

RAPPORT  
KOMMUNESEKTORENS KOSTNADER MED  
VANNFORSKRIFTEN





## Forord

Dette oppdraget er gjennomført på oppdrag av Kommunesektorens organisasjon (KS). Vår kontakt har vært Halvard Læg Reid, som vi takker for et interessant oppdrag og et hyggelig og konstruktivt samarbeid!

Vi har hatt en aktiv og kunnskapsrik referansegruppe, bestående av: Matthias Zielke (Troms fylkeskommune), Bendik Eithun Halgunset (Sør-Trøndelag fylkeskommune), Vegard Næss (Rogaland fylkeskommune), Knut Bjørnskau (Ski kommune), Terje Heggheim (Flora kommune) og Bente Christiansen fra Fylkesmannen i Finnmark. Denne gruppen har bidratt i møter, ved utarbeidelse av spørreskjemaer til fylkeskommuner og kommuner og med innspill til rapportutkast. Vi har satt stor pris på deres engasjement og gode innspill i hele prosessen.

Vi har hatt kontakt med personer som jobber med henholdsvis vannforvaltning og regnskap i alle landets fylkeskommuner, og en rekke koordinatorene for vannforvaltning i vannområder og kommuner i vannregion Glomma. En rekke av disse har bidratt både med å fylle ut spørreskjemaer, formidle regnskapsdata og svare på oppfølgende spørsmål over telefon og email. Uten deres hjelp hadde vi hatt lite å rapportere.

Vi har også fått nyttig informasjon fra Miljødirektoratet, og vi vil spesielt takke Kjersti Solvoll for bistand med å fremskaffe oversikt og beskrivelser av tilskuddsordningene som administreres av Miljødirektoratet.

I Menon har arbeidet vært ledet av partner Kristin Magnussen. Simen Pedersen og Ida Amble Ruge har bidratt både med innsamling av informasjon og data og ved skriving av rapporten. I tillegg har Torbjørn Bull Jenssen og Eirik Dyrstad bidratt med innsamling av regnskapsdata fra fylkeskommunene. Gjermund Grimsby har kvalitetssikret rapporten.

Stor takk til alle som har bidratt!

Rapporten er utarbeidet uten bindinger, og eventuelle feil og mangler er forfatterens ansvar.

Dette er en litt revidert utgave av rapporten der vi har presisert hvordan vi har håndtert tilførte midler i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 og høringsforslaget om endringer i vannforskriften, som ble sendt ut 5. oktober, rett etterat opprinnelig versjon av rapporten var publisert.

---

17. oktober, 2017

Kristin Magnussen  
Prosjektleder  
Menon Economics

# Innhold

<b>SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER</b>	<b>3</b>
<b>SUMMARY AND CONCLUSIONS</b>	<b>8</b>
<b>1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER</b>	<b>13</b>
1.1. Bakgrunn for prosjektet	13
1.2. Formål og problemstillinger, presiseringer, tillegg og avgrensinger	15
1.3. Tidligere vurderinger av vannforvaltning på regionalt og lokalt nivå – betydning og kostnader	17
1.4. Disposisjon av rapporten	18
<b>2. VANNFORSKRIFTEN OG VANNFORVALTNINGSOPPGAVER REGIONALT OG LOKALT</b>	<b>19</b>
2.1. Vannforskriften – kort om innhold og organisering av arbeidet	19
2.2. Arbeid med oppfølging av vannforskriften på regionalt og lokalt nivå	22
<b>3. DOKUMENTASJON AV KOSTNADER OG TILSKUDD</b>	<b>25</b>
3.1. Dokumentasjon av tilskudd til vannforvaltning på regionalt og lokalt nivå	25
3.2. Dokumentasjon av kostnader til vannforvaltning på regionalt og lokalt nivå	26
3.3. Vurdering av datagrunnlaget	27
<b>4. TILSKUDD OG KOSTNADER TIL REGIONAL OG LOKAL VANNFORVALTNING</b>	<b>28</b>
4.1. Statlige tilskudd til vannforvaltning regionalt og lokalt	28
4.2. Andre tilskudd til vannforvaltningen	33
4.3. Kostnader på regionalt nivå	34
4.4. Kostnader til vannforvaltning på lokalt nivå i vannregion Glomma	44
<b>5. VURDERING AV BEHOV FOR ENDRET FINANSIERING AV KOMMUNESEKTORENS VANNFORVALTNINGSOPPGAVER</b>	<b>50</b>
5.1. Dagens finansieringsmodell er komplisert	50
5.2. Lav dekningsgrad utløser ulike tilpasninger	50
5.3. Forutsigbarhet vil lette arbeidet	51
5.4. Kostnader og dekningsgrad ved faste stillinger	52
5.5. Vurdering av ulike finansieringsmodeller	55
5.6. Alternative finansieringsmodeller	58
5.7. Oppsummering	60
<b>6. REFERANSER</b>	<b>62</b>
<b>VEDLEGG 1 METODE OG MATERIALE</b>	<b>63</b>
<b>VEDLEGG 2 OVERSIKT OVER VANNOMRÅDER I VANNREGION GLOMMA</b>	<b>68</b>
<b>VEDLEGG 3 KOPI AV SPØRREUNDERSØKELSE TIL VANNREGIONMYNDIGHETER/FYLKESKOMMUNER</b>	<b>69</b>
<b>VEDLEGG 4 KOPI AV SPØRREUNDERSØKELSE TIL KOMMUNER</b>	<b>75</b>
<b>VEDLEGG 5 OVERSIKT OVER REGNSKAP FOR VANNOMRÅDE PURA</b>	<b>80</b>

## Sammendrag og konklusjoner

*Det samlede tilskuddet som gis til vannforvaltning på regionalt og lokalt nivå bør justeres opp hvis man skal dekke de faktiske kostnadene kommunesektoren har på dette området. I tillegg til økning, er det viktig å sikre forutsigbare tilskudd som gjør det mulig å ansette koordinatorene, særlig på lokalt nivå, for lenger enn ett budsjettår av gangen. En slik justering er viktig for å sikre god vannforvaltning i tråd med vannforskriftens krav i tiden fremover. Man bør også diskutere om tilskuddet i større grad kan fordeles ut fra ulik arbeidsbelastning regionalt og lokalt, og om organiseringen av tilskuddsordningen kan forenkles.*

### **Fylkeskommuner og kommuner er sentrale i gjennomføringen av vannforskriften som implementerer EUs vanddirektiv i Norge**

Vannforskriften implementerer EUs vanddirektiv i Norge, og det overordnede målet med forskriften er at alt av grunnvann, elver, innsjøer og kystvann skal oppnå god miljøtilstand innen år 2021. Målet om god miljøtilstand inkluderer alt som påvirker vannmiljøet, inkludert alle typer forurensning og fysiske inngrep.

Fylkeskommuner og kommuner er sentrale for den praktiske forvaltningen av vannforskriften. På regionalt nivå er det 11 vannregionmyndigheter med tilhørende vannregionutvalg. Én fylkeskommune har fått ansvaret som vannregionmyndighet i hver vannregion. Vannregionmyndigheten har ansvar for å koordinere arbeidet med å enes om en felles juridisk bindende forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram for hver vannregion.

På lokalt nivå er det etablert ca. 100 vannområder, med tilhørende vannområdeutvalg for et mindre geografisk område. Kommunene bidrar aktivt i arbeidet i vannområdene og for gjennomføring av prosess og tiltak i egen kommune.

### **Formålet med utredningen**

Det har hittil vært usikkerhet om hvor store administrative kostnader arbeidet med vannforskriften faktisk medfører for fylkeskommuner og kommuner, og det er lite tilgjengelig data om kostnadene regionalt og lokalt. Samtidig understrekes det i flere tidligere rapporter at det må settes av tilstrekkelige ressurser for å organisere arbeidet på de regionale og lokale arenaene, for å sikre at arbeidet gjennomføres på en tilfredsstillende måte.

Hovedmålet med denne rapporten er å kartlegge hvilke faktiske kostnader vannregionmyndighetene og øvrige fylkeskommuner har hatt i arbeidet med vannforskriften til administrasjon, koordinering, prosessledelse, planlegging og oppfølging i første planperiode, og hvor mye av dette som dekkes av statlige tilskudd. I tillegg gjør vi en kartlegging av kostnadene og tilskuddene til administrativt arbeid på lokalt nivå i vannregion Glomma. Vi har også vurdert hvordan en ny statlig finansieringsordning for arbeidet med vannforskriften bør innrettes for å sikre en langsiktig og reell finansiering av vannforvaltningsarbeidet på regionalt og lokalt nivå. Vi ser kun på administrative kostnader ved gjennomføring av vannforvaltning etter vannforskriften.

### **Dokumentasjon av kostnader og tilskudd**

For dokumentasjon av kostnader og tilskudd har vi benyttet flere informasjonskilder. Viktige kilder er tall fra Miljødirektoratet for oversikt over aktuelle tilskuddsposter og tilskudd, en spørreundersøkelse til kontaktpersoner for vannforvaltning i hver fylkeskommune, supplert med innhenting av data fra regnskapsavdelingene i de respektive fylkeskommuner, en spørreundersøkelse til vannområdekoordinatorene og vannforvaltningsansvarlige i aktuelle kommuner i vannregion Glomma, supplert med regnskapstall for vannområdene. Samlet gir disse kildene et dekkende bilde av tilskudd til og kostnader ved administrativt arbeid til oppfølging av vannforskriften regionalt og lokalt.

## Tilskudd til regional og lokal vannforvaltning

Miljødirektoratet administrerer tre tilskuddsordninger som skal bidra til at blant annet kommunesektoren kan følge opp arbeidet med vannforskriften, og som er aktuelle i vår sammenheng. Det er:

- I. *Tilskudd til vannforvaltning, plan og prosessarbeid.* De fylkeskommunene som er vannregionmyndighet får en større tildeling enn de andre fordi de skal ha en koordinerende rolle.
- II. *Bidrag til spleiselag for å sikre god organisering og kunnskapsinnhenting i vannområdene.* For eksempel spleiselag for koordinatorene i vannområdene. Beløpet skal brukes i hele vannregionen.
- III. *Tilskudd til vannmiljøtiltak.*

De to førstnevnte tildeles årlig gjennom tilsagnsbrev til hver fylkeskommune. Den siste er en søknadsbasert tilskuddsordning der både vannområder, organisasjoner, forskningsinstitusjoner osv. kan søke. Det er de to førstnevnte som er relevante i vår sammenheng, selv om tilskudd fra sistnevnte også kan bidra til konkrete prosjekter i de ulike vannområdene.

Tilskuddene (I og II) har økt noe gjennom første planperiode, og i 2016 fikk hver vannregionmyndighet gjennomsnittlig totalt 2,5 millioner kroner, mens de øvrige fylkeskommunene i gjennomsnitt fikk 350 000 kroner hver. Av de 2,5 millioner kronene til vannregionmyndighetene, var over 1,8 millioner kroner tilskudd til spleiselag med kommuner og andre aktører innen vannforvaltningen på lokalt nivå. Totalt var tilskuddet til plan og prosessarbeid på 7,9 millioner kroner, mens tilskuddet til spleiselag var 22,6 millioner kroner. Samlet var tilskuddene (til I og II) 30,5 millioner kroner.

## Kostnader til regional og lokal vannforvaltning dekkes ikke av dagens tilskuddsordninger til vannforvaltningen

Vannregionmyndighetene brukte i gjennomsnitt over tre millioner kroner til administrasjon av vannforvaltningen i 2016. Av disse gikk om lag 1,2 millioner kroner til årsverk i vannregionen, 240 000 kroner til andre administrative kostnader, og 1,6 millioner kroner til spleiselag som i hovedsak viderefremmes til lokale formål.

For de øvrige fylkeskommunene var gjennomsnittlig administrative kostnader knyttet til vannforskriften på om lag en million kroner, hvorav 700 000 gikk til årsverk i fylkeskommunen, 100 000 til andre administrative kostnader og gjennomsnittlig 200 000 kroner ble viderefremmet til lokale formål.

Tallene viser at både vannregionmyndighetene og de øvrige fylkeskommunene har betydelig høyere kostnader til forvaltning etter vannforskriften enn det de får i tilskudd over postene som administreres av Miljødirektoratet.

De tilskuddene fra Miljødirektoratet som er rettet mot spleiselag for god organisering (II), går i stor grad til de interkommunale vannområdene. Kommunene selv får ingen faste tilskudd som skal dekke deres kostnader knyttet til administrasjon og prosess tilknyttet vannforskriften. Vår kartlegging i vannregion Glomma viser at kommunene i gjennomsnitt har årlige kostnader på om lag 450 000 kroner, som går til årsverk i kommunen, tilskudd til vannområdene og øvrige administrative kostnader.

I forbindelse med forvaltningsreformen da oppgaver knyttet til vannforskriften ble flyttet fra Fylkesmannen til fylkeskommunen i 2010, ble det tilført midler til fylkeskommunene, blant annet knyttet til vannforvaltningsarbeid, innlandsfiske, viltforvaltning (samt samferdsel m.v.) Det heter om dette i St.prp.15 budsjettåret 2010 fra Kommunal og moderniseringsdepartementet at «som varslet i kommuneproposisjonen 2010 vil enkelte områder og oppgaver **inntil videre** (vår utheving) bli finansiert gjennom øremerkede tilskudd». Vi har ikke inkludert disse tilførte midlene i beregningene i rapporten, for med tanke på fremtidig finansiering, er det ikke gitt at disse midlene vil være øremerket til vannforvaltning etter vannforskriften.

### **Regionalt og lokalt ventes det at kostnadene vil bli høyere eller uendret fremover**

Det store flertall av vannregionmyndigheter, øvrige fylkeskommuner og kommuner venter høyere eller uendret kostnadsnivå for administrasjon av vannforskriften fremover sammenlignet med første planperiode. En av årsakene til det økte behovet, er at det legges stor vekt på medvirkning av både offentlige og statlige aktører i prosessen med gjennomføring av vannforskriften, og at det er en oppgave man ikke har kunnet bruke nok tid på i første planperiode.

### **Kostnader og dekningsgrad på regionalt nivå**

Vår kartlegging viser at miljødirektoratets tilskudd til vannforvaltningsarbeidet i fylkeskommuner og kommuner ikke dekker de reelle kostnadene knyttet til administrasjon. Hovedbegrunnelsen er at det ikke gis tilskudd til vannregion- og vannområdekoordinatorer direkte, men til administrativt arbeid regionalt og spleiselag innen regionen. Uavhengig av innretningen av tilskuddet (dagens modell eller alternative modeller) er det derfor behov for økte tilskudd dersom man skal oppnå full kostnadsdekning.

Vi har ikke beregnet en dekningsgrad for dagens tilskudd og kostnader. Både tilskudd og kostnader varierer fra år til år, og dekningsgraden vil dermed variere fra år til år. I tillegg kommer at noen fylkeskommuner sparer for eksempel i fond for å ha tilgjengelig midler til senere år, og deler av tilskuddet går til spleiselag lokalt der vi ikke har totale kostnadstall for hele landet. Dette gjør at beregning av dekningsgrad basert på disse tallene, kan bli misvisende.

Ut fra gjennomgangen av resultater fra undersøkelsen vil et minstekrav for fylkeskommunene (inkludert de som er vannregionmyndigheter) være at det årlig gis et tilskudd til de faste stillingene som er nødvendig for å løse vannforvaltningsoppgavene på regionalt nivå. Tallene viser at de fylkeskommunene som er vannregionmyndighet i gjennomsnitt har ansatt 1,3 årsverk mens øvrige fylkeskommuner i gjennomsnitt har 0,8 årsverk. Hvis vi ser på sammenhengen mellom årsverk per vannregion og antall vannområder vannregionmyndigheten er ansvarlig for, ser vi at de fylkeskommunale årsverk til vannforvaltning øker med antall vannområder. Ressursbruken øker i gjennomsnitt med ca. 0,1 årsverk per vannområde de har ansvar for. Dersom de faktiske kostnadene representerer det faktiske behovet, er dette noe det bør kompenseres for hvis kostnadene til vannregionene skal dekkes.

### **Kostnader og dekningsgrad på lokalt nivå**

Årsverkene beregnet for regionalt nivå i avsnittet over, inkluderer ikke kostnadene ved å finansiere vannområdekoordinatorene. Det er lagt opp til at disse stillingene skal finansieres som et spleiselag mellom tilskuddet Miljødirektoratet administrerer til spleiselag innen vannforvaltning, midler fra fylkeskommunen og kommunene i vannområdet. Hvis man legger det bevilgede tilskuddet for 2016 til grunn, og antar at hvert vannområde (ca. 100 totalt) trenger ett årsverk til vannområdekoordinator og at hver stilling, inkludert sosiale kostnader mm. koster kr 900 000, kan vi beregne dekningsgraden ut fra det. Det ble gitt tilskudd på ca. 22,6 millioner kroner til spleiselag i 2016, og den gjennomsnittlige dekningsgraden over alle vannregioner er da ca. en fjerdedel (25 prosent). Dersom vi antar at behovet for vannområdekoordinatorer er noe lavere, ett årsverk per vannområde i halvparten av vannområdene og et halvt årsverk i resten, kan tilsvarende kostnad og dekningsgrad beregnes til en tredjedel (33 prosent).

### **Tilskuddene bør økes hvis de skal dekke kostnadene ved regional og lokal vannforvaltning**

Dagens tilskudd, som administreres av Miljødirektoratet, dekker ikke de faktiske kostnadene. Med utgangspunkt i antagelsene om behov for årsverk regionalt og lokalt kompenserte midlene for 2016 ca. 2/5 (38 prosent) av

fylkeskommunenes kostnader til årsverk, og ca. 1/4-1/3 (25-33 prosent) av kostnadene ved å ha vannområdekoordinatorer, avhengig av antagelser om behovet for antall koordinatorer

Både vår undersøkelse og tidligere undersøkelser gir grunn til å tro at lav dekningsgrad har uheldige konsekvenser for vannforvaltningsarbeidet. For det første innebærer det at det brukes mindre ressurser på vannforvaltningsarbeidet enn hva som må til for å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte. For det andre innebærer dagens modell at vannområdekoordinatorerne finansieres ved spleiselag mellom Miljødirektoratet, fylkeskommunene og kommunene. Det vil si at vannregionkoordinatorerne må bruke tid på å finne finansiering, noe som går på bekostning av annet og mer målrettet vannforvaltningsarbeid.

### **Tilskuddene bør bli mer forutsigbare**

Dagens tilskuddspott fastsettes årlig i statsbudsjettet. Selv om trenden i første planperiode har vært at Miljødirektoratet har gitt stadig økte tilskudd til vannforvaltning etter vannforskriften, oppleves bevilgningene som lite forutsigbare i kommunesektoren både på regionalt og lokalt nivå. Når det varierer fra år til år hva som gis i tilskudd, oppleves det som risikofylt å ansette folk i faste stillinger. Mangel på faste fullfinansierte stillinger gjør det vanskelig å få tak i folk og særlig folk med de koordinatoregenskapene som er nødvendige.

### **Vi har vurdert tre finansieringsmodeller:**

Vi har vurdert tre finansieringsmodeller, som vi ser som hovedmodeller. Det kan finnes varianter innen modellene, som det vil være naturlig å vurdere videre dersom man går videre med en eller flere av disse. Det er også et spørsmål om ordningen faktisk «bør» være fullfinansierende, men her har vi lagt til grunn at modellen fullt ut skal være fullfinansierende.

- Modell 1 - Dagens innretning i form av øremerket tilskudd fra Klima- og miljødepartementet
- Modell 2 - Dagens innretning i form av øremerket tilskudd fra Klima- og miljødepartementet, med aktuelle justeringer, spesielt økning i tilskuddet og ved tildeling som ivaretar ulik arbeidsbelastning/kompleksitet mellom fylkeskommuner og vannregionmyndigheter
- Modell 3 - Innlemming av finansiering gjennom det fylkeskommunale rammetilskuddet

### **Alle modellene har styrker og svakheter**

Det kan være vanskelig å se for seg justeringer som bidrar til å øke forutsigbarheten innenfor rammen av det systemet som er i dag (Modell 1) og Modell 2, der midler bevilges og føringer gis årlig i statsbudsjettet. Et alternativ for potensielt å øke forutsigbarheten er å innlemme tilskudd til vannforvaltning i rammetilskuddet. En styrke med dagens modell er at tilskuddsmidlene er øremerket vannforvaltningsoppgaver. Det sikrer at midlene går til innsats på dette området. Det samme vil gjelde om man legger til grunn Modell 2, mens Modell 3 ikke vil gi øremerking.

### **Konklusjon**

Kommunesektoren regionalt og lokalt får ikke dekket sitt arbeid med vannforvaltning etter vannforskriften fullt ut med de tilskuddene den får i dag. Det vil derfor være behov for en økning i totale tilskudd dersom arbeidet skal dekkes av statlige tilskudd. I tillegg til økning av tilskuddene, er sektoren opptatt av forutsigbarhet. Dette er særlig viktig for å styrke arbeidet i vannområdene ved å kunne ansette faste koordinatorer. Per i dag skilles det i hovedsak mellom tilskudd til de fylkeskommunene som er vannregionmyndigheter og de som ikke er det ved tildeling av tilskudd. De som er vannregionmyndigheter har flere koordinerende oppgaver og får derfor større tilskudd. Det kan imidlertid være flere forhold som har betydning for nødvendig arbeidsinnsats, som antall

vannområder, deltagelse i internasjonale vannområder og vannregioner, hvor krevende det er å nå målene om god miljøtilstand osv. Vi har ikke kartlagt alle disse forholdene i denne utredningen. Dette er et arbeid man bør jobbe videre med, med tanke på en fordeling av tilskuddene som i større grad tar hensyn til forskjeller i kompleksitet mellom regionene. Når det gjelder forutsigbarhet, ville den antagelig øke dersom tilskuddet ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunal sektor, mens ordninger som bevilges over statsbudsjettet har den fordel at øremerkingen sikrer at tilskuddene faktisk går til vannforvaltning. En slik øremerking er å foretrekke, sett fra vannforvaltningens ståsted.



## Summary and conclusions

*The total size of the government grant for water management on a regional and local level needs to be increased if it is meant to cover the actual costs incurred by the local government sector. In addition to increasing the size of the grant, it is important to ensure predictable funding that makes it possible to employ coordinators, especially on the local level, for more than one budget year at a time. Such an adjustment is important to ensure proper water management in accordance with the provisions of the Norwegian Water Regulation in the future. It should also be discussed whether the distribution of the grant should give more consideration to differences in the actual workload both regionally and locally, and if the organization of the grant scheme can be simplified.*

### **County municipalities and municipalities play a key role in the execution of the Water Management Regulation implementing the EU's Water Framework Directive in Norway**

The Water Regulation implements the EU's Water Framework Directive in Norway, and the general purpose of the regulation is to ensure that all groundwater, rivers, lakes and coastal waters achieve good ecological status by 2021. The objective of reaching good ecological status includes all factors that impact the aquatic environment, including all types of pollution and physical interventions.

County municipalities and municipalities play a key role in the practical administration of the Water Management Regulation. On a regional level, there are 11 Competent Authorities for River Basin Districts (RBDs) with associated District Water Boards. In each River Basin District, one county municipality has been designated as Competent Authority. The Competent Authority is responsible for coordinating the relevant parties to agree on a joint, legally binding management plan with a corresponding program of measures for each River Basin District.

On a local level, 105 sub-districts have been established, with associated sub-district water boards covering smaller geographical areas. The municipalities actively contribute to the work in the sub-districts and to the implementation of processes and measures in the individual municipality.

### **Objective of this study**

Up to now, there has been uncertainty with regards to the actual size of the administrative costs county municipalities and municipalities have for the work with the Water Regulation, and there are few available data on costs on the regional and local level. At the same time, several previous reports on the topic underline the need to allocate adequate resources to organizing the work in regional and local arenas to ensure satisfactory results.

The main purpose of this report is to chart what actual costs the Competent Authorities and other county municipalities have incurred in their work with the Water Regulation with regards to administration, coordination, process management and follow-up in the first plan period, and how much of this is covered by government grants. In addition, we map costs and government funding for administrative work on a municipal level for the Glomma RBD. We have also assessed how a new government funding scheme for the work with the Water Regulation should be organized to ensure adequate, long-term funding of water management work on the regional and local level. Our study concentrates exclusively on the administrative costs related to the implementation of water management in accordance with the Water Management Regulation.

### **Documentation of costs and government grants**

To document costs and government funding, we have used various information sources. Important sources are data from the Norwegian Environment Agency to provide an overview of relevant budget items and grants, a

survey sent to the contact persons for water management in each county municipality, supplemented by data from the accounts department in the respective county municipalities, and a survey to sub-district coordinators and officials in charge of water management in relevant municipalities in RBD Glomma, supplemented with accounting figures for the sub-districts. In combination, these sources provide a comprehensive picture of government funding and expenses for administrative work for the implementation of the Water Regulations regionally and locally.

### **Government grants for regional and local water management**

The Norwegian Environment Agency manages three grant schemes intended to help the local government sector and others to follow up the work on the Water Management Regulation which are relevant to this study. These are:

- I. *Grants for water management, planning and process work.* Those county municipalities that act as Competent Authorities are allocated more funding than the others as they have a coordinating role.
- II. *Contribution to co-funding agreements to ensure good organization and knowledge gathering in the sub-districts.* One example for this are cost sharing/co-financing agreements for coordinators in the sub-districts. The amount is supposed to be shared out across the whole River Basin District.
- III. *Grants for measures to improve the aquatic environment.*

The two first types of grants are allocated on a yearly basis through a letter of commitment to each county municipality. The third scheme is an application-based grant scheme where sub-districts, organizations, research institutions etc. can apply for funding. The first two schemes are most relevant for the purposes of our study, although funding from the last-mentioned scheme also may contribute to projects in the individual sub-districts.

The grants (type I and II) have increased somewhat during the first plan period, and in 2016, each Competent Authority received on average a total sum of NOK 2.5 million, while the other county municipalities each received an average amount of NOK 350 000. Of the NOK 2.5 million for the Competent Authorities, NOK 1.8 million were grants for co-financing agreements with municipalities and other actors in water management on the local level. In total, grants for planning and process work amounted to NOK 7.9 million, while the grants for co-financing came to NOK 22.6 million. In total, grants (of type I and II) were NOK 30.5 million.

### **The actual costs for regional and local water management are not fully covered by government grants for water management**

On average, the Competent Authorities spent over NOK 3 million on the administration of water management in 2016. Of this amount, approximately NOK 1.2 million was spent on personnel expenses in the River Basin District, NOK 240 000 on other administrative costs, and NOK 1.6 million on co-financing agreements mainly related to local projects/purposes.

For the other county municipalities, average administrative costs related to the Water Management Regulation were approximately NOK 1 million, of which NOK 700 000 went towards personnel costs, NOK 100 000 towards other administrative costs and an average of NOK 200 000 were passed on to local projects/purposes.

The numbers show that both the Competent Authorities and the other county municipalities have significantly higher costs for administration in accordance with the Water Regulation than what is covered by grants administered by the Norwegian Environment Agency.

Funding from the Norwegian Environment Agency targeted at co-financing for good organization (type II) mainly goes to those sub-districts that cross municipal borders. The municipalities themselves do not receive any regular grants to cover their costs for administration and process work related to the Water Regulation. Our mapping in Glomma RBD shows that the municipalities have average yearly costs of approximately NOK 450 000, consisting of personnel expenses, funding for the sub-districts and other administrative costs.

Grants transferred to the county municipalities when the responsibility for the River Basins were transferred to them in 2010, are not included in our calculations, because it is not certain these grants will be earmarked for water management in the coming period.

### **Higher or unchanged cost level expected regionally and locally**

A large majority of Competent Authorities, other county municipalities and municipalities expect a higher or unchanged cost level for the administration of the Water Regulation in the future, compared to the first plan period. One of the reasons why more funding is needed is that the involvement of both public and private actors in implementing the Water Management Regulation is considered very important, and it has not been possible to devote enough time to this task in the first plan period.

### **Costs and degree of cost coverage on the regional level**

Our mapping of costs shows that grants administered by the Norwegian Environment Agency for the work with water management in county municipalities and municipalities do not cover the actual costs related to the administration of the regulation. The main reason for this is that there are no direct grants for River Basin District and sub-district coordinators, but only for administrative work on a regional level and for co-funding agreements within the region. Independently of how these grants are organized (according to the current model or in potential alternative models for the future), the level of funding needs to rise if actual costs are to be covered in full.

We have not calculated the degree of cost coverage for the current level of grants and costs. Both grants and costs vary from year to year, and thus there will be yearly variations in the degree of cost coverage as well. In addition, some county municipalities are saving, for example in funds, to ensure that they will have money for the coming budget years, and part of the grants also go to local co-funding schemes where we do not have complete cost data for the whole country. This means that a calculation of the degree to which costs are covered based on these figures may well be misleading.

Based on our review of the results from our study, a minimum requirement for the county municipalities (including those who act as Competent Authorities) would be a yearly grant for the permanent positions that are required to solve the water management-related tasks on a regional level. The figures show that the county municipalities acting as Competent Authorities on average employ 1.3 full-time equivalents per year, while the other county municipalities employ 0.8 full-time equivalents. When we look at the relationship between full-time equivalents per River Basin District and the number of sub-districts the Competent Authority is responsible for, we see that the number of FTEs for water management in the county municipalities increases in step with the number of sub-districts. Resource use increases on average by 0.1 FTEs per additional sub-district. If the actual costs represent the real need, this must be compensated for if the actual costs of the River Basin Districts are to be covered.

### **Costs and degree of cost coverage on the local level**

The number of FTEs calculated for the local level in the section above does not include the costs of funding the sub-district coordinators. The idea is that these positions are to be financed in the form of a cost-sharing agreement between the grant the Norwegian Environment Agency allocates for such cost-sharing within water management, funding from the county municipality and the municipalities in the sub-district. Based on the total grant allocated for 2016, and assuming that each sub-district (approx. 100 in total) needs to employ one FTE for the role of sub-district coordinator at a yearly cost of NOK 900 000 (including social costs etc.), we can calculate the degree of cost coverage. The grant for cost-sharing agreements in 2016 was NOK 22.6 million, meaning that the average degree of cost coverage for all sub-districts is one quarter (i.e., 25 percent). If we assume that the need for sub-district coordinators is somewhat lower, i.e. one FTE per sub-district in half of the sub-districts and 0.5 FTEs in the remaining half, the corresponding cost and degree of cost coverage would be one third (33 percent).

### **Grants need to be increased if they are to cover the costs for regional and local water management**

At present, grants are not sufficient to cover actual costs. Based on the assumptions regarding the need for FTEs on the regional and local level described in the section above, in 2016 Environment Agency grants covered approximately two fifths (38 percent) of county municipalities' costs for FTEs and approximately a quarter to a third (25-33 percent) of the costs for sub-district coordinators, depending on assumptions about the number of coordinators needed.

Both our study and earlier reviews give reason to believe that a low degree of cost coverage has negative consequences for water management work. First of all, it means that fewer resources are used on water management than necessary to solve water management-related tasks in a satisfactory way. Secondly, the current model entails that sub-district coordinators are financed through cost-sharing agreements between the Norwegian Environment Agency, the county municipalities and the municipalities. This means that the sub-district coordinators are forced to spend some of their working time trying to arrange funding, at the expense of other, more target-oriented water management work.

