



Teknisk notat fra WaterCoG-projektet

9. nov. 2018

Udarbejdet af:

Mads Lægdsgaard Madsen, SEGES, Flemming Gertz, SEGES og Morten Graversgaard, Institut for Agro-økologi, Aarhus Universitet.

Tak til bidragydere:

Niels Philip Jensen, Kommunernes Landsforening og Susanne Mortensen, Aalborg Kommune.

Notat om potentialet for større grad af involvering af interessenter i vandplanlægning i Danmark

I Interreg projektet WaterCoG har man arbejdet med involvering af interessenter og "co-governance" i forbindelse med vandplanlægning. Årsagen dertil er for det første, at Vandrammedirektivets artikel 14, samt Aarhus Konventionen om sikring af deltagelse, adgang og medvirken i beslutningsprocesser stiller krav om involvering. For det andet kan co-governance være virksomt, når borgere og civilsamfund sammen med offentlige myndigheder og private interessenter deltager i policy-formulering, beslutningstagning og planlægning af tiltag (Graversgaard et al. 2018).

Det er en forudsætning for at udvide konceptet i dansk vandforvaltningskontekst, at relevante interessenter gerne vil bidrage, som det allerede er tilfældet med vandråd og oplandskonsulenter. Dette notat præsenterer resultater fra en spørgeskemaundersøgelse, der belyser interessenters ønske om at bidrage til vandplanlægning. Det særlige ved de foreliggende data er, at det er muligt at udsondre interessentgruppernes niveau af involvering og vilje til mere involvering. Og vel at mærke kan det undersøges, i hvilke underprocesser i den adaptive tilgang til vandplanprocesser de forskellige grupper har vilje til at bidrage mere. Ydermere kan data give mulighed for at se på hvilket geografisk niveau, der er vilje og interesse for at blive mere involveret.

Interessent-gruppernes afgrænsning

Spørgeskemaundersøgelsen bag denne rapport er udarbejdet i forbindelse med WaterCoG-projektet. Undersøgelsen kategoriserer respondenterne i 5 grupper ud fra en multi-level governance skalering med den centrale myndighed i den ene ende af skalaen og lodsejere i den anden ende. WaterCoG-projektets hypotese er, at en god vand co-governance struktur kræver tilstrækkelig interaktion mellem mellem top-down målsætninger (EU-Direktiver, national lovgivning) og lokale bottom-up ønsker og viden. I vandplanlægningssammenhæng bliver behov og løsninger bedst definerede af lokale interessenter i samarbejde med ekspertviden og centralt definerede målsætninger. Optimeret interaktion mellem top-down og bottom-up bør inddrage kulturelle forskelle, traditioner og eksisterende forvaltningsstrukturer.

Tabel 1: Interessentgrupper i undersøgelsen - fra top-down til bottom-up perspektiv.

Centrale myndigheder (styrelser m.v.)	Nationalt niveau Top-down perspektivet
Kommuner Rådgivere	
NGO'er Landmænd	Lokalt niveau Bottom-up perspektivet

Respondentgrupperne består for det første af repræsentanter fra centralt niveau i styrelser og disse repræsenterer regionalt. Denne kategori er den eneste, som agerer ud fra et nationalt perspektiv, og er det niveau, som tager beslutning om nationale og overnationale målsætninger. Således repræsenterer den centrale myndighed top-down perspektivet. For det andet er de kommunale myndigheder en respondentgruppe, som naturligt er defineret af kommunegrænser. Landbrugsrådgivere og oplandskonsulenter er ligeledes inddraget i undersøgelsen, og de opererer ofte i et større område, men med samarbejdspartnere, som jo ofte er de enkelte landmand på det helt lokale niveau. NGO'er, såsom Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund, operer i lokalafdelinger og tager lokalt stilling til lokale problemstillinger. Slutteligt er landmænd inddraget som repræsentanter for bottom-up perspektivet. Denne kategorisering af respondenterne er anvendt i WaterCog-projektets spørgeskemaundersøgelse, og vil sammen med den adaptive forvaltningsmodel danne grundlag for nærværende rapportens analyser.

Samarbejdsfaser ud fra den adaptive vandforvaltningsmodel.

Samarbejdspartnerne i vandplanlægningsprocesser er inddraget i WaterCog's co-governance-processer efter principperne i "adaptiv vandforvaltning". Adaptiv vandforvaltning beskriver en samarbejdsproces omkring vandplanlægning, hvor de forskellige arbejdsfaser er adskilt, således at læring kan integreres i en fortløbende proces, og således at reel involvering og integration af læring bliver en fast del af processen. Den adaptive vandforvaltning er vist i figur 1 herunder.

