

Ejerskab og involvering i vandplanlægning

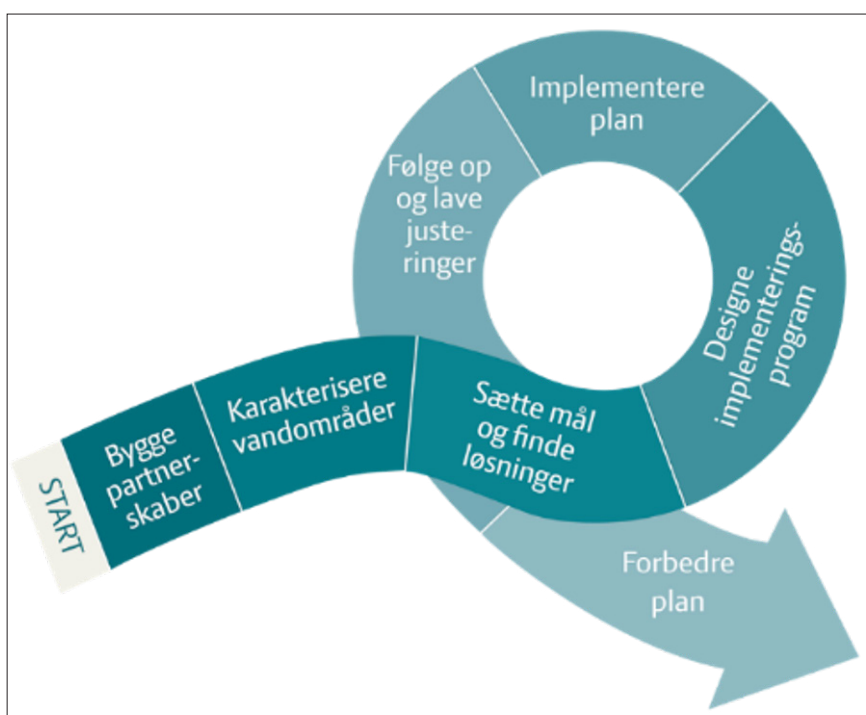
Større ejerskab og involvering af interessenter i vandplanlægningen er afgørende for, at det lykkes, at nå i mål med de mange frivillige kvælstofvirkemidler, som skal implementeres i de kommende år. Ved hjælp af en adaptiv vandforvaltningsmodel ser vi på, hvordan forskellige interessenter forholder sig til at blive involveret i forskellige faser af udviklingen af vandplaner.



MADS LÆGDSGAARD MADSEN,
 FLEMMING GERTZ, LINE KOLDING
 THOSTRUP & MORTEN GRAVERSGAARD

Baggrund og introduktion

De sidste 40 års indsats for at forbedre tilstanden i de danske kystvande er tæt knyttet til statslige vandplaner, som har reduceret næringsstofudledningen fra spildevand og landbrug gennem en centralt styret planlægning. Kvælstofudledningen er halveret gennem generelle tiltag som fx bedre udnyttelse af husdyrgødningen, vintergrønne marker – alle gennemført via lovgivning og bekendtgørelser. Med den nuværende og fornyligt præsenterede basisanalyse for de danske vandforekomsters tilstand står det klart, at vi er langt fra at nå målet om god økologisk tilstand i 2027. 95% af de danske fjorde, 70 % af vandløb og 75% af søerne har ikke en god økologisk tilstand /1. Yderligere restriktioner har de seneste 10 år ikke medført reduktion i kvælstofudledning til havet. Der ligger dog et potentiale i at øge kvælstofretentionen i landskabet i form af vådområder, minivådområder og andre drænvirkemidler, hvor man øger vandets opholdstid i landskabet og derved øger denitrifikationen og kvælstoffjernelse. Regeringen har med aftalen om en grøn omstilling af landbruget netop lagt op til en betydelig indsats på dette område /2, og et grundlæggende princip er, at det skal gøres ved frivillighed. Hvis dette skal lykkes er der brug for en mere målrettet og lokal tilgang til vandområdeplanlægningen, hvor lokale interessenter involveres i arbejdet.