### **Grants need to become more predictable**

At present, the total size of grants is determined on an annual basis in the National Budget. Although the trend in the first plan period has been for the Norwegian Environment Agency to continually increase the level of funding for water management in accordance with the Water Regulation, funding is perceived as unpredictable in the municipal sector both at the regional and local level. When the funding level varies from year to year, it is perceived as risky to hire people in permanent positions. This makes it difficult to get hold of the necessary personnel, and especially personnel with the necessary skills for coordinator tasks.

### **We have looked at three financing models:**

We have assessed three financing models, which we view as main models. There may be variations within the models, and it would be natural to make a further evaluation of these once a general decision has been made to progress with one or more of them. Another question is whether it is a given that the scheme must fully cover all costs for the work with the implementation of the Water Regulation, but here we have assumed this to be the case.

- Model 1 – continue funding in the current form of earmarked grants from the Ministry of Climate and Environment

- Model 2 – continue funding in the current form of earmarked grants from the Ministry of Climate and Environment, with relevant adjustments, especially an increase in the grant level and an allocation process that makes allowances for the difference in workload/complexity of work within county municipalities and Competent Authorities
- Model 3 – funding to be included into the block grant for county municipalities

### **All models have strengths and weaknesses**

It is difficult to envisage adjustments that will help to improve predictability within the framework of the current system (Model 1) and Model 2, where funding is appropriated and guidelines are provided on an annual basis through the National Budget. One alternative to (potentially) increase funding predictability would be to include grants for water management into the block grant for county municipalities. However, one strength of the current model is that funding is earmarked for water management activities. This ensures that funds are spent in this area. The same applies to Model 2, while Model 3 will not provide any earmarking.

### **Conclusion**

At present, the local government sector, both on a regional and local level, does not get full cost coverage for its work with water management according to the Water Regulation with the funding it receives. Therefore, it will be necessary to increase overall funding if the work with water management is to be fully funded by government grants. In addition to an increase in the grant level, predictability is an important concern for the sector. This is especially important with regards to strengthening the work in the sub-districts by making it possible to employ coordinators on a permanent basis. Currently, the main criterion determining the level of funding is whether a county municipality acts as a Competent Authority. County municipalities that are Competent Authorities have more coordination tasks to fulfill and thus receive higher allocations. There are, however, several other factors that influence the workload related to water management, such as the number of sub-districts, participation in international River Basin Districts and sub-districts, the amount of effort needed to achieve good ecological status etc. We have not looked at all of these factors in this study. This is work that should be continued to enable a future distribution of grants that makes more allowance for differences of complexity between regions. As far as predictability is concerned, this would probably increase if funding was incorporated into the block grant to the local government sector, while grants that are allocated through the National Budget have the advantage of ensuring that funding is actually used on water management. This type of earmarking is preferable, seen from the point of view of water management.

# 1. Bakgrunn og problemstillinger

## 1.1. Bakgrunn for prosjektet

### Vannforskriften implementerer EUs vanddirektiv i norsk lov

EUs vanddirektiv fra 2000 har som mål å sikre god økologisk tilstand for alt vann i EU-landene gjennom en helhetlig og økosystembasert vannforvaltning (EU 2000). Vanddirektivet ble formelt tatt inn i EØS-avtalen først i 2009, men Norge fulgte arbeidet i EU fra starten og gjennomførte en pilotfase i utvalgte nedbørfelt fra tidlig på 2000-tallet. Vanddirektivet ble implementert i norsk lov ved «forskrift om rammer for vannforvaltningen» - vanligvis kalt «vannforskriften», som ble vedtatt i 2006 og trådte i kraft i 2007<sup>1</sup> (forskrift 15.12.2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen)<sup>2</sup>. Vannforskriften er hjemlet i forurensningsloven, plan- og bygningsloven og vannressursloven. Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet forvalter forskriften i fellesskap.

Vannforskriften er et viktig lovmessig grep for å sikre god økologisk og kjemisk miljøtilstand i vassdrag, grunnvann og kystvann i Norge. Forvaltningen av vann skal være helhetlig fra fjell til fjord, samordnet på tvers av sektorer, kunnskapsbasert og tilrettelagt for bred medvirkning.

Det overordnede målet (paragraf 1) i vannforskriften er at alt grunnvann, elver, innsjøer og kystvann skal oppnå det som defineres som «god miljøtilstand» innen år 2021. Dette miljømålet inkluderer alt som påvirker vannmiljøet, inkludert alle typer forurensning og fysiske inngrep.

Norge har nesten 30 000 vannforekomster, inkludert nesten 20 000 elver og bekkefelt, mer enn 6 400 innsjøer, nærmere 3000 kyststrekninger og ca. 1400 grunnvannforekomster (Vann-Nett.no). Miljøtilstanden skal undersøkes i alle disse vannforekomstene, og det skal settes miljømål og gjennomføres tiltak for å nå god miljøtilstand i alle disse.

### Organisering av arbeidet med vannforvaltning etter vannforskriften

For å gjennomføre vannforvaltningsarbeidet er det lagt opp til en organisering fra nasjonalt til lokalt nivå. På nasjonalt nivå er det etablert to koordinerende grupper, nemlig departementsgruppen og direktoratsgruppen. I disse sitter henholdsvis departementer og direktorater som har viktige sektorinteresser knyttet til vann og vannforvaltning.

På regionalt nivå er det 11 vannregionmyndigheter med tilhørende vannregionutvalg (VRU). Det er 16 vannregioner i Norge, fordi tre svenske og en svensk-finsk vannregion krysser landegrensene inn i Norge, og vi har en stor finsk-norsk region i nord. Vi har imidlertid kun 11 vannregionmyndigheter fordi for eksempel vannregion Glomma har ansvar både for vannregion Glomma og norsk del av vannregion Västerhavet. Vi refererer derfor til at vi har 11 vannregionmyndigheter og vannregionutvalg. I vannregionutvalgene deltar representanter fra relevante myndigheter: kommuner, fylker og regionale statlige myndigheter (Fylkesmannen, Statens vegvesen, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet m.fl.) (Hanssen et al. 2016).

---

<sup>1</sup> <http://www.vannportalen.no/regelverk/vanddirektivet/>

<sup>2</sup> <http://www.vannportalen.no/regelverk/vannforskriften/>

På lokalt nivå er det etablert ca. 100 vannområder (VO), med tilhørende vannområdeutvalg (VOU), med representanter for de samme aktørgruppene, men for et mindre geografisk område (Hanssen et al. 2016).

Avgrensingen av vannregioner og vannområder tar utgangspunkt i nedbørfelt med tilhørende kystsone. De følger dermed ikke eksisterende politisk-administrative grenser som fylker og kommuner, men disse ligger likevel delvis til grunn. En fylkeskommune har fått ansvar som vannregionmyndighet i hver region, med ansvar for å koordinere partene til å enes om en felles juridisk bindende forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram for hver vannregion. Vannområdeutvalgene er viktige for å få til dette, for mye av forarbeidet skjer der. Kommunene har en sentral rolle både i vannregionutvalg og vannområdeutvalg. Det er imidlertid stor variasjon i kompleksiteten til hver vannregion, med tanke på hvor mange offentlige myndigheter som faller inn under hver vannregion (Hanssen et al. 2016), hvor mange vannområder som inngår og hvor krevende tiltak i ulike sektorer som er nødvendige for å nå god miljøtilstand i alle vannforekomster i vannregionen.

Vannforskriften implementerer EUs vanddirektiv i norsk rett, og skal sikre en helhetlig vannforvaltning av alt ferskvann, kystvann og grunnvann i Norge. Fylkeskommuner og kommuner er sentrale aktører i gjennomføringen. Tidligere prosjekter (se for eksempel Magnussen & Holen, 2011; Hanssen, et al., 2016) har pekt på at kommuner og fylkeskommuner er helt sentrale i planarbeid og gjennomføring for å sikre en helhetlig vannforvaltning og nå miljømålene som ligger i vannforskriften. Man har imidlertid begrenset kunnskap om de faktiske kostnadene for fylkeskommuner og kommuner til å gjennomføre disse oppgavene.

St.prp. 75 (2007-2008); omhandler vanddirektivet som en del av EØS-avtalen. I proposisjonen heter det at «*de økonomiske konsekvensene kan vanskelig forhåndsberegnes helt konkret*», og at anslagene for de økonomiske konsekvensene derfor må vurderes med jevne mellomrom og justeres over tid. Det heter også at forslag til konkrete tiltak og kostnader for statlige myndigheter vil bli lagt fram for Stortinget i de årlige statsbudsjettene. Ovennevnte Stortingsproposisjon omtaler at vannforskriften vil medføre betydelige kostnader til overvåking, og at nasjonale myndigheter vil ha finansierings- og gjennomføringsansvar for basisovervåkingen. Stortingsproposisjonen åpner også for at implementering av vannforskriften vil bety økte kostnader for vannregionmyndigheter og kommuner, men uten å tallfeste kostnadsanslag.

Gjennom et prosjekt gjennomført av By- og regionforskningsinstituttet (NIBR), Høyskolen i Oslo og Akershus (HiOA), Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og Miljødirektoratet, oppsummert i (Hanssen, et al., 2016) har man evaluert vannforvaltningen etter innføring av vannforskriften. Evalueringen reiser og besvarer flere spørsmål, men i denne sammenheng er det spesielt interessant at evalueringen understreker at «*funnene fra studiene våre styrker argumentet for at det må settes av tilstrekkelige ressurser for å organisere arbeidet på de regionale (vannregionnivået) og subregionale arenaene (vannområdenivået)*» (Hanssen et al. 2016, s. 16). Riksrevisjonens rapport om Klima- og miljødepartementets (KLD) arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene viser også at KLD og andre ansvarlige sektordepartement ikke har tilrettelagt godt nok for det regionale planarbeidet (Riksrevisjonen, 2016). De finner at viktige aktører ikke har deltatt i planarbeidet, og at det er vanskelig å samordne sektormyndighetenes virkemidler. De konkluderer med at dette svekker de regionale myndighetenes mulighet til å planlegge de mest effektive tiltakene, og hindrer derfor et optimalt nivå på vannforvaltningen regionalt.

I 2011 fikk Norsk Vann gjennomført et prosjekt for å estimere kostnader for kommunene ved implementering av vannforskriften (Magnussen og Holen 2011). Et hovedfunn var at kostnadsdata for gjennomføring av vannforskriften i svært liten grad forelå, og at det har vært gjort lite for å beregne administrative kostnader og kostnader ved tiltaksgjennomføring. Hoveddelen i Magnussen og Holens rapport gjaldt estimering av nødvendige tiltakskostnader innen kommunalt vann og avløp, men de innhentet også kostnadsestimater for overvåking, samt

planarbeid og administrasjon i vannområder og kommuner. Nå har imidlertid arbeidet med implementering av vannforskriften kommet adskillig lenger, og man har erfaringer fra gjennomføring av første planperiode (2011-2015), slik at det i større grad er mulig å beregne de faktiske kostnadene ved gjennomføring av vannforskriften.

Lederne for vannregionutvalgene har, gjennom sitt nettverksarbeid, i flere år påpekt manglende og uforutsigbar finansiering av vannforvaltningsarbeidet på bakgrunn av egen kunnskap, blant annet i brev til Klima- og miljødepartementet. Systematisk dokumentasjon av kostnader har imidlertid manglet. På denne bakgrunn ønsket KS å få gjennomført en utredning for å dokumentere vannregionmyndighetenes faktiske kostnader med innføring av vannforskriften.

## 1.2. Formål og problemstillinger, presiseringer, tillegg og avgrensinger

### Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er først og fremst å få dokumentert fylkeskommunenes faktiske kostnader med innføring av vannforskriften i vannregionene. Vi har også kartlagt kostnader med innføring av vannforskriften i en del kommuner og vannområder.

Det er et uttrykt ønske fra oppdragsgiver at dokumentasjonen skal bidra til å få på plass en langsiktig og reell finansiering av vannregionmyndighetens og vannområdemyndighetenes arbeid med vannforskriften.

Som oppdragstaker har vi fokus på å få fram dokumentasjon av faktiske kostnader, overføringer og aktuelle kriterier for valg av eventuelle endrede finansieringsordninger, og dette er innholdet i denne rapporten.

Følgende konkrete problemstillinger behandles:

- I. Hvilke faktiske kostnader har vannregionmyndighetene hatt i arbeidet med første planperiode i vannforskriften (administrasjon, koordinering, prosessledelse, planlegging og oppfølging)?
- II. I hvor stor grad har statlige myndigheter bidratt til å dekke disse faktiske ekstrakostnadene som følge av innføring av vannforskriften?
- III. For vannregion Glomma:
  - a) Hvilke faktiske kostnader har kommunene hatt?
  - b) I hvor stor grad har statlige myndigheter bidratt til å dekke kostnadene?
- IV. Hvordan kan en ny statlig finansieringsordning for arbeidet med vannforskriften sikre en langsiktig og reell finansiering av vannregionmyndighetenes vannforvaltningsarbeid?

### Presiseringer, tillegg og avgrensinger

Innledningsvis vil vi klargjøre følgende forhold:

- Vi ser kun på administrative kostnader ved gjennomføring av vannforvaltning etter vannforskriften. Vi inkluderer ikke kostnader til tiltak eller overvåking. Det kan være vanskelig å holde vannrette skott mellom hva som er administrative kostnader og hva som skal føres på andre kostnadsposter, spesielt ved innhenting av informasjon fra fylkeskommuner og kommuner, og vi må ha dette i mente ved tolkning av kostnadstall og dermed også dekningsgrad.
- Vi har tatt utgangspunkt i kostnader og tilskudd i første planperiode, det vil si perioden 2010-2015. Vi har innhentet kostnadstall og tilskuddstall for hvert år i perioden i den grad det har vært mulig. Det er ikke nødvendigvis slik at kostnader i første planperiode sier hva kostnadene vil være i neste planperiode.



Dette må man ha i mente, spesielt ved vurdering av finansieringsordninger som skal gjelde i neste planperiode.

- I rapporten ser vi på kostnader for alle fylkeskommuner, og ikke bare de elleve vannregionmyndighetene. Dette omtales i denne rapporten som vannforvaltning på regionalt nivå.
- Vi har ikke inkludert Fylkesmannens kostnader i vår oversikt, fordi Fylkesmannen er en del av statlig myndighet på regionalt nivå. Det er imidlertid viktig å være klar over at Fylkesmannen har ansvar for å kvalitetssikre kunnskapsgrunnlaget til de regionale planene og ansvar for å legge dette kunnskapsgrunnlaget inn i den nasjonale kunnskapsdatabasen Vann-Nett. Dermed har Fylkesmannen betydelige ressursbehov knyttet til å ivareta disse oppgavene. Fylkeskommunene er derfor avhengig av at Fylkesmannen får og prioriterer tilstrekkelig med ressurser til kvalitetssikring av kunnskapsgrunnlaget som de regionale planene baseres på.
- Som et lite tillegg i prosjektet, har vi innhentet informasjon fra ca. 15 kommuner, samt en del vannområder i vannregion Glomma. Dette omtales i denne rapporten som vannforvaltning på lokalt nivå. Denne informasjonen benyttes til å si noe om hvilke faktiske kostnader (disse) kommunene har hatt og i hvilken grad statlige myndigheter har bidratt til å dekke (disse) kostnadene. Det må understrekes at vi har informasjon kun fra en liten andel av landets kommuner og bare i én vannregion. Resultatene for kommuner og vannområder bygger derfor på et mye mindre omfattende datagrunnlag enn for vannregioner/fylkeskommuner. Vannregion Glomma er blant de vannregionene som har gjort den største innsatsen for vannforvaltning etter vannforskriften så langt. Kostnadstallene for innsats i vannregion Glomma kan derfor trolig ses som en god illustrasjon på kostnadsnivået slik det er når oppgavene etter vannforskriften blir utført i henhold til målsettingen, selv om vi også må huske at vannregion Glomma er en av de største og mest komplekse vannregionene, som omfatter mange fylker, fylkeskommuner, kommuner og vannområder.
- I forbindelse med forvaltningsreformen da oppgaver knyttet til vannforskriften ble flyttet fra Fylkesmannen til fylkeskommunen i 2010, ble det tilført midler til fylkeskommunene, blant annet knyttet til vannforvaltningsarbeid, innlandsfiske, viltforvaltning (samt samferdsel m.v.) Det heter om dette i St.prp.1S for budsjettåret 2010 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet at «som varslet i kommuneproposisjonen 2010 vil enkelte områder og oppgaver **inntil videre** (vår utheving) bli finansiert gjennom øremerkede tilskudd». Vi har ikke inkludert disse tilførte midlene i beregningene i rapporten, for med tanke på fremtidig finansiering, er det ikke gitt at disse midlene vil være øremerket til vannforvaltning etter vannforskriften.
- 5. oktober 2017 sendte Klima- og miljødepartementet på høring et forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven. Det foreslås blant annet at vannforvaltningsplaner ikke lenger skal vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven. En slik frakobling fra plan- og bygningsloven medfører at de fylkeskommunene som i dag er vannregionmyndigheter, ikke lenger skal ha noen formell rolle i arbeidet. Det foreslås at utvalgte fylkesmenn får ansvaret for å koordinere det forberedende regionale arbeidet, mens Miljødirektoratet i samråd med øvrige berørte direktorater utarbeider og sørger for høring av vannforvaltningsplaner og gir tilråding til Klima- og miljødepartementet ([www.regjeringen.no/no/aktuelt/ending-i-vannforskrift-horing/id2573678](http://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ending-i-vannforskrift-horing/id2573678)). Dette høringsforslaget kom etter at prosjektet ble avsluttet, og er ikke vurdert i rapporten.

### 1.3. Tidligere vurderinger av vannforvaltning på regionalt og lokalt nivå – betydning og kostnader

To tidligere utredninger har omhandlet henholdsvis betydningen av vannforvaltningsarbeidet på regionalt og lokalt nivå for å oppnå målene med vannforskriften (Hanssen et al. 2016) og estimert kostnader på regionalt og lokalt nivå (Magnussen og Holen 2011).

I «Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv» (Hanssen et al. 2016) presenteres resultater fra et forskningsprosjekt som søkte dypere innsikt i hvordan samspeillet mellom systemet med tradisjonelle sektormyndigheter og administrative nivåer, og de økosystembaserte forvaltningsnivåene i vannforvaltningsarbeidet har fungert. Rapporten understreker at det å ha gode koordinatore av vannregioner og vannområder er viktig for resultatet av arbeidet. De skriver videre at samordningen ex ante ikke har vært god nok, fordi viktige virkemiddelaktører ikke i tilstrekkelig grad har vært med i planarbeidet. Dette gjelder særlig statlige aktører, både direktorater, og regionale statlige myndigheter, manglende deltakelse har igjen gått ut over kunnskapsgrunnlaget, og svekket muligheten for regional samordning og regionalt tilpassede tiltak (Hanssen et al., s. 15). Et annet funn er at få opplever at arbeidet er lokalpolitisk forankret. Bare en tredjedel rapporterte dette i 2013 og i 2015 var tallet lavere. Tallene for fylkesnivå er høyere, 46 prosent for begge år. Disse funnene tyder på at vannforvaltningsprosessen ikke i tilstrekkelig grad har klart å involvere lokalpolitikken, og at man i neste planperiode bør arbeide mer systematisk med dette. Studiene indikerer at det er en sammenheng mellom lokal og regional politisk forankring og integrering av vannforskriftens miljømål (Hanssen et al. 2016, s. 16-17).

De understreker også at for å sikre at kommunene får eierskap til målene i vannforvaltningen er det viktig at de trekkes inn i vannforvaltningsarbeidet i større grad enn de har blitt. Vannområdene, med vannområdeutvalgene, antas å være en arena som er hensiktsmessig for erfaringsdeling, kunnskapsdeling og utvikling av felles forståelse – samt å komme til enighet om tiltak (Hanssen et al. 2016., s. 18).

I «Vannforskriftens økonomiske konsekvenser for kommunesektoren og avløpsanleggene» (Magnussen og Holen 2011) som ble utarbeidet for Norsk Vann, var hovedmålet å fremskaffe oversikt over ressursbruk i kommuner og spesielt avløpssektoren. Hovedfokus var på tiltakskostnader, men det ble også innhentet informasjon om behov for ressurser til henholdsvis overvåking og administrativt arbeid i kommuner og vannområder.

Behovet for en dedikert koordinator på vannområdenivå for gjennomføring av arbeid etter vannforskriften lokalt, trekkes fram i rapporten som nødvendig for et arbeid som skal foregå på tvers av eksisterende administrative grenser, sektormyndigheter og forvaltningsnivåer.

Magnussen og Holen (2011) viser et regneeksempel fra Oppegård kommune med en årlig kostnad til planarbeid tilknyttet vannforskriften på mellom 47 000 og 93 000 kroner per år i kommunen. De beregner at dette vil gi en årlig kostnader på mellom 20 og 40 millioner kroner knyttet til kommunenes planarbeid i forbindelse med vannforskriften hvis man antar tilsvarende kostnader i landets øvrige kommuner. Det presiseres at dette er kostnader tilknyttet arbeid i regi av vannområdet, men som utføres i de respektive kommunene og kommer i tillegg til arbeidet som en koordinator på vannområdenivå vil utføre» (Magnussen og Holen 2011; s. 6).

Magnussen og Holen (2011) har også forslag til incentiver, herunder for administrativt arbeid etter vannforskriften på lokalt nivå, der heter det: «Omtrent halvparten av vannområdene vil ha behov for en koordinator i hel stilling og resten i en halv stilling. Disse har ansvar for kommunenes felles prosess og fremdrift. Det foreslås å etablere en statlig støtteordning som delfinansierer en stilling som koordinator i hvert vannområde.

*Som et minstemål kan man tenke seg en slik delfinansiering fram til 2021, som er en viktig milepæl i vannforskriftarbeidet.»*

Videre foreslår de at en statlig støtteordning til utarbeidelse av kommunale hovedplaner for vannmiljø kan være et effektivt incitament til tverrsektoriell planlegging, i tråd med intensjonene i vannforskriften. (Magnussen og Holen 2011, s. 7).

#### **1.4. Disposisjon av rapporten**

Vi starter i kapittel 2 med en kort gjennomgang av vannforskriften med vekt på hva den betyr for henholdsvis vannregionenes/fylkeskommunenes og vannområdenes/kommunenes oppgaver og dermed kostnader. I kapittel 3 beskriver vi kort metoden som er brukt for innsamling av informasjon om kostnader og tilskudd, mens en mer utfyllende beskrivelse av innsamling og bearbeiding av data er gitt i vedlegg. I kapittel 4 gis en oversikt over tilskudd og kostnader på regionalt nivå og på lokalt nivå i vannregion Glomma. Dette gir bakgrunn for å vurdere dekningsgrad og mulig fremtidig finansiering av kommunesektorens vannforvaltningsoppgaver, som er tema for kapittel 5. Sammendrag og konklusjoner er presentert innledningsvis i rapporten.

## 2. Vannforskriften og vannforvaltningsoppgaver regionalt og lokalt

Vannforskriften er oppfølgingen av EUs vanndirektiv i Norge. Formålet er at alt vann, inkludert grunnvann, ferskvann og kystvann, skal oppnå god miljøtilstand. Arbeidet med vannforskriften er organisert fra nasjonalt via regionalt til lokalt nivå. På regionalt nivå er 11 fylkeskommuner utnevnt til vannregionmyndigheter, som har ansvar for arbeidet med vannforskriften regionalt, men alle fylkeskommuner har viktige oppgaver på regionalt nivå. Hver vannregion er inndelt i et antall vannområder, som er sentrale i gjennomføring på lokalt nivå og der kommunene inngår som viktige parter.

### 2.1. Vannforskriften – kort om innhold og organisering av arbeidet

#### Vannforskriften implementerer EUs vanndirektiv i norsk lov

EUs vanndirektiv fra 2000 har som mål å sikre god økologisk tilstand for alt vann i EU-landene gjennom en helhetlig og økosystembasert vannforvaltning (EU 2000). Vanndirektivet ble formelt tatt inn i EØS-avtalen først i 2009, men Norge fulgte arbeidet i EU fra starten og gjennomførte en pilotfase i utvalgte nedbørfelt fra tidlig på 2000-tallet. Vanndirektivet ble implementert i norsk lov ved «forskrift om rammer for vannforvaltningen» - vanligvis kalt «vannforskriften», som ble vedtatt i 2006 og trådte i kraft i 2007<sup>3</sup> (forskrift 15.12.2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen)<sup>4</sup>. Vannforskriften er hjemlet i forurensningsloven, plan- og bygningsloven og vannressursloven. Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet forvalter forskriften i fellesskap.

Vannforskriften er et viktig lovmessig grep for å sikre god økologisk og kjemisk miljøtilstand i vassdrag, grunnvann og kystvann i Norge. Forvaltningen av vann skal være helhetlig fra fjell til fjord, samordnet på tvers av sektorer, kunnskapsbasert og tilrettelagt for bred medvirkning.

Det overordnede målet (paragraf 1) i vannforskriften er at alt grunnvann, elver, innsjøer og kystvann skal oppnå det som defineres som «god miljøtilstand» innen år 2021. Dette miljømålet inkluderer alt som påvirker vannmiljøet, inkludert alle typer forurensning og fysiske inngrep.

Norge har nesten 30 000 vannforekomster, inkludert nesten 20 000 elver og bekkefelt, mer enn 6 400 innsjøer, nærmere 3000 kyststrekninger og ca. 1400 grunnvannforekomster (vann-nett.no). Miljøtilstanden skal undersøkes i alle disse vannforekomstene, og det skal settes miljømål og gjennomføres tiltak for å nå god miljøtilstand i alle disse.

#### Organisering av arbeidet med vannforvaltning etter vannforskriften

For å gjennomføre vannforvaltningsarbeidet er det lagt opp til en organisering fra nasjonalt til lokalt nivå, som illustrert i figur 2-1. På nasjonalt nivå er det etablert to koordinerende grupper, nemlig departementsgruppen og direktoratsgruppen. I disse sitter henholdsvis departementer og direktorater som har viktige sektorinteresser knyttet til vann og vannforvaltning.

---

<sup>3</sup> <http://www.vannportalen.no/regelverk/vanndirektivet/>

<sup>4</sup> <http://www.vannportalen.no/regelverk/vannforskriften/>

Figur 2-1 Oversikt over organisering av arbeidet med vannforvaltning

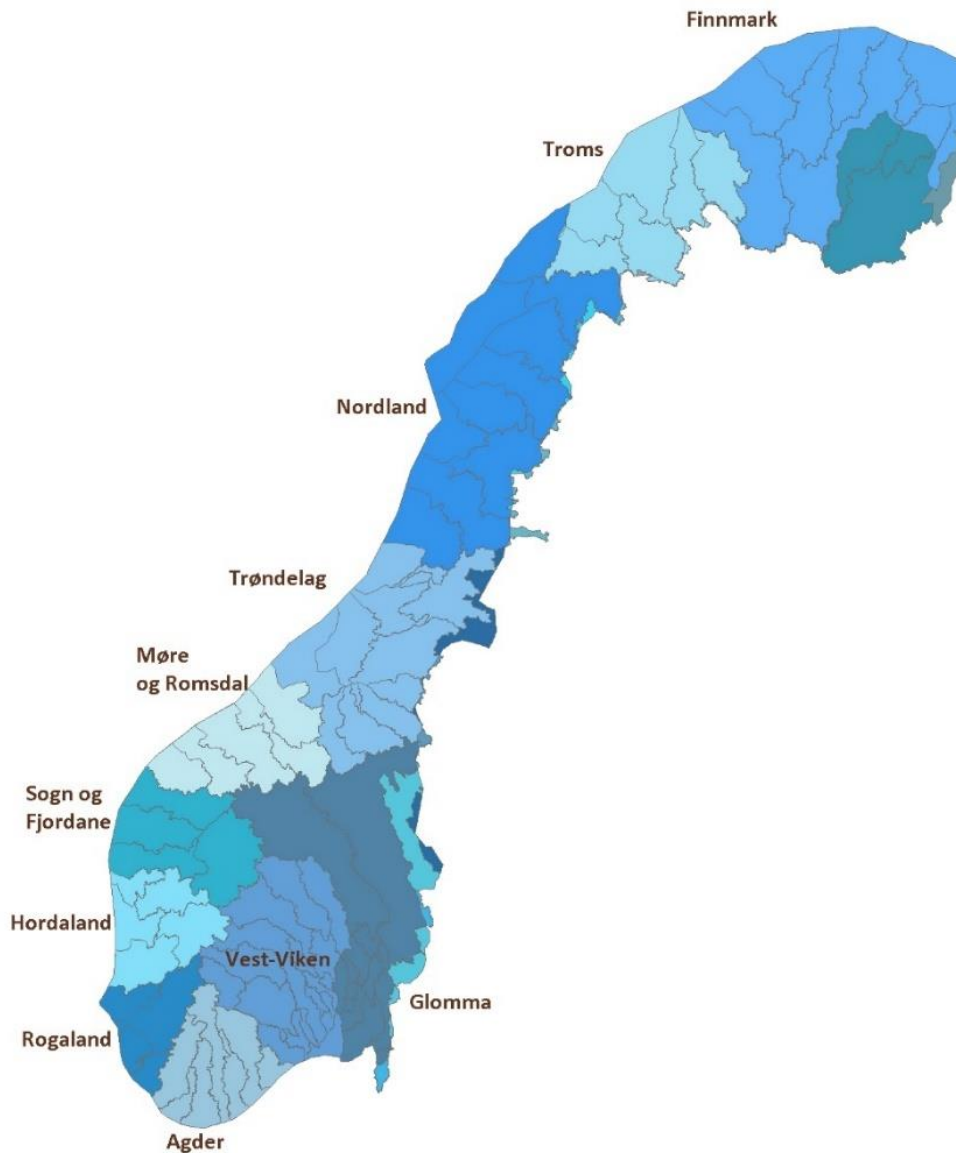


På regionalt nivå er det 11 vannregionmyndigheter med tilhørende vannregionutvalg (VRU). Det er 16 vannregioner i Norge fordi tre svenske og en svensk-finsk vannregion krysser landegrensene inn i Norge, og vi har en stor finsk-norsk region i nord. Vi har imidlertid kun 11 vannregionmyndigheter fordi for eksempel vannregion Glomma har ansvar både for vannregion Glomma og norsk del av vannregion Västerhavet. Vi refererer derfor til at vi har 11 vannregionmyndigheter og vannregionutvalg. I vannregionutvalgene deltar representanter fra relevante myndigheter: kommuner, fylker og regionale statlige myndigheter (Fylkesmannen, Statens vegvesen, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet m.fl.) (Hanssen et al. 2016).

På lokalt nivå er det etablert ca. 100 vannområder (VO), med tilhørende vannområdeutvalg (VOU), med representanter for de samme aktørgruppene, men for et mindre geografisk område (Hanssen et al. 2016).

Oversikt over vannregioner med tilhørende vannområder i Norge per august 2017, er vist i figur 2-2. De 11 vannregionene er vist med ulike farger og navngitt. Innen hver vannregion er det et antall vannområder. Grensene mellom vannområdene er også vist i figuren.