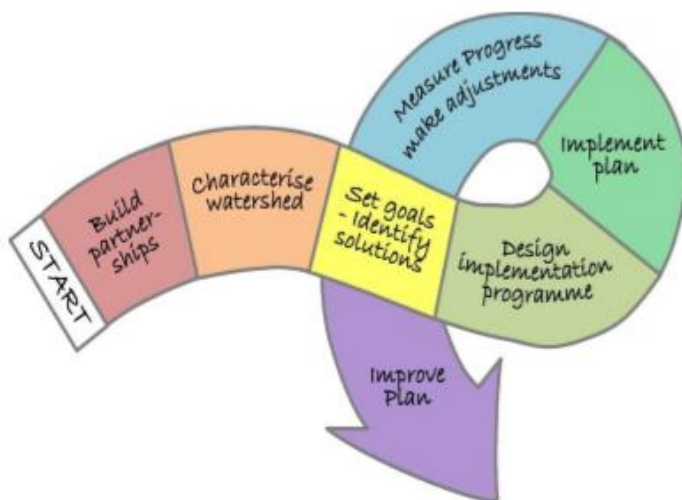


Fig. 1: Den adaptive vandforvaltningscyklus. Der er 7 arbejdsfaser, som danner et loop, hvor opnået viden kan integreres i den videre forvaltningsproces.

Data bag denne rapport indeholder data om de 6 første trin i den adaptive proces, og i WaterCoG's spørgeskemaundersøgelse er fase 4 og 5 slået sammen. Fase 1 omhandler det arbejde der gøres, når partnerskaber skal samles omkring den konkrete vandplanlægningsopgave. I fase 2 arbejdes der på at beskrive vandområdet med data fra alle niveauer i den ovenstående interessentinddeling. Data kan både forstås i traditionel forstand og som erfaringsbaseret viden. I 3. fase arbejdes der med at opstille vandforvaltningsmål, altså at opstille et reduktionsmål for det konkrete indsatsområde. I 4. fase designes implementeringen af indsatser til opnåelse af målsætningerne. I denne fase vælges og fastsættes de enkelte tiltag. I 5. fase føres indsatserne ud i praksis. I denne undersøgelse er 4 og 5 som sagt slået sammen og omtales som den arbejdsfase som vedrører "at levere eller implementere virkemidler eller projekter". Slutteligt har vi "evalueringsfasen", i denne tekst benævnt fase 5, hvor der foregår en evaluering af resultaterne ved implementeringen af virkemidlerne.

Metode

I udviklingen af spørgeskemaundersøgelsen blev der i projektet WaterCOG først udviklet en spørgeskemaundersøgelse på engelsk, som de enkelte partnerlande derefter har oversat til henholdsvis Tysk, Hollandsk, Svensk og Dansk, hvorefter et link til undersøgelsen blev oprettet på projektets hjemmeside:

<http://www.northsearegion.eu/watercog/news/take-part-in-a-survey-about-water-management/>

Den danske version af spørgeskemaundersøgelsen blev målrettet interessenter, som har været aktive i dansk vandforvaltning, dvs. en mail med specifikationer omkring undersøgelsen blev udsendt til KL's medlemmer i kommunenetværket omkring vand, til de centrale myndigheder, departementer og styrelser der arbejder med vandforvaltning og til interesseorganisationer og landmænd, som har haft været involveret i dansk vandforvaltning. Den danske del af spørgeskemaundersøgelsen bygger på svar fra 224 respondenter,

og derudover har 80 respondenter afgivet nogle svar. Alle svar er inkluderet i undersøgelsen. Respondentgruppen "Stat" består af relativt få individer ud af gruppen "Offentlig myndighed", og derfor er det vanskeligt at drage generelle slutninger om denne gruppe, men højest se tendenser.

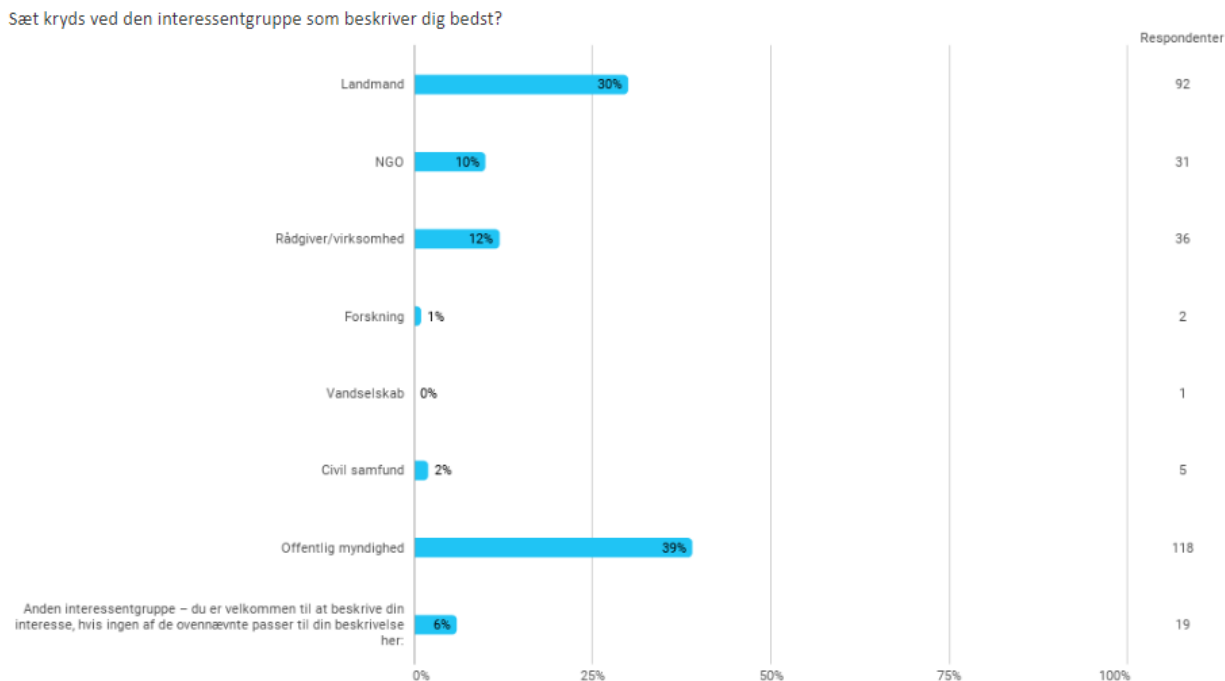


Fig. 2: Interessentgrupper i undersøgelsens svarkategorier.