Figur 1. Aktiviteter og proces for udviklingen af lokalt baserede vandplaner ved hjælp af en adaptiv vandforvaltning. Der er syv arbejdsfaser, som danner et loop, hvor opnået viden kan integreres i den videre forvaltningsproces (modificeret fra /9).

Internationalt fokus på involvering – hvorfor mere involvering?

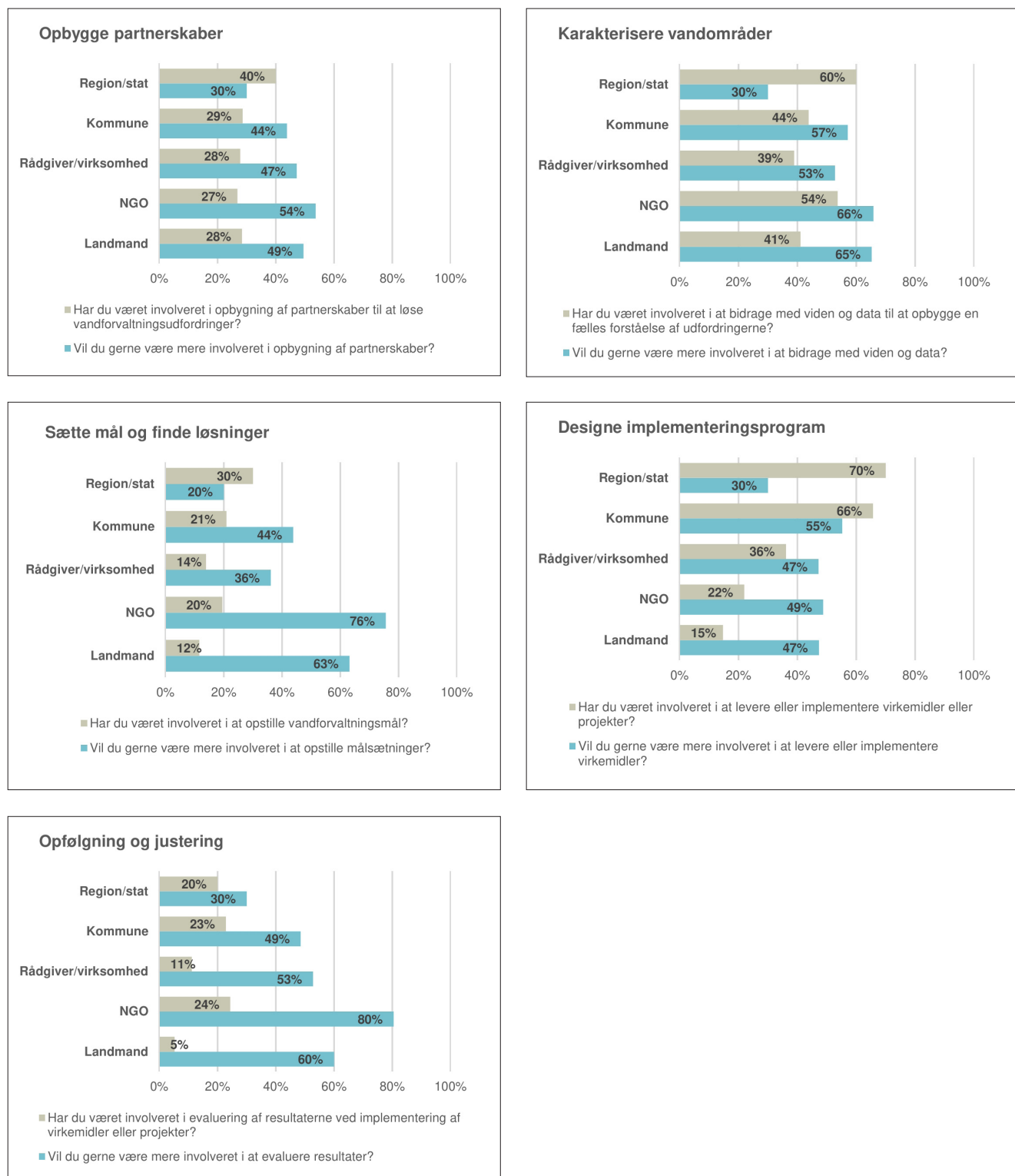
Danmark er underlagt internationale direktiver (Vandrammedirektivet fra 2000) og internationale konventioner (Aarhus konventionen fra 1998), som kræver større grad af involvering af borgere i udvikling af vandplaner /3/4. I den videnskabelige litteratur omkring involvering og hvorfor offentlig deltagelse er vigtigt findes der to centrale begrundelser. Den første handler om at sikre bedre demokratisk proces og den anden om at involvering af interessenter kan hjælpe med at give bedre beslutninger og i sidste ende et bedre resultat

