

Vandråd – et nybrud i dansk vandforvaltning

I 2014 kom et nybrud i dansk vandforvaltning ved etableringen af de første vandråd. Et nybrud, fordi vi ser en bevægelse mod en vandforvaltning, hvor aktiv involvering bliver central for en effektiv planlægning. Men hvilke traditioner bevæger vi os fra? Og hvor er planlægningen på vej hen, når aktiv involvering bliver omdrejningspunktet for vandforvaltningen?

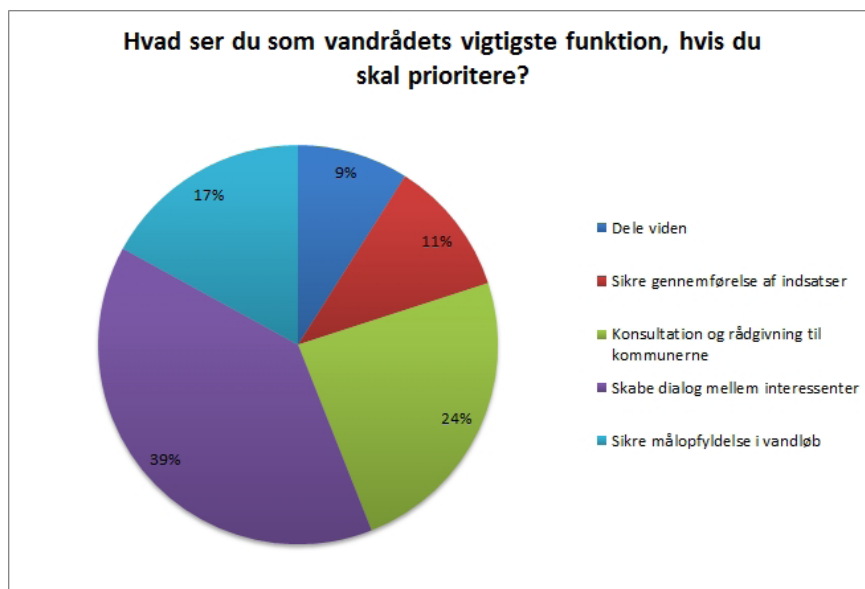
MORTEN GRAVERSGAARD, FLEMMING GERTZ, IRENE ASTA WIBORG, CHRIS KJELDEN & TOMMY DALGAARD

Baggrund

I 40 år har vi i Danmark haft en vandforvaltningskultur, der primært har fulgt to hovedplanlægningsspor: Statslig vandmiljøhandlingsplanlægning samt kommunal, amtslig/regional sektorplanlægning. De statslige vandmiljøhandleplaner (læs næringsstofreduktionsplaner) har alle været planer, hvor hovedmålsætningen har været nationale reduktionsmål af næringsstofbelastningen gennem generelle reguleringer af punkt og diffuse kilder /1/. Planerne har medvirket til at reducere kvælstof- og fosforoverskuddet ved en "top-down" styring i form af generelle regler og lovgivning, hvorfor de har været en succes. Implementeringen af Vandrammedirektivet (VRD) har medført behov for at fokusere mere målrettet afhængig af den enkelte recipients økologiske tilstand. I den forbindelse har de statslige vandmiljøhandlingsplaner svigtet; jf. problemerne med at indføre generelle krav om randzoner, efterafgrøder m.v. samtidig med at de planlagte ge-

Boks 1. De 23 danske vandråd

Der blev i foråret 2014 oprettet 23 vandråd - ét i hvert hovedvandopland. I hvert vandråd har der siddet mellem 12 og 20 medlemmer. I alt var 401 medlemmer registreret ved opstarten, og ud af dem har ca. 387 deltaget i vandrådsarbejdet.



Figur 1. Hvad ser du som vandrådets vigtigste funktion, hvis du skal prioritere?

nerelle tiltag ikke kunne dække det ønskede indsatsbehov /2/.