Tabel 2: Interessentgrupper i denne rapports analyser

Antal respondenter total	
Landmand	92
NGO	31
Rådgiver/virksomhed	36
Kommune	105
Stat	10

Fase 1: Opbygning af partnerskaber til at løse vandforvaltningsopgaver

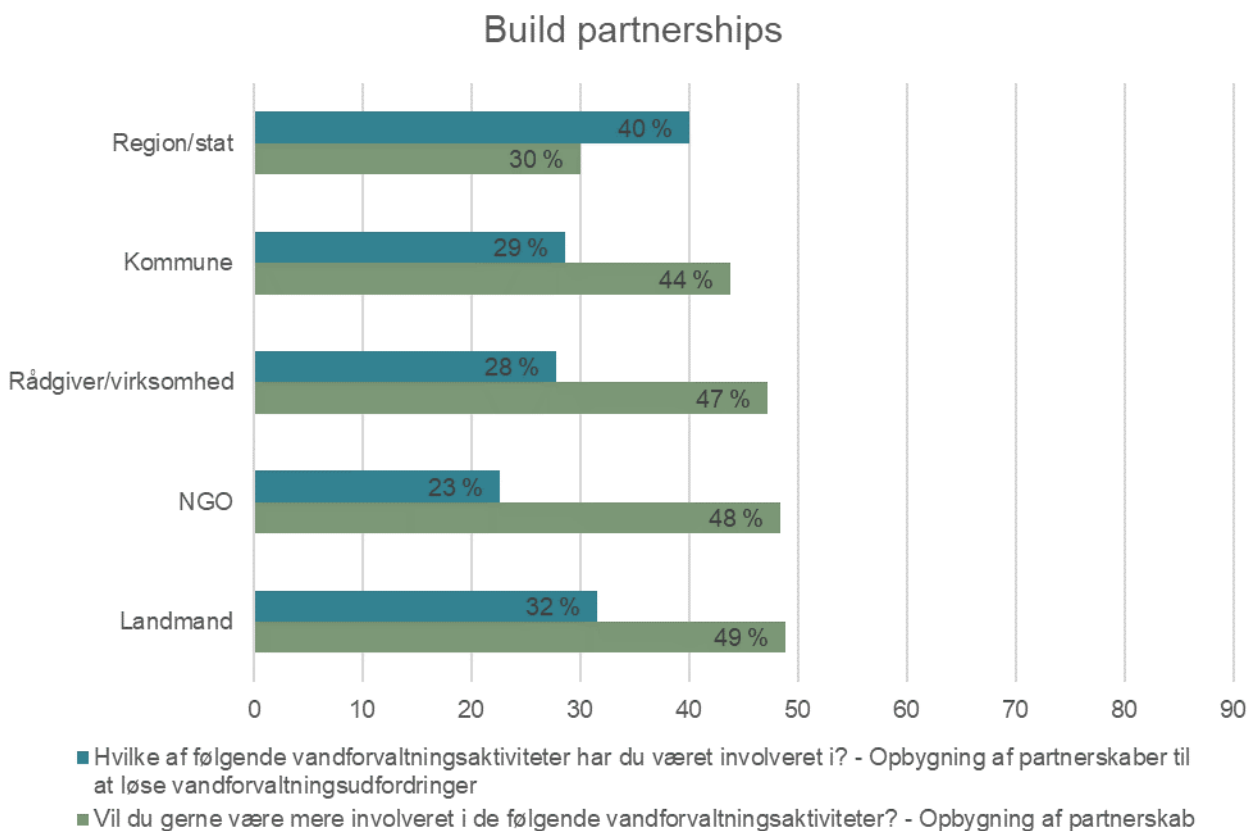


Fig. 3: Interessentgruppernes hidtidige involvering i opbygning af partnerskaber og ønsker om fremtidig involvering.

I fase 1 i modellen for adaptiv management, hvor der arbejdes med opbygning af partnerskaber, som kan arbejde med vandforvaltningsudfordringerne, har de forskellige interessentgrupper (bortset fra Stat) været involveret for omkring 30% af respondenternes vedkommende. Samtidig ses det, at en større andel fra de enkelte respondentgrupper ønsker at blive involveret mere i fremtiden. For knap halvdelen af de adspurgte landmænd og NGO'er gælder, at de gerne vil involveres mere.