for miljøet, hvis viden om lokale forhold integreres i planlægningen /5/6. Der mangler dog mere viden om hvordan og i hvilke tilfælde involvering også resulterer i et bedre miljø /7/8.

I 2008 udgav det Amerikanske Environmental Protection Agency en central håndbog for udvikling af lokale vandplaner /9, og her blev ideen om adaptiv vandforvaltning præsenteret (se fig.1) med arbejdsfaser, og integration af læring som en del af samarbejdsprocessen.

Metode

I Interreg projektet WaterCoG blev der i 2018/2019 udarbejdet en spørgeskemaundersøgelse



Figur 2: Involvering i arbejdsfaserne i den adaptive vandforvaltningscyklus fordelt på interessentgrupper.

søgelse som belyser interessenters involvering og ønske om at bidrage mere til vandplanlægning i de forskellige faser af adaptiv vandforvaltning.

Undersøgelsen kategoriserer respondenterne i fem grupper (stat/region, kommuner, rådgivere/virksomheder, med den centrale myndighed i den ene ende af skalaen (stat/region) og landmænd i den anden ende (lokalt niveau). Hypotesen for dette er, at opnåelse af

målsætning og større grad af involvering kræver tilstrækkelig interaktion mellem top-down målsætninger (EU-Direktiver, national lovgivning) og lokale bottom-up ønsker og viden. I vandplanlægning bliver behov og løsninger bedst defineret 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 eksiste-

rende forvaltningsstrukturer.

Respondentgrupperne består af repræsentanter fra centralt niveau i styrelser og disse repræsenteret regionalt (top-down perspektivet). Desuden er de kommunale myndigheder en respondentgruppe. Landbrugsrådgivere og oplandskonsulenter er ligeledes inddraget i undersøgelsen, og de opererer ofte i et større område, men med den enkelte landmand som samarbejdspartner. NGO'er,

såsom Danmarks Naturfredningsforening, operer i lokalafdelinger, som tager stilling til lokale problemstillinger, og slutteligt er landmænd inddraget (bottom-up perspektivet). Denne kategorisering af respondenterne er anvendt i spørgeskemaundersøgelsen, og daner sammen med den adaptive tilgang grundlag for nærværende artikels analyser.

Spørgeskemaundersøgelsen blev målrettet interessenter, som har været aktive i dansk vandforvaltning. Der blev udsendt en e-mail med specifikationer omkring undersøgelsen til KL's medlemmer i kommunenetværket omkring vand, til de centrale myndigheder, departementer og styrelser, der arbejder med vandforvaltning, samt til interesseorganisationer og landmænd, som har været involveret i dansk vandforvaltning. Spørgeskemaundersøgelsen bygger på svar fra 224 respondenter, og derudover har 80 respondenter delvist afgivet svar. Alle 304 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.

Resultater og diskussion

Respondentgruppernes besvarelser vedrører de 6 første faser i den adaptive vandforvaltningsproces (se fig. 1), og i spørgeskemaundersøgelsen er "design af implementeringsprogram" og "implementering af plan", slået sammen.