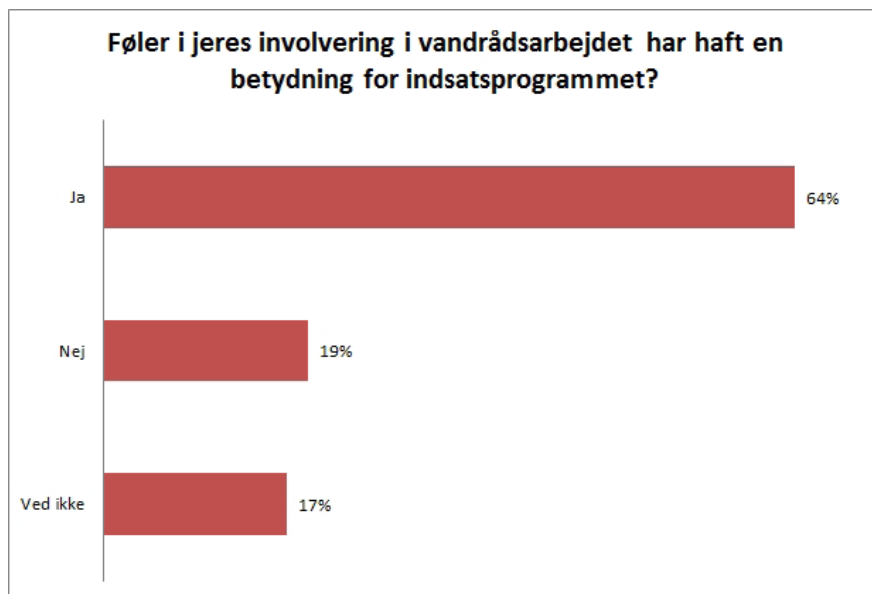
På kommunalt plan er der foruden det statslige planlægningsniveau et væld af sektorplaner og lovgivninger med fokus på forureningskontrol indenfor de kommunale grænser. Her er der erfaring med at involvere interessenter og organisationer igennem forskellige projekter og organer, som f.eks. vådområdeindsatsen, borgermøder, grønne råd m.fl.. Det er dog væsentligt, at en del af involveringen i det kommunale system stadig har karakter af høring mere end aktiv involvering, typisk gennem høringsrunder, efter de fleste sektorplaner er vedtaget. Derfor forekommer erfaringerne med en aktiv involvering yderst begrænset såvel statsligt som kommunalt.

En ny type vandforvaltning – implementeringen af VRD

Med EU's VRD og artikel 14 blev der indført et krav om tilskyndelse til offentlig interessentinddragelse. I artikel 14 og i det fælles vejledningsdokument til implementeringsstrategien for VRD /3/ er der opstillet tre forskellige typer af involvering af interessenter;

1. Informere (skal gennemføres)
2. Konsultere (høringer) (skal gennemføres), og
3. Aktivt involvere (facilitering af en dialog- og læringsproces) (skal tilskyndes).

I 1. generations vandplaner blev det fra stats side forsøgt at etablere en involverende



Figur 2. Føler i jeres involvering i vandrådsarbejdet har haft en betydning for indsatsprogrammet?

tilgang til vandplanlægning via den tidlige "idéfase". Dette mislykkedes, fordi forvaltningsstrukturen ikke var på plads og hele processen foregik i en lukket "top-down" styring, hvor diskussion med interessenter, kommuner og borgere var fraværende. Det er først med vandplan 2, at staten har åbnet op for, hvad der i EU benævnes som "bedste praksis" på involveringsområdet. Dette skete med etableringen af de første danske vandråd i 2014.

De danske vandråd

Siden april 2014 har mere end 380 personer fra forskellige interesseorganisationer siddet med i de danske vandråd (boks 1). Formålet med vandrådene var at rådgive kommunerne ved udarbejdelse af forslag til vandløbsindsatsprogram. Et vigtigt element i arbejdet var at sikre en større lokal forankring og brug af lokal viden. I den danske udgave af Vandråd kan dette ses som en del af planlægningsfasen til vandplan 2, og som en slags avanceret forhøring.

Vandrådsprocessen blev hastet igennem, og mange kommuner, organisationer og vandrådsmedlemmer fik da sikkert også kaffen galt i halsen, da tidsrammen blev fremvist. Et halvt år fik man til at komme med et indsatsprogram. Alligevel, eller trods alt, er der fremkommet 23 gennemarbejdede indsatsprogrammer med rådgivning fra vandrådene. Dette i sig selv er en succes og udtrykker en stor vilje til denne nye tilgang til vandplanlægning, en ny undersøgelse viser, at arbejdet i vandrådene samtidigt overvejende har været en lærerig proces for deltagere, organisationer og kommuner.