Fase 2: At bidrage med viden og data til karakteristik af vandområder

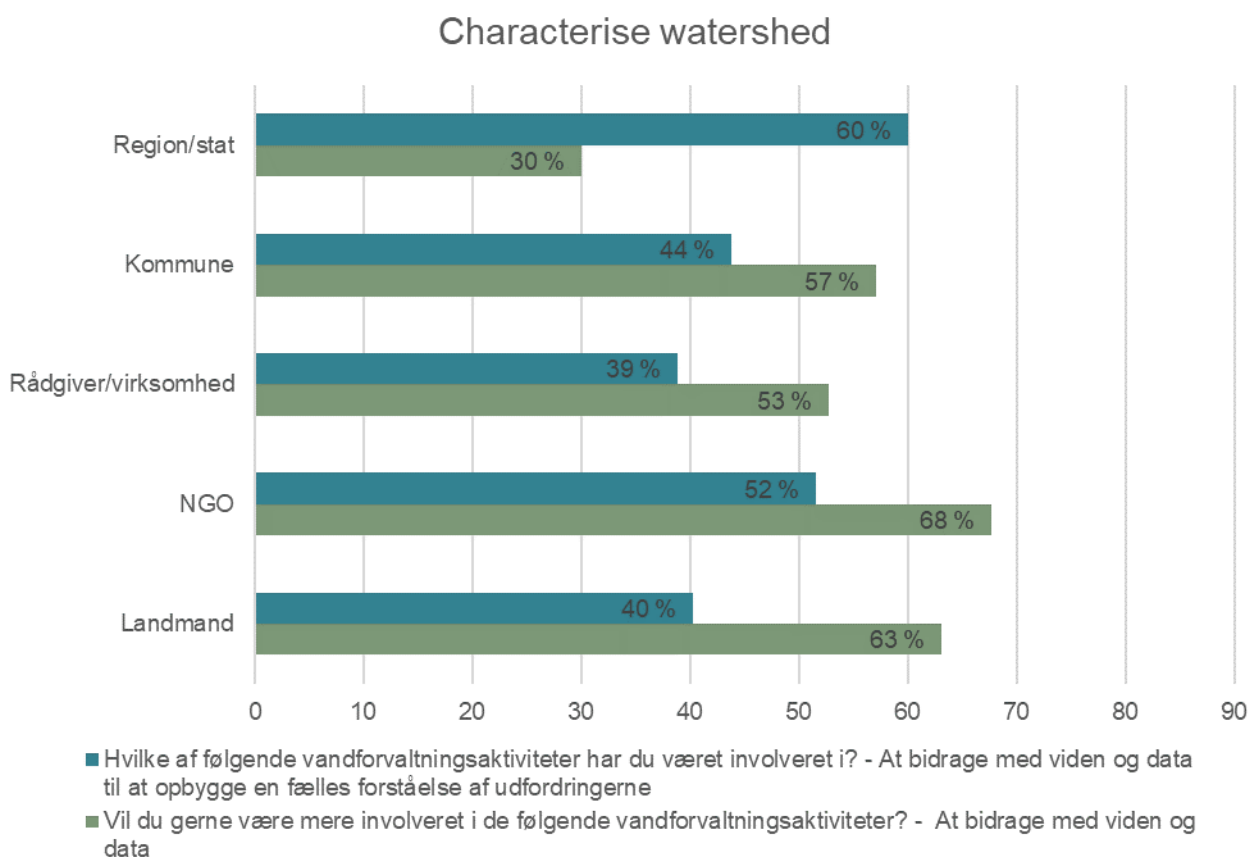


Fig. 4: Interessentgruppernes involvering i at bidrage med viden og data og ønsker om at bidrage i fremtiden.

I fase 2 ses, at respondenterne - bortset fra det statslige niveau – har en højere grad af vilje til at bidrage mere med viden og data, end de hidtil er blevet inddraget i denne delproces i vandplanlægningen. For NGO'er og landmænd gælder, at hhv. 68% og 62% har vilje til at deltage mere i forhold til deres reelle deltagelse indtil nu. Det statslige niveau svarer omvendt, nemlig at de har været involveret relativt meget, men i relativt lavt omfang ønsker at være mere involveret. Det kan undre, hvorfor respondenter fra det statslige niveau svarer omvendt af alle andre respondentgrupper, men som tidligere nævnt er datagrundlaget for Stat småt, og kan derfor ikke danne grundlag for at sige noget generelt.