Fase 1: Opbygning af partnerskaber til at løse vandforvaltningsopgaver

I fase 1 i modellen for adaptiv vandforvaltning, hvor der arbejdes med opbygning af partnerskaber, har interessentgrupperne (bortset fra Region/Stat) været involveret for omkring 30% af respondenternes vedkommende. Samtidig ses det, at en større andel af de enkelte respondentgrupper ønsker at blive involveret mere i fremtiden. Næsten halvdelen af rådgivere, landmænd og NGO'er vil gerne involveres mere i opbygning af partnerskaber.

Fase 2: Karakteristik af vandområder – at bidrage med viden og data

Bortset fra det statslige niveau har alle en højere grad af vilje til at bidrage mere med viden og data, end hidtil. 66% og 65% af hhv. NGO'er og landmænd ønsker at deltage mere end hidtil. Det statslige niveau svarer omvendt, nemlig at de har været involveret relativt meget, men i relativt lavt omfang ønsker at være mere involveret. Årsagen til, at det statslige niveau svarer omvendt kan være, at de netop føler sig passende involveret, og

Tabel 1: Interessentgrupper i denne rapport's analyser

Antal respondenter total		
Landmand	92	30%
NGO	31	10%
Rådgiver/virksomhed	36	12%
Kommune	105	35%
Stat/Region	10	3%
Andre (forskning, region, civilsamfund)	30	10%
Ialt	304	100%

data siger jo intet om, om man ønsker at afgive den nuværende involvering.

Fase 3: At sætte mål og finde løsninger for vandforvaltning

En markant mindre andel af de enkelte respondentgrupper har hidtil været involveret i denne fase, men viljen til mere involvering er ikke tilsvarende lav. NGO'er ønsker særligt mere involvering fase 3. Fase 3's generelt lavere involvering kan forklares med, at målsætninger normalt fastsættes fra centralt niveau, og at involvering af repræsentanter fra de øvrige geografiske niveauer sædvanligvis ikke finder sted. Reel involvering er i den adaptive tilgang betingende for ejerskabsfølelse i vandplanlægningen og dermed for succes.

Fase 4: Designe implementeringsprogram – at levere eller implementere virkemidler eller projekter

Kommunale medarbejdere har i højest grad været involveret i fase 4, formentlig fordi den kommunale myndighedsrolle står centralt i implementering af virkemidler. At ønsket om mere involvering ligger lavere end den hidtidige involvering betyder ikke nødvendigvis, at man ønsker mindre involvering, men kan lige så vel udtrykke tilfredshed med den nuværende involvering. At kun 15% af landmændene føler sig involveret afspejler, at landmændene ikke betragter etablering af efterafgrøder som implementering af et virkemiddel. Men 47% af landmændene vil gerne involveres mere i implementering, så der er potentiale for mere involvering, hvilket ud fra adaptiv vandforvaltningsperspektivet kan være hensigtsmæssigt.

Fase 5: Opfølgning og justering – evaluering af resultater

I fase 5, som omhandler evaluering af resultaterne ved implementering af virkemidler eller projekter, er relativt få involveret, af landmændene har kun 5%, men viljen til involvering i evalueringsfasen er relativt høj i forhold til de øvrige faser. Deltagelse i evaluering må ses som et væsentligt element i den adap-

tive cyklus, fordi det netop er her viden og erfaringer opsamles til integration i den fortsatte indsats i vandplanlægningen.

Samarbejdets geografiske skala.

Hovedfokus i denne artikel har været de adspurgte interessenters deltagelse og ønske om mere deltagelse i vandplanlægningens arbejdsfaser. Desuden viser undersøgelsen, hvilke geografiske niveauer man mere specifikt er interesseret i at indgå i de adaptive arbejdsfaser.

Figur 3 viser, at der er stor interesse for involvering på alle geografiske niveauer, men især på kommunalt plan, på oplandsplan, og lokalt plan (f.eks. en strækning af et vandløb). Henholdsvis 88%, 84% og 88% svarer, at de er interesseret i at blive involveret mere i vandforvaltning på disse geografiske skalaer.