Figur 2-2 Oversikt over vannregioner i Norge. Grensene mellom vannområdene i hver region fremgår også. Kilde: [www.vannportalen.no](http://www.vannportalen.no). (1.08.2017)



Avgrensingen av vannregioner og vannområder tar utgangspunkt i nedbørfelt med tilhørende kystsoner. De følger dermed ikke eksisterende politisk-administrative grenser som fylkeskommuner og kommuner, men disse ligger likevel delvis til grunn. Én fylkeskommune har fått ansvar som vannregionmyndighet i hver region, med ansvar for å koordinere arbeidet med en felles juridisk bindende forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram for hver vannregion. Vannområdeutvalgene er viktige for å få til dette, for mye av forarbeidet skjer der. Kommunene har en sentral rolle både i vannregionutvalg og vannområdeutvalg. Det er imidlertid stor variasjon i kompleksiteten til hver vannregion, med tanke på hvor mange offentlige myndigheter som faller inn under hver vannregion (Hanssen et al. 2016), hvor mange vannområder som inngår og hvor krevende tiltak i ulike sektorer som er nødvendige for å nå god miljøtilstand i alle vannforekomster i vannregionen.

Med tanke på kostnader for ulike vannregionmyndigheter er det rimelig å anta at de som har «komplekse» vannregioner og/eller vannområder, vil ha høyere kostnader og dermed større behov for finansiering enn de som er «enklere». I tabell 2-1 har vi derfor tatt med en oversiktstabell fra Hanssen et al. (2016) som deler inn vannregionmyndighetene etter kompleksiteten i oppgavene. Vi har valgt å gjengi tabellen slik den er vist i

Hanssen et al., i og med at det er de som har gjort totalvurderingen av kompleksiteten til de ulike vannregionene. Men vi ser at det kan være flere forhold som kan påvirke kompleksitet, for eksempel at vannregionene inngår i en internasjonal vannregion. I Finnmark har man for eksempel felles vannområder med Finland og Russland, noe som øker kompleksiteten.

Tabell 2-1 Oversikt over kompleksiteten i oppgaven til de 11 vannregionmyndighetene i Norge i henhold til Hanssen et al. (2016), tabell 4:1. Kilde: Hanssen et al. 2016).

<i>Minst kompleks</i>		<i>Medium kompleks</i>		<i>Mest kompleks</i>	
<b>VRM Hordaland (5 VO)</b>	1 fylkeskommune 1 fylkesmann 33 kommuner 7 regionale statlige myndigheter <sup>13</sup>	<b>VRM Agder (7 VO)</b>	2 fylkeskommuner (+ 2), 2 (+1) fylkesmenn 45 kommuner 8 regionale statlige myndigheter	<b>VRM Vest-Viken (18 VO)</b>	7 (+1) fylkeskommuner 4 fylkesmenn 75 kommuner 6 regionale statlige myndigheter
<b>VRM Nordland (10 VO)</b>	1 fylkeskommune 1 fylkesmann 44 kommuner 11 regionale statlige myndigheter	<b>VRM Trøndelag (12 VO)</b>	2 fylkeskommuner (+3) 2 fylkesmenn (+3) 48 kommuner 9 regionale statlige myndigheter	<b>VRM Glomma (15 VO)<sup>14</sup></b>	7 fylkeskommuner 101 kommuner 5 fylkesmenn 6 regionale statlige myndigheter
<b>VRM Sogn og Fjordane (4 VO)</b>	1 fylkeskommune 1 (+4) fylkesmann 26 kommuner 5 regionale statlige myndigheter				
<b>VRM Rogaland (4 VO)</b>	1 fylkeskommune 1 fylkesmann 26 (6) kommuner 6 regionale statlige myndigheter				
<b>VRM Møre og Romsdal (5 VO)</b>	1 fylkeskommune 1 fylkesmann, 36 kommuner 6 regionale statlige myndigheter				
<b>VRM Troms (6 VO)</b>	1 fylkeskommune 1 fylkesmann 25 kommuner 6 regionale statlige myndigheter				
<b>VRM Finnmark (10 VO)</b>	1 fylkeskommune 1 fylkesmann, 19 kommuner 5 regionale statlige myndigheter				

\*Antall vannområder i tabellen blir totalt 96, mens det offisielle tallet er 105. I tillegg til vannområdene i tabellen finnes det også internasjonale vannområder som ikke inngår i tabellen over.

\*\* Der hvor det er benyttet (+2) eller et annet tall bak kommuner eller fylker, så betyr dette antall kommuner eller fylker som har mindre arealer innenfor vannregionen.

## 2.2. Arbeid med oppfølging av vannforskriften på regionalt og lokalt nivå

Vi vil kalle det som skjer i vannregioner (vannregionmyndigheter/fylkeskommuner) for *regionalt nivå*, mens det som skjer i vannområder og kommuner kalles for *lokalt nivå*.

Vannforskriften krever at hver vannregion kartlegger, overvåker og vurderer tilstanden i hver enkelt vannforekomst. På grunnlag av dette har vannregionene utarbeidet en forvaltningsplan for sin vannregion og underliggende vannområder, med tilhørende tiltaksprogram for å oppnå målene.

Arbeidet med regionale planprosesser etter vannforskriften følger prinsippene og kravene i plan- og bygningsloven (Miljødirektoratet 2013), og vannregionmyndigheten er ansvarlig for koordinering og at man kommer fram til en juridisk bindende plan i regionene.

Opgavene i vannforskriften følger seksårsrykluser, og første planperiode (seksårsryklus) var fra 2010-2015. Det settes miljømål for hver vannforekomst, som i prinsippet skal nås i løpet av seksårsperioden. Det generelle målet er at alle vannforekomster skal opprettholde eller oppnå minst god miljøtilstand (kjemisk og økologisk tilstand), som defineres nærmere ut fra visse kriterier som er fastsatt på nasjonalt nivå. I utgangspunktet skal alle vannforekomster nå målet om god miljøtilstand, men det kan søkes om midlertidig utsettelse dersom det tar lenger tid enn seksårsperioden å nå målet. Det kan også søkes om varig unntak fra målet om god miljøtilstand, dersom det er forbundet med «uforholdsmessige kostnader» for samfunnet å nå målet. Dette er spesielt relevant for det som kalles «sterkt modifiserte vannforekomster» («Heavily Modified Water Bodies» - HMWB). Dette kan for eksempel gjelde vassdrag som er utbygd for vannkraftformål<sup>5</sup>.

### **Planhjul for vannforvaltning etter vannforskriften**

I hver seksårsryklus skal det gjennomføres en rekke oppgaver på regionalt og lokalt nivå, som er listet opp nedenfor. Disse oppgavene kan fremstilles som et planhjul, som illustrert i figur 2-3.

- Utarbeide planprogram – det vil si fastsette hva som skal gjøres i perioden
- Fastsette miljøtilstand og gjøre risikovurdering, herunder karakterisering og tilstandsvurdering
- Utarbeide omforent oversikt over hva som er de vesentlige vannforvaltningsspørsmål i regionen i perioden
- Utarbeide tiltaksanalyse og tiltaksprogram – det vil si utrede hvilke tiltak som er nødvendig å gjennomføre for å nå målene, med utgangspunkt i dagens tilstand, og hvordan målene kan nås på en kostnadseffektiv måte
- Utarbeide forvaltningsplaner på regionnivå
- Gjennomføre tiltak som er fastsatt
- Overvåking (skjer i hele perioden)

For å gjennomføre oppgavene som inngår i planhjulet, utføres en rekke administrative oppgaver, som:

- *Administrasjon* – av vannregionen og vannområdene og oppfølging av samarbeid med myndigheter på ulike nivåer
- *Koordinering* – blant annet av arbeidet i vannområdene, inkludert koordinering av ulike sektorer, med statlige myndigheter (inkludert Fylkesmannen), og i de tilfeller flere fylkeskommuner inngår i vannregionene, mellom flere fylkeskommuner
- *Prosessledning* – blant annet av arbeidet med forvaltningsplan, tiltaksanalyser, høringer, brukermedvirkninger, etc. og bistand til tilsvarende i vannområdene
- *Planlegging* – blant annet av arbeidet med forvaltningsplaner, tiltaksanalyser, osv.
- *Oppfølging* – blant annet sørge for oppfølging av forvaltningsplaner mv.

---

<sup>5</sup> <http://www.vannportalen.no/regelverk/vannforskriften/>



- *Kunnskapsoppbygging* - inkludert opplæring, utarbeidelse av maler, veiledninger, deltagelse i statlige initiativ og oppbygging på lokalt nivå i kommunal sektor og blant frivillige organisasjoner. Blant annet har flere vannregioner fått utarbeidet veiledningsmateriell og gjennomført analyser av kostnadseffektive tiltak i ulike sektorer, gjennomført kurs og seminarer for vannområder, kommuner osv.
- *Innlegging av ny kunnskap (Fylkesmannen) og oppdatering av tiltaksgjennomføring (fylkeskommunen)* i den nasjonale kunnskaps- og rapporteringsdatabasen, Vann-Nett.

Figur 2-3 Planhjul for arbeid med vannforskriften. Kilde: Hanssen et al. (2016), figur 5.1



### Oppgaver for vannområdene

Arbeidet i vannområdene er organisert på litt ulike måter, men det vanligste er at kommunene i vannområdet ansetter en felles koordinator med ansvar for å drive og samordne arbeidet med vannforskriften i deres område. Kommunene har hovedansvaret for vannforvaltningen lokalt, og skal sikre medvirkning fra innbyggerne. I tillegg skal kommunene sørge for innsamling av kunnskap og informasjon om vannmiljøet i sin kommune. De må også sørge for at ulike sektorer samarbeider for best mulig vannmiljø, og er ansvarlig for å gjennomføre mange av de nødvendige tiltakene for å oppnå et godt vannmiljø i alle vannforekomster<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> <http://www.vannsidene.no/vannomrader>

## 3. Dokumentasjon av kostnader og tilskudd

I innsamlingen av data har vi benyttet oss av flere informasjonskilder: Tall fra Miljødirektoratet over tilskudd til regionale og lokale formål, resultater fra spørreundersøkelse blant fylkeskommuner og utvalgte kommuner, regnskapstall fra fylkeskommunene, kommunene og vannområdekoordinatorene, samt supplerende telefonsamtaler og maildialog. Disse informasjonskildene har til sammen gitt oss et dekkende bilde av tilskudd og administrative kostnader knyttet til fylkeskommunenes og kommunenes administrative arbeid med vannforskriften.

I dette kapittelet beskrives helt kort hvordan og fra hvem vi har samlet inn data for henholdsvis tilskudd og kostnader på regionalt og lokalt nivå. I vedlegg 1 gis en mer utfyllende beskrivelse av fremgangsmåten for datainnhenting.

### 3.1. Dokumentasjon av tilskudd til vannforvaltning på regionalt og lokalt nivå

Data for tilskudd til regionalt og lokalt nivå er i all hovedsak hentet inn via tall fra Miljødirektoratet. I tillegg har vi samlet inn informasjon om øvrige tilskudd via spørreskjemaer til regionalt og lokalt nivå.

#### Tilskudd fra Miljødirektoratet til regionalt nivå

Hoveddelen av statlige tilskudd til vannforvaltning på regionalt nivå fordeles via Miljødirektoratet. Vi har fått tilsagnsbrev som sendes til alle fylkeskommuner hvert år med tilsagn for gjeldende budsjettår. For oversikt for perioden 2012 til 2016 har vi fått oversikt over tilskudd til alle fylkeskommuner fra Miljødirektoratet (pers. medd., juni 2017).

Vi har også hentet inn tall for øvrige tilskudd til regionalt nivå fra andre aktører via spørreundersøkelsen til regionalt nivå. Spørreundersøkelsen beskrives mer i detalj i avsnitt 3.2.

#### Tilskudd til vannforvaltning på lokalt nivå i vannregion Glomma

Vannområdene får tilskudd via vannregionenes tilskudd fra Miljødirektoratet. Oversikt over disse tilskuddene er innhentet fra Miljødirektoratet (se over).

Fra årsrapporter for ulike vannområder i vannregion Glomma (se vedlegg 2 for oversikt over alle vannområder i vannregionen), har vi en samlet oversikt over de totale bidragene til vannområdene PURA, Huvo og Øyeren, inkludert fylkeskommunenes og Fylkesmannens bidrag. I tillegg har vi fått oversikt over kommunenes totale innbetalinger til vannområdene Glomma, Glomma Sør, Mjøsa og Morsa. Vi har også tall for enkelte kommuners innbetalinger til de tre vannområdene, Enningdalsvassdraget, Haldenvassdraget og Leira-Nitelva, som er hentet inn via spørreundersøkelser til utvalgte kommuner. For vannområdene Indre Oslofjord Vest og Oslo har vi ikke tall for kommunenes innbetalinger.

Vi har vært i kontakt med flere av kommunene via telefon og mail for å oppklare uklarheter og utdype svarene i spørreundersøkelsen.

## 3.2. Dokumentasjon av kostnader til vannforvaltning på regionalt og lokalt nivå

### Regionalt nivå

For å få kunnskap om kostnadene på regionalt nivå, ble det benyttet flere metoder, som samlet skulle gi oss best mulig oversikt over faktiske kostnader i perioden.

#### *Regnskapsdata*

På regionalt nivå samlet vi inn regnskapstall for fylkeskommunenes kostnader relatert til vannforvaltning. Vi henvendte oss til regnskapsavdelingene i alle landets fylkeskommuner, og fikk svar fra elleve. Disse regnskapstallene kom imidlertid på ulikt format på grunn av noe ulike rutiner i ulike fylkeskommuner, og det var til dels vanskelig å skille ut hvilke kostnadsposter som gjaldt de kostnadene vi ønsket å kartlegge. Regnskapstallene er brukt som grunnlag for og sammenligning med tall fremkommet fra øvrig datainnhenting.

#### *Spørreundersøkelse*

I tillegg utarbeidet vi en spørreundersøkelse, som vi sendte ut til alle landets fylkeskommuner. Spørreundersøkelsen ble tilpasset hver fylkeskommune, blant annet avhengig av om det er vannregionmyndighet eller ikke. 17 av fylkeskommunene besvarte spørreskjemaet, herunder ti av totalt elleve vannregionmyndigheter<sup>7</sup>. Det vil si at vi har et ganske dekkende og representativ utvalg på regionalt nivå.

Spørreundersøkelsen er delt inn i tre deler:

1. Årsverk og kostnader knyttet til vannforvaltningen.
2. Tilskudd til vannforvaltningsarbeidet.
3. Innspill til ny finansieringsordning.

Spørreskjemaene ble kvalitetssikret av fagpersoner i fylkeskommuner og kommuner. Spørreskjemaet som ble sendt til fylkeskommunene, er vist i vedlegg 3.

#### *Oppfølgende telefonsamtaler*

For å kvalitetssikre tallene vi samlet inn gjennom regnskapsdata og spørreundersøkelser, har vi hatt telefonkontakt med flere av personene i fylkeskommunene. Dette ble gjort for å få mer utfyllende informasjon der det var nødvendig, kvalitetssikre hva respondentene inkluderte i tallene etc.

### Lokalt nivå

For å samle inn informasjon om kostnader på lokalt nivå har vi i basert oss på tre informasjonskilder:

- Spørreskjema tilpasset kommuner
- Regnskapstall for kommunenes innbetalinger til vannområdene (hentet fra vannområdekoordinatorer)
- Oppfølgende telefonsamtaler der det var nødvendig.

---

<sup>7</sup> Noen av fylkeskommunene svarte ikke på alle spørsmålene i spørreskjemaet. Dette gjelder imidlertid kun noen få fylkeskommuner, og for noen få spørsmål.

### *Spørreskjema til kommuner*

Spørreskjema ble sendt til 36 kommuner i vannregion Glomma. Dette ble sendt til kommuner i de ulike vannområdene i vannregion Glomma, basert på anbefalingene fra kontaktpersonene i vannområdene som beskrevet over. Totalt fikk vi svar på spørreundersøkelsen fra 14 kommuner i ulike vannområder (se oversikt i vedlegg 1).

Spørreskjema til kommunene var i stor grad bygd opp på samme måte som for fylkeskommunene/vannregionmyndighetene, og var delt inn i samme tre deler. Spørreskjemaet som ble sendt til kommuner i vannregion Glomma, er vist i vedlegg 4.

### *Regnskapstall for kommunenes innbetaling til vannområdene*

I tillegg til informasjon fra spørreskjemaene, har vi hentet inn tall for hvor mye kommunene har betalt inn til drift av vannområdene per år. Totalt fikk vi oversikt over kommunale innbetalinger for 72 av totalt 101 kommuner i vannregionen, som dekker 10 av 12 vannområder i vannregion Glomma<sup>8</sup>. For seks av vannområdene har vi fullstendig oversikt over alle kommunale innbetalingene for ett eller flere år i perioden 2010 til 2016.

### *Oppfølgende telefon- og mailsamtaler*

For å kvalitetssikre tallene, har vi også hatt telefonkontakt med administrasjonen i flere av kommunene. Dette har vært for å avklare usikkerheter om hva tallene inkluderer, dobbeltsjekke at riktig tall er oppgitt og for å nyansere og utdype svarene i spørreundersøkelsen.

### *Informasjon om kostnader i vannområder*

I tillegg har vi innhentet informasjon fra vannområder i vannregion Glomma om hvilke kostnader de har, og hvordan kostnadene dekkes inn. Informasjon er innhentet for vannområder PURA, Huvo og Øyeren, fra årsrapportene for hvert vannområde (PURA, 2017; Øyeren, 2017; Huvo, 2016).

## **3.3. Vurdering av datagrunnlaget**

Vi har fått svar fra en svært stor andel av vannregioner (10 av 11) og fylkeskommuner (17 av 19). Det foreliggende datamaterialet er derfor et godt utgangspunkt for generalisering. Det kan imidlertid være vanskelig å skille helt nøyaktig mellom ulike kostnader – til administrasjon av vannforskrift og øvrige miljørettet administrasjon og til ulike oppgaver innen vannforvaltningen.

Utvalget av kommuner og vannområder utgjør en liten andel av landets kommuner og vannområder fra én av elleve vannregioner, og man må derfor være varsom med å generalisere til alle landets kommuner, vannområder og regioner. Resultatene er likevel interessante med tanke på oppgaver og innsats – og for behovet for finansiering på lokalt nivå. Det bør nevnes at vannregion Glomma er blant de vannregionene som har lagt ned størst innsats i vannforvaltning etter at vannforskriften trådte i kraft. Det er fortsatt betydelige forskjeller på nivået i innsatsen mellom ulike kommuner internt i regionen, men Glomma kan likevel gi et godt bilde av nødvendig ressursinnsats og kostnader når arbeidet med vannforskriften er godt etablert.

---

<sup>8</sup> Vannområdene Enningdalsvassdraget, Glomma Sør, Glomma, Haldenvassdraget, Huvo, Leira-Nitelva, Mjøsa, Morsa, PURA og Øyeren

## 4. Tilskudd og kostnader til regional og lokal vannforvaltning

Det er to faste tilskuddsordninger til vannforvaltningen regionalt: Tilskudd til vannforvaltning, plan- og prosessarbeid, samt tilskudd til spleiselag som i stor grad viderefinsieres til lokalt nivå. Begge ordningene administreres av Miljødirektoratet. Tilskuddene har økt noe gjennom første planperiode, og i 2016 fikk vannregionmyndighetene gjennomsnittlig totalt 2,5 millioner kroner, mens de øvrige fylkeskommunene i snitt fikk 350 000 kroner. Av de 2,5 millioner kronene til vannregionmyndighetene, var over 1,8 millioner kroner tilskudd til spleiselag.

I dette kapittelet redegjør vi for tilskudd og kostnader til det administrative arbeidet knyttet til vannforvaltningen i Norge på regionalt og lokalt nivå. Vi går først gjennom tilskuddene, som i hovedsak kommer fra Klima- og miljødepartementet (avsnitt 4.1), samt noen andre finansieringskilder (4.2). Deretter ser vi på kostnadene, først på regionalt nivå (avsnitt 4.3), og deretter på lokalt nivå (avsnitt 4.4).

### 4.1. Statlige tilskudd til vannforvaltning regionalt og lokalt

Kommunesektorens (fylkeskommuners og kommuners) arbeid med vannforskriften (regionalt og lokalt) finansieres i stor grad av Klima- og miljødepartementet<sup>9</sup>. Kommunene er ikke tillagt myndighet etter vannforskriften, men har myndighet på flere områder som påvirker vannmiljøet og vannkvaliteten, og er en del av samarbeidet om regional plan for vannforekomstene. Miljødirektoratet er koordinerende myndighet og administrerer tilskudd på vegne av Klima- og miljødepartementet, mens Fylkesmannen er statens miljøfaglige rådgiver for arbeidet med utarbeidelse og gjennomføring av de regionale vannforvaltningsplanene med tilhørende tiltaksprogram.

Miljødirektoratet administrerer tre tilskuddsordninger som skal bidra til at blant annet kommunesektoren kan følge opp arbeidet med vannforskriften:

- I. Tilskudd til vannforvaltning, plan- og prosessarbeid
- II. Tilskudd til spleiselag
- III. Tilskudd til vannmiljøtiltak

De to førstnevnte tildeles årlig gjennom tilsagnsbrev til hver fylkeskommune. Den siste er en søknadsbasert tilskuddsordning, som skal medvirke til at man når miljømålene i vannforskriften, der både vannområdeutvalg, interkommunale vannprosjekter, kommuner, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner kan søke om tilskudd til definerte tiltak og prosjekter. Fylkesmannen gir også tilskudd til det kommunale vannforvaltningsarbeidet.

**Tilskudd til vannforvaltning, plan- og prosessarbeid** finansieres over Statsbudsjettet kapittel 1420 post 22 Statlig vannmiljøtiltak, underpost 3 Generell vannforvaltning. De fylkeskommunene som er vannregionmyndighet, får en større tildeling enn de andre fordi de skal ha en koordinerende rolle. I Finnmark skal overføringen også dekke oversettelse til samisk og finsk, samt samarbeidet med finske myndigheter om gjennomføring av vanddirektivet

---

<sup>9</sup> Som nevnt under avgrensninger i kapittel 1.2., har vi ikke inkludert økte rammetilskudd som fulgte forvaltningsreformen i 2010, fordi det ikke er gitt at disse midlene på sikt vil være øremerket vannforvaltning etter vannforskriften.

i en nyopprettet finsk-norsk internasjonal vannregion. Dette representerer tilskuddet som skal dekke vannregionmyndighetenes kostnader til administrasjon, koordinering, prosessledelse, planlegging og oppfølging av vannforskriften. Det vil si den delen av kostnader vi initialt skulle vurdere. I tilsagnsbrevet fremgår det at dette tilskuddet skal dekke kostnader til plan- og prosessarbeid. Tilskuddsbeløpene, som er høyere for vannregionmyndighetene enn for de øvrige fylkeskommuner, fastsettes av Miljødirektoratet årlig. Ordningen har vært gjeldende siden fylkeskommunene fikk vannforvaltningsoppgaver den 1. januar 2010, etter forvaltningsreformen. Tidligere lå vannregionmyndigheten hos Fylkesmannen.

**Tilskudd til spleiselag som videreformidles til lokalt nivå** finansieres også over Statsbudsjettet kapittel 1420 post 22 Statlig vannmiljøtiltak, underpost 3 Generell vannforvaltning. Disse gis i hovedsak kun til de fylkeskommunene som er vannregionmyndighet, og er et bidrag til spleiselag for å sikre god organisering og kunnskapsinnhenting i vannområdene i hver vannregion. Hver vannregionmyndighet tildeles et særskilt beløp som skal gå til spleiselag for å sikre god organisering og kunnskapsinnhenting i vannområdene, eksempelvis prosjektkoordinator i vannområdet. Tilskudd per vannregion fastsettes av Miljødirektoratet årlig. Ordningen har vært gjeldende siden fylkeskommunene fikk vannforvaltningsoppgaver den 1. januar 2010, etter forvaltningsreformen. Disse midlene skal i hovedsak overføres og videreformidles til arbeid på lokalt nivå (vannområder).

**Tilskuddsordningen som omfatter tilskuddsmidler til vannmiljøtiltak** er delt i tre underposter hvor én del går til kalking, én del til bevaring og forvaltning av anadrom laksefisk og én del til generell vannforvaltning. I motsetning til de to øvrige tilskuddsordningene fra Klima- og miljødepartementet (I og II) er denne tilskuddsordningen en søknadsbasert ordning, og midler kan søkes av organisasjoner, vannområder, forskningsinstitusjoner osv., til konkrete tiltak som bidrar til å oppfylle formålet med vannforskriften. Den skiller seg også fra de øvrige ordningene ved at den trådte i kraft 1. januar 2015. Midlene til ordningen finansieres over Statsbudsjettet kapittel 1420 post 70.3, og har variert svært mye i den korte perioden den har vart. Denne ordningen anses ikke relevant å inkludere i overføringer til administrasjon og planlegging på regionalt nivå, fordi den som nevnt kan omfatte svært ulike tiltak og prosjekter på ulike administrative nivåer og gis til en rekke ulike aktører.

**Tilskudd fra Fylkesmann.** Fylkesmannen får årlig tilført statlige midler til overvåking og kunnskapsinnhenting, som skal bedre kunnskapsgrunnlaget i vannregionene og vannområdene, slik at kunnskapsgrunnlaget til de regionale planene hele tiden blir bedre. Fylkesmennene skal ha en miljøfaglig samordningsrolle i prosesser knyttet til kunnskapsgrunnlaget for regionale vannforvaltningsplaner, herunder sikre at karakterisering av vannforekomstene er oppdatert, holde fagsystemet Vannmiljø og Vann-Nett oppdatert, videreføre og igangsette delprogram under regionale overvåkingsprogram og ved behov gi råd og veilede andre sektorer, kommuner og vannområder. De skal også bidra i arbeidet i grenseoverskridende vannområder og internasjonale vannregioner, samt iverksette tiltak på eget myndighetsområde i tråd med plan og tiltaksprogram. Hvordan disse midlene fordeles til overvåking varierer fra vannregion til vannregion.

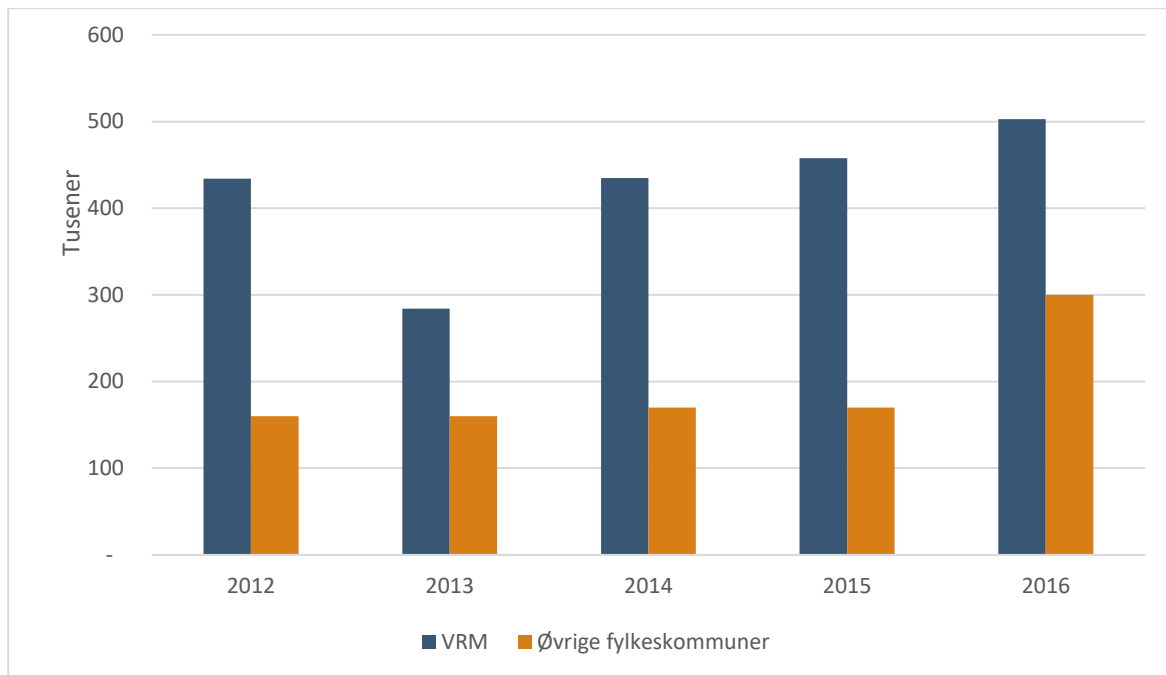
Fylkesmannen kan også bevilge skjønnsmidler. Det finnes eksempler på av skjønnsmidlene er gitt med det formål å styrke det regionale og lokale vannforvaltningsarbeidet. Bevilgningene er imidlertid tidsavgrensede og varierer fra år til år.

Alle forvaltningsnivåer har kostnader knyttet til overvåking, og det gis også tilskudd til denne overvåkingen, men disse kostnadene og tilskuddene er altså holdt utenfor denne utredningen. Det samme gjelder kostnader og eventuelle tilskudd til gjennomføring av tiltak.

#### 4.1.1. Tilskudd til vannforvaltning, plan- og prosessarbeid

Miljødirektoratet koordinerer som nevnt tilskudd til vannforvaltning, plan- og prosessarbeid på regionalt nivå. Dette gis til alle fylkeskommunene. Tilskuddene som gis, er imidlertid større til fylkeskommuner som er vannregionmyndighet enn til de øvrige, som vist i figur 4-1.

Figur 4-1 Gjennomsnittlige tilskudd til administrative oppgaver på regionalt nivå i årene 2012 til 2016

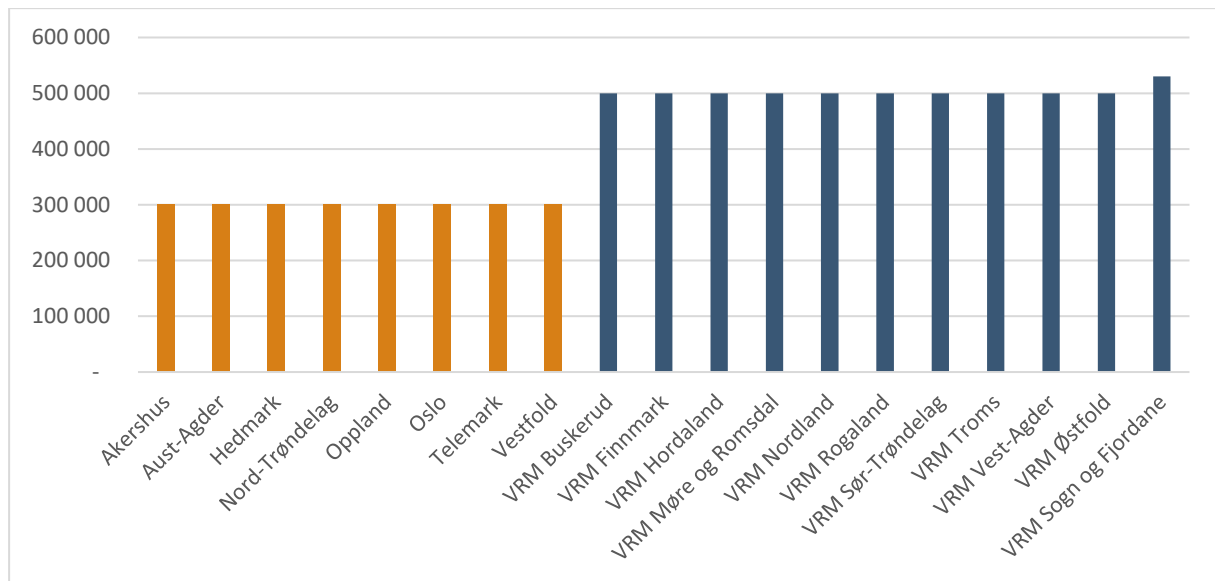


I perioden 2012 til 2016 har vannregionmyndighetene fått om lag 440 000 kroner i gjennomsnitt til dette formålet. De øvrige fylkeskommunene har på sin side fått gjennomsnittlig ca. 190 000 kroner i samme periode.