Fase 3: At opstille vandforvaltningsmål

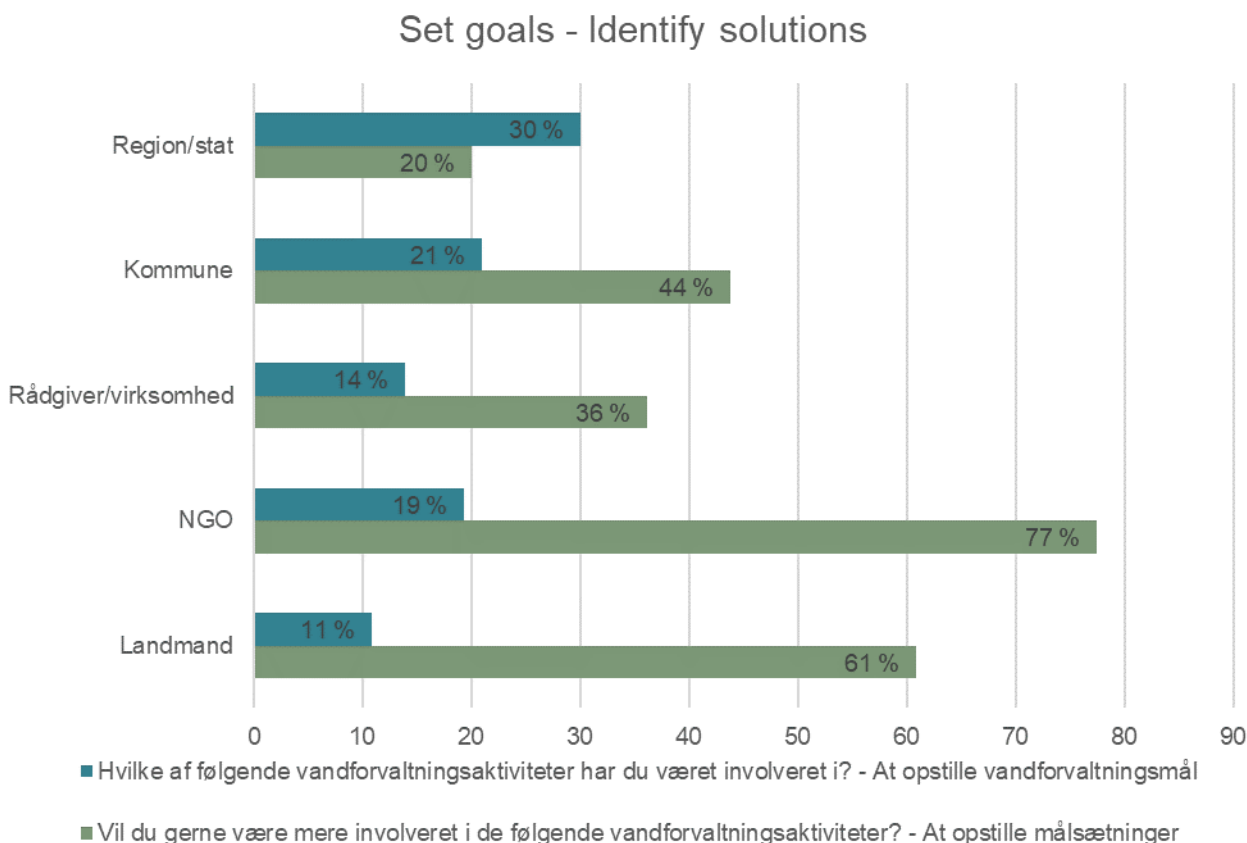


Fig. 5: Interessentgruppernes involvering i opstilling af vandforvaltningsmål og ønsker om mere involvering.

Fase 3 indbefatter aktiviteten "at opstille vandforvaltningsmål". Til dette spørgsmål har en markant mindre andel af de enkelte respondentgrupper svaret, at de har været involveret indtil nu. Samtidig er viljen til at blive involveret i fremtiden ikke tilsvarende lav – for NGO'er er ønsket om involvering i opstilling af vandforvaltningsmål mere ønsket end de to foregående, som var dannelsen af partnerskaber og at bidrage med viden og data. Det ser ud til, at fase 3 involverer en mindre andel af respondentgrupperne. Det kan formentlig forklares med, at målsætningen for et vandområde alt andet lige fastsættes fra centralt niveau, og at involvering af repræsentanter fra de øvrige geografiske niveauer anses for problematisk i denne fase, fordi deres viden, ønsker og bidrag ikke tager højde for den nationale målfastsættelse.

Det er i denne sammenhæng væsentligt at bemærke, at reel involvering i den adaptive tilgang er betingende for ejerskabsfølelse til vandplanlægningen som helhed, og en forudsætning for en succesfuld vandplanlægning i en lokalt forankret co-governance tilgang.

Fase 4: Leverer eller implementere (eller muliggørelse af implementering) af virkemidler eller projekter.

