

Den danske vandplanproces – set med kommunale øjne

Siden Miljømålslovens vedtagelse i 2003 er der arbejdet på den første version af de danske statslige vandplaner. Kravet fra EU's Vandrammedirektiv er, at vandplanerne skulle vedtages december 2009, men processen er trukket ud og vandplanerne blev vedtaget i oktober 2014 med 5 års forsinkelse.

SANNE VAMMEN LARSEN &
HELLE NIELSEN

Vi sætter her fokus på kommunernes rolle i denne proces, med spørgsmålet; hvordan har kommunerne oplevet processen? Der fokuseres på temaer som dialogen, skiftende rammer i processen og den fremtidige planproces.

Mellem statslig og kommunal forvaltning: Mangel på dialog

I denne første runde af vandplanerne har staten udarbejdet de rammegivende målsætninger og indsatsprogrammer, mens kommunerne implementerer vandplanerne på det lokale plan. Kommunerne er dermed centrale aktører i processen. Kommunale forvaltere peger på at denne første vandplanproces har været præget af manglende reel dialog og faglig sparring mellem stat og kommuner omkring mål, midler og data.

I 2007 etablerer staten Vand- og Naturråd, for at skabe dialog mellem interessenter i vandplanprocessen. Vand- og Naturrådene beskrives i kommissoriet som dialogfora, hvor der kan drøftes ønsker til processen, forslag til indsatser, geografiske problemstillinger og andre emner af fælles interesse. Etableringen af Vand- og Naturrådene er således et forsøg, fra statens side, på at skabe dialog mellem stat, kommuner og interesseorganisationer /2/. Når vi efterfølgende har været i kontakt med forvaltere i kommunerne udtrykker de



Tegning af Jens Olesen

dog en skarp kritik af manglende dialog i Vand- og Naturrådene:

"Det har været rene informationsfora. Der har ikke været ideudvikling eller lignende. Der er ikke blevet sagt andet end det, der var tilgængeligt på nettet" (Kommunal forvalter 2009).

De kommunale forvaltere bekymrer sig over den manglende dialog i planprocessen og fortæller, at de har lokalkendskab og detailviden, som staten ikke har. Denne har de ikke haft mulighed for at dialogisk bringe ind i processen. Der peges på, at denne nedprioritering af dialogen får betydning for faglighe-

den i vandplanerne:

"Dog har et temmelig forældet og fejlbehæftet datagrundlag medført at en række målsætninger på recipienter er direkte forkerte eller for længst udførte, dette har vi forsøgt at gøre staten opmærksom på men indtil videre uden det store held."/> /1/

Den lukkede proces har gjort det besværligt for kommunerne at deltage meningsfyldt i processen. Som kommunale forvaltere beskriver, var der i starten en forventning om at de ville blive inddraget aktivt i processen, men samtidig med nedsættelsen af det centrale politiske udvalg Grøn Vækst i 2008 lukkes der

ned for kommunikationen mellem kommune og stat. Dette betyder, at kommunerne kobles af processen. Forvaltere fra staten tegner i fortløbet samme billede af vandplanprocessen. De fortæller, at de i sensommeren 2008 har fået besked om 'oppefra', at der ikke må samarbejdes med kommunerne /2/. Der tegner sig altså et billede af, at kommunerne i stedet for reel dialog er blevet mødt med information, på trods af de gode intentioner, og at dette kan have negative konsekvenser for planernes kvalitet.

Skiftende rammer for kommunal forvaltning

Udover mangel på dialog har processen været præget af skiftende og uigennemsigtige rammer for kommunernes forvaltning.

Vedtagelsen af de statslige vandplaner i 2011 og Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i 2012, som kendte planerne ugyldige, har ligeledes medvirket til dette, idet kommunerne måtte udsætte arbejdet med og vedtagelsen af deres handleplaner. I en spørgeskemaundersøgelse i 2013 svarede 43 af de danske kommuner, at de havde påbegyndt arbejdet med at implementere de statslige planer. 15 af kommunerne tilføjede, at de allerede ved den første vedtagelse af vandplanerne i 2011 havde udarbejdet en handleplan, som efter annulleringen måtte skrinlægges.

På grund af vandplanernes rammestyrer karakter har de manglende og skiftende retningslinjer også besværliggjort og forsinket kommunernes øvrige planlægning og forvaltning, især inden for vandsektoren. Rigsrevisionen peger i deres undersøgelse fra 2014 blandt andet på, at ved vandindvindingsstilladelser skabte usikkerheden om vandplanerne tvivl om administrationsgrundlag og retstilstanden for de nuværende indvindinger /3/. Også spildevandsplanlægningen har været berørt af usikkerheden og skiftende rammer. Eksempelvis har Næstved Kommune været nødsaget til at ændre i deres spildevandsplan over flere omgange efterhånden som vandplanen og dens status ændrede sig. Medarbejder Charlotte Weber udtalte under et foredrag i 2013: "Små ændringer i en stor plan giver store ændringer i en lille plan" /4/.