Figuren viser at det kom en økning i disse tilskuddene til regionalt vannforvaltningsarbeid fra 2015 til 2016. Mens gjennomsnittet i perioden altså var henholdsvis 440 000 og i underkant av 200 000, var tilsvarende beløp i 2016 henholdsvis 500 000 og 300 000 kroner.

Det er et tydelig skille i tilskudd til fylkeskommuner som er vannregionmyndigheter, og øvrige fylkeskommuner, men innen disse kategoriene er det lite variasjon i tilskuddene på denne posten. De fylkeskommunene som er vannregionmyndigheter, har en helt annen oppgave enn dem som ikke er vannregionmyndigheter etter vannforskriftens §21, og det er derfor naturlig at det er en forskjell i tilskuddsstørrelse. Dette illustreres i figur 4-2, som viser tilskuddene til denne posten per fylkeskommune i 2016.

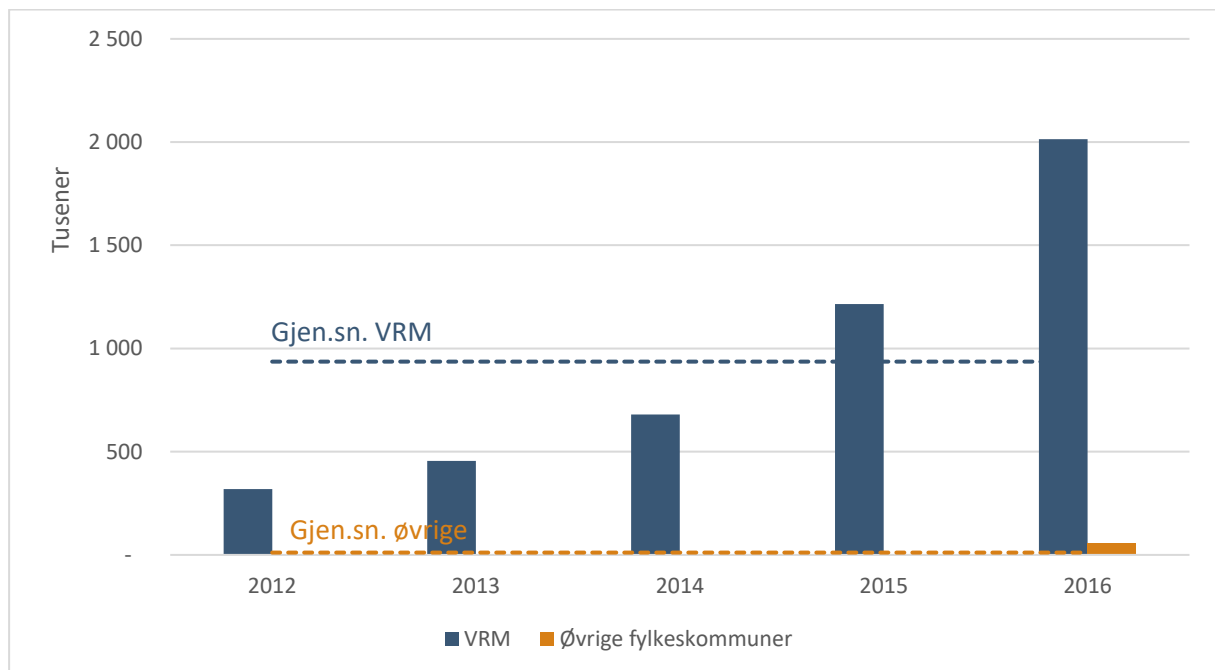
Figur 4-2 Tilskudd fra Miljødirektoratet til administrativt arbeid i fylkeskommunene, 2016



#### 4.1.2. Tilskudd til spleiselag

Tilskuddene til spleiselag og arbeid i vannområdene gis som tilsagn til vannregionmyndighetene, og figur 4-3 viser at disse tilskuddene har økt betydelig i perioden 2012-2016. I 2016 var tilskuddet i gjennomsnitt cirka 2 millioner kroner til hver vannregionmyndighet.

Figur 4-2 Gjennomsnittlige tilskudd til posten for spleiselag som viderefremmes til lokalt nivå mellom 2012 og 2016

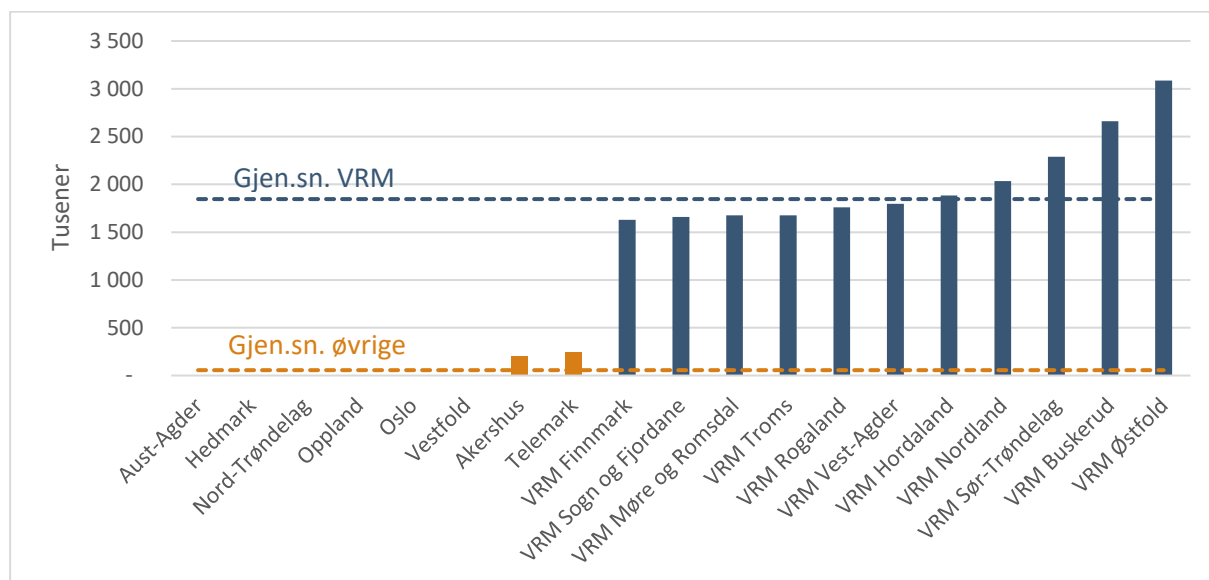


Størrelsen på tilskuddene varierer noe mellom vannregionmyndighetene, avhengig av størrelsen og kompleksiteten på vannregionen (jf. tabell 2-1). Figur 4-4 viser tilskuddene over denne posten i 2016, og det



fremgår at Østfold får det største tilskuddet over denne posten med over 3 millioner kroner. Som nevnt tidligere er dette i utgangspunktet ikke penger som går til å dekke administrasjon og planarbeid i fylkeskommunene, men pengene overføres til arbeid i vannområdene. I praksis gjøres det imidlertid ikke alltid slik, på grunn av ulik organisering i fylkeskommunene og vannområdene.

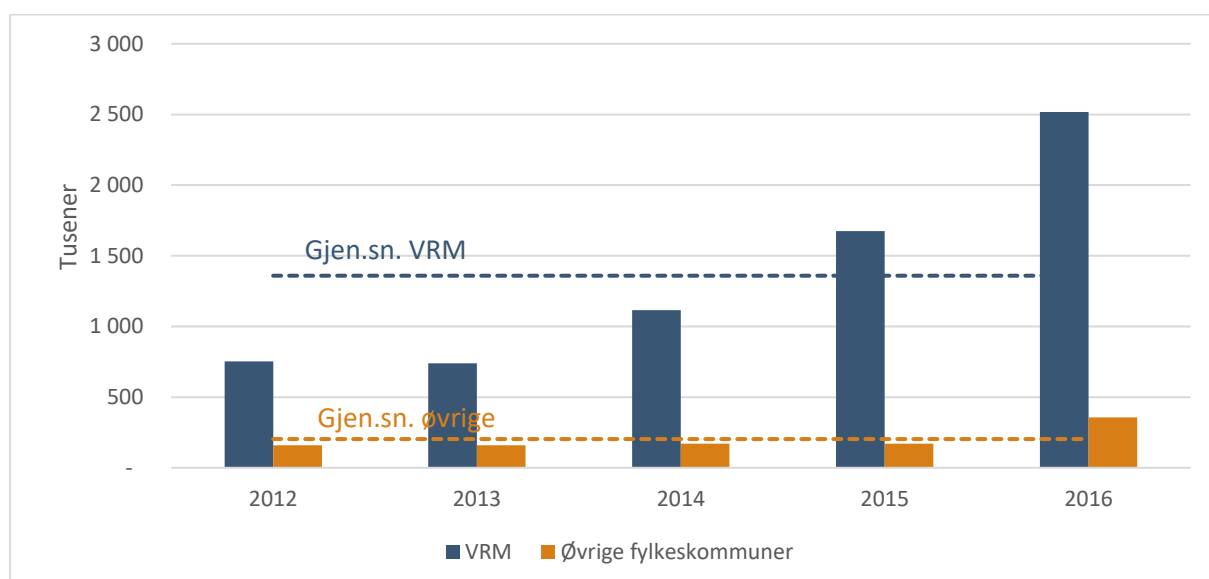
Figur 4-4 Tilskudd fra Miljødirektoratet til spleiselag som videreformidles til lokale formål, 2016



#### 4.1.3. Totale tilskudd til fylkeskommunene

Tilskuddene fra Klima- og miljødepartementet har økt betraktelig fra 2012 til 2016. Dette gjelder spesielt for vannregionmyndighetene, som illustrert i figur 4-5. Den største veksten har skjedd i tilskuddene til vannregionmyndighetenes bidrag til spleiselag som videreformidles til lokale formål. Dette innebærer at tilskuddene til vannområdene har økt, mens tilskuddene til administrative kostnader i fylkeskommunene har hatt en langt mindre økning.

Figur 4-3 Gjennomsnittlige totale tilskudd fra Miljødirektoratet per fylkeskommune mellom 2010 og 2016

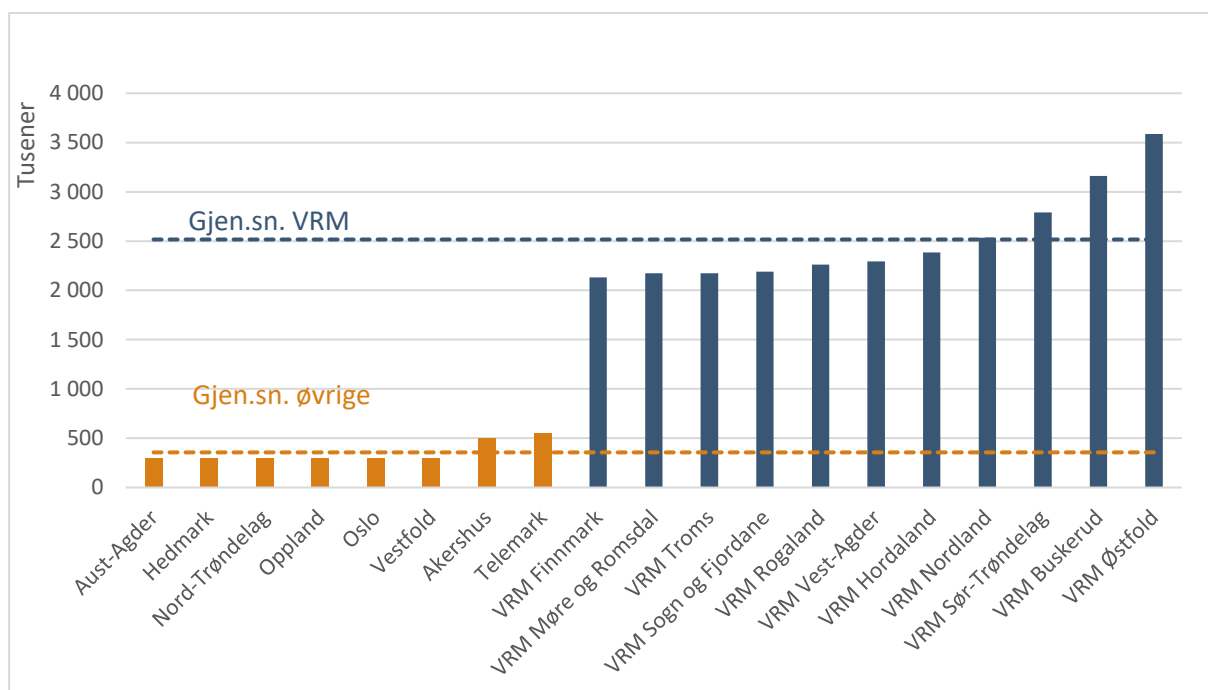


Forskjellene mellom vannregionmyndighetene og de øvrige fylkeskommunene er betydelige, som vist i figur 4-5, som nevnt har dette sammenheng med at vannregionmyndighetene har flere oppgaver enn øvrige fylkeskommuner. Forskjellen var imidlertid enda større i 2016, da vannregionmyndighetene fikk gjennomsnittlig over 2 millioner kroner mer enn de øvrige fylkeskommunene, som illustrert i figur 4-6. Dette skyldes hovedsakelig den store økningen i tilskuddene til spleiselag.

Igjen ser man at Østfold fikk de største tilskuddene i 2016, på totalt nesten 3,6 millioner kroner. Fylkeskommunene som ikke er vannregionmyndigheter, utenom Akershus og Telemark, fikk minst tilskudd, på 356 000 kroner, som vist i figur 4-6.

I disse figurene har vi beregnet gjennomsnitt for perioden 2012-2016 for å få et uttrykk for tilskuddsmidler i planperioden. Når det gjelder midler i 2010, fulgte det med midler ved forvaltningsreformen ved overføring av oppgaver fra Fylkesmannen til fylkeskommunen og disse er derfor holdt utenfor. Det har også vært en betydelig økning fra 2015 til 2016.

Figur 4-4 Totale tilskudd fra Miljødirektoratet 2016



## 4.2. Andre tilskudd til vannforvaltningen

I tillegg til de faste midlene fra Miljødirektoratet som går til regionalt og lokalt nivå, er det noen andre finansieringskilder til arbeidet. Disse gis ikke som faste, årlige bidrag, men som skjønnsmidler fra Fylkesmannen og etter søknad fra andre myndigheter. Vi har spurt regionalt (alle fylkeskommuner) og lokalt nivå (i region Glomma) om hvorvidt de har mottatt tilskudd fra andre.

- **Fylkesmannen** bidrar med statlige midler, i hovedsak knyttet til vannovervåking, men også noen skjønnsmidler. Basert på tilbakemeldingene fra fylkeskommunene går skjønnsmidlene stort sett til medfinansiering av koordinatorstillinger i vannområdene. Årlige midler fra Fylkesmannen varierer fra

50 000 til over 2 millioner kroner. Mange av fylkeskommunene oppgir imidlertid at de ikke har fått tilskudd fra Fylkesmannen hvert år i perioden.

- Søknadsbaserte midler fra **Klima- og miljødepartementet**. Som nevnt i avsnitt 4.1 koordinerer også Miljødirektoratet midler til vanntiltak, basert på søknader fra vannområdene eller andre relevante aktører. Dette er imidlertid hovedsakelig midler til gjennomføring av konkrete tiltak, og ikke det administrative arbeidet knyttet til vannforvaltningen. Vi har derfor ikke inkludert disse tilskuddene i våre beregninger.
- Søknadsbaserte midler fra **private aktører**. Noen av vannregionene har også fått tilskudd fra andre private aktører, eksempelvis kraftselskap. Basert på tilbakemeldingene fra fylkeskommunene gjelder dette imidlertid i liten grad. Kun to fylker har fått støtte fra private aktører, og kun begrensede midler i enkelte år.
- Det er også noen fylkeskommuner som har eller er i ferd med å etablere fylkeskommunal tilskuddsordning til tiltaksgjennomføring og vannovervåkning.
- Økte rammetilskudd som fulgte forvaltningsreformen i 2010, er ikke inkludert.

### 4.3. Kostnader på regionalt nivå

Vi så i kapittel 2.1 hvilke oppgaver fylkeskommunene har, knyttet til seksårsryklusen som følges for hver planperiode. Vi har valgt å dele kostnadene på regionalt nivå inn i tre kategorier:

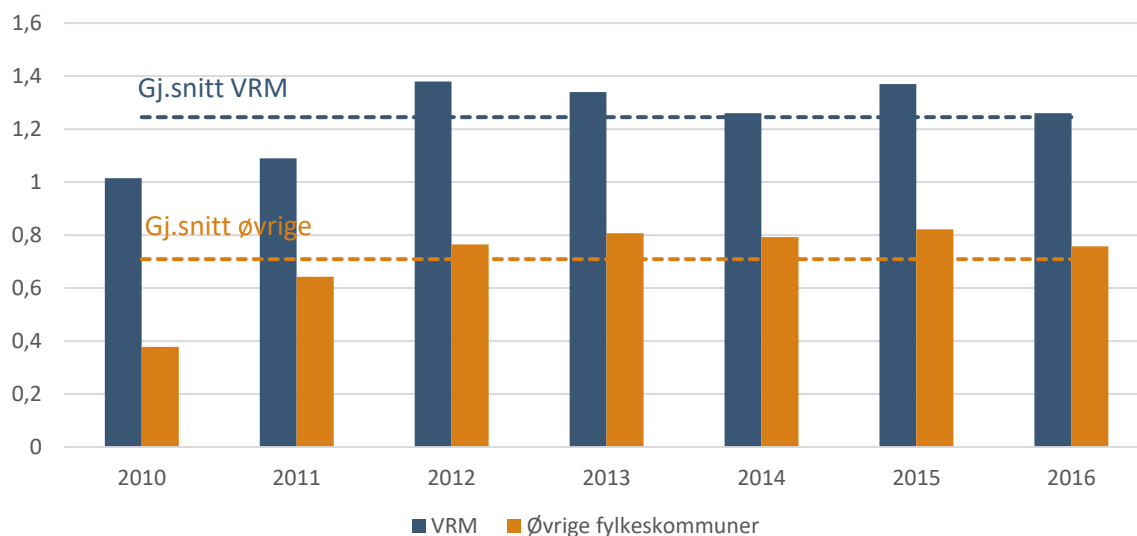
- Kostnader til administrasjon og planarbeid i form av kostnader til den arbeidskraften som jobber med vannforvaltning på regionalt nivå (kostnader knyttet til årsverk i fylkeskommunene)
- Øvrige kostnader til administrasjon og planarbeid (knyttet til møtevirksomhet, kunnskapsheving, reiser, utstyr el.).
- Vi har også skilt ut kostnader knyttet til tilskuddsposten «spleiselag som i hovedsak overføres til lokalt nivå».

Vi ser på kostnadene for hver av disse kategoriene i delkapitlene som følger (4.3.1-4.3.3), og oppsummerer totale kostnader på regionalt nivå (4.3.4.). I siste delkapittel (4.3.5) gis fylkeskommunenes svar på hvordan de forventer at deres kostnader til forvaltning i tråd med vannforskriften vil bli fremover.

#### 4.3.1. Kostnadene til arbeidskraft i fylkeskommunene er største utgiftspost til vannforvaltning på regionalt nivå

Kostnadene knyttet til arbeidskraft (ansatte årsverk) medfører de høyeste kostnadene innen vannforvaltningen på regionalt nivå. I gjennomsnitt hadde vannregionmyndighetene over 1,2 årsverk per år per vannregion i årene 2010 til 2016. De øvrige fylkeskommunene hadde om lag 0,7 årsverk per fylkeskommune per år i samme periode, som illustrert i figur 4-7.

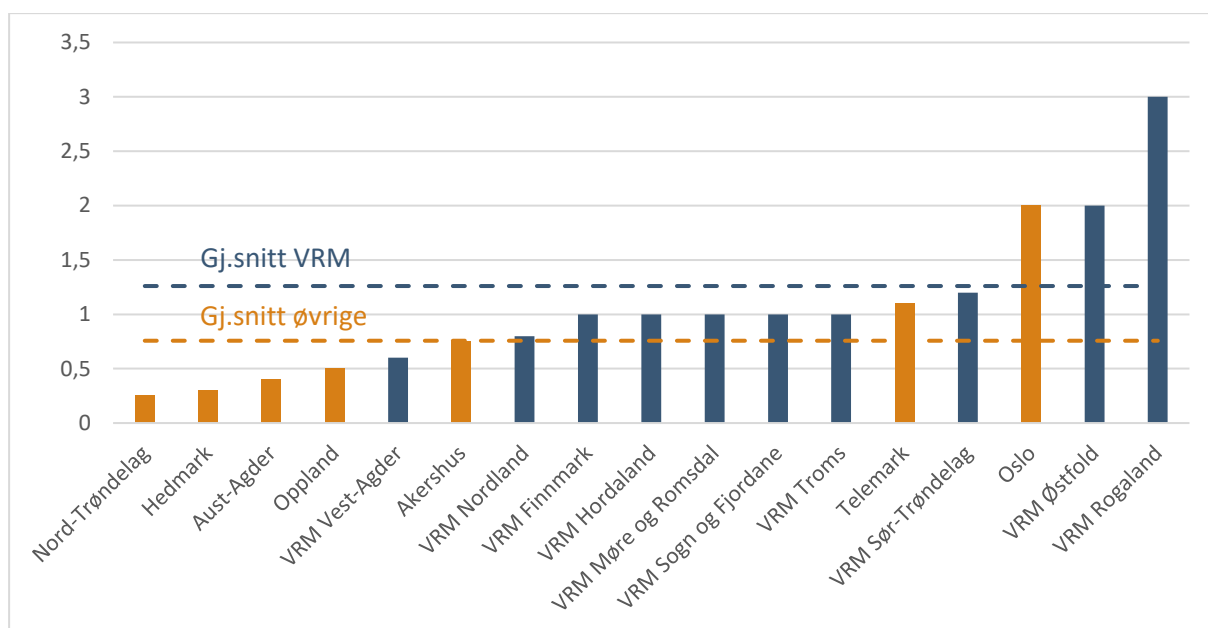
Figur 4-5 Gjennomsnittlig antall årsverk per vannregionmyndighet (VRM) og øvrige fylkeskommuner i perioden 2010 til 2016



Figuren over viser at antall årsverk har holdt seg relativt stabil i perioden fra 2010 til 2016. Det gjelder både for vannregionmyndigheter og øvrige fylkeskommuner selv om det har vært en viss økende trend i perioden.

Organisering og kompleksitet varierer på tvers av vannregionmyndigheter og øvrige fylkeskommuner (jf. tabell 2-1). Det er derfor ikke så overraskende at antall årsverk varierer mellom fylkeskommunene. I tillegg til forskjeller med hensyn til oppgaver for vannregionmyndighet og øvrige fylkeskommuner, er det også noen spesielle forhold som gjør seg gjeldende for enkelte fylkeskommuner, og som gir seg utslag i antall årsverk. Eksempelvis har Rogaland ansatt vannområdekoordinatorene i fylkeskommunen, mens de fleste andre er ansatt av kommuner i området. Dette gir seg utslag i flere årsverk i Rogaland enn man ellers ville vente. Andre fylkeskommuner, som Aust-Agder og Oppland, har lavere aktivitet og færre vannområder, og har færre årsverk. En oversikt over antall årsverk hos vannregionmyndigheter og øvrige fylkeskommuner i 2016 er vist i figur 4-8. I 2016 hadde hver vannregionmyndighet i gjennomsnitt cirka 1,3 årsverk, mens de øvrige fylkeskommunene gjennomsnittlig hadde 0,8 årsverk.

Figur 4-6 Antall årsverk per vannregionmyndighet (VRM) og øvrige fylkeskommuner i 2016<sup>10</sup>



\* Rogaland: Figuren viser antall årsverk i Rogaland fylkeskommune frem til august 2016. Fylkeskommunen ivaretok koordinatorarbeidet i vannområdene frem til da, i mangel av vannområdekoordinatorer i vannområdene. Fra høsten 2016 er det ansatt vannområdekoordinatorer i tre av fire vannområder og antall årsverk i fylkeskommunen er redusert til to. Grunnet svangerskapspermisjon er faktisk tall i Rogaland 2,5 årsverk, fram til august 2016, men det er det ikke korrigert for i figur og gjennomsnittsberegning.

### Kostnader forbundet med årsverkene

For å kunne gjøre en vurdering av fylkeskommunenes *kostnader* til årsverk som jobber med vannforskriften, må vi regne på hvor mye årsverkene koster. Vi legger til grunn en gjennomsnittlig kostnad per årsverk for en vannområdekoordinator på 900 000 kroner. I tillegg til lønn inkluderer dette arbeidsgiveravgift, pensjonspremie, feriepenger og andre sosiale kostnader.<sup>11</sup> Kostnadene til arbeidskraft som jobber med vannforskriften hos vannregionmyndighetene var da i gjennomsnitt nesten 1,2 millioner kroner, mens de øvrige fylkeskommunene på sin side hadde en gjennomsnittlig årlig kostnad på ca. 720 000 kroner per år.

Tabell 4-1 Gjennomsnittlig årlig kostnad til årsverk per vannregionmyndighet (VRM) og øvrige fylkeskommuner mellom 2010 og 2016

Fylkeskommuner	Gjennomsnittlig årlig kostnad til årsverk, 2010-2016
Vannregionmyndigheter	1,2 millioner kroner
Øvrige fylkeskommuner	720 000 kroner

<sup>10</sup> Tall for de fylkeskommunene vi har fått informasjon om.

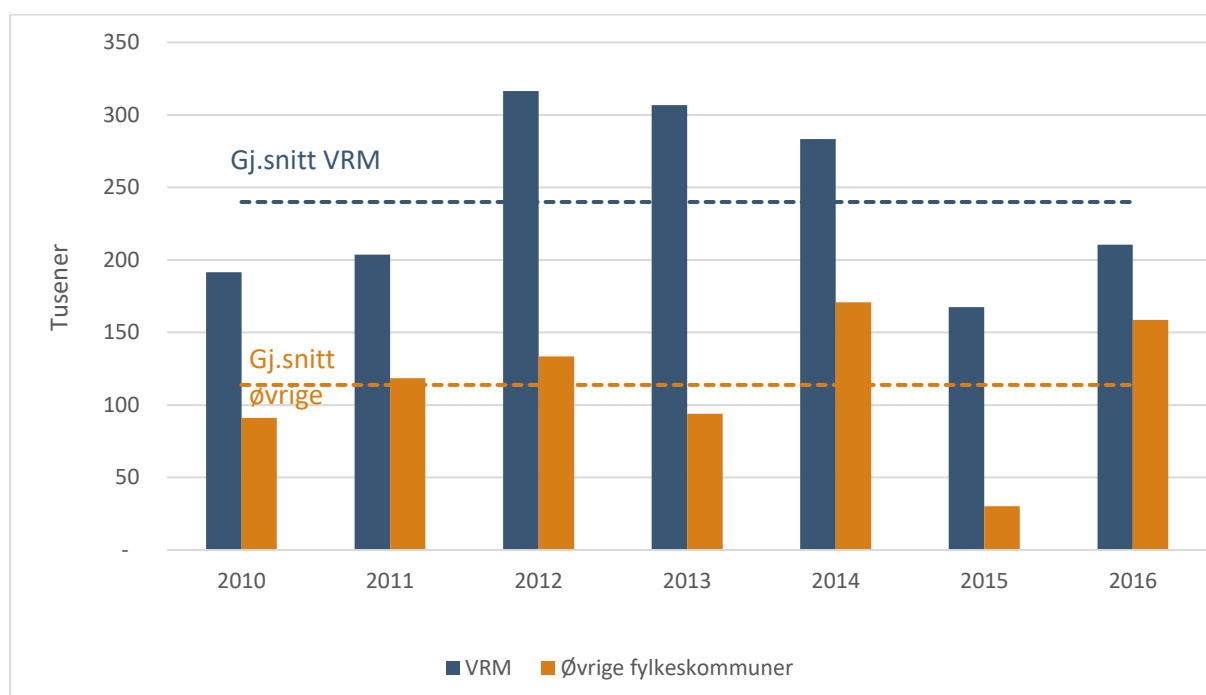
<sup>11</sup> Dette er basert på tall på årslønn fra SSB på gjennomsnittslønn for lederstillinger innen vann, renovasjon og avløp i kommuneforvaltningen, som er på 691.000 i 2016, ifølge tall fra SSB. Med tillegg for sosiale kostnader (feriepenger, pensjonspremie, arbeidsgiveravgift mm.) på om lag 30 prosent, blir de totale kostnadene per årsverk ca. 900 000 kroner. Dette stemmer overens med beregninger i Magnussen og Holen (2011), hvor estimerte totale lønnskostnader per årsverk var på 810 000. Beregningene stemmer også med tall på totale lønnskostnader i vannområdene PURA, Øyeren og Huvo, som varierte fra ca. 800 000 til over 1 million kroner i 2016.

### 4.3.2. Andre administrative kostnader

I tillegg til kostnader knyttet til årsverk, har man på regionalt nivå andre administrative kostnader knyttet til vannforvaltning i tråd med vannforskriften. Det gjelder for eksempel kostnader til planarbeid og -prosess, møter, kurs og opplæring, reisekostnader, utstyr og materiell, kjøp av konsulenttenester mm. I undersøkelsen har vi skilt disse ved å samle inn tall for henholdsvis antall årsverk og andre utgiftsposter. Dette skal sikre at vi unngår dobbelttelling av kostnader til årsverk og øvrige administrative kostnader.

Også for disse kostnadene er det ulikt kostnadsnivå for vannregionmyndighetene og de øvrige fylkeskommunene. I gjennomsnitt har vannregionmyndighetene over 150 000 kroner høyere kostnader knyttet til disse administrative oppgavene enn de øvrige fylkeskommunene. Mellom 2010 og 2016 hadde vannregionmyndighetene gjennomsnittlig nesten 250 000 kroner i årlige administrative kostnader, mens tilsvarende sum for de øvrige fylkeskommunene var ca. 115 000 kroner. Dette illustreres i figur 4-9. Figuren viser for øvrig hvordan kostnadene varierer over perioden, og avhenger av hvilken fase planprosessen er i.