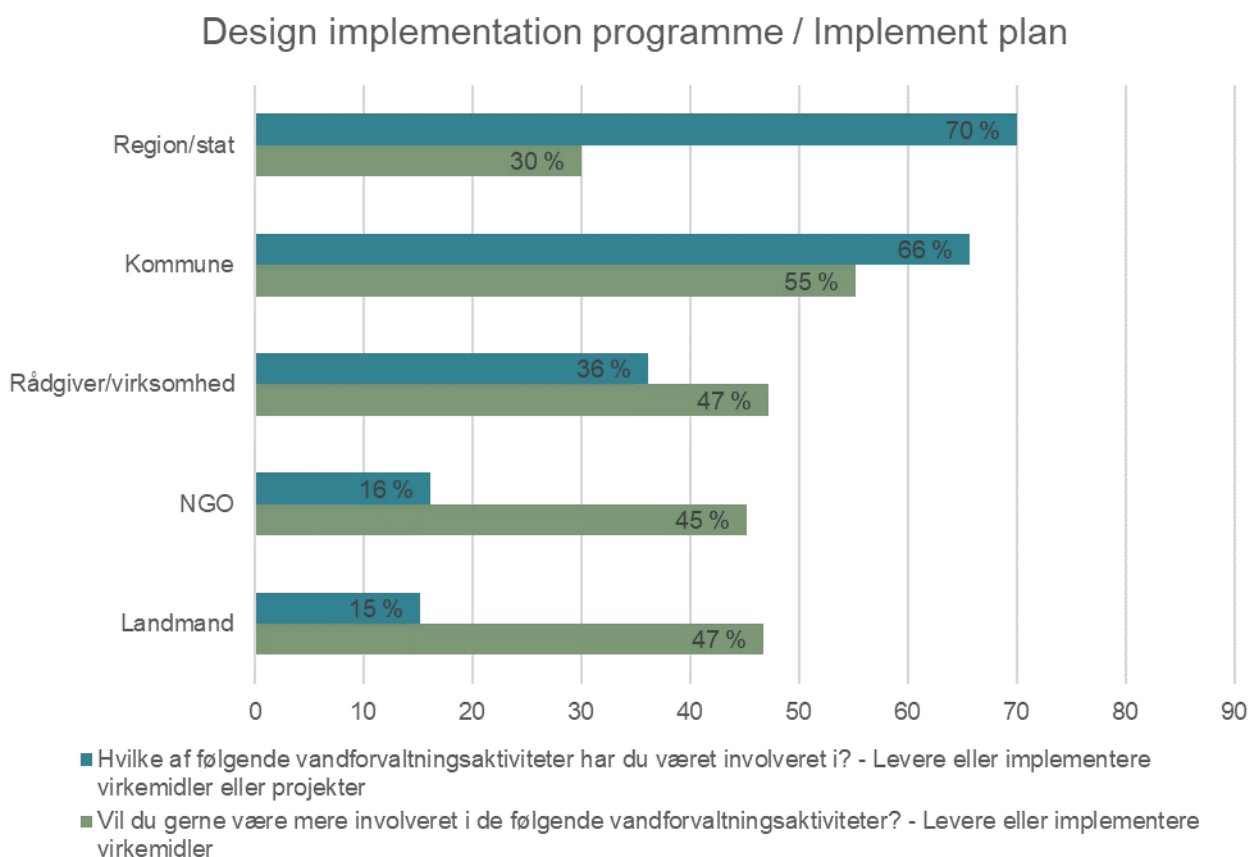


Fig. 6: Respondentgruppernes involvering i at levere eller implementere virkemidler og ønsker om involvering i fremtiden.

I denne fase, implementeringsfasen, har en stor del af de kommunale medarbejdere svaret, at de har deltaget, og det er klart denne fase, som flest kommunale medarbejdere har været involveret i. Det skyldes formentlig, at den kommunale myndighedsrolle står centralt for implementering af virkemidler. Samtidig er det den eneste svarkategori i hele undersøgelsen, hvor de kommunale respondenter ønsker om mere involvering er lavere end den hidtidige involvering. Deraf kan man dog ikke slutte, at de kommunale respondenter ønsker at blive mindre involveret. Svaret kan lige så vel udtrykke tilfredshed med den involvering, man aktuelt har. For landmændene gælder, at kun 15% har været involveret hidtil, hvilket er overraskende lavt i forhold til, at landmænd må stå centralt i den konkrete implementering, forstået som praksisændring eller fysisk ændring i landskabet, men rent faktisk har de fleste landmænd formentlig været involveret i tiltaget, efterafgrøder, men det opfatter de næppe som en implementeringsopgave, de har været involveret i. Men det kan også tyde på, at mere specielle indsatser måske kun omfatter enkelte landmænds arealer. Men 47% af landmændene vil gerne involveres mere i implementeringsfasen. Det tyder på, at der både er et potentiale for at involvere flere i konkret handling, og at det også, ud fra co-governance perspektivet, kan være hensigtsmæssigt at inddrage flere landmænd i implementeringsfasen.

Fase 5: Evaluering af resultaterne ved implementering af virkemidler eller projekter.