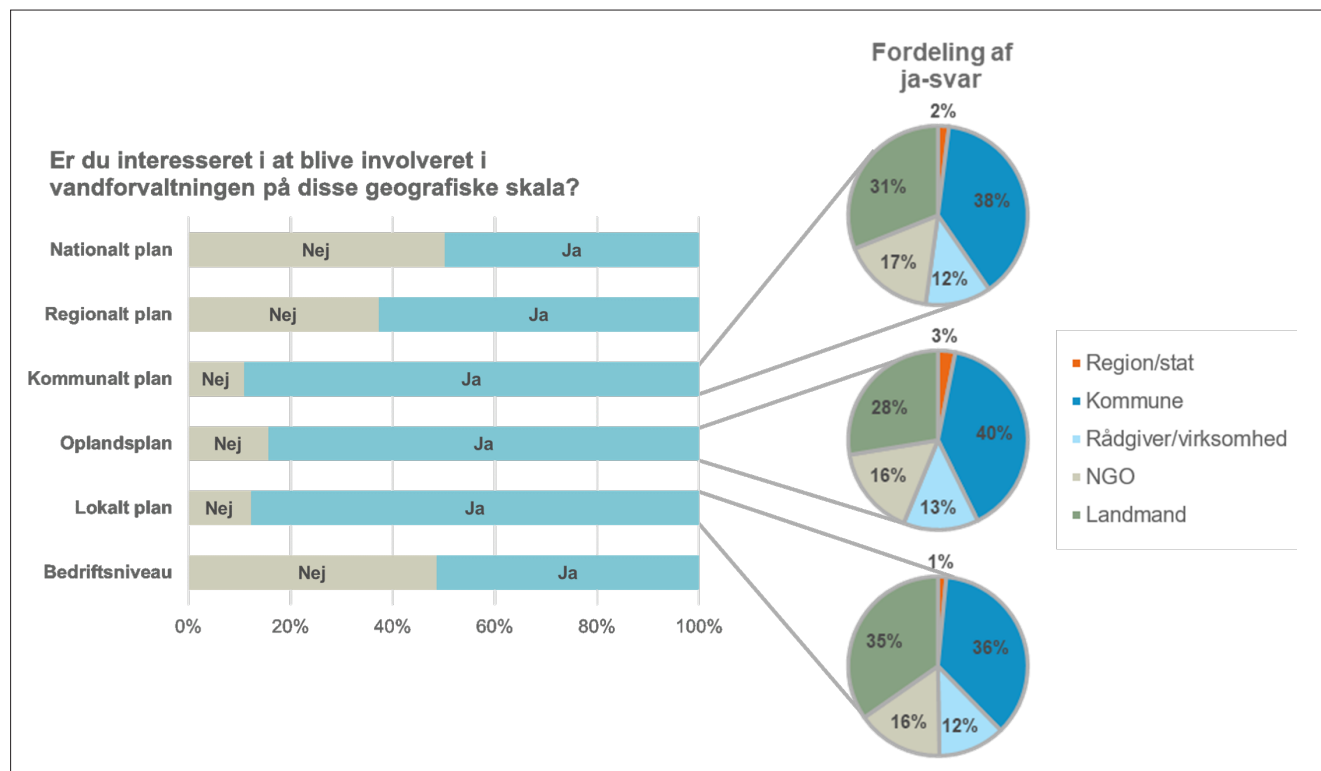
I lagkagediagrammerne i figur 3 ses det, at landmænd og kommunale medarbejdere udgør den største andel af respondenter, som ønsker mere involvering på både kommunalt, oplands- og lokalt plan og herefter følger NGO'er og rådgivere.

I figur 3 udgør landmændene 35% af dem, som ønsker mere involvering på lokalt plan, og de 35% af ja svarene udgør 91% af alle de landmænd, som har svaret.

På lokalt plan er der således kun meget få landmænd, som ikke er interesseret i at blive involveret. Generelt set ligger der en stor interesse og dermed et stort samarbejds-potentiale fra den kommunale skala og nedefter på oplands-, lokal- og bedriftsskala.