Figur 4-7 Gjennomsnittlig årlige andre administrative kostnader for vannregionmyndigheter (VRM) og øvrige fylkeskommuner mellom 2010 og 2016

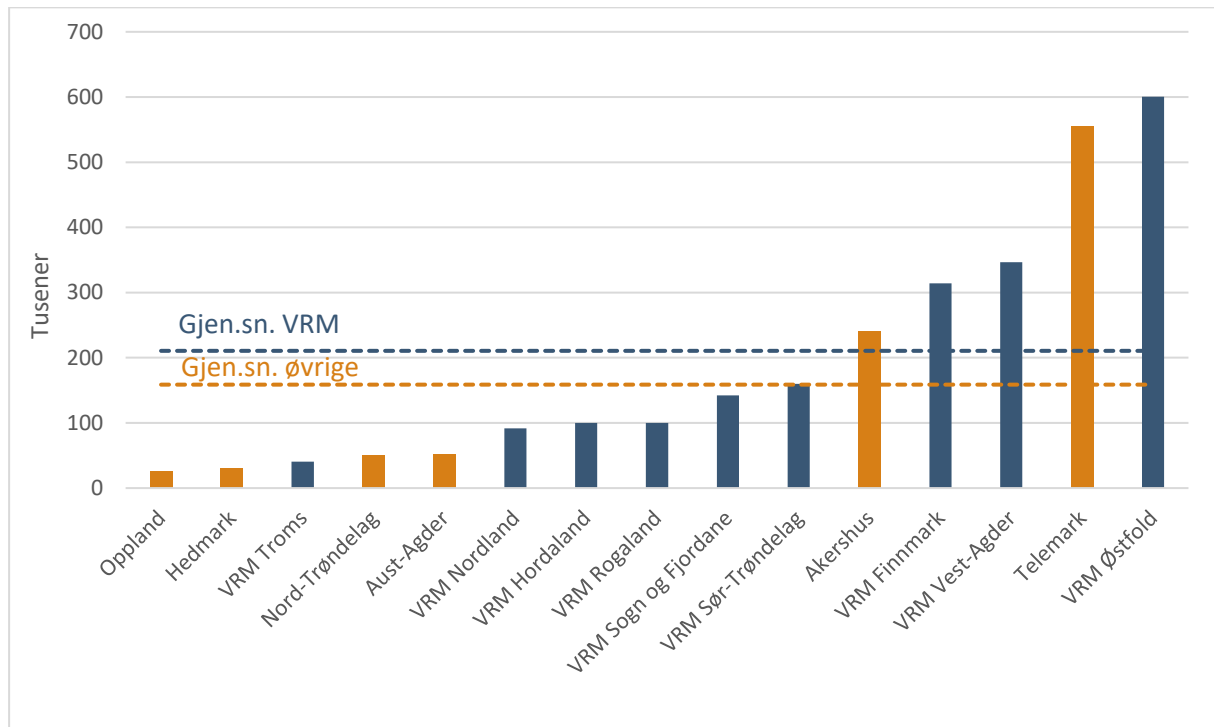


I 2016 hadde Østfold administrative kostnader på nesten 600 000 kroner, og var fylkeskommunen med de høyeste kostnadene det året, som vist i figur 4-10<sup>12</sup>. Østfold er vannregionmyndighet og en av de mest komplekse vannregionene når det gjelder antall fylkeskommuner, vannområder, myndigheter osv. (se tabell 2-1). Oppland hadde på sin side de laveste kostnadene, med om lag 25 000 kroner i administrative kostnader. De store

<sup>12</sup> To av fylkeskommunene som har fylt ut spørreskjemaet, har ikke svart på denne posten på grunn av usikre tall. Figuren viser derfor tall for 15 fylkeskommuner.

kostnadsforskjellene kan i stor grad ses som en naturlig konsekvens av forskjellige ansvarsmengder og kompleksitet og behov for tiltak på tvers av fylkeskommunene. Som den største vannregionmyndigheten har Østfold også høyere kostnader knyttet til møtevirksomhet, prosess og koordinering, kurs og opplæring, kunnskapsinnhenting mm. En fylkeskommune som Oppland, som ikke er vannregionmyndighet, har færre administrative oppgaver som må løses, og dermed også lavere ressursbruk.

Figur 4-8 Kostnader til administrative oppgaver hos vannregionmyndigheter (VRM) og øvrige fylkeskommuner i 2016<sup>13, 14</sup>



### 4.3.3. Kostnader til spleiselag som i stor grad viderefremmes til lokalt nivå

Vannregionmyndighetene får årlige tilskudd fra Miljødirektoratet til spleiselag for koordinering på lokalt nivå. Disse midlene går i stor grad til vannområdene i de respektive vannregionene. De øvrige fylkeskommunene får i utgangspunktet ikke midler til dette formålet av Miljødirektoratet<sup>15</sup>.

Vannregionmyndighetenes gjennomsnittlige overføring til lokale tiltak i 2016 var på over 1,6 millioner kroner, som vist i figur 4-11. Selv om de øvrige fylkeskommunene som hovedregel ikke får tilskudd fra Miljødirektoratet til dette formålet, viser figuren likevel at noen av disse fylkeskommunene har viderefremmet penger til lokale

<sup>13</sup> I regnskapstallene vi har blitt oversendt fra noen av fylkeskommunene er «kjøp av konsulent tjenester» en del av kostnadene. Dette kan inkludere kostnader knyttet til overvåking, som ikke skal inkluderes i kostnadstallene. For fylkeskommuner hvor dette er store kostnadsposter har vi spurt hva konsulent tjenestene var, og overvåking var ikke en del av leveransen. For de øvrige fylkeskommunene med kjøp av konsulent tjenester kan det være noe som har blitt brukt på overvåking, og disse er i så fall registrert med noe høyere kostnader enn realiteten. Dette var imidlertid relativt små summer, og vil ikke påvirke våre konklusjoner.

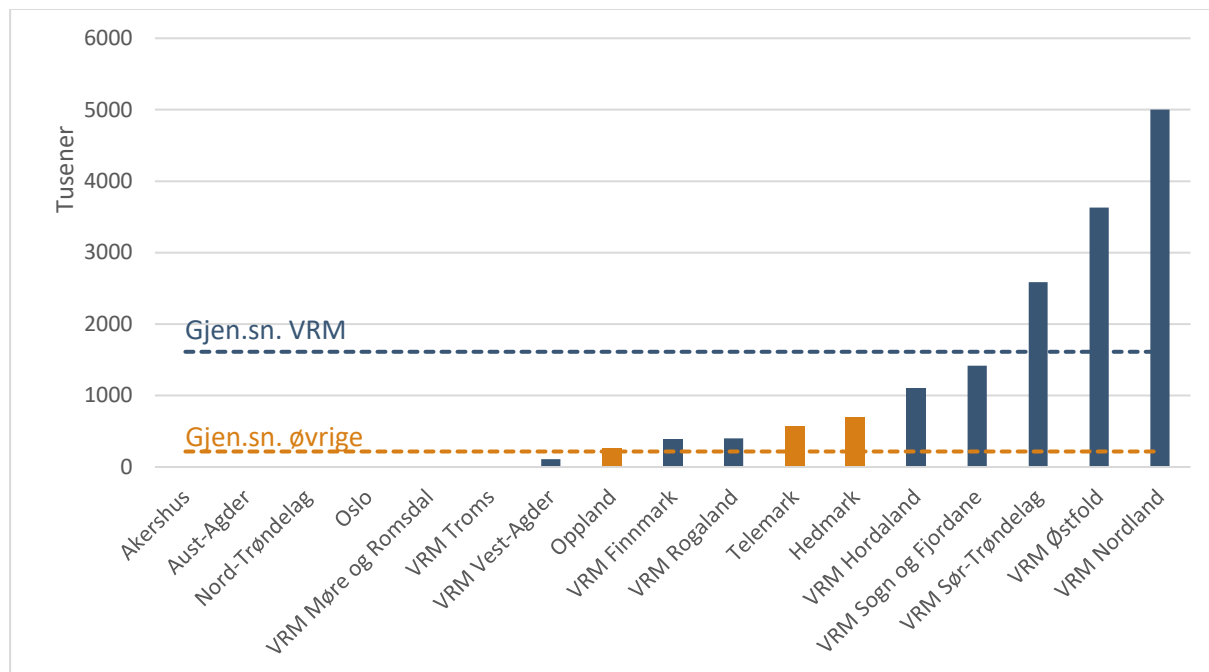
<sup>14</sup> Oslo og Møre og Romsdal har ikke oppgitt anslag for disse kostnadene (i tillegg til Buskerud og Vestfold som ikke har fylt ut spørreundersøkelsen). Disse fylkeskommunene er derfor ikke med i figuren.

<sup>15</sup> Det er noen unntak. To fylkeskommuner som ikke er vannregionmyndighet fikk mindre tilskudd (200 000 – 250 000 kroner) fra Miljødirektoratet med det formål å viderefremme til vannområdene/lokale tiltak.

<sup>13</sup> Lønnskostnader er ikke vist/medregnet.

formål. De øvrige fylkeskommunene som overførte penger til lokale formål, oppga i gjennomsnitt at de overførte over 500 000 kroner i 2016. Overføringer for *alle* øvrige fylkeskommuner, inkludert dem som ikke overførte midler, er estimert til et gjennomsnitt på i overkant av 200 000 kroner, som vist i figur 4-11.

Figur 4-9 Videreføring av midler fra vannregionmyndigheter (VRM) og øvrige fylkeskommuner til lokale formål i 2016

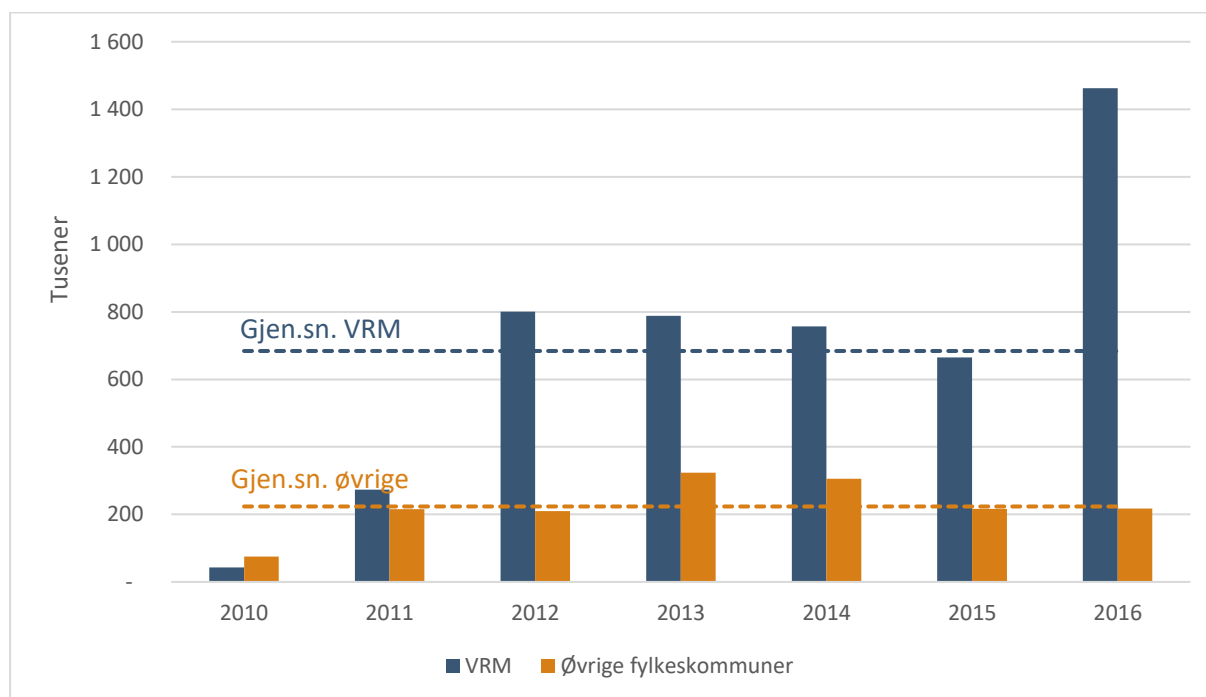


Disse tilskuddene er tiltenkt bidrag til spleiselag i vannområdene, ikke til årsverk og administrasjon på regionalt nivå. Det er likevel relevant å inkludere midlene i kartleggingen. Oppland, Telemark og Hedmark, oppgir eksempelvis at de viderefremidler betydelige midler til lokale formål selv om de ikke får statlig støtte til dette, som vist i figur 4-11. Disse pengene tas enten fra midlene som Miljødirektoratet gir til administrative kostnader knyttet til vannforvaltningen på regionalt nivå, ved at fylkeskommunen da bruker mindre selv, eller fra fylkeskommunens øvrige midler. Andre vannregionmyndigheter bruker på sin side deler av tilskuddene som skal viderefremidles til lokale tiltak, blant annet til årsverk i fylkeskommunen. Årsaken er at fylkeskommunen har tatt på seg ansvaret for vannområdekoordinatorene, fordi vannområdene ikke har klart å finne personer til stillingene. Et eksempel er Rogaland, som, inntil vannområdekoordinatorene var på plass i vannområdene i august 2016, finansierte de ekstra årsverkene ved hjelp av disse midlene. Andre vannregionmyndigheter har spart opp midlene som skal gå til viderefremfinansiering over noen år, for å kunne finansiere større prosjekter og vannområdekoordinatorene i vannområdene. Dette har for eksempel blitt gjort i Troms. Som et resultat av dette, ser det ut som om Troms ikke bruker noen midler på dette området i 2016 selv om realiteten er at midlene settes av for å kunne brukes til et konkret formål senere.

Utviklingen i denne kostnadsposten mellom 2010 og 2016 illustreres i figur 4-12. Den viser at kostnadene har økt betraktelig fra 2010, med en kraftig økning blant vannregionmyndighetene i 2016.



Figur 4-10 Gjennomsnittlig årlig viderefremidling til lokale tiltak per VRM og andre fylkeskommuner mellom 2010 og 2016



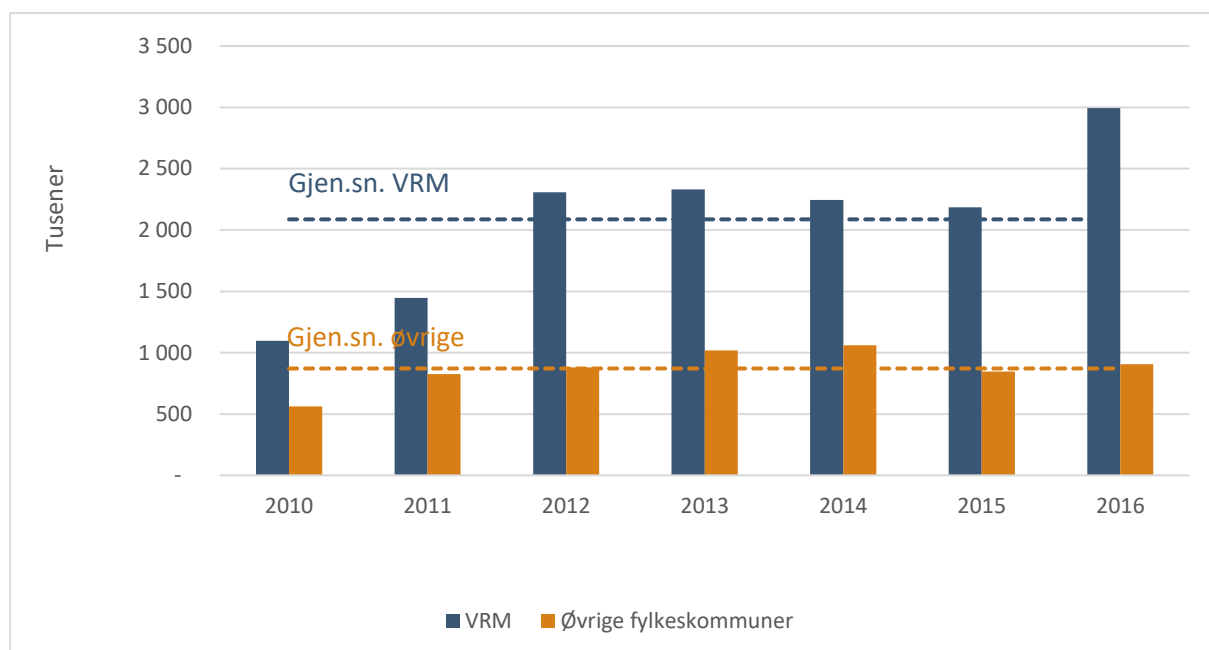
#### 4.3.4. Totale kostnader på regionalt nivå

I avsnittene over har vi vist at fylkeskommunenes kostnader til vannforvaltningsarbeidet varierer mellom fylkene. Samtidig ser vi at innretningen i hver enkelt fylkeskommune gjør at de ulike kostnadspostene benyttes på forskjellige måter. Der noen fylkeskommuner har svært lave kostnader til eksempelvis administrative kostnader, har de høyere kostnader til overføring til lokale tiltak. I andre fylkeskommuner er det motsatt. Her vil vi se på de totale kostnadene, slik de er fremkommet i svarene fra fylkeskommunene<sup>16</sup>.

Figur 4-13 viser gjennomsnittlig totale kostnader for vannregionmyndigheter og øvrige fylkeskommuner mellom 2010 og 2016. Figuren viser at kostnadene i perioden i gjennomsnitt har vært på om lag 2,1 millioner kroner for hver vannregionmyndighet, og 900 000 kroner for de øvrige fylkeskommunene, inkludert kostnadene knyttet til årsverk.

<sup>16</sup> I utgangspunktet skulle ikke midlene som går til viderefremidling til lokale tiltak være inkludert her, fordi disse pengene i teorien ikke påvirker fylkeskommunenes økonomi. Fordi fylkeskommunene innretter arbeidet på ulike måter, og noen fylkeskommuner viderefremidler deler av egne midler til lokale poster, er det likevel hensiktsmessig å inkludere denne posten i det totale kostnadsbildet.

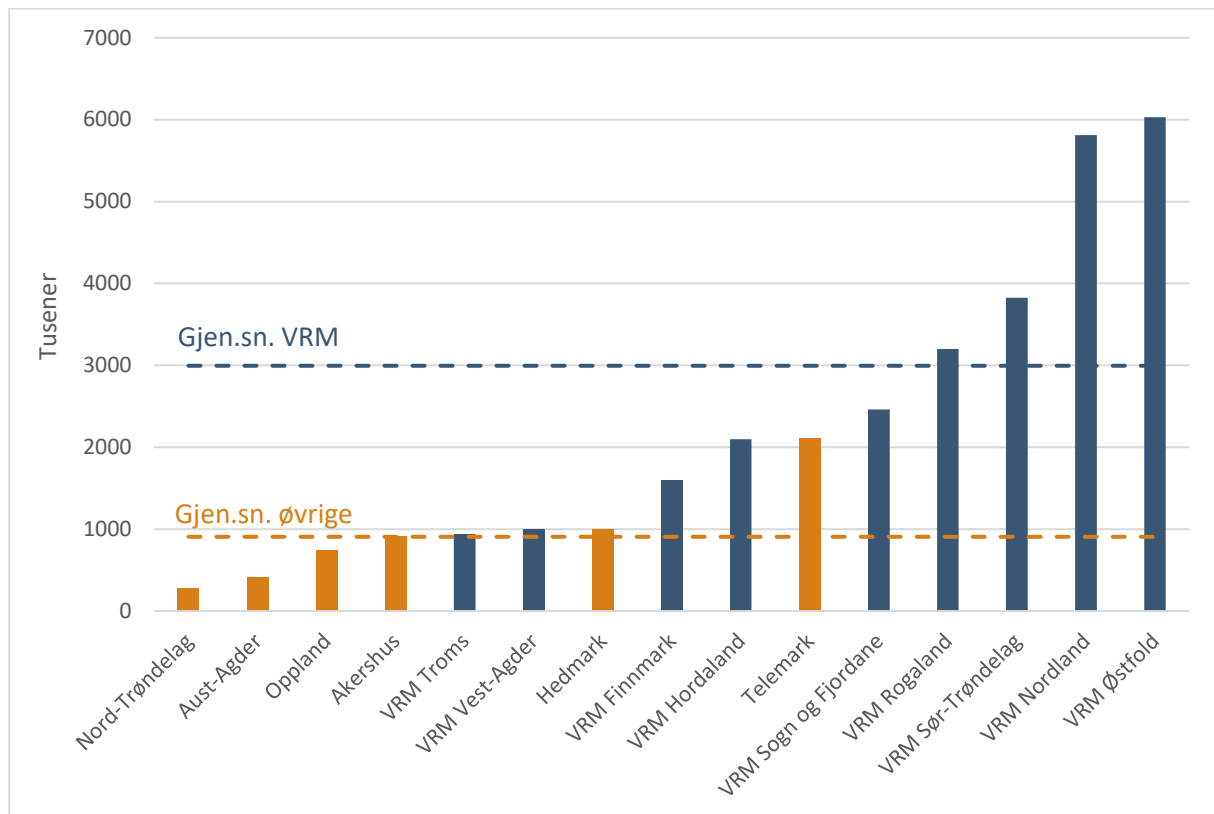
Figur 4-11 Gjennomsnittlige totale kostnader (inkludert årsverk) for vannregionmyndigheter (VRM) og øvrige fylkeskommuner mellom 2010 og 2016<sup>17</sup>



Kostnadene for 2016 er betydelig høyere enn gjennomsnittet for perioden, og figur 4-14 viser variasjonen på tvers av fylkeskommunene for 2016. Igjen ser man store forskjeller. Østfold har de høyeste totale kostnadene, nesten 6 millioner kroner i 2016. Vannregionmyndighetene hadde i gjennomsnitt om lag 3 millioner kroner i totale kostnader knyttet til vannforskriften i 2016, mens tilsvarende kostnader for de øvrige fylkeskommunene var på om lag 900 000 kroner. Informasjon fra vår undersøkelse viser at noen fylkeskommuner kan ha satt av penger i fond når de for eksempel ikke har fått til spleiselag med kommunene for koordinatører i vannområdene.

<sup>17</sup> Antatt totale årsverkkostnader på 1 000 000

Figur 4-12 Totale kostnader (inkludert årsverkkostnader) per vannregionmyndighet (VRM) og øvrige fylkeskommuner i 2016<sup>18</sup>



#### Flere årsaker til at disse kostnadstallene må tolkes og brukes med forsiktighet

Det er imidlertid viktig å være klar over at tallene ikke alltid viser hele bildet av situasjonen. Eksempelvis ser tallene for de fylkeskommunene som årlig har satt av penger i fond, for å senere kunne bruke dem til finansiering av vannområdekoordinatorer for en periode, lavere ut enn dersom de hadde brukt alle pengene jevnt per år. De faktiske kostnadene kan derfor være noe høyere enn det figurene viser.

Samtidig er det viktig å nevne at det totale kostnadsbehovet sannsynligvis er høyere enn det som er rapportert her. Kostnadene for offentlige myndigheter vil tendere til å reflektere de midlene som er til disposisjon. Kostnadsnivået bestemmes i stor grad av størrelsen på tilskuddene, og flere respondenter kommenterer at de på regionalt nivå ideelt sett burde gjort mer/brukt mer tid og penger for å oppfylle målene i vannforskriften.

Hvor høyt kostnadsnivået er varierer som vi har sett fra fylkeskommune til fylkeskommune, men alle har betydelige kostnader knyttet til vannforvaltningen i sitt område. Kostnadsnivået i hver fylkeskommune vil avhenge av blant annet hvorvidt fylkeskommunen er vannregionmyndighet eller ikke. Vannregionmyndighetene har høyere kostnader enn andre fylker, på grunn av større ansvar og flere oppgaver. Videre kan det ha betydning hvor stor vannregionen eller fylkeskommunen er, hvor mange vannområder som hører til, og hvor stor avstand det er til miljømålene. I dag er Østfold den største vannregionmyndigheten. Det kan også være forskjeller med

<sup>18</sup> Møre og Romsdal og Oslo har ikke oppgitt tall for øvrige administrative kostnader, og inkluderes derfor heller ikke figuren for totale kostnader. Figuren viser derfor kun 15 fylkeskommuner.

hensyn til hvor effektive og godt organiserte de ulike vannregioner og øvrige fylkeskommuner er og hvor høyt aktivitetsnivå det er knyttet til vannforvaltningen i regionen.

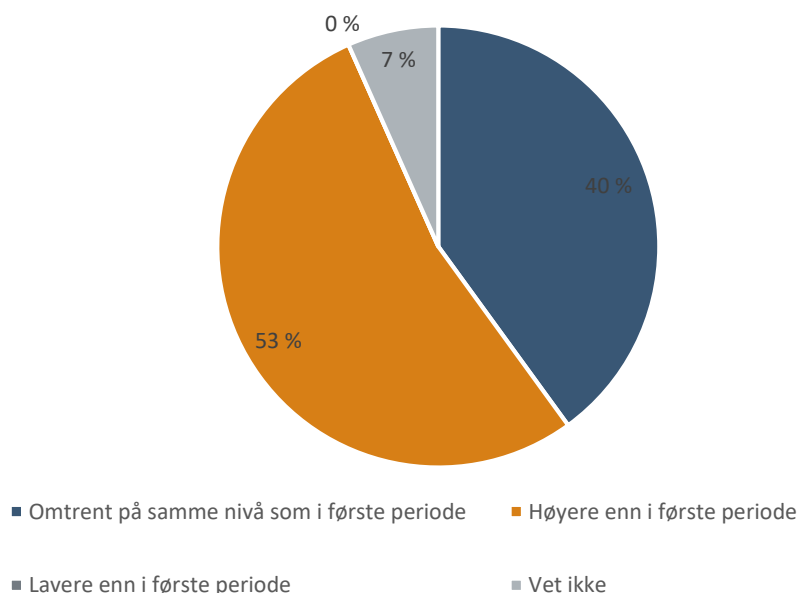
#### 4.3.5. Forventninger fremover

Første planperiode gikk fra 2010 til 2015. Andre planperiode går fra 2016 til 2021. Det kan være grunner til å anta at kostnadene i første planperiode var høyere enn de blir i andre planperiode. I første planperiode hadde man mange ulike oppstartskostnader og alle rutiner og oppgaver måtte etableres og gjennomføres for første gang, mens man i neste periode kan flyte på det arbeidet som er gjort med å få prosessene på plass i den første planperioden.

Med tanke på at vi skal vurdere finansiering for neste periode(r) basert på kostnadstall fra første planperiode, er det grunn til å vurdere om kostnadene i neste periode blir lavere. Vi spurte derfor alle fylkeskommunene hvordan de vurderte at kostnadene ville bli fremover, sammenlignet med kostnadene i forrige periode, og hvorfor de mente at kostnadene ville bli lavere, uendret eller høyere i neste periode.

Tilbakemeldingene fra vår spørreundersøkelse viser at drøyt halvparten (53 prosent) av respondentene forventer et høyere kostnadsnivå i perioden fremover enn i første periode, mens 40 prosent venter at nivået vil være på omtrent samme nivå som i første planperiode. Ingen forventer et lavere kostnadsnivå i perioden fremover enn den første planperioden. Dette illustreres i figur 4-15.

Figur 4-13 Forventninger om kostnadsutviklingen fremover



Begrunnelsen for disse forventningene varierer, men det trekkes blant annet fram at arbeidet har vært sterkt underadministrert i deler av første planperiode, og at dette må endres fremover. Andre kommenterer at vannforvaltningsarbeidet sakte, men sikkert er i ferd med å komme på plass, men at det fortsatt kreves betydelig arbeid knyttet til kunnskapsgrunnlaget, bedre grunnlagsdata til revidering av plan og tiltaksprogram mm. Flere trekker også fram behovet for informasjonsformidling, spesielt for å øke bevisstheten om og engasjementet for

vannforvaltningsarbeidet på kommunenivå og i regionen generelt. Disse faktorene bidrar til at kostnadsnivået enten holdes stabilt, eller øker i perioden fremover, ifølge våre informanter. Informantene peker på noen forhold som kan tilsa at kostnadene blir minst like høye som i første planperiode når vi ser fremover. Et viktig poeng som trekkes fram, er at det legges mye vekt på medvirkning fra ulike eksterne aktører, både offentlige myndigheter og private interessenter. Det brukes tid på slik virksomhet i dag, men dette er et område der mange ser behov for økt innsats. Det er også vist til, både i Riksrevisjonens rapport fra 2016 og Hanssen et al. (2016) at det gjenstår arbeid med å forankre vannforvaltningsarbeidet lokalt, særlig politisk. Dette indikerer at man har brukt mindre tid enn ønsket på slik forankring i første fase, og at det er noe man må bruke mer tid på i inneværende planperiode. Men mange nevner også at selv om man har vært gjennom en plansyklus, og har opparbeidet erfaring og rutiner med de ulike delene av planprosessen, skal det fortsatt gjøres mye arbeid også mer vannfaglig, og med å utarbeide gode tiltaksplaner osv., og ikke minst sikre gjennomføring av tiltakene.

#### **4.4. Kostnader til vannforvaltning på lokalt nivå i vannregion Glomma**

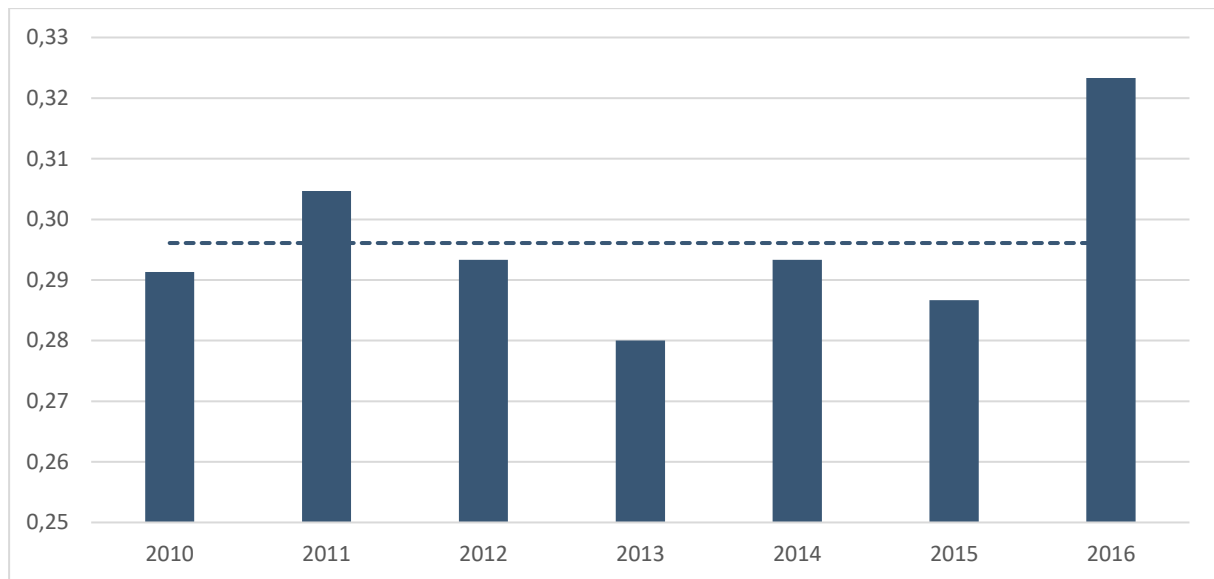
Vi har kartlagt kostnadene knyttet til forvaltning etter vannforskriften i 14 kommuner i vannregion Glomma, og har i tillegg sett på kostnadsposter og dekning av disse i et utvalg vannområder i samme region. Se vedlegg 1 for utvalg av kommuner og vannområder, og vedlegg 2 for kart over vannområder i vannregion Glomma. Som nevnt er det viktig å ha i mente at utvalget av kommuner og vannområder kun utgjør en liten andel av landets kommuner og vannområder fra én av elleve vannregioner, og man må derfor være varsom med å generalisere til alle landets kommuner, vannområder og regioner. Resultatene er likevel interessante med tanke på oppgaver og innstas – og for behovet for finansiering på lokalt nivå, som vi kommer tilbake til i kapittel 5.

I det følgende gir vi først oversikt over årsverksbruk i de kommunene vi har informasjon om (avsnitt 4.4.1), dernest kommunenes bidrag (i kroner) til drift av vannområdene (4.4.2) og en antydning av andre kostnader til oppfølging av administrativt arbeid med vannforskriften i kommunene (4.4.3). Vi inkluderer også en oversikt over årsverk, kostnader og inntekter i et utvalg vannområder (4.4.4). Avslutningsvis i denne delen tar vi med svar på spørsmål om kommunenes forventninger om deres kostnader til gjennomføring av vannforskriften fremover, sammenlignet med første planperiode.