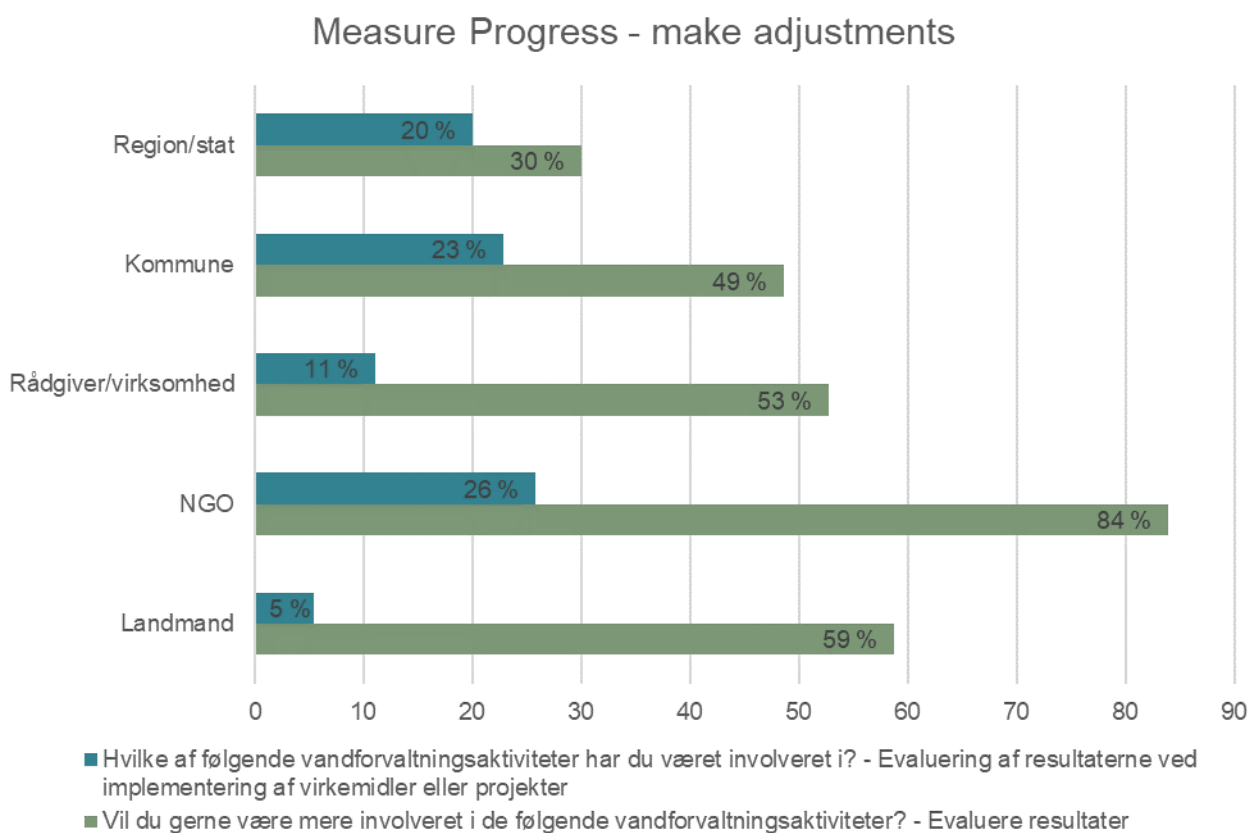


Fig. 7: Interessentgruppernes involvering i evaluering og fremtidige ønsker om involvering.

I fase 5, som omhandler evaluering af resultaterne ved implementering af virkemidler eller projekter, er det relativt få, som har været involveret. Særligt landmændene har ikke været involveret i evaluering i særlig stort omfang, kun 5% svarer at de har. Men viljen til involvering i evalueringsfasen er noget højere end involveringen hidtil. Deltagelse i evaluering må ses som et væsentligt element i den adaptive cyklus, fordi det netop er her viden og erfaringer opsamles til integration i den fortsatte indsats i vandplanlægningen.

Samarbejdets geografiske skala.

Indtil nu omtaler denne tekst, i hvor høj grad de adspurgte har deltaget og ønsker at deltage mere i de forskellige faser af vandplanlægningens arbejdsfaser. Men der findes yderligere data om, på hvilke geografiske niveauer man mere specifikt er interesseret i at indgå i de adaptive arbejdsfaser.

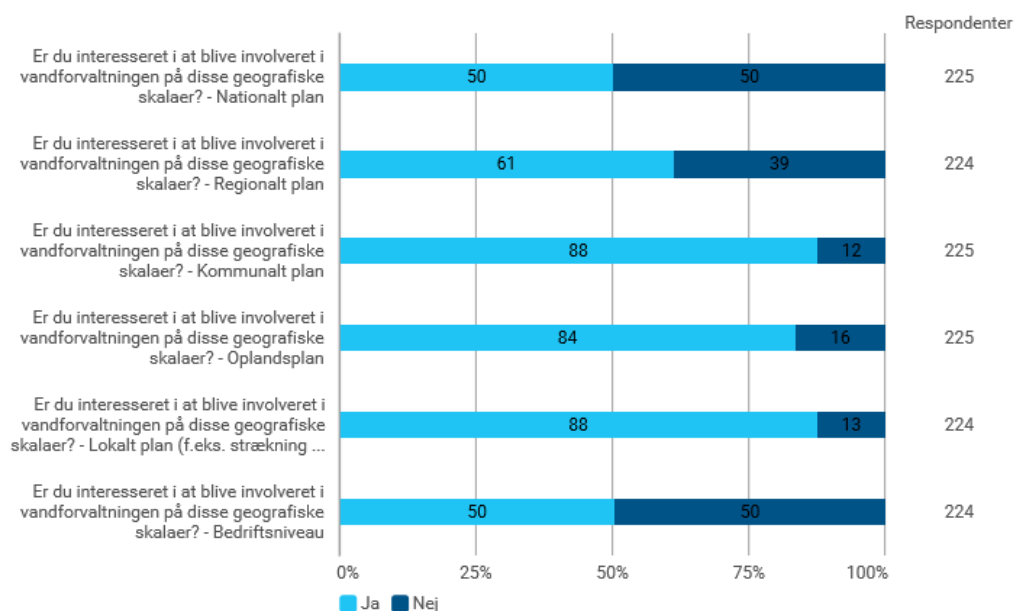


Fig. 8: Respondenternes interesse for involvering i vandforvaltningsaktiviteter på forskellig geografisk skala.

Det ses, at der er stor interesse for at samarbejde på de forskellige geografiske skalaer, men især på kommunalt plan, på oplandsplan, og lokalt plan (f.eks. en strækning af et vandløb osv.) er der høj interesse blandt respondenterne, henholdsvis 88%, 84% og 88% svarer, at de er interesserede i at blive involveret i vandforvaltning på disse geografiske skalaer. Selv om langt størstedelen af alle respondenter svarer, at de er interesserede, er det alligevel værd at se nærmere på, hvilke respondentgrupper, som ikke er interesserede, for at kende eventuelle udfordringer ved samarbejdsprocesserne på forskellige plan.

