. I forhold til beslutningsgrunnlaget for RMP, hvilken betydning har:
- Forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet for Trøndelag 2016-2021?
  - Signaler fra landbruksmyndighetene sentralt?
  - Signaler fra næringen lokalt?

8. Er det behov for å endre andre virkemidler enn for eksempel RMP for å hindre forurensning fra landbruket?
  - Er det behov for nye forskrifter?
  - Er det behov for mer eller annen/ny informasjon?
  
9. Fylkesmannen er statens representant i fylket. Er det god nasjonal samordning og avklaring sentralt?
  - Er det din vurdering at departementene har tatt innover seg den helhetlige nettverksbaserte forvaltningen?
  - Hvis ja, har du eksempler på at det er tatt nettverksbaserte beslutninger på bakgrunn av dette samarbeidet?
  - Opplever du at departementene har tillit til slike eventuelle beslutninger? (overstyring –idun).
  
10. Har fylkesmannens landbruksavdeling foretatt en endring i viljen til å komme ulike parter i møte eller opplever du en endret atferd?

### Forurensning og miljømål

11. Er det blitt gjennomført nye miljøltiltak eller tatt i bruk nye virkemidler for å nå miljømål som følge av vannforskriften?
  
12. Hvilke forutsetninger må være på plass for at landbrukets mål (økt matproduksjon) skal være forenelig med vannforskriftens mål?
  
13. Hvilke utfordringer opplever du i forhold til at miljøltiltak i landbrukssektoren ofte er avhengig av frivillighet?

### **Avrundning**

14. For å oppsummere litt, hva ser du på som de viktigste utfordringene for landbrukssektoren i forhold til vannforskriften og forvaltningsplanen?

15. Er det noe som ikke er tatt opp eller noe annet du vil legge til?