##### **4.4.1. Årsverk til vannforvaltning etter vannforskriften i kommunene**

Bruken av årsverk til vannforvaltningsarbeid i hver kommune vi har informasjon fra, er, ikke overraskende, langt lavere enn på regionalt nivå. Figur 4-16 illustrerer at kommunene svarer at de gjennomsnittlig har brukt 0,3 årsverk per år mellom 2010 og 2016. Årsverksbruken i kommunene gikk imidlertid også betraktelig opp i 2016, som på regionalt nivå.

Figur 4-14 Gjennomsnittlig antall årsverk per kommune i 14 kommuner i vannregion Glomma mellom 2010 og 2016

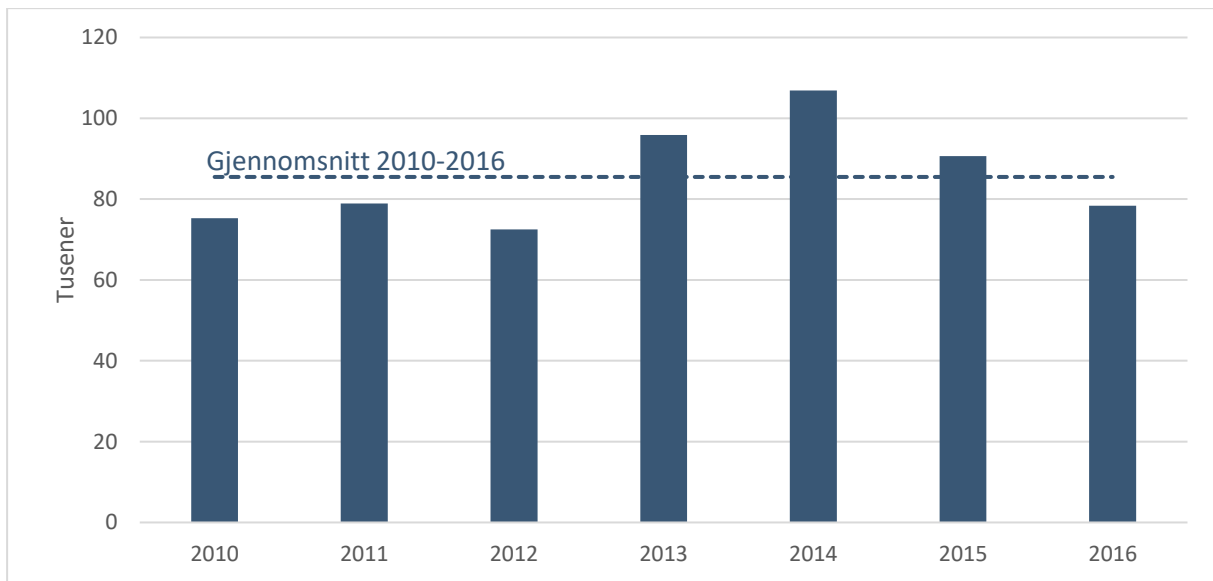


Innsatsen til vannforvaltning i form av årsverk varierer betydelig mellom kommuner. Det er ofte flere personer som er involvert i arbeidet i kommunene, mens det i fylkeskommunene i større grad var en eller flere personer som i all hovedsak jobber med oppfølging av vannforskriften. Dette gjør at det kan være noe vanskeligere å få et nøyaktig antall årsverk på kommunenivå. Tilbakemeldinger fra kommunene tyder likevel på at tallene vi har innhentet gir et ganske riktig bilde av situasjonen i de kommunene vi har fått tall fra. I vårt utvalg av kommuner var minste antall årsverk for en kommune 0,11 årsverk per år, mens maksimalt antall årsverk per år var ca. 1,2. I disse tallene er ikke årsverkene til vannområdekoordinatorene i vannområdene kommunen inngår i, inkludert. Den totale årsverkbruken på kommunenivå, inkludert koordinatorene for vannområdene, er dermed høyere enn illustrert i figur 4-16. Våre undersøkelser gir ikke full oversikt over kostnader til vannområdekoordinatorer, men behov og kostnader for slike koordinatorene er vurdert nærmere i kapittel 5.

#### 4.4.2. Kommunenes bidrag til drift av vannområdene

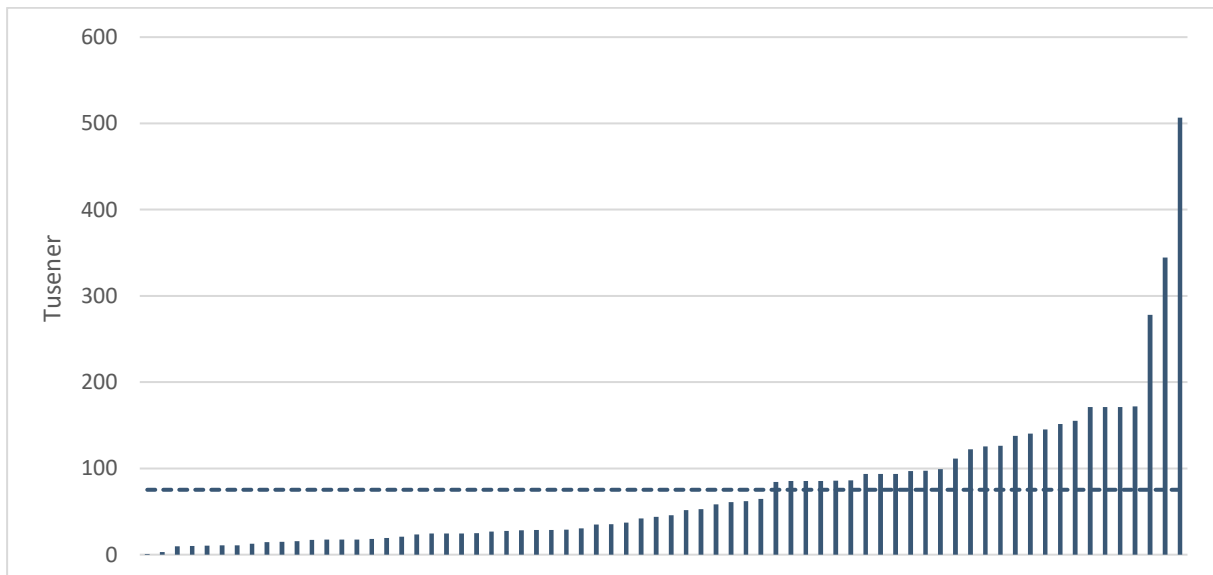
Kommunene betaler årlig en sum til de vannområdene de er en del av. Dette finansierer driften og arbeidet i vannområdene. Figur 4-17 illustrerer gjennomsnittlig totale driftstilskudd per kommune til det vannområdet den er en del av, i perioden 2010 til 2016. Den illustrerer at kommunene i vårt utvalg i gjennomsnitt betaler om lag 85 000 kroner årlig til drift av vannområdene. Dette har holdt seg forholdsvis jevnt i perioden.

Figur 4-15 Gjennomsnittlig driftstilskudd til vannområdene per kommune i vårt utvalg mellom 2010 og 2016



Variasjonen i bidrag til vannområdene mellom kommunene er imidlertid stor. Noen kommuner er knapt en del av et vannområde, og betaler svært lite. Andre kommuner har store kostnader fordi de står for store deler av et vannområde. Figur 4-18 illustrerer de betydelige forskjellene. Eidsvoll kommune hadde høyest kostnader i 2016, med over 500 000 kroner i kostnader til drift av vannområdene. En del vannområder har laget regler for kommunenes bidrag til vannområdene, for eksempel med en gitt pris basert på areal og innbyggertall. For eksempel i vannområde PURA betalte kommunene et bidrag på 15 kroner per innbygger og 3 kroner per dekar jordbruksareal i vannområdet i 2016.

Figur 4-16 Kommunenes bidrag til drift av vannområder for vårt utvalg av kommuner i vannregion Glomma, 2016



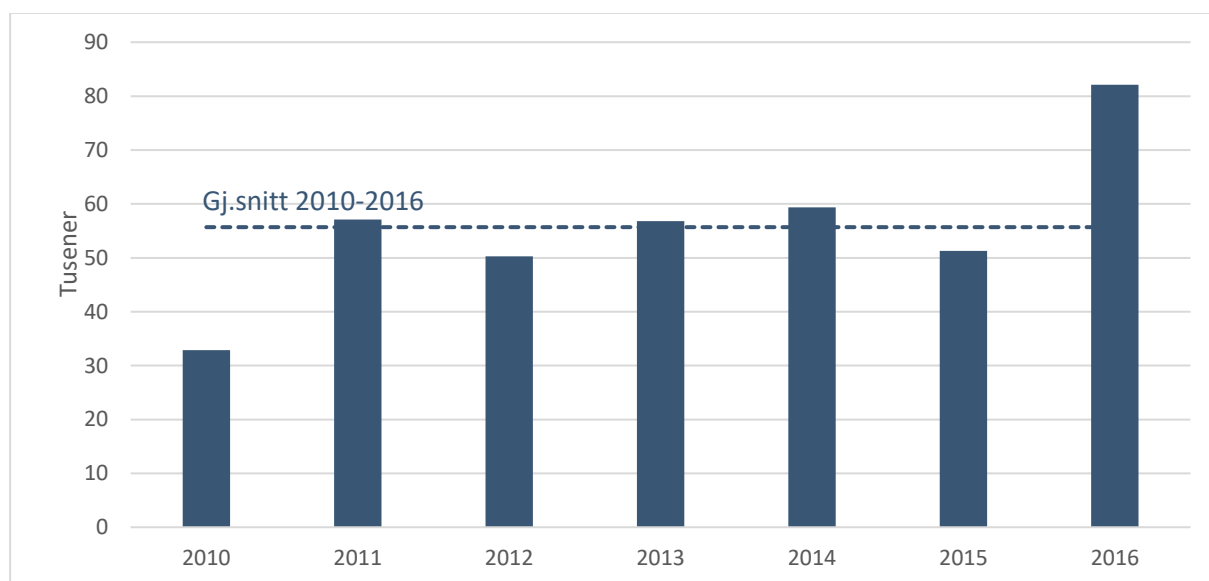
Siden vi ikke har tall for alle kommunenes kostnader til alle vannområdene, kan noen kommuner ha høyere kostnader til drift av vannområdene enn det som vises i figur 4-18. Gjennomsnittet kan derfor være noe høyere enn det figuren illustrerer. Eksempelvis kan noen kommuner være med i vannområder i andre vannregioner enn

vannregion Glomma, og vil derfor vises med lavere kostnader enn de faktisk har. Likevel gir figuren et bilde på størrelsesorden for kommunenes kostnader til vannområdene, og vi ser at variasjonene er store.

#### 4.4.3. Andre kostnader i kommunene

Som på regionalt nivå har kommunene også andre administrative kostnader knyttet til vannforvaltningen i form av kostnader til reiser, kurs, utstyr mm. Figur 4-19 viser at kommunene i vårt utvalg i perioden 2010 til 2016 har brukt gjennomsnittlig nesten 70 000 kroner årlig på dette.

Figur 4-17 Gjennomsnittlige andre administrative kostnader per kommune i et utvalg kommuner i vannregion Glomma mellom 2010 og 2016



Siden arbeidet med vannforvaltningen er fordelt på flere personer i kommunene, har det vist seg å være utfordrende å estimere de øvrige administrative kostnadene knyttet til vannforvaltningen på kommunenivå. Det er derfor kun sju respondenter som har anslått hvor stor denne kostnaden er for sin kommune. Disse tallene er derfor usikre, og bør brukes med forsiktighet. Tallene gir likevel en indikasjon på hvilken størrelsesorden det dreier seg om.

#### 4.4.4. Kostnader knyttet til drift av vannområder i vannregion Glomma

##### Dagens innsats og anslag for faktisk behov for innsats i form av årsverk i vannområdene

Tabell 4-2 illustrerer gjennomsnittlige faktiske årsverk per vannområde i dag, basert på tilbakemeldinger fra 10 av 11 vannregionmyndigheter. Den illustrerer at det i gjennomsnitt er ansatt 0,34 årsverk per vannområde i alle vannregionene utenom Buskerud i dag<sup>19</sup>. Det varierte mellom 0 og 1 årsverk. Disse stillingene finansieres som nevnt som et spleiselag mellom kommunene som er med i vannområdet, Miljødirektoratet (via vannregionmyndigheten), mange av fylkeskommunene og de eventuelle andre aktørene i det aktuelle vannområdet.

<sup>19</sup> Fordi vi ikke har fått tall fra Buskerud, er disse ikke inkludert i det beregnende gjennomsnittet.



Kontaktpersonene for vannregionene som svarte på spørreundersøkelsen, ble også spurt om hva de mente var det reelle behovet for årsverk i hvert vannområde i sin vannregion. På dette spørsmålet var gjennomsnittet 0,72 årsverk som illustrert i tabell 4-3, men anslagene varierte fra 0,1 til 1.

**Tabell 4-2 Gjennomsnittlig faktiske årsverk per vannområde, og gjennomsnittlig reelle behov for årsverk per vannområde i henhold til svar fra 10 av 11 vannregionmyndigheter.**

Gjennomsnittlig faktisk årsverk	Gjennomsnittlig reelt behov
0,34	0,72

Ut fra tilbakemeldingene fra de spurte i 10 av 11 vannregioner er altså det reelle behovet for årsverk i vannområdene høyere enn det man har i dag.

Vannregionmyndighetene for Glomma og Agder er tilfredse med antall årsverk per vannområde i dag, og mener ikke det er behov for flere. De øvrige åtte vannregionmyndighetene vi har tall fra mener imidlertid det er behov for en betydelig økning i årsverkene for vannområdekoordinatorer. Flere kommenterer at dette er avgjørende for å kunne gjøre et godt arbeid og skape engasjement for vannforvaltningen lokalt, noe som vil ha positive ringvirkninger for vannmiljøet.

Mangel på penger, samt kortsiktige kontrakter gjør det imidlertid vanskelig å nå det reelle behovet for årsverk i kommunene. Flere respondenter kommenterer at dette finansieres fra år til år, og det er dermed vanskelig å inngå langsiktige kontrakter med vannområdekoordinatorer. Dette gjør det vanskeligere å ansette personer i stillingene.

### **Kostnadsposter og kostnadsdekning i vannområder**

Vannområdene er på mange måter bindeleddet mellom regionalt nivå (vannregionmyndighet) og den enkelte kommune, og det som skjer i vannområdene er vesentlig for arbeidet med vannforvaltning både lokalt og regionalt. Det er utenfor dette oppdraget å kartlegge vannområdenes kostnader og kostnadsdekning i detalj, men en oversikt over kostnadsposter viser hvilke oppgaver vannområdene har, og oversikt over inndekning av kostnadene viser hvordan spleiselag kan fungere. I vedlegg 5 gjengir vi derfor en oversikt over disse postene for vannområde PURA i vannregion Glomma som et eksempel.

PURAs totale budsjettet var på ca. 2,6 millioner kroner i 2016, mens regnskapet endte på 1,6 millioner kroner (se tabell V5-1 i vedlegg 5). Lønn var den klart største utgiftsposten for vannområde PURA i 2016, som har ett helt årsverk til vannområdekoordinator. Kjøp av konsulenttenester er den nest største utgiftsposten, selv om denne ble betydelig mindre enn budsjettet. Konsulenttenestene er ofte knyttet til overvåking og tiltaksanalyser i de oversiktene vi har sett fra vannområdene. For øvrig er informasjonsformidling, husleie og kurs/opplæring, bevertning og kjøp av diverse utstyr viktige utgiftsposter. Regnskapet gjengitt i vedlegg 5 viser at vannområdet mottar størst bidrag til driften fra eierkommunene, og at alle kommuner bidrar etter en kostnadsnøkkel. I tillegg bidro fylkeskommunene og Fylkesmannen i Østfold og Akershus med betydelige midler.

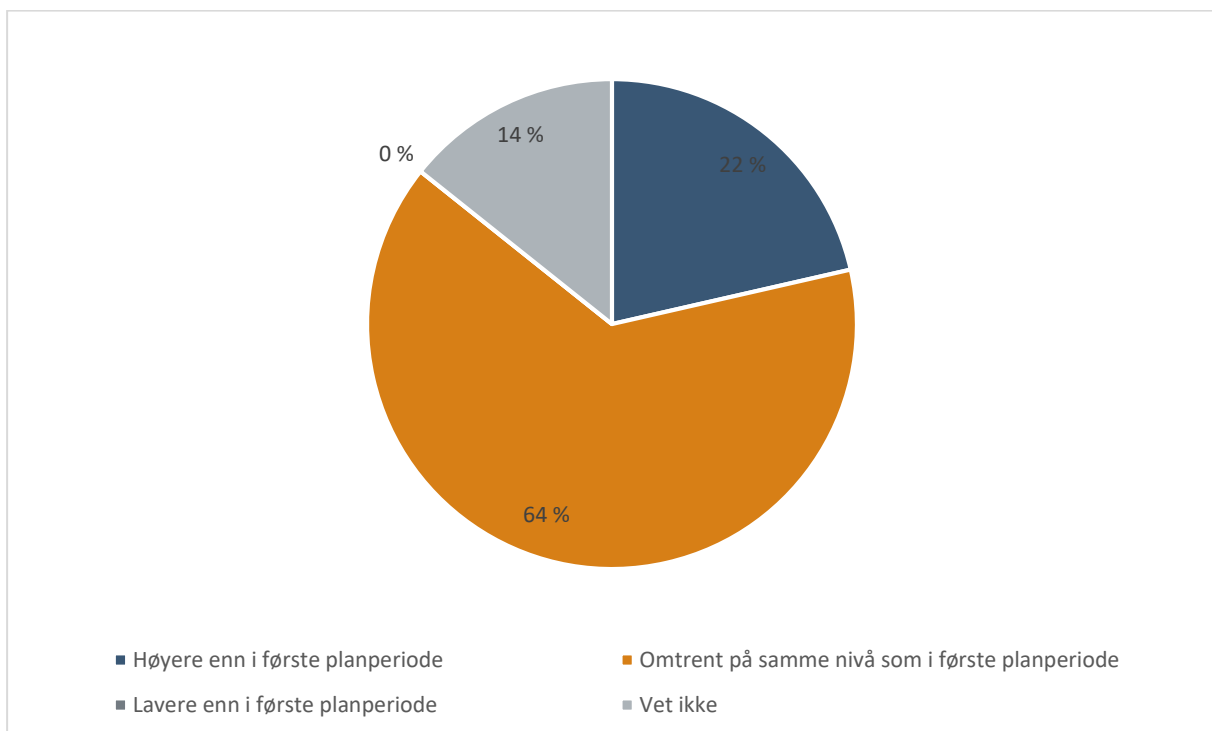
Vi har også gått gjennom tilsvarende oversikter for vannområde Huvo (2016) og Øyeren (2016) i vannregion Glomma, og vi kan se at de har samme mønster som i regnskapet for PURA gjengitt over. Huvo og Øyeren har et budsjett på henholdsvis 1,8 og 3 millioner kroner. Lønnsutgiftene er en stor utgiftspost også for disse to vannområdene, i underkant av en million kroner. Kjøp av konsulenttenester er også store for Huvo og Øyeren. Øyeren budsjetterte med konsulenttenester for nesten 1,3 millioner kroner i 2015. På lik linje med PURA var

eierkommunene samlet sett den viktigste inntektskilden for Huvo og Øyeren. De relevante Fylkesmenn og fylkeskommuner var imidlertid også viktige bidragsytere til driften av vannområdene.

#### 4.4.5. Forventninger om behov for innsats på lokalt nivå fremover

Som på regionalt nivå er det ingen av de spurte kommunene som forventer lavere kostnader i perioden fremover enn de hadde i første planperiode, som vist i figur 4-20. Ca. to av tre spurte kommuner (64 prosent) venter at kostnadene holder seg jevnt i perioden fremover, mens cirka en fjerdedel (22 prosent) venter at kostnadene vil øke i andre planperiode sammenlignet med første. 14 prosent oppga at de ikke vet.

Figur 4-18 Forventninger fremover om kostnadene til det kommunale vannforvaltningsarbeidet basert på svar fra utvalget av kommuner i vannregion Glomma



Representantene for kommunene oppgir blant annet at de forventer gjennomføring av flere tiltak i kommunene i perioden fremover og at dette vil føre til økte administrative kostnader. De fleste av de spurte på kommunenivå mener imidlertid at arbeidet med oppfølging av vannforskriften er kommet godt i gang og at man har fått på plass mange av de nødvendige rutiner og prosesser, og at arbeidet trolig vil fortsette på samme nivå i neste periode.

## 5. Vurdering av behov for endret finansiering av kommunesektorens vannforvaltningsoppgaver

**Kommunesektoren regionalt og lokalt får ikke dekket sitt arbeid med vannforvaltning etter vannforskriften fullt ut med de tilskuddene den får vid Miljødirektoratet i dag. Det vil derfor være behov for en økning i totale tilskudd dersom kostnadene til arbeidet skal dekkes fullt ut av statlige tilskuddsmidler. Fra regionene er man spesielt opptatt av å sikre forutsigbare og store nok tilskudd til å dekke kostnader med koordinatorene i vannregionene og vannområdene. Flere finansieringsmodeller kan være aktuelle, alle har sine styrker og svakheter.**

I kapitlene foran har vi beskrevet vannforvaltningsoppgaver etter vannforskriften på regionalt og lokalt nivå i kommunesektoren, og beregnet kostnader og finansiering av kostnadene. Formålet med dette kapitlet er å se disse oppgavene og tilhørende kostnader og finansiering i sammenheng. Vi vil så gjennomgå innretningen av dagens finansiering av kommunesektorens vannforvaltningsoppgaver og vurdere fordeler og ulemper ved denne innretningen sammenlignet med alternative finansieringsmodeller. For å vurdere fordeler og ulemper benytter vi faglig objektive vurderingskriterier, som finansieringsmodellene blir vurdert ut fra.

For en konkret anbefaling om fremtidig innretning av finansieringen må man ta stilling til en vekting mellom hvert kriterium og viktighet av ulike forhold som vurderes for hvert kriterium. Det er faglig sett vanskelig å finne gode argumenter for at et kriterium er viktigere enn et annet. I vår gjennomgang presenterer vi derfor de ulike finansieringsmodellene som en meny av muligheter, og synliggjør hver av modellenes styrker og svakheter. Det blir da opp til beslutningstagerne å sette vurderingene under hvert kriterium opp mot hverandre og beslutte om dagens finansieringsmodell skal endres, eventuelt på hvilken måte.

### 5.1. Dagens finansieringsmodell er komplisert

Som vi beskrev i kapittel 4.1 administrerer Miljødirektoratet tre tilskuddsordninger som er av betydning for arbeidet med vannforskriften regionalt og lokalt, se beskrivelse i kapittel 4.1.

Fylkesmannen får årlig tilført statlige midler til overvåking og kunnskapsinnhenting. Fylkesmannen kan også bevilge skjønnsmidler. Det finnes eksempler på at skjønnsmidler er gitt med det formål å styrke det regionale og lokale vannforvaltningsarbeidet. Bevilgningene er imidlertid tidsavgrensede og varierer fra år til år.

Alle nivåer (nasjonalt, regionalt og lokalt) har kostnader til overvåking, i form av basisovervåking og mer tiltaksrettet overvåking. Kostnadene og tilskuddene til overvåking er imidlertid holdt utenfor i denne utredningen, der vi ønsker å se på kostnader til administrative oppgaver. Det samme gjelder kostnader til tiltaksgjennomføringen.

### 5.2. Lav dekningsgrad utløser ulike tilpasninger

Med dekningsgrad mener vi her i hvilken grad kommunesektorens kostnader til å løse vannforvaltningsoppgavene er finansiert av statlige tilskudd. Det er viktig å være klar over at kostnader som trengs for å løse vannforvaltningsoppgavene ikke nødvendigvis er lik de faktiske kostnadene. Prinsipielt kan fylkeskommuner og kommuner velge å bruke mer eller mindre enn det som trengs for å løse oppgavene.

Ved hjelp av spørreskjema og samtaler med fylkeskommunene og kommunene, rapportert og gjengitt i kapittel 4, kommer det klart fram at tilskuddene som gis ikke er tilstrekkelig til å dekke kostnadene som trengs for å løse

vannforvaltningsoppgavene. Intern tidsbruk (fylkeskommunale og kommunale årsverk) utgjør den aller største kostnadsposten. Det gjelder kostnadene ved å ha koordinatorene på regionalt nivå (vannregion og øvrige fylkeskommuner) og lokalt nivå (koordinatorene av vannområder og administrasjon og planarbeid mv. i hver enkelt kommune). Det er verdt å påpeke at tilskuddet via Miljødirektoratets tilskuddsposter har økt mot slutten av første planperiode og spesielt i 2016, men det er ikke gitt hvordan utviklingen vil være fremover. Når vi ser tilbake på første planperiode, er trenden oppadgående, men det har gått litt opp og ned i størrelsen på tilskudd i perioden.

Når tilskuddene er lavere enn de faktiske kostnadene, blir fylkeskommunene og kommunene nødt til å prioritere hvilke oppgaver de anser som viktigst og hva de skal bruke tilskuddsmidlene til. Det finnes eksempler på fylkeskommuner som har valgt å spare tilskuddet over flere budsjettår i fond for å ha råd til å fullfinansiere vannområdekoordinatorene, og det er eksempler på fylkeskommuner/vannregioner som har valgt å løse vannområdekoordineringen selv ved hjelp av egne ressurser (siden dette gir mer fleksibilitet), og vi har tall fra en fylkeskommune som iallfall i enkeltår tilsynelatende har brukt betydelig mer enn tilskuddene de har fått.<sup>20</sup> Det er vanskelig, og kan bli upresist, å beregne dekningsgraden som ett enkelt tall av flere årsaker: De ulike vannregionene og -områdene har ulike tilnærminger til vannforvaltningsarbeidet, og pengene brukt til ett formål stemmer ikke alltid overens med tilskuddene som gis til ulike formål. Forbruk og tilskudd kan også variere fra år til år. Samtidig har både regionalt og lokalt nivå også oppgaver knyttet til overvåking og tiltak, som begge er holdt utenfor i vår kartlegging. I tillegg ble det altså tilført rammetilskudd midlertidig øremerket vannforvaltning hos fylkeskommunene ved forvaltningsreformen i 2010, og det finnes det egne søknadsbaserte tilskuddsmidler, som kan variere kraftig både på tvers av regioner og over år. Dette gjør det vanskelig å beregne et presist og beskrivende tall for dekningsgraden. Vi kommer likevel tilbake til anslag for hva dekningsgraden kan sies å være i avsnitt 5.4.

### 5.3. Forutsigbarhet vil lette arbeidet

Via samtaler og svar på spørreskjemaene understreker fylkeskommunene at det ikke bare er nivået på de statlige tilskuddene som er viktige for å løse vannforvaltningsoppgavene, men også forutsigbarheten om hva man kommer til å motta i tilskudd fremover. Forutsigbarhet fremstår spesielt viktig for å finansiere faste stillinger som vannregion- og vannområdekoordinatorene. Svarene fra 12 av de 17 fylkeskommunene som svarte på undersøkelsen, og som hadde synspunkter på eventuelt ny finansieringsmodell, er oppsummert i Tabell 5-1.

**Tabell 5-1 Fylkeskommunenes innspill til eventuell ny finansieringsordning\***

Fylkeskommune	Innspill til eventuell ny finansieringsordning
Akershus	Det viktigste i vår region er å ivareta vannområdekoordinatorene i de ulike vannområdene.
Finnmark	Finansieringen bør linkes til der det er mest behov. I Finnmark gjelder dette kartlegging, innhenting av kunnskap og opprettelse av vannområdekoordinator.
Hedmark	Kontinuitet.
Hordaland	Ein må tilsetja faste vannområdekoordinatarar.
Nordland	Finansiering av vannområdekoordinatorene må inn i en permanent ordning. Man kan ikke i fremtiden håndtere dette som et prosjekt. Faste stillinger må på plass.
Oslo	Større forutsigbarhet hadde lettet arbeidet.

<sup>20</sup> Ut fra de innsamlede tallene brukte Østfold fylkeskommune 6,2 mill. kroner på vannforvaltning i 2016, mens de bare mottok 3,6 mill. kroner fra de ordinære tilskuddsmidlene.

Sogn og Fjordane	Bevilgningen må ta hensyn til at det er behov for faste ansettelse både på region- og vannområdenivå.
Sør-Trøndelag	Det er avgjørende viktig at finansieringen blir forutsigbar i det minste gjennom hele planperioder.
Telemark	Staten bør betale for vannområdekoordinatorene.
Troms	Langsiktighet og forutsigbarhet (finansiering ikke bare fra statsbudsjett til statsbudsjett) og kontinuitet (ingen nedgang i bevilgningene, snarere en økning).
Vest-Agder	Det viktigste er forutsigbarhet. Dersom det legges opp til at man skal ha vannområdekoordinatorene, så må det være forutsigbarhet for å kunne ansette dem i permanente stillinger.
Østfold	Det viktigste området å få en ny finansieringsordning for, er finansiering av faste heltidsstillinger som vannområdeledere i vannområdene. Det lokale arbeidet i et vannområde er vesentlig i vannforvaltningsarbeidet, og det har stor betydning å sikre økonomisk forutsigbarhet og langsiktighet for disse stillingene.

*\*Svar gitt i spørreundersøkelse gjennomført av Menon Economics.*

I tillegg til forutsigbarheten påpekes det av mange fylkeskommuner at vannområdekoordinatoren er underfinansiert i dag. Det skyldes at dagens innretning legger opp til et spleiselag mellom Miljødirektoratet, fylkeskommunene og kommunene for å finansiere stillingene. I praksis er denne innretningen ressurskrevende fordi vannregionmyndighetene mener at de bruker uforholdsmessig mye tid på å skaffe til veie midler fra andre for å få finansiert stillinger. Man kan også argumentere med at spleiselagstilnærmingen er sårbar, i og med at kommunene selv kan velge å ikke bidra med sin andel. Og det å få ansatt folk i stillinger med liten forutsigbarhet, er krevende, og det kan være vanskelig å få tak i folk med de kvalifikasjonene man ønsker.