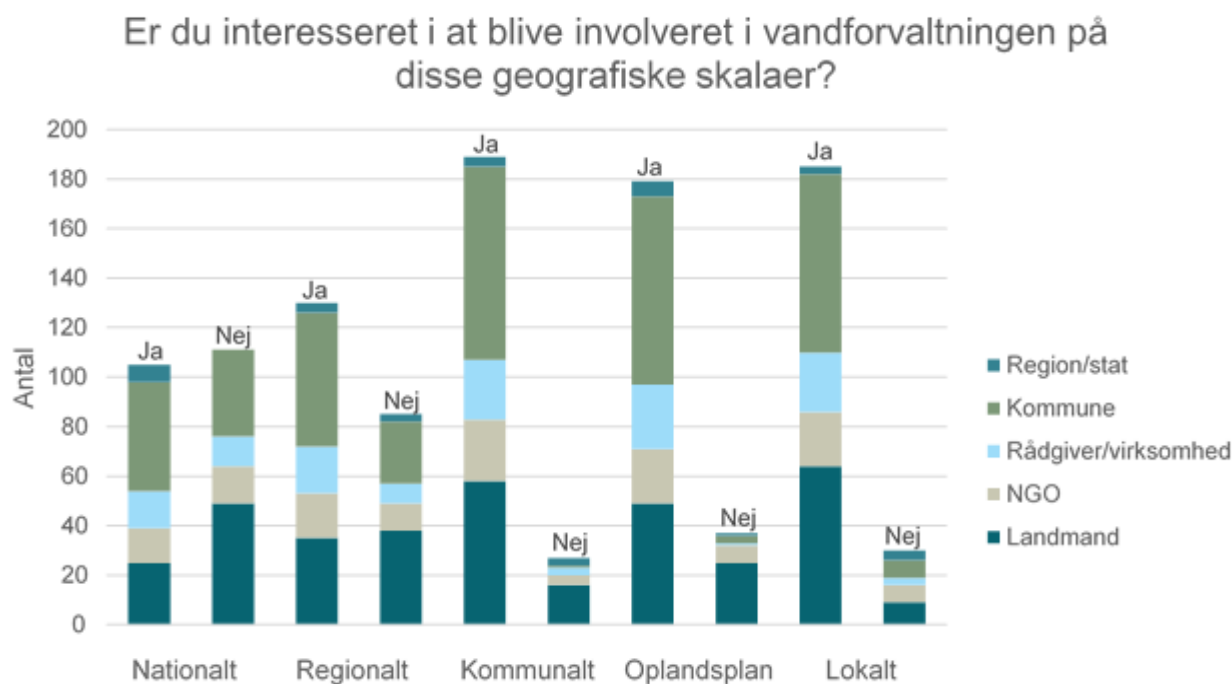


Fig. 9: De enkelte respondentgruppers interesse for at blive involveret i vandforvaltning på forskellig geografisk skala.

Kommunale medarbejdere er meget interesserede i at arbejde mere på kommunalt, oplands- og lokalt plan. Der er landmænd, som er interesseret i involvering på alle plan, men især kommunalt, oplands- og Lokalt plan er interessante for dem. På lokalt plan er der kun meget få landmænd, som ikke er interesseret i at blive involveret. Generelt set ligger der en stor interesse og dermed et stort samarbejdspotentiale fra den kommunale skala og nedefter på oplands-, lokal- og bedriftsskala.

Konklusion

Undersøgelsen bag denne rapport kombinerer interessentgrupperingen med arbejdsfaserne i "adaptive management" tilgangen. Spørgeskemaundersøgelsen bag dette notat bygger på svar fra en bredere kreds af interessenter. Alle interessentgrupper udtrykker vilje til at bidrage til co-governance om adaptiv vandforvaltning, også selvom der er en vis variation i interessen i forhold til de enkelte faser i den adaptive vandforvaltning. Interessen varierer også i forhold til det geografiske område, hvor de fleste ønsker at medvirke i kommunen, i vandoplandet og på den enkelte ejendom, ønsker færre at bidrage på statsligt eller regionalt niveau.

I Danmark er der således et uudnyttet potentiale for at optimere vandplanlægningsprocesserne og gøre dem mere effektive og bæredygtige ved at involvere de relevante personer fra den lokale vandmyndighed, rådgivere, lodsejere og NGO'er på mindre geografisk skala. Det kan således anbefales at styrke involvering af lokale interessenter på lokalt niveau i vandplanlægning i fremtiden.

Litteratur:

Graversgaard, M., Hedelin, B., Smith, L., Gertz, F., Højberg, A.L., Langford, J., Martinez, G., Mostert, E., Ptak, E., Peterson, H., Stelljes, N., Van den Brink, C. & Refsgaard, J.C. (2018). Opportunities and barriers for water co-governance – a critical analysis of seven cases of diffuse water pollution from agriculture in Europe, Australia and North America. Published in *Sustainability*, 10 (5), 1634; <https://doi.org/10.3390/su10051634>

Graversgaard, M., Participation for effective governance - Bridging the governance gap between top-down water management and bottom-up local implementation, Phd-afhandling, Aarhus Universitet 2018.