Erfaringer fra undersøgelsen omkring de danske vandråd

En undersøgelse af de danske vandråd (boks 2) påviser nogle erfaringer, som kan bruges i evalueringen af interessentinvolvering i

vandforvaltningen. På den ene side er der fremkommet mange gode eks. på, hvordan lokale løsninger findes ved at inddrage dem der bor nær, arbejder med og har lokal viden og interesse i de danske vandløb. På den anden side er der også mindre gode eks. hvor både involveringsprocessen er løbet af sporet, hvor vandrådsmedlemmerne ikke har følt sig involveret og hvor kommunerne ikke har haft tid og ressourcer til en så stor opgave, som det er at involvere forskellige typer af interessenter på kort tid.

Til spørgsmålet "Hvad ser du som vandrådets vigtigste funktion?" svarer 39 %, at vandrådets vigtigste funktion er at skabe dialog mellem interessenter (figur 1.) Dialog er en vigtig funktion, særligt da der historisk har været en interessekonflikt mellem hovedorganisationerne i vandforvaltningen, primært mellem de grønne organisationer og landbrugsorganisationerne.

Derudover er hele 87 % meget enige eller enige i, at "Ledelsen og koordineringen af arbejdet i vandrådene har fungeret tilfredsstillende". Der er størst tilfredshed i de vandråd, hvor sekretariatskommunerne har været meget bevidste om deres rolle, som fa-



Figur 3: Bud på fremtidens vandrådsstruktur, hvor det er vigtigt at sikre overensstemmelse mellem planlægning og handling.

facilitator af en proces, og ikke styrende af en proces.

Hele 64 % af vandrådsmedlemmerne har i høj grad følt sig involveret i arbejdet med indsatsprogrammet. Og lige så mange (figur 2.) mener, at deres involvering har haft betydning for indsatsprogrammet.

De fleste vandrådsmedlemmer svarer, at deres indsats giver mening og har betydning. Det kan dog diskuteres, hvilken type involvering der har været tale om? I vandrådene har medlemmerne diskuteret overordnede principper for udvælgelse af vandløb og overordnede principper for valg af virke-midler. I denne opgave føler mange vandrådsmedlemmer sig involveret. Forklaringen på den meget overordnede arbejdsopgave er den stramme tidsramme og de vilkår, vandrådene har skullet arbejde under.

Resultaterne fra undersøgelsen viser, at der er stor tilfredshed med sekretariatskommunerne og en høj grad af involvering, men hvad kan vi lære af utilfredsheden? Og hvad skyldes denne?

Når vi ser på hvem, de utilfredse er, og hvad de er utilfredse over, så er der 11 %, som har været utilfredse med sekretariatskommunernes arbejde. Vi kan se, at det er de samme vandrådsmedlemmer, fra de samme hovedoplunde, som mener, at ledelsen og koordineringen af arbejdet i vandrådet har fungeret utilfredsstillende. Det viser igen, at det er vigtigt, at kommunerne påtager sig rol-

len som facilitator og ikke styrende for processen, hvilket er afgørende for den aktive involvering.

Udenlandske erfaringer

Vandrammedirektivets krav om tilskyndelse til aktiv involvering har udmøntet sig lidt forskelligt i selv de nærmeste lande omkring Danmark.

I England startede 1. planperiode som i Danmark med en udpræget "top-down" strategi med ingen eller kun lidt involvering. Dette førte, som i Danmark, til "papir-planer", som ikke kunne føres ud i livet. Den store utilfredshed med processen førte til et 180 graders skift i strategi, således at lokal involvering nu har fået en central rolle.

I Slesvig-Holsten har man en lang tradition med lokal forankring at bygge videre på. Dette har ført til stor lokal indsats med omkring 500 lokale grupper, som har arbejdet med vandplaner.

I Sverige har en tidlig oprettelse af Vandråd ført til en delvis succesfuld inddragelse af interesserede borgere, men det kniber med sammenhængen til en overordnet planlægning.

Konklusionerne er sammenfaldende, at uden involvering vil planerne ikke kunne gennemføres. Modstanden mod planerne vil blive for stor eller de vil ikke være praktiserbare. Meget tyder på, at konkrete mål, midler og rammer motiverer til at medvirke i vandråd-

Boks 2. Spørgeskemaundersøgelse blandt de danske vandrådsmedlemmer

Morten Graversgaard har gennemført en undersøgelse af de danske vandråd. Det drejer sig om observationsstudier ved 11 forskellige vandrådsmøder, interview med 12 sekretariatskommuner og to spørgekemaundersøgelser, én blandt alle vandrådsmedlemmer og én blandt alle 23 sekretariatskommuner. Her præsenteres nogle af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen blandt vandrådsmedlemmerne. Ud af de ca. 387 aktive medlemmer har 63 % besvaret spørgeskemaet.