Den kommende proces: De kommunale handleplaner

Med de mange forsinkelser står kommunerne

i en situation, hvor tiden er knap. For nogle kommuner er det en hjælp at de, som nævnt, i forbindelse med den første vedtagelse af vandplanerne havde udarbejdet deres handleplaner, som de kan vedtage i tilrettet form. Omvendt er der 33 af kommunerne som ifølge føromtalt spørgeskemaundersøgelse stadig afventede de endelige vandplaner, før de påbegyndte arbejdet med handleplaner /1/. Deadline for vedtagelse af kommunernes handleplaner er senest 1 år efter vedtagelsen af de statslige handleplaner. Forløbet er presset og spørgsmålet er, om det er realistisk at nå gode resultater, hvilket Rigsrevisionen i deres beretning ligeledes stiller spørgsmålstegn ved: "Konsekvensen er at vandplanerne ikke vil opnå fuld effekt i 1. planperiode, fordi flere kommuner og vandselskaber ifølge kommunernes egne vurderinger ikke vil have den nødvendige tid til at gennemføre indsatserne" /3, s. 9/.

Den pressede tidsplan kan yderligere betyde mindre tid til dialog på det kommunale niveau. Samtidig er der risici for statens centrale styring i vandplanerne efterlader forholdsvis lidt rum for kommunerne til at bestemme andet end rækkefølgen og i visse tilfælde placeringen af tiltag. Tidspresset til sammen med centraliseringen skaber en svækkelse af lokaldemokratiet. I 2012 gav forvaltere følgende kommentarer til dette scenarie:

"I bund og grund er den der implementering i miljømålsloven, hvor vi laver statslige planer og så skal man lave kommunale handleplaner. Der er ikke meget sjov ved at lave kommunale handleplaner, når du er så meget låst fast, så det eneste, den kommunale handleplan den handler om, det er årstal." (Kommunal forvalter 2012).

Den manglende bevægelsesfrihed kan gøre det mere realistisk at færdiggøre planerne inden for tidsrammen, men det betyder altså også begrænsede muligheder for dialog og lokalt forankrede beslutninger.

Hvad så nu? – Diskussion og anbefalinger

På baggrund af undersøgelser og erfaringer omkring den første vandplanproces, kan der peges på en række forhold som er væsentlig for lignende planprocesser:

- Tættere inddragelse af kommunerne, som kan bringe kvalificeret viden i spil og give

en bedre kvalitet af planerne.

- Mere åbenhed og klarhed omkring indhold og status af statslige planer for at lette den kommunale forvaltning
- Hensyn til det lokale demokrati og en planproces der i højere grad giver mulighed for lokalt forankrede løsninger

Rigsrevisionen er i deres rapport positivt indstillet overfor den fremtidige vandplanproces og mener, at Miljøministeriet anvender erfaringerne fra 1. planperiode til at forbedre processen i den kommende 2. planperiode. Den nye planproces indebærer bl.a. at kommunerne har fået en mere central rolle sammen med nyoprettede vandløbsforum samt evt. lokale vandråd. Dette er lovende nye udviklinger, men meget afhænger af den konkrete implementering, sammensætningen af de forskellige fora og råd samt det lokale råderum. Det bliver interessant at samle op på erfaringerne fra denne 2. planperiode.

Samtidig skal miljømålene fra 1. planperiode være nået med udgangen af 2015 og her er ligeledes en række interessante spørgsmål på spil: Er det realistisk at nå miljømålene? Bliver det kommunernes problem alene? Og måske vigtigst af alt, hvad kommer det til at betyde for vandmiljøet?

Referencer

- /1/ Jensen, N; Sørensen, B; Jarlholm, L; Vinum, M og Chaves I. 2013. Spørgeskemaundersøgelse blandt de danske kommuner udført i forbindelse med et projekt udført på 5. semester af uddannelsen i By-, Energi og Miljøplanlægning ved Aalborg Universitet
- /2/ Nielsen, H. 2013. "Offentlighed – Mellem deltagelse og legitimering". Ph.D. afhandling, Roskilde Universitet
- /3/ Rigsrevisionen. 2014. Beretning til Statsrevisorerne om vandplaner. Folketinget
- /4/ Weber, C. 2013. Vandplanernes konsekvenser for kommunal spildevandsplanlægning – Processen oplevet i Næstved. Oplæg ved møde i IDAMiljø

SANNE VAMMEN LARSEN, civilingeniør Ph.D. Ansæt som lektor ved Det Danske Center for Miljøvurdering ved Aalborg Universitet og arbejder med miljøplanlægning og miljøvurdering; email: sannevl@plan.aau.dk

HELLE NIELSEN, cand.tech.soc, Ph.D. Ansæt som postdoc ved Det Danske Center for Miljøvurdering ved Aalborg Universitet og arbejder med borgerinddragelse i planlægningen; email: helle@plan.aau.dk