#### 5.4. Kostnader og dekningsgrad ved faste stillinger

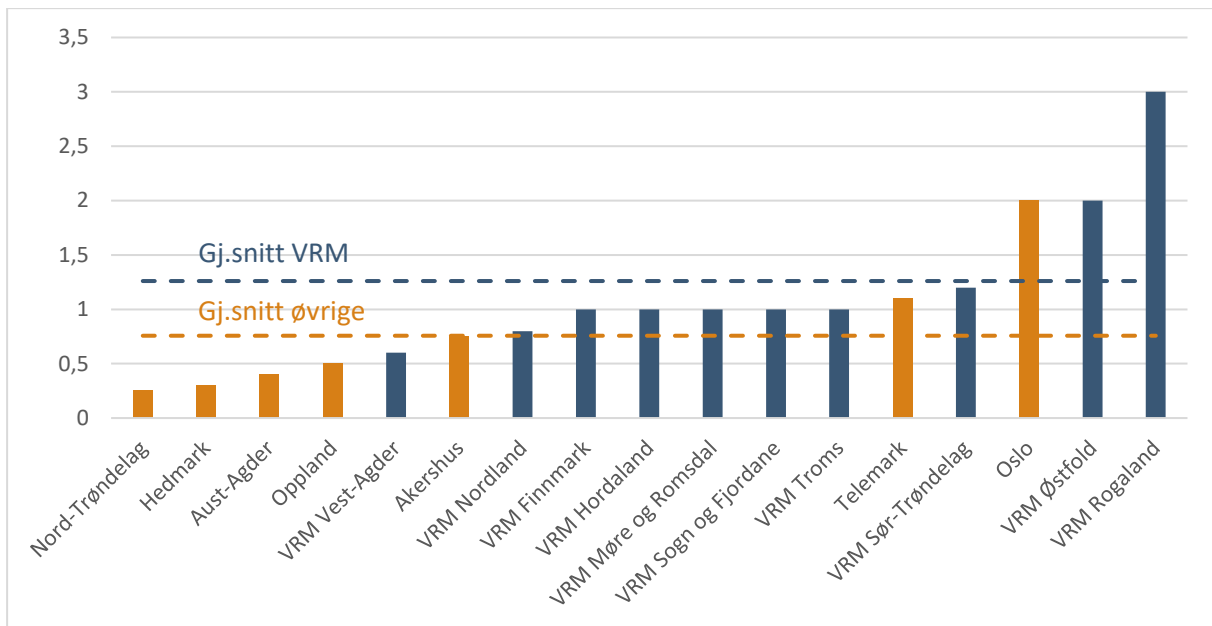
I vår kartlegging fremkommer det at dagens nivå på støtteordningene via Miljødirektoratet kun dekker en mindre andel av de reelle kostnadene knyttet til vannforvaltningsarbeidet i kommunesektoren. Hovedbegrunnelsen for det er at disse tilskuddene ikke gis til vannregion- og vannområdekoordinatorene direkte, men til administrativt arbeid<sup>21</sup> og «bidrag til spleiselag». Uavhengig av innretning av tilskuddet (dagens modell eller alternative modeller) er det derfor et behov for økte tilskudd dersom man skal oppnå full kostnadsdekning.

##### Kostnader og dekningsgrad på regionalt nivå

Ut fra gjennomgangen over vil et minstekrav for fylkeskommunene være at det årlig gis tilskudd til de faste stillingene som er nødvendige for å løse vannforvaltningsoppgavene på regionalt nivå. Figur 5-1 viser faktiske årsverk i 17 av landets 19 fylkeskommuner. Det er verdt å nevne at Oslo og Rogaland skiller seg ut. Oslo har en relativt høy ressursbruk til tross for at de ikke er ansvarlig for en vannregion, mens Rogaland har valgt å ansette vannområdekoordinatorene i fylkeskommunen fram til august 2016. Fra figuren ser vi også at de fylkeskommunene som er vannregionmyndighet, i gjennomsnitt har ansatt 1,3 årsverk (1,1 årsverk hvis vi holder Rogaland utenom), mens øvrige fylkeskommuner i gjennomsnitt har 0,8 årsverk (0,6 hvis vi holder Oslo utenom).

<sup>21</sup> Midlene som ble tilført fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen (jf. kapittel 1.2) har derimot i stor grad gått til å dekke årsverkskostnader, men disse midlene var forutsatt øremerket inntil videre, og kan ikke forutsettes å være øremerket vannforvaltning fremover.

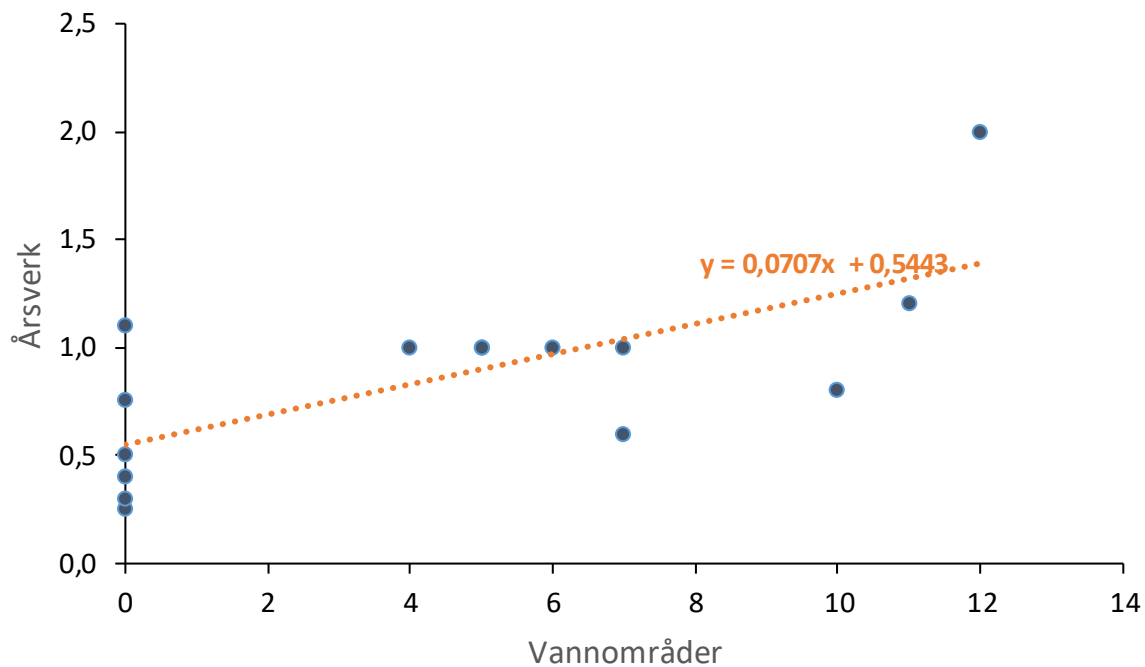
Figur 5-1 Fylkeskommunale årsverk knyttet til vannforvaltning etter vannforskriften på regionalt nivå i 2016\*



\*Vi fikk ikke svar fra Buskerud og Vestfold, derfor er de ikke med i figuren.

Ser vi bort fra Oslo og Rogaland, som kan ses på som «outliers» (statistisk sett), er det også interessant å undersøke sammenhengen mellom årsverk per fylkeskommune og antall vannområder som fylkeskommunene som vannregionmyndighet er ansvarlig for. Som vi ser fra figur 5-2, kan det se ut til at de fylkeskommunale årsverkene til vannforvaltning, øker med antall vannområder i regionen. Den lineære trendlinjen viser at fylkeskommuner som ikke er vannregionmyndighet (de som ikke har ansvaret for vannområder) i gjennomsnitt har ansatt 0,5 årsverk til vannforvaltningsoppgaver. Den viser også at ressursbruken i gjennomsnitt øker med cirka 0,1 årsverk per vannområde de har ansvar for. Hvis de faktiske kostnadene representerer det faktiske behovet, er dette noe som bør kompenseres for. Vår undersøkelse taler imidlertid for at dagens underfinansiering bidrar til at vannforvaltning prioriteres lavere, og at sammenhengen i figur 5-2 representerer et minimum av innsats.

Figur 5-2 Plottdiagram – Sammenheng mellom antall årsverk som arbeider med vann i fylkeskommunen og antall vannområder i regionen\*



\*Vi fikk ikke svar fra Buskerud og Vestfold, derfor er de ikke med i figuren. Det samme gjelder «uteliggerne» Oslo og Rogaland.

Med bakgrunn i den estimerte lineære sammenhengen (se figur 5-2), kan vi estimere det totale minstebehovet for årsverk i fylkeskommunene. Hver av Norges 19 fylkeskommuner (basert på antall i første planperiode) trenger minst 0,5 årsverk. Det gir 9,5 årsverk. Det er ca. 100 vannområder i landet og for hver av dem trenger vannregionmyndigheten minst 0,1 årsverk, noe som til sammen gir ca. 10 årsverk. Totalt sett gir det 19,5 årsverk. Antar vi at hvert av årsverkene koster 900 000 kroner (se avsnitt 4.2), gir det en samlet kostnad på 17,5 millioner kroner for arbeidsinnsats på regionalt nivå. Dette er altså kostnader til arbeidsinnsatsen alene. Til sammenligning ble det i 2016 bevilget nesten 8 millioner kroner i tilskudd til plan- og prosessarbeid i fylkeskommunene (Miljødirektoratet, 2016). Hvis disse midlene skulle dekke arbeidskostnader alene, ville det gitt en dekningsgrad på ca. 45 prosent. I denne sammenheng er det verdt å nevne at fylkeskommunene også har andre kostnader som reisekostnader, konsulentkjøp etc. Disse kostnadene er i gjennomsnitt lik 200 000 kroner per fylkeskommune, og anslagsvis lik 3,8 millioner kroner samlet for alle fylkeskommuner. Hvis man ser bort fra formålet med tilskuddet som gis til fylkeskommunene, skal ca. 8 millioner kroner dekke kostnader på ca. 21 millioner kroner. Det gir en dekningsgrad på i underkant av 2/5 (38 prosent).

#### Kostnader og dekningsgrad på lokalt nivå

Figur 5-2 inkluderer ikke kostnadene til å finansiere vannområdekoordinatorene, som det i dag legges opp til skal finansieres ved et spleiselag mellom tilskuddet de administrerer, fylkeskommunene og kommunene. Tilskudd til spleiselag har som formål å sikre god organisering og kunnskapsinnhenting i vannområdene, for eksempel inngå i spleiselag for vannområdekoordinator der man finner det nødvendig.

Legger man dette bevilgede tilskuddet for 2016 til grunn og antar at hvert vannområde (ca. 100 stykker) trenger et årsverk til vannområdekoordinator, samt at hver stilling koster 900 000 kroner, kan vi beregne en dekningsgrad. Vi finner at kostnaden for 100 årsverk er lik 90 millioner kroner. Det ble gitt 22,6 millioner kroner

i tilskudd i 2016 (Miljødirektoratet, 2016). Det gi en gjennomsnittlig dekningsgrad for alle vannregioner på cirka en fjerdedel (ca. 25 prosent).

I svarene fra kommuner i vannregion Glomma, ble det antydnet at behovet for vannområdekoordinator per vannområde i gjennomsnitt var tre fjerdedeler (72 prosent). I en tidligere studie for Norsk Vann (Magnussen og Hølen, 2011) antok man som en forenkling at det trengs ett årsverk i halvparten av vannområdene og et halvt årsverk i de øvrige. Hvis vi legger svarene fra kommunene til grunn, får vi altså tilnærmet samme totale antall årsverk som Magnussen og Hølen la til grunn. Hvis vi velger samme antagelse her, finner vi at behovet for årsverk til vannområdekoordinatorer i hele landet er ca. 75, og kostnaden blir da i størrelsesorden 67,5 millioner kroner per år. Dekningsgraden blir med denne forutsetningen ca. 1/3 (33 prosent).

Våre tall viser at dekningsgraden varierer betydelig mellom fylkeskommunene som er vannregionmyndighet. For å få en mer rettferdig fordeling, bør man uavhengig av samlet tilskuddsnivå vurdere å fordele tilskuddspotten (tilskudd til spleiselag) etter flere kriterier enn i dag. For eksempel gir vår analyse tydelig indikasjon på at antall vannområder har betydning for vannregionmyndighetens behov for arbeidsinnsats. Men det er også andre forhold som må antas å ha betydning for kostnadene i en vannregion. Det gjelder antall andre fylkeskommuner og Fylkesmenn og kommuner som inngår i vannregionen og antall statlige og andre myndigheter man må forholde seg til. Likeledes kan det å ha grenseoverskridende vannområder være krevende. Men det vil også ha betydning hvor mange vannforekomster og hvordan dagens tilstand er og dermed avstanden til målene som skal nås.

## 5.5. Vurdering av ulike finansieringsmodeller

Et første steg i vurderingen av ny finansieringsmodell for kommunesektorens vannforvaltningsoppgaver er å diskutere justeringer av dagens innretning.

### **Det samlede tilskuddet bør justeres opp dersom kommunesektoren skal få dekket alle sine kostnader til vannforvaltning**

Ut fra kartlegging av kommunesektorens kostnader og tilskudd, er det åpenbart en underfinansiering av vannoppgavene dersom disse skal dekkes av statlige tilskudd. Tilskuddet dekker ikke de faktiske kostnadene. Med utgangspunkt i beregninger av nødvendige årsverk i vannregioner og vannområder, ble det i delkapittel 5.4 beregnet at det via Miljødirektoratets tilskuddsmidler for 2016 ble kompensert for:

- Ca. 2/5 av fylkeskommunenes kostnader
- Ca. 1/3 -1/4 av kostnadene ved å ha vannområdekoordinatorer (avhengig av antagelser om behov for antall vannområdekoordinatorer)

Vi kan merke oss at også tidligere utredninger (Hanssen et al. 2016; Magnussen og Hølen 2011) har konkludert med at det er viktig å styrke koordinatorarbeidet, særlig på lokalt nivå (vannområde), men også på regionalt nivå, fordi disse har en svært viktig rolle for å nå målene i vannforskriften.

Det er også interessant at våre spørsmål til det regionale nivået ga som svar at det aller viktigste, sett fra deres side var å få på plass en forutsigbar finansiering av koordinatorer på lokalt nivå fordi de anser arbeidet som skjer lokalt som svært viktig og der skoen trykker mest, og også fordi en uforholdsmessig stor del av deres arbeidstid ellers går med til å sørge for at arbeidet på lokalt nivå går sin gang. Vi så også at Hanssen et al. (2016) trakk fram at den lokale forankringen bør styrkes, og man kan anta at en vannområdekoordinator vil ha en viktig rolle i slik forankring.



Både vår undersøkelse og de tidligere undersøkelsene gir grunn til å tro at lav dekningsgrad har uheldige konsekvenser for vannforvaltningsarbeidet. For det første innebærer det at det brukes mindre ressurser på vannforvaltningsarbeidet enn hva som må til for å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte. Det taler for at den reelle dekningsgraden er enda lavere. For det andre innebærer dagens modell at vannområdekoordinatorene finansieres ved et spleiselag mellom Miljødirektoratet, fylkeskommunene og kommunene. Det innebærer at vannregionkoordinatorene må bruke mye tid på å finne finansiering, som går på bekostning av annet og mer målrettet vannforvaltningsarbeid. Tabell 5-2 oppsummerer et minsteanslag på underdekning for 2016.

**Tabell 5-2** Bevilget tilskudd fra Miljødirektoratet til regionalt nivå (vannregioner og øvrige fylkeskommuner), nødvendige tilskudd og underdekning i millioner kroner for 2016

	<b>Samlet tilskuddsnivå i 2016 (mill. kr)</b>	<b>Nødvendig tilskudd for at vannoppgavene skal løses på en tilfredsstillende måte (mill.kr)</b>	<b>Minsteanslag på underdekning</b>
Tilskudd til vannforvaltning, plan- og prosessarbeid	Ca. 8	Ca. 21	Ca. 13
Tilskudd til spleiselag	Ca. 23	Ca. 67,5-90	Ca. 44-67
<b>Totalt</b>	<b>Ca. 31</b>	<b>Ca. 88,5-111</b>	<b>Ca. 57-80</b>

\*Kilde: Miljødirektoratet og Menon Economics

Det er verdt å nevne at tilskuddsnivået var høyere i 2016 som var starten på en ny planperiode enn i de foregående årene (2010-2015) i første planperiode. Beløpene er justert ytterligere opp i 2017. Fra 2015 er det også kommet en ny tilskuddsordning (se kapittel 4.1 og 5.1) som gis til spesifikke tiltak og kan gis til både vannområder, interesseorganisasjoner, forskningsinstitusjoner osv., og som ikke er regnet inn her, fordi de i liten grad anses egnet som bidrag til å finansiere stabile stillinger i vannområdene over tid – det er ikke formålet med den tilskuddsposten (Miljødirektoratet 2017). Men økningen i 2017 tilsier at underdekningen blir lavere i år enn i 2016. Miljøforvaltningen fikk imidlertid en økning i budsjett gjennom budsjettforliket mellom Regjeringen, Venstre og Kristelig Folkeparti høsten 2016, og det er usikkert om økningen i 2017 vil vare i resten av andre planperiode.

På sikt kan både igangværende regionreform og kommunereform, der det er vedtatt kommunesammenslåinger, få betydning for totale kostnader på landsbasis, og dermed behov for finansiering. Det er imidlertid litt tidlig å sette opp regnestykker for dette, og vi har derfor ikke lagt inn forutsetninger om dette i våre vurderinger

Vi kan legge merke til at vi, basert på svarene i vår undersøkelse, har lagt til grunn at det viktigste er å sikre en stabil, forutsigbar dekning av arbeidskostnader på regionalt og lokalt nivå, for å kunne ansette koordinatorene på regionalt og vannområdenivå. Magnussen og Holen (2011) foreslo i tillegg dekning av arbeid i kommunen til arbeid med tverrsektorielle hovedplaner for vann. Dette har ikke kommet spesielt opp i denne undersøkelsen. Men vi så at også kommunene har arbeidsoppgaver og andre administrative kostnader som de ikke får dekket. Slik sett vil finansiering av vannområdekoordinatorene også bidra til bedre økonomiske forhold for vannforvaltningsarbeidet i kommunene, forutsatt at frigitte midler til spleiselag brukes på kommunens arbeid med vannforskriften.

### **Tilskuddene bør bli mer forutsigbare**

Dagens tilskuddspott fastsettes årlig i statsbudsjettet. Selv om trenden i første planperiode har vært at Miljødirektoratet har gitt stadig økte tilskudd til vannforvaltning etter vannforskriften, oppleves bevilgningene som uforutsigbare i kommunesektoren både på regionalt og lokalt nivå. Dette skyldes at fylkeskommunene og kommunene vanskelig kan opprette midlertidige stillinger, som de enkelt kan ansette og si opp etter hvor mye midler de får årlig fra Miljødirektoratet. Når det er uklart hva som gis i tilskudd, oppleves det som risikofylt å ansette folk i faste stillinger. Det faktum at mange av stillingene etter intensjonen skal finansieres som spleiselag, gjør det ekstra utfordrende siden kommunene kvier seg for å binde opp midler. Dette gjør det vanskelig å få tak i folk, og særlig folk med de koordinatoregenskapene som beskrives er nødvendige av Hanssen et al. (2016). Det kan være vanskelig å se for seg justeringer som bidrar til å øke forutsigbarheten innenfor rammen av at Miljødirektoratet skal bevilge midlene over de postene de gjør i dag, siden de mottar penger og føringer årlig gjennom statsbudsjettet. Et alternativ, som er diskutert nærmere under delkapittel 5-7, er å innlemme tilskudd til vannforvaltning i rammetilskuddet.

### **Tilskuddene bør fordeles etter arbeidsbelastning**

Fra drøftingene over, fremkommer det at kommunesektorens kostnader på regionalt og lokalt nivå påvirkes av antall vannregioner og antall vannområder. Vi så at tilskuddene gis med like beløp til alle dem som er vannregionmyndigheter og med lavere beløp til øvrige fylkeskommuner. For å sikre like muligheter til å prioritere vannoppgaver i hele landet, bør man uavhengig av nivå på tilskuddet vurdere å fordele midlene etter flere kriterier. Hvis hele tilskuddspotten skulle fordeles ut fra antall vannregioner og vannområder, ville vi få at:

- 23 prosent av tilskuddspotten bør fordeles etter vannregionene (2,1 prosent per vannregion)
- 77 prosent av tilskuddspotten bør fordeles etter vannområder (1,1 prosent per vannområde)

Det kan også være flere kriterier som bør vurderes dersom man ønsker en mer rettferdig fordeling ut fra hvilke faktiske oppgaver man har i ulike regioner. I tillegg til antall vannområder som åpenbart kan påvirke faktiske kostnader, kan også antall vannforekomster, og dagens tilstand i vannforekomstene ha betydning. Mange vannforekomster med stor avstand til målet om god miljøtilstand, tilsier at det må jobbes mer med tiltaksplaner og tiltak enn der det er få vannforekomster og miljøtilstanden i hovedsak er tilfredsstillende for å nå målene i vannforekomstene. Likeledes kan antall aktører som må involveres på regionalt og lokalt nivå, herunder antall Fylkesmenn, fylkeskommuner, kommuner og andre etater, og om vannregionen krysser landegrenser, ha betydning for kompleksiteten i arbeidet både på regionalt og lokalt nivå. Det er altså flere kriterier som kan være nødvendige for å få en mer rettferdig fordeling av tilskuddsmidlene og like muligheter til å prioritere vannoppgaver i hele landet.

### **Man bør diskutere om organiseringen av tilskuddsordningen skal forenkles**

I dag gis det som vi har beskrevet i kapittel 4 tilskudd over flere poster fra Miljødirektoratet til kommunesektoren som bidrag til det administrative arbeidet på regionalt og lokalt nivå. I tillegg disponerer Fylkesmannen statlige midler til overvåking og kunnskapsinnhenting/forbedring av kunnskapsgrunnlaget. Det er også flere tilgrensende tilskuddsordninger, som ikke er knyttet direkte til vannforskriften, men som kan støtte opp under arbeidet. De ulike tilskuddene har ulike formål, og varierer fra år til år, noe som gjør det utfordrende å drive et planmessig vannforvaltningsarbeid. En løsning på denne utfordringen kan være at tilskuddene som gis fra staten, gis som et tilskudd til vannregionmyndigheten, som fritt står ansvarlig for å prioritere bruken av pengene. Dette vil samtidig gi økt status og gjennomslagskraft for vannregionene i arbeidet med å øke miljøtilstanden i sine vannområder.

## 5.6. Alternative finansieringsmodeller

Utover de overnevnte justeringene av dagens modell kan man diskutere om finansieringen av vannforvaltningen bør innlemmes i inntektssystemet til kommuner og fylkeskommuner. For å vurdere alternative finansieringsmodeller til dagens tilskuddsinnretning er det nyttig å definere noen tydelige vurderingskriterier. Formålet med å introdusere vurderingskriteriene er å gi en systematisk vurdering av innretningenes styrker og svakheter. Vi har definert følgende vurderingskriterier:

- **Treffsikkerhet.** Med treffsikkerhet menes i hvilken grad hver enkelt fylkeskommune får midler nok til å løse vannforvaltningsoppgavene på en tilfredsstillende måte, samt i hvilken grad midlene er øremerket vannforvaltningsoppgaver.
- **Forutsigbarhet.** Det er viktig at det ikke oppstår unødvendig store svingninger i de mottatte overføringene fra staten til kommunesektoren. Det bør være et mål å gi fylkeskommunene mest mulig stabile rammebetingelser, og forutsigbarhet i budsjettering og økonomiplanlegging. Vi mener derfor at det er relevant å vurdere de ulike tilskuddsordningenes forutsigbarhet.
- **Objektivitet.** Kriteriene for en tilskuddsordning kan kalles objektive når fylkeskommunene i liten grad kan påvirke tilskuddsutbetalingene ved hjelp av egne prioriteringer. For eksempel vil ikke selve utgiftsbruken være et objektivt kriterium, i og med at fylkeskommunene selv kan bestemme hvor mye de velger å bruke på området. Antall vannområder er derimot et objektivt kriterium, i og med at vannområdene ikke bestemmes av vannregionen.
- **Administrasjonskostnader.** Med administrasjonskostnader menes kostnadene til å forvalte og drifte ordningene hos de som gir tilskuddene. Det er ønskelig at tilskuddsordningen ikke skal være dyr å administrere. Derfor er det relevant å vurdere de ulike tilskuddsordningenes administrasjonskostnader.

Basert på disse kriteriene vurderer vi tre modeller:

- Modell 1 - Dagens innretning i form av øremerket tilskudd fra Klima- og miljødepartementet
- Modell 2 - Dagens innretning i form av øremerket tilskudd fra Klima- og miljødepartementet, med aktuelle justeringer, spesielt økning i tilskudd og hensyntagen til antall vannområder ved tildeling (se flere detaljer i delkapittel 5.5.)
- Modell 3 - Innlemming i det fylkeskommunale rammetilskuddet

### Treffsikkerhet

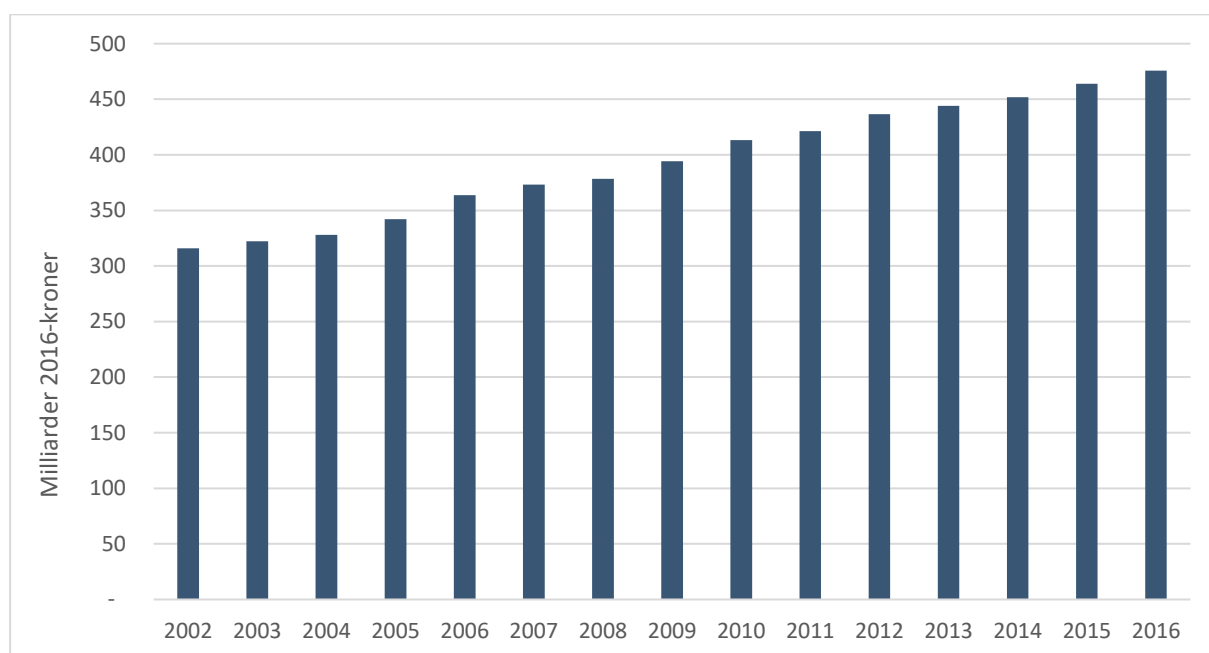
Dagens innretning med aktuelle justeringer (Modell 2) (se delkapittel 5.5.) er mer treffsikker enn dagens innretning (Modell 1) – både fordi justeringene innebærer et riktigere samlet tilskuddsnivå og fordi fordelingen av midlene gir likere muligheter til å prioritere vannforvaltningsarbeid i hele landet. En eventuell innlemming av vannforvaltningsoppgavene i rammetilskuddet (Modell 3) kan utformes på samme måte. En ulempe med slik innlemming i rammetilskuddet (Modell 3) er imidlertid at midlene bevilges til fylkeskommunene som en ramme sammen med midler som skal gå til videregående skoler, tannhelse og fylkeskommunale veier. Fylkeskommunene kan da selv prioritere å bruke pengene til andre formål. Det innebærer at man går bort fra øremerking. Det gir lavere treffsikkerhet. Vår faglige vurdering er at dagens modell med justeringer (Modell 2) er en mer treffsikker modell enn innlemming i rammetilskuddet til kommunene (Modell 3) og dagens innretning (Modell 1). Det er vanskelig å avgjøre om dagens innretning (Modell 1) er mer treffsikker en innlemming i rammetilskuddet (Modell 3), siden de på hver sin måte har sine styrker og svakheter når det kommer til treffsikkerhet. Modell 3 er treffsikker i den forstand at det gis mer i tilskudd til vannforvaltning, mens Modell 1 er treffsikker fordi midlene i større grad er øremerket. Vår vurdering av de tre modellenes treffsikkerhet kan

oppsummeres på følgende måte: Modell 2 er bedre enn Modell 1 og Modell 3. Modell 1 og Modell 3 er omtrent like gode.

### Forutsigbarhet

Man kan argumentere for at midlene som gis via rammetilskuddet (kommuneopplegget) er mer forutsigbare enn midler som bevilges over ulike poster i statsbudsjettet. Begrunnelsen er at det ofte er knyttet sterkere føringer, som kan endres fra år til annet, til de midlene som bevilges over ulike poster på statsbudsjettet. Prioriteringene gjøres derfor på to nivåer (staten ved Regjeringen og Stortinget, og Miljødirektoratet) før de ender opp i kommunesektoren. Midlene som bevilges til fylkeskommunene gjennom rammetilskuddet, holder et relativt stabilt økende nivå, se figur 5-3. Samtidig vil eventuell øremerking av slike rammetilskudd, som oftest være midlertidig, som tilfellet er for øremerkingen ved forvaltningsreformen i 2010 (jf. punkt 1.2). Vår faglige vurdering av de tre modellenes forutsigbarhet kan oppsummeres på følgende måte: Modell 3 er bedre enn Modell 1 og Modell 2. Modell 1 og Modell 2 er omtrent like gode.

**Figur 5-3 Samlede inntekter for kommunesektoren 2002-2016.** Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2016



### Objektivitet

Det kan være viktig å unngå konkurranse mellom vannregionene om å skaffe midler. Deres ressurser vil da gå med til å skaffe relasjoner og lobbe for at de skal få mer i tilskudd enn øvrige vannregioner. Kriteriene for en tilskuddsordning kan kalles objektive når fylkeskommunene i liten grad kan påvirke tilskuddsutbetalingene ved hjelp av egne prioriteringer. For eksempel vil ikke selve utgiftsbruken være et objektivt kriterium, i og med at fylkeskommunene selv kan bestemme hvor mye de velger å bruke på området. Antall vannområder kan derimot være et objektivt kriterium, i og med at vannområdene ikke defineres av vannregionene. I forhold til dagens innretning vil fordeling av tilskuddsmidler etter om fylkeskommunene har ansvaret for en vannregion og antall vannområder være mer objektivt. Men som nevnt over, kan det også være andre forhold av betydning, som antall vannforekomster, antall aktører på ulike nivåer og avstand mellom dagens miljøtilstand og ønsket miljøtilstand i de ulike vannforekomstene. Ut fra disse vurderingene kan man argumentere for at Modell 2 og 3

er mer objektive enn Modell 1 fordi man der kan justere for en av faktorene, antall vannområder, og kan tenkes å korrigere for flere på sikt. Vår faglige vurdering av de tre modellenes objektivitet kan oppsummeres på følgende måte: Modell 2 og Modell 3 er bedre enn Modell 1. Modell 2 og 3 er omtrent like gode.

### Administrasjonskostnader

Miljødirektoratet har flere ansatte som (blant annet) arbeider med tilskuddene som gis til regional og lokal vannforvaltning. Ved en innlemming av tilskuddsmidlene i rammetilskuddet frigjøres disse årsverkene til andre formål. Vår faglige vurdering av de tre modellenes administrasjonskostnader kan oppsummeres på følgende måte: Modell 3 er bedre enn Modell 1 og Modell 2. Modell 1 og Modell 2 er omtrent like gode.