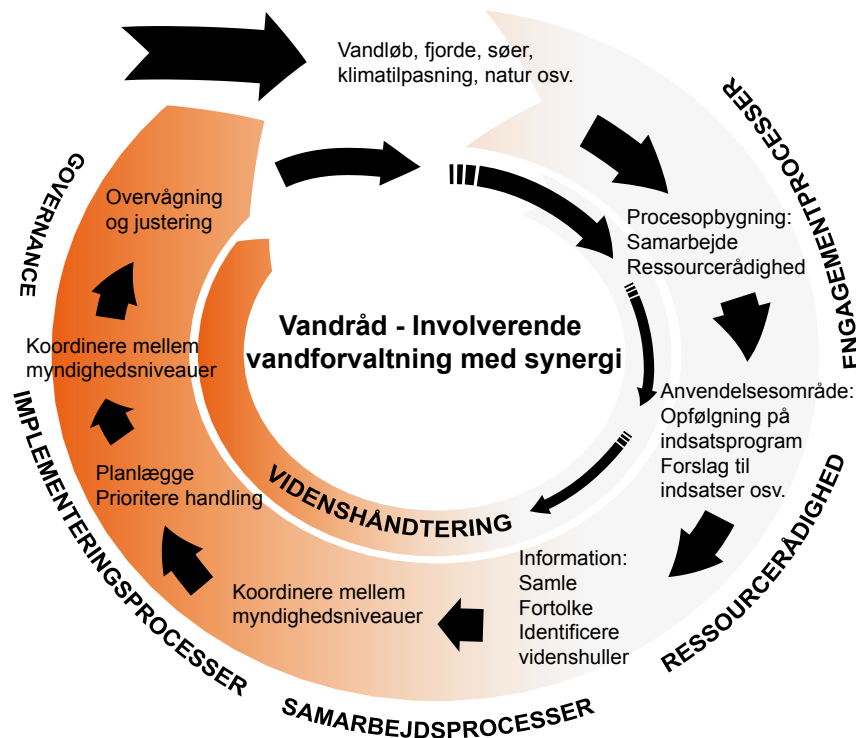
sarbejdet. Samtidigt mangler der i alle landene at blive udviklet en struktur, der kan sikre bedre sammenhæng mellem lokal inddragelse og overordnede mål. I EU-projektet WaterCap-Taskforce /4/ og i en igangværende undersøgelse er der blevet set nærmere på erfaringerne med den aktive involvering i forskellige EU-medlemsstater /5/.

Bud på fremtidens vandforvaltning

De første danske og udenlandske erfaringer med vandråd og lokal involvering har demonstreret ret overbevisende, at lokal forankring og aktiv involvering er nøglen til en succesfuld vandforvaltning. At der kan findes løsninger i samspil, når der gives en ramme og økonomi for spillet og der gives reel indflydelsesmulighed. Det kan dog diskuteres, hvilken type inddragelse af viden der har været tale om, og om fremtidens vandråd kunne formuleres i en anden type struktur, så den lokale og aktive involvering sikres en bedre repræsentation?

Kommunerne har i den korte periode med vandrådernes eksistens vist, at de er i stand til at facilitere processerne omkring vandråd – og med den danske myndighedsstruktur er det oplagt, at kommunerne får en central rolle også i en fremtidig vandrådsstruktur. Erfaringerne fra de danske vandråd viser dog, at de til dels kan betegnes som "top-down-vandråd", hvilket er i modsætning til lignende strukturer fra de nærmeste lande, hvor vandrådene har permanent karakter og bærer præg af en mere involverende og lokalt forankret tilgang. Det er derfor vigtigt, at kommunerne ikke laver en ny "top-down" regulering nu på mere detaljeret niveau – men at de stiller sig til rådighed som facilitatorer for en reel aktiv involvering.

Hvis vandrådene skal have en mere bred appel til alle i et opland, og der skal ske en reel "bottom-up" tilgang, er det vigtigt, at



Figur 4: Involverende vandforvaltning med synergi. Vandrådene kan med fordel få en langt større rolle i planlægningen, hvor samspillet med andre områder er essentiel.

vandrådsgivningen ikke er begrænset til 20 medlemmer. Det er vigtigt, at alle kan deltage (som i de svenske vandråd), og de så samtidig struktureres med styregrupper evt. temagrupper, så der er plads til dialogen, selvom de skulle blive store (figur 3).