Konklusion

Undersøgelsen bag denne artikel kombinerer interessentgrupperinger med arbejdsfaserne i den adaptive vandforvaltningstilgang. Spørgeskemaundersøgelsen bygger på svar fra en bred kreds af interessenter. Alle interessentgrupper udtrykker vilje til at bidrage til og blive involveret mere i en adaptiv vandforvaltning, også selvom der er en vis variation i interessen i forhold til de enkelte faser i den adaptive vandforvaltningsmodel. Interessen varierer også i forhold til det geografiske om-



Figur 3. Geografisk skala og andele af respondentgrupper, som ønsker mere involvering.

råde, hvor de fleste ønsker at medvirke i det kommunale niveau, i vandoplandet og på den enkelte ejendom, så 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, landmænd og NGO'er på mindre geografisk skala. Det kan således anbefales at styrke involvering af lokale interessenter i vandplanlægning i fremtiden. Både i forhold til Vandrammedirektivet og internationale konventioner om inddragelse, samt i lyset af den videnskabelige litteratur om offentlig deltagelse, er der både forpligtelse til og fagligt grundlag for at bruge interessentinddragelse til forbedring af demokratiske beslutninger om vandforvaltning og til at understøtte bedre målopfyldeelse. Derudover er der behov for at afprøve mere involvering, så vi kan blive klogere på hvad der virker, samt hvor og hvornår det virker.

Perspektivering

Danmark er i en overgangsfase fra den generelle reguleringsmodel til en lokal og målrettet indsats, som både omfatter tiltag på markerne og en indsats med implementering af andre landskabelige elementer som skal bidrage til

mange målsætninger. Regeringens forslag til en grøn omstilling af landbruget lægger op til en betydelig indsats med kollektive virkemidler (vådområder, lavbund, drænvirkemidler mv. Hvis det skal lykkes at nå i mål med frivillige virkemidler, så peger international erfaring på, at det er afgørende med ejerskab og involvering. I dansk kontekst vil der være tale om et paradigmeskift, hvor lokale interessenter involveres i alle faser i vandplanarbejdet. Undersøgelsen bag denne artikel viser at alle relevante interessenter i vidt omfang efterspørger mere involvering og dermed et paradigmeskift i vandplanlægningen.

Referencer

- /1/ Miljøstyrelsen, 2021. Tilstanden i det danske vandmiljø. Vand og Jord. 28 årgang. Nr. 3. September 2021
- /2/ Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug. Fødevareministeriet. <https://fm.dk/media/25215/aftale-om-groen-omstilling-af-dansk-landbrug.pdf>
- /3/ Aarhus Convention. (1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 25 June 1998).
- /4/ European Commission, (2003). Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC); Guidance Document No. 8; Public Participation in Relation to the Water Framework Directive; European Commission: Brussels, Belgium, 2003.
- /5/ Reed, M.S. (2008). Stakeholder participation for envi-

ronmental management: A literature review. Biological Conservation 141(10): 2417-2431.

/6/ Graversgaard, M. (2018). Stakeholder participation for effective governance: Bridging the gap between top-down water resource management and bottom-up local implementation. Aarhus Universitet, Department of Agroøkologi.

/7/ Newig, J., et al. (2018). Researching participation in environmental governance through the implementation of the European Water Framework Directive. In Kochskämper, E., et al. 2018. Participation for effective environmental governance. Evidence from European Water Framework Directive implementation. Routledge.

/8/ Scott, T.A. (2015). Does collaboration make any difference? Linking collaborative governance to environmental outcomes. Journal of Policy Analysis and management, 34, 3.

/9/ EPA, 2008. Handbook for Developing Watershed Plans to Restore and Protect Our Waters.

MADS LÆGDSGAARD MADSEN (mads@seges.dk) er specialkonsulent ved SEGES, Agro Food Park 15, 8200 Aarhus N.

FLEMMING GERTZ (fg@seges.dk) er chefkonsulent ved SEGES, Agro Food Park 15, 8200 Aarhus N.

LINE KOLDING THOSTRUP (likt@seges.dk) er miljøkonsulent ved SEGES, Agro Food Park 15, 8200 Aarhus N.

MORTEN GRAVERSGAARD (Morten.Graversgaard@agro.au.dk) er postdoc ved Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet, Blichers Allé 20, Postbox 50, 8830 Tjele.