Det vil være helt afgørende, at de store flertal i et opland netop ikke er repræsenteret ved få medlemmer, men at alle kan have mulighed for at deltage direkte i arbejdet. Det er lige så vigtigt, at vandrådene fortsætter i et kontinuerligt arbejde. Opbygning af viden og tillid er en årelang proces, og vandrådene vil ikke kunne håndtere mere udfordrende problemstillinger, hvis de nedlægges og gendannes med års mellemrum til en specifik lejlighed.

Med VRD er der sket et skifte fra stort set udelukkende at have fokus på reduktionsmål, til at have fokus på opnåelse af miljømål. Dette skifte fordrer en langt mere nuanceret tilgang til vandplanlægning. På sigt kan vandrådene med fordel få en langt større rolle i vandforvaltningen, og måske også i andre opgaver, hvor samspillet med vandforvaltningen er essentiel (figur 4.). Her tænkes bl.a. på naturråd, hvor interessenterne inddrages i naturplanerne. Derudover kan indsatser ift. sikring af god økologisk tilstand for fjorde og søer med fordel sammentænkes i et råd, hvor forskellige interessenter med god lokal indsigt og forskellige fagligheder er repræsenteret.

I regi af forskningsprojektet NiCA, blev det første danske vandråd oprettet maj 2012 /6/ og blev derved model for den senere implementering af vandråd i lovgivningen. Med baggrund i rådets fler-årige erfaringer blev medlemmerne foreholdt vandrådernes potentielle rolle i forhold til målrettet regulering og kvælstofvirkemidler. De tilkendegav klart, at man ville kunne komme med forslag på et langt mere detaljeret niveau end hidtil, hvilket vil være afgørende i en ny målrettet regulering, men det blev også tilkendegivet, at der er behov for styring. Det kan således ikke gå an, at efterlade et kvælstofreduktionskrav til et frivilligt råd, uden en myndighed som i sidste ende foretager beslutningerne.

Mulighederne er mange for, at vandrådene kan få en central og vigtig rolle i den fremtidige vandforvaltning. Noget tyder på, at der er et nybrud i dansk vandforvaltning - "ånden er lukket ud af flasken". Mange interessenter og kommuner har allerede taget tanken om vandrådene til sig, og uanset hvad miljøministeriet beslutter om vandrådernes fortsatte skæbne, så er bolden sat i bevægelse. Det er på den anden side også svært at forestille sig nogen ønske den kiksede forvaltning fra 1. planperiode tilbage, så i den kontekst bliver det spændende at følge vandrådernes fremtid.

Referencer

- /1/ Dalgaard, T., Hansen, B., Hasler, B., Hertel, O., Hutchings, N.J., Jacobsen, B.H., Jensen, L.S., Kronvang, B., Olesen, J.E., Schjørring, J.K., Kristensen, I.S., Graversgaard, M., Termansen, M., Vejre, H. 2014: Policies for agricultural nitrogen management—trends, challenges and prospects for improved efficiency in Denmark. *Environ. Res. Lett.* 9
- /2/ Fødevareministeriet, 2014: <http://fvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/regeringen-fastholder-miljoe-ambitioner-med-ny-randzonenlov/>
- /3/ Guidance Document No. 8, 2003: Public Participation in Relation to the WFD. Common Implementation Strategy for the WFD. 2000/60/EC
- /4/ WaterCap-Taskforce, 2014: http://www.watercap.eu/NR/rdonlyres/9FB475CD-E0A1-427E-8192-57C76247A630/0/WaterCAPTaskforce_catchment.pdf
- /5/ Graversgaard et al., 2015: Lessons to be learned—overview of stakeholder participation in EU water management. In prep.
- /6/ Oplandsråd for Norsminde Fjord, 2014: <http://oplandsråd-norsminde-fjord.dk/>

MORTEN GRAVERSGAARD (morten.graversgaard@agro.au.dk) er ph.d. studerende, mens CHRIS KJELDEN og TOMMY DALGAARD er seniorforskere alle ved Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet.

FLEMMING GERTZ, Landskonsulent, og IRENE ÅSTA WIBORG, Projektchef, er ansat ved SEGES (tidligere Videnscenter for Landbrug).