## 5.7. Oppsummering

Svakhetene ved dagens innretning av de statlige tilskuddene til vannforvaltning (Modell 1) er at:

- Tilskuddet ikke er treffsikkert, fordi det bevilges for lite midler til kommunal vannforvaltning dersom kostnadene skal dekkes fullt ut av statlige tilskudd. Treffsikkerheten av tilskuddene er også lav fordi midlene fordeles mellom fylkeskommunene på en måte som ikke fanger opp behovsvariasjoner mellom dem.
- Dagens finansieringsmodell innebærer at det samlede tilskuddet fastsettes årlig i statsbudsjettet. Det gjør modellen mindre forutsigbar enn dersom midlene bevilges som en fast andel (kostnadsnøkkel) av rammetilskuddet (Modell 3).
- Det ligger ikke inne noen objektive fordelingskriterier i dagens finansieringsmodell, utover at de fylkeskommunene som er vannregionmyndighet får større tilskudd enn de øvrige, fordi de har flere oppgaver i henhold til vannforskriften (§21). Midlene bevilges til fylkeskommunene basert på vurderinger og skjønn fra Miljødirektoratet og Fylkesmannen. Det bør vurderes om tilskuddene i større grad kan fordeles etter arbeidsbelastning og kompleksitet i regionene og utarbeide objektive kriterier for tildeling i tråd med dette..
- Miljødirektoratet bruker ressurser på å vurdere, begrunne, fastsette og utbetale dagens tilskuddsmidler. Sammenlignet med en ordning hvor tilskudd til vannforvaltningen innlemmes i rammetilskuddet (Modell 3), kan man argumentere for at dagens innretning ikke er kostnadseffektiv.

En styrke med dagens modell er at tilskuddsmidlene er øremerket vannforvaltningsoppgaver. Det sikrer at midlene går til innsats på dette området. Det samme vil gjelde om man legger til grunn dagens modell med følgende justeringer (Modell 2):

- Oppjustering av tilskuddet, slik at fylkeskommunenes kostnader dekkes
- Fordeling av tilskuddsmidlene ut fra de forhold som driver kostnadene til fylkeskommunal vannforvaltning (eksempelvis et standardtilskudd til alle fylkeskommuner som er vannregionmyndigheter, øvrige fylkeskommuner og en fastsatt tilskuddssats per vannområde)

Svakheten ved Modell 2 (som Modell 1) er at de samlede tilskuddsmidlene blir bestemt årlig i statsbudsjettet og innebærer unødige administrative kostnader i Miljødirektoratet i forhold til en innlemming av vannforvaltningsoppgavene i rammetilskuddet (Modell 3). Utover lavere administrative kostnader av tilskuddsordningen per tilskuddskrone vil en innlemming i rammetilskuddet prinsipielt gi fylkeskommuner og kommuner mer forutsigbarhet.



## 6. Referanser

Hanssen, G. S., Hovik, S., Indset, M. & Klausen, J. E., 2016. *Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv. NIBR-rapport 2016:22*, Oslo: NIBR og HiOA.

Huvo, 2016. *Årsmelding 2016 for vannområde Hurdalvassdraget/Vorma*, s.l.: Vannområde Hurdalvassdraget/Vorma.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. [Internett]

Available at:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/e45aa7d3287245338ad8be35990c4c5f/pub\\_h\\_2383.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/e45aa7d3287245338ad8be35990c4c5f/pub_h_2383.pdf)

[Funnet 30 August 2017].

Magnussen, K. & Holen, S. N., 2011. *Vannforskriftens økonomiske konsekvenser for kommunesektoren og avøpsanleggene. Rapportnr. B15/2011*, Hamar: Norsk Vann.

Miljødirektoratet, 2016. *Oversikt over overføring av tiltaks- og tilskuddsmidler til fylkeskommunen for 2016 i forbindelse med oppgaver på miljøområdet. Direkte tilsendt til Menon fra Miljødirektoratet*.

Miljødirektoratet, 2017. [Intervju] (01 Juni 2017).

PURA, 2017. *Årsmelding 2016*. [Internett]

Available at: [http://pura.no/wp-content/uploads/2017/02/%C3%A5rsmelding-PURA-](http://pura.no/wp-content/uploads/2017/02/%C3%A5rsmelding-PURA-2016_20170202_endelig.pdf)

[2016\\_20170202\\_endelig.pdf](http://pura.no/wp-content/uploads/2017/02/%C3%A5rsmelding-PURA-2016_20170202_endelig.pdf)

[Funnet Juli 2017].

Riksrevisjonen, 2016. *Riksrevisjonen.no*. [Internett]

Available at: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Vann.aspx>

[Funnet 22 August 2017].

St.prp. nr. 75, 2007-2008.: *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanddirekt., s.l.: Det kongelige Norske Utenriksdepartement*.

Vann-Nett, „ *Vann fra fjell til fjord*. [Internett]

Available at: <http://vann-nett.no>

[Funnet 01 juni 2017].

Vannportalen, 2017. .: [Internett]

Available at: [www.vannportalen.no](http://www.vannportalen.no)

[Funnet 01 Juni 2017].

Øyeren, 2017. *Årsmelding 2016 for vannområde Øyeren*. [Internett]

Available at: [http://xn--vo-yeren-74a.no/wp-content/uploads/2017/06/%C3%85rsmelding-2016-VO-](http://xn--vo-yeren-74a.no/wp-content/uploads/2017/06/%C3%85rsmelding-2016-VO-%C3%98yeren.pdf)

[%C3%98yeren.pdf](http://xn--vo-yeren-74a.no/wp-content/uploads/2017/06/%C3%85rsmelding-2016-VO-%C3%98yeren.pdf)

[Funnet Juli 2017].

## Vedlegg 1 Metode og materiale

I dette vedlegget beskrives hvordan og fra hvem vi har samlet inn data for henholdsvis tilskudd og kostnader på regionalt og lokalt nivå.

Dette beskrives samlet for tilskudd, og for henholdsvis regionalt og lokalt nivå for kostnadsdata fordi vi der har brukt litt ulike metoder for innsamling på regionalt og lokalt nivå.

### **Tilskudd til vannforvaltning på regionalt og lokalt nivå**

Data for tilskudd til regionalt og lokalt nivå er i all hovedsak hentet inn via tall fra Miljødirektoratet. I tillegg har vi samlet inn informasjon om øvrige tilskudd via spørreskjemaer til regionalt og lokalt nivå.

### **Tilskudd fra Miljødirektoratet til regionalt nivå**

Hoveddelen av statlige tilskudd til vannforvaltning på regionalt nivå kommer via Miljødirektoratet. Vi har fått tilsagnsbrev som sendes til alle fylkeskommuner hvert år med tilsagn for gjeldende budsjettår.

Dette tilskuddet gis i form av en del som skal gå til administrasjon og planarbeid på regionalt nivå og en del som skal overføres fra regionalt til lokalt nivå etter nærmere regler. Denne oversikten er derfor relevant for tilskudd både til regionalt og lokalt nivå.

Vi har også hentet inn tall for øvrige tilskudd til regionalt nivå fra andre aktører, via spørreundersøkelser til vannregionene.

### **Tilskudd til vannforvaltning på lokalt nivå i vannregion Glomma**

Vannområdene får tilskudd via vannregionenes tilskudd fra Miljødirektoratet. Oversikt over disse tilskuddene er innhentet fra Miljødirektoratet (se over).

Fra årsrapporter for ulike vannområder i vannregion Glomma (se vedlegg 2 for oversikt over alle vannområder i vannregionen), har vi en samlet oversikt over de totale bidragene til vannområdene PURA, Huvo og Øyeren, inkludert fylkeskommunenes og Fylkesmannens bidrag. I tillegg har vi fått oversikt over kommunenes totale innbetalinger til vannområdene Glomma, Glomma Sør, Mjøsa og Morsa. Vi har også tall for enkelte kommuners innbetalinger til de tre vannområdene, Enningdalsvassdraget, Haldenvassdraget og Leira-Nitelva, som er hentet inn via spørreundersøkelser til utvalgte kommuner. For vannområdene Indre Oslofjord Vest og Oslo har vi ikke tall for kommunenes innbetalinger.

Vi har vært i kontakt med flere av kommunene via telefon og mail for å oppklare uklarheter og utdype svarene i spørreundersøkelsen.

### **Kostnader til vannforvaltning på regionalt og lokalt nivå**

#### **Regionalt nivå**

For å få kunnskap om kostnadene på regionalt nivå, ble det benyttet flere metoder:

- Innsamling av regnskapsdata
- Spørreundersøkelse til ansvarlig for vannforvaltning etter vannforskriften i fylkeskommunene
- Oppfølgende telefonsamtaler



### *Regnskapsdata*

På regionalt nivå samlet vi inn regnskapstall for fylkeskommunenes kostnader relatert til vannforvaltning, Funksjon 716 i regnskapene. Vi henvendte oss til regnskapsavdelingene i alle landets fylkeskommuner, og fikk svar fra elleve.

Disse regnskapstallene kom imidlertid på ulikt format på grunn av noe ulike rutiner i ulike fylkeskommuner, og det var til dels vanskelig å skille ut hvilke kostnadsposter som gjaldt de kostnadene vi ønsket å kartlegge. Det var derfor vanskelig å sammenstille disse tallene konsistent på tvers av fylkeskommuner og bruke dem direkte i beregningene av kostnadstall, men de er brukt som grunnlag for og sammenligning med tall fremkommet fra øvrig datainnhenting.

### *Spørreundersøkelse*

I tillegg utarbeidet vi en spørreundersøkelse, som vi sendte ut til alle landets fylkeskommuner. Spørreundersøkelsen ble tilpasset hver fylkeskommune, blant annet avhengig av om den er vannregionmyndighet eller ikke. 17 av fylkeskommunene besvarte spørreskjemaet, herunder ti av totalt elleve vannregionmyndigheter<sup>22</sup>. Det vil si at vi har et ganske dekkende og representativ utvalg på regionalt nivå.

Spørreundersøkelsen er delt inn i tre deler:

- **Årsverk og kostnader knyttet til vannforvaltningen.** I denne delen kartlegger vi hvor mange årsverk hver enkelt fylkeskommune har brukt på det administrative arbeidet knyttet til vannforskriften, per år mellom 2010 og 2016. I tillegg spør vi om hvor store øvrige kostnader de har i samme periode og hvor store summer de har overført til lokalt arbeid. Vi kartlegger også eventuelle årsaker til variasjoner i kostnadene i perioden, samt hvilken kostnadsutvikling som forventes fremover. For vannregionmyndighetene spør vi også om faktiske administrative årsverk per vannområde i deres vannregion, og hvor mange årsverk det er behov for, for å kunne oppfylle deres ansvarsområder. Dette ble tilpasset for hver enkelt vannregionmyndighet, ut fra hvor mange vannområder de har.
- **Tilskudd til vannforvaltningsarbeidet.** I del to kartlegger vi tilskuddene fylkeskommunene har fått for arbeidet med vannforskriften. Vi samler derfor inn informasjon om tilskudd fra eventuelle andre aktører enn Miljødirektoratet, og hva som har utløst denne finansieringen. I tillegg kartlegger vi hvorvidt fylkeskommunene har kunnet oppfylle de oppgavene som defineres i vannforskriften mellom 2010 og 2016, eventuelt hvorfor ikke, og hvor mange ekstra årsverk som hadde vært nødvendige for å løse oppgavene på det de definerer som en tilfredsstillende måte.
- **Innspill til ny finansieringsordning.** Vi ber deretter fylkeskommunene om innspill til hva som er viktig for vannregionmyndighetene å ta hensyn til i en eventuell ny finansieringsordning.

Spørreskjemaene ble kvalitetssikret av fagpersoner i fylkeskommuner og kommuner. Spørreskjemaet som ble sendt til fylkeskommunen, er vist i vedlegg 3.

---

<sup>22</sup> Noen av fylkeskommunene svarte ikke på alle spørsmålene i spørreskjemaet. Dette gjelder imidlertid kun noen få fylkeskommuner, og for noen få spørsmål.

### *Oppfølgende telefonsamtaler*

For å kvalitetssikre tallene vi samlet inn gjennom regnskapsdata og spørreundersøkelser, har vi hatt telefonkontakt med flere av de spurte i fylkeskommunene. Dette ble gjort for å få mer utfyllende informasjon der det var nødvendig, kvalitetssikre hva respondentene inkluderte i tallene etc.

### **Lokalt nivå**

For å samle inn informasjon om kostnader på lokalt nivå, har vi i basert oss på tre informasjonskilder:

- Spørreskjema tilpasset kommuner
- Regnskapstall for kommunenes innbetalinger til vannområdene (hentet fra vannområdekoordinatorer)
- Oppfølgende telefonsamtaler

I innhenting av data på kommunenivå har vi prøvd å gi et dekkende bilde for hele vannregion Glomma. Vi kontaktet kontaktpersonene for alle vannområdene i vannregion Glomma. For å sikre at vi kontaktet personer i relevante kommuner som jobber aktivt med vannforskriften, ba vi kontaktpersonene i vannområdene anbefale noen personer i utvalgte kommuner de mente var relevante å snakke med. Basert på disse tilbakemeldingene kontaktet vi personer i utvalgte kommuner.

### *Spørreskjema til kommuner*

Spørreskjema ble sendt til 36 kommuner i vannregion Glomma. Det ble sendt til kommuner i de ulike vannområdene i vannregion Glomma, basert på anbefalingene fra kontaktpersonene i vannområdene som beskrevet over. Totalt fikk vi svar på spørreundersøkelsen fra 14 kommuner. Disse er tilknyttet ulike vannområder som vist i tabell V1-1. Ingen kommuner i vannområdene Indre Oslofjord Vest (eller Oslo) har svart på undersøkelsen<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Oslo kommune har svart på undersøkelsen til fylkeskommunene og ikke kommuneundersøkelsen.

Tabell V1-1 Kommuner som besvarte spørreundersøkelsen, med tilhørende vannområde

Kommune	Vannområde
Aremark	Haldenvassdraget, Enningdalsvassdraget
Aurskog-Høland	Haldenvassdraget, Øyeren
Halden	Haldenvassdraget, Enningdalsvassdraget, Glomma Sør for Øyeren
Marker	Haldenvassdraget
Oppegård	PURA
Ski	Morsa
Spydeberg	Morsa, Glomma Sør for Øyeren, Øyeren
Ullensaker	Øyeren, HUVO, Leira-Nitelva
Østre Toten	HUVO, Mjøsa
Nord Odal	Glomma, HUVO, Øyeren
Sarpsborg	Glomma Sør for Øyeren
Rakkestad	Glomma Sør for Øyeren
Gjøvik	Mjøsa
Eidsvoll	Mjøsa, Øyeren, Huvo

Spørreskjemaet til kommunene var i stor grad bygd opp på samme måte som for regionalt nivå, og var delt inn i tre deler:

- **Årsverk og kostnader knyttet til vannforvaltningen.** I spørreundersøkelsen for kommunene kartlegger vi også hvor mange årsverk hver enkelt kommune har hatt til å følge opp arbeidet med vannforskriften, for hvert år mellom 2010 og 2016. Vi undersøker også hvor store tilskudd kommunene har hatt til drift av vannområdene den er med i, samt øvrige administrative kostnader knyttet til vannforvaltningen. Vi undersøker også hvordan kommunene forventer at kostnadene utvikler seg fremover.
- **Tilskudd til vannforvaltningsarbeidet.** Kommunene ble deretter spurt hvor mye de har fått i tilskudd til administrativt arbeid knyttet til vannforskriften, fra offentlige eller private aktører mellom 2010 og 2016. I tillegg kartlegger vi hvorvidt kommunene har opplevd å ikke kunne gjennomføre oppgavene som defineres i vannforskriften, og i tilfelle hvor mange ekstra årsverk som hadde vært nødvendig for å kunne oppfylle kravene.
- **Innspill til ny finansieringsordning.** Avslutningsvis spurte vi kommunene om hva som var viktig for dem i utformingen av en eventuell ny finansieringsordning, for å sikre at arbeidet med vannforskriften kan gjøres på en god og tilfredsstillende måte.

Spørreskjemaet som ble sendt til kommuner i vannregion Glomma, er vist i vedlegg 4.

#### *Regnskapstall for kommunenes innbetaling til vannområdene*

I tillegg til informasjon fra spørreskjemaene, har vi hentet inn tall for hvor mye kommunene har betalt inn til drift av vannområdene per år. Dette fikk vi fra kontaktpersonene i de ulike vannområdene. Vi fikk data for kommunenes innbetalinger for vannområdene Glomma, Glomma Sør for Øyeren, Morsa, PURA, Huvo, Mjøsa og Øyeren. Totalt fikk vi oversikt over kommunale innbetalinger for 72 av totalt 101 kommuner i vannregionen, som

dekker 10 av 12 vannområder i vannregion Glomma<sup>24</sup>. For seks av vannområdene har vi fullstendig oversikt over alle kommunale innbetalingene for ett eller flere år i perioden 2010 til 2016.

#### *Oppfølgende telefon- og mailsamtaler*

For å kvalitetssikre tallene vi har samlet inn gjennom spørreundersøkelsene og regnskapsdata for innbetalinger til vannområdene, har vi også hatt telefonkontakt med personene i flere av kommunene. Dette har vært for å avklare usikkerheter om hva tallene inkluderer, dobbeltsjekke at riktig tall er oppgitt og nyansering av svarene i spørreundersøkelsen.

#### *Informasjon om kostnader i vannområder*

I tillegg har vi innhentet informasjon fra vannområder i vannregion Glomma om hvilke kostnader de har, og hvordan kostnadene dekkes inn. Informasjon er innhentet for vannområder PURA, Huvo og Øyeren, fra årsrapportene for hvert vannområde (PURA, 2017; Øyeren, 2017; Huvo, 2016).

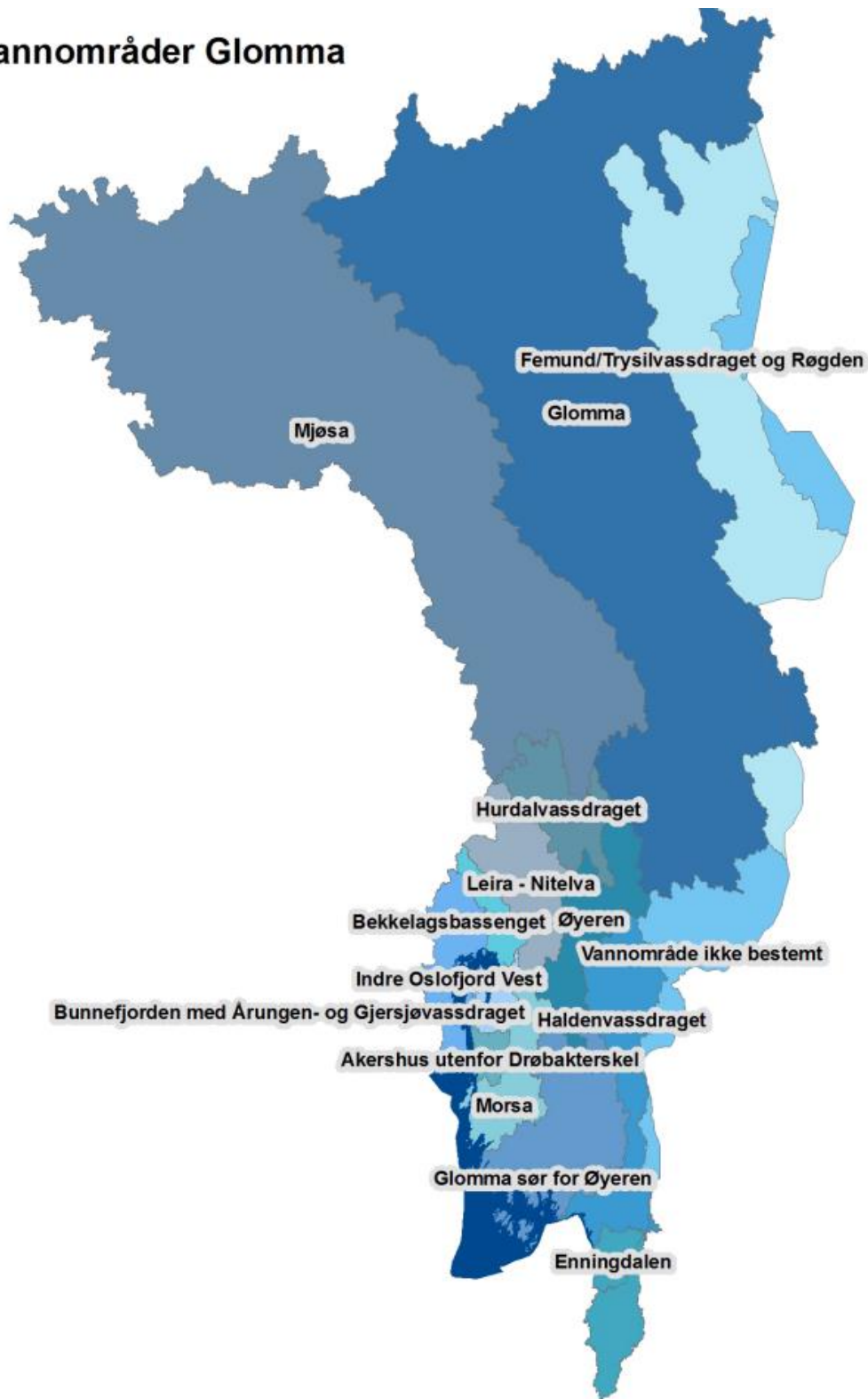
---

<sup>24</sup> Vannområdene Enningdalsvassdraget, Glomma Sør, Glomma, Haldenvassdraget, Huvo, Leira-Nitelva, Mjøsa, Morsa, PURA og Øyeren

## Vedlegg 2 Oversikt over vannområder i vannregion Glomma

Kilde: [www.vannportalen.no](http://www.vannportalen.no). (1.08.2017)

### Vannområder Glomma



## Vedlegg 3 Kopi av spørreundersøkelse til vannregionmyndigheter/fylkeskommuner

### Informasjon om spørreundersøkelsen

---

KS har satt i gang dette prosjektet for å kartlegge fylkeskommunenes/vannregionenes kostnader med forvaltning av vannforskriften. I prosjektet er det også sentralt å kartlegge statlige tilskudd og komme med innspill til en ny og mer treffsikker finansieringsordning av oppgavene. Dette er viktig informasjon for vannregionmyndigheter/fylkeskommuner, og flere som jobber med vannforskriften i fylkeskommunene er med i referansegruppa for prosjektet. Menon Economics gjennomfører prosjektet på vegne av KS.

Når du svarer på undersøkelsen, er det viktig å ha klart for deg at vi her kun skal kartlegge **administrative forvaltningskostnader** av vannforskriften, ikke tiltakskostnader. **Tiltakskostnader er altså ikke en del av analysen og må derfor holdes utenfor så langt det lar seg gjøre for alle spørsmålene.** Med administrative forvaltningskostnader menes kostnader forbundet med oppgaver som:

- Administrasjon
- koordinering
- prosessedelse
- utarbeidelse av forvaltningsplaner, planprogram osv.
- oppfølging av vannområder, vannregionutvalg osv.
- kunnskapsoppbygging

Spørreundersøkelsen er sendt til kontaktpersonen for vannforskriften i alle landets fylkeskommuner. Skjemaet bør fylles ut av den eller de som har best oversikt over oppgaver og ressursbruk knyttet til oppfølging av vannforskriften i fylkeskommunen.

Enkelte spørsmål passer kanskje ikke helt med din fylkeskommunes situasjon. Vi ber deg da svare så godt du kan. Du kan også gi kommentarer og ekstra informasjon helt til slutt i skjemaet. Vi setter stor pris på om du fyller ut spørreskjemaet innen **fredag 19. mai 2017**, eventuelt så snart som mulig.

Vi har vært i kontakt med og startet innhenting av regnskapsdata knyttet til kostnader med vannforskriften fra alle fylkeskommunene. I de regnskapstallene vi har fått er det imidlertid ulikt presisjonsnivå i ulike fylker, og på ulikt format. Dette gjør det vanskelig å sammenstille dataene. I tillegg ønsker vi informasjon som typisk ikke fremkommer i regnskapsdata. Vi håper derfor du har mulighet til å hjelpe oss ved å fylle ut dette spørreskjemaet.

Har du spørsmål vedrørende undersøkelsen kan du kontakte Ida Amble Ruge i Menon Economics på e-post: [ida@menon.no](mailto:ida@menon.no) eller på telefon 48 15 46 62.

### Om deg som fyller ut skjemaet på vegne av fylkeskommunen

**Vi kan ha behov for å kontakte deg for å gjennomgå og forstå svarene. Vi ber derfor om at du starter med å fylle ut tabellen under.**

Ditt navn:	
------------	--

Din rolle/stilling:	
Navn på fylkeskommune du representerer:	
Telefonnummer og e-postadresse:	

## Del 1. Årsverk og kostnader

**Tiltakskostnader er ikke en del av analysen og må derfor holdes utenfor så langt det lar seg gjøre for alle spørsmålene.** Om det er vanskelig å skille administrative og tiltakskostnader, setter vi stor pris på om dette kommenteres i forbindelse med de relevante spørsmålene.

**Spørsmål 1A. Hvor mange årsverk har ditt fylke brukt på administrativt arbeid (dvs. administrasjon, koordinering, prosessledelse, oppfølging og kunnskapsoppbygging osv.) med vannforskriften?**

*Viktig: Også for fylker med vannregionmyndighet ønsker vi kun tall for fylket, ikke hele vannregionen. Tidsbruk brukt på konkrete tiltak skal ikke inngå i årsverkene som oppgis. Det er også viktig at all tidsbruk regnes med, også tidsbruk hos personer i fylkeskommunen som ikke arbeider med vannforvaltningsoppgaver til vanlig. Alle stillingsandeler skal regnes med, også de under 20 prosent.*

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Antall årsverk</b>							

**Spørsmål 1B. Hvor store kostnader har ditt fylke hatt regionalt, utover kostnadene som kan knyttes direkte til bruken av årsverk (1000 kr)? (Ekskludert det som finansieres videre til vannområder/kommuner)**

*Viktig: Vi har satt i gang en prosess med å samle inn disse regnskapsdataene fra alle fylkeskommuner. Hvis tallene allerede er meldt inn, trenger du ikke å svare på spørsmålet. Kostnaden brukt på konkrete tiltak skal ikke inngå i tallene som oppgis.*

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Kostnader – ikke årsverk</b>							

**Spørsmål 1C. Hvor store summer har ditt fylke viderefinsiert til lokale poster i vannområder og/eller kommuner (både kostnader i form av tilskudd til årsverk i vannområder og andre kostnader skal regnes med)?**

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016

<b>Kostnader til lokale formål</b>							
------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--

**Spørsmål 1D. Har det vært noen spesielle forhold som har bidratt til at kostnadene (årsverkskostnad og øvrige kostnader) i perioden 2010 til 2016 har variert?**

Ja

Nei

**Spørsmål 1E. Hvis du svarte «Ja» på forrige spørsmål, ber vi deg beskrive forholdene og hvilke konsekvenser forholdene fikk nedenfor.**

**Spørsmål 1F. Forventer du at de administrative kostnadene knyttet til arbeidet med vannforskriften i andre planperiode vil være:**

Høyere enn i første planperiode

Omtrent på samme nivå som i første planperiode

Lavere enn i første planperiode

Vet ikke/ingen formening

**Spørsmål 1G. Hva er begrunnelsen for svaret ditt på spørsmål 1F?**

**Spørsmål 1H. Kan du oppgi faktiske administrative årsverk i 2016 for hvert vannområde i din vannregion? (spørsmål stilt kun til vannregionmyndigheten. Her med eksempel fra vannregionmyndighet Østfold)**

Vannområder i Glomma	Faktiske administrative årsverk i 2016
Øyeren	
Morsa	
Mjøsa	
Leira og Nitelva	
Indre Oslofjord Vest	



Hurdalsvassdraget/Vorma	
Haldenvassdraget	
Västerhavet/Grensevassdragene	
Glomma Sør	
Glomma	
Enningdalen	
PURA	
Oslo	

**Spørsmål 1I.** Hvor mange administrative årsverk var det behov for totalt, for å kunne løse oppgavene på en tilfredsstillende måte? Forklar nedenfor hvis det er avvik fra årsverkene oppgitt i spørsmål 1 H.

## Del 2. Tilskudd til vannforvaltningsarbeidet

*For å vurdere i hvilken grad vannforskriften har bidratt til merkostnader hos fylkeskommunene er det viktig å kartlegge tilskudd som er gitt til fylkeskommunene for å dekke administrative vannforvaltningsoppgaver.*

**Spørsmål 2A.** Vi er i prosess med Miljødirektoratet om å få oversikt over tilskudd gitt til hver fylkeskommune. Hvilke andre aktører (f.eks. Fylkesmann, Statnett, etc.) har vært med på å dekke de administrative kostnadene knyttet til arbeidet med vannforskriften i ditt fylke?

*Vennligst navngi aktørene, samt beløp (1000 kr) for hvor mye den enkelte aktør har bidratt per år. Viktig: Kostnaden brukt på konkrete tiltak skal ikke inngå i kostnadene som oppgis.*

<b>Aktør</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>


Har du andre kommentarer knyttet til dette?

**Spørsmål 2B. Hvis dere har mottatt finansiering fra andre aktører enn Miljødirektoratet: Hva har utløst denne finansieringen?**

*Fyll ut tabellen med relevante aktører og beskrivelse av hva som har utløst finansieringen fra hver av aktørene i tabellen under:*

<b>Aktør</b>	<b>Hva har utløst finansieringen fra aktøren?</b>

**Spørsmål 2C. Har det forekommet at ditt fylke/din vannregionmyndighet ikke har kunnet oppfylle de oppgavene som defineres i vannforskriften på en tilfredsstillende måte i perioden 2010 til 2016?**

Ja

Nei

Vet ikke/ingen formening

**Spørsmål 2D. Hvis du svarte «Ja» på forrige spørsmål, kan du beskrive de aktuelle oppgavene og de viktigste årsakene at disse ikke kunne oppfylles på en tilfredsstillende måte?**

**Spørsmål 2E.** Hvis du svarte «Ja» på spørsmål 2C, kan du anslå hvor mange **ekstra** årsverk som hadde vært nødvendige for å oppfylle oppgavene i vannforskriften mellom 2010 og 2016?

### Del 3. Innspill til ny finansieringsordning

---

*Menon Economics er bedt om å komme med innspill til hvordan en ny finansieringsordning av det administrative vannforvaltningsarbeidet i fylkeskommunene bør innrettes. Dine innspill bli tatt med vurderingen i utformingen av et nytt forslag til finansieringsordning.*

---

**Spørsmål 3A.** Hvilke forhold er viktig å ta hensyn til i utformingen av forslag til ny finansieringsordning av det administrative vannforvaltningsarbeidet i fylkeskommunene?

### Del 4. Andre kommentarer

---

**Har du andre kommentarer? Er det andre forhold som er viktig å belyse?**

## Vedlegg 4 Kopi av spørreundersøkelse til kommuner

### *Informasjon om spørreundersøkelsen*

---

På oppdrag fra KS skal Menon Economics kartlegge fylkeskommunenes og kommunenes kostnader med forvaltning av vannforskriften. En viktig del av prosjektet er også å kartlegge statlige tilskudd, i hvilken grad de dekker kommuners og fylkeskommuners kostnader, samt komme med innspill til en ny og mer treffsikker finansieringsordning for oppgavene.

Kartleggingen er viktig for å sikre at kommuner og fylkeskommuner får den finansieringen som er nødvendig for å kunne oppfylle sitt ansvar knyttet til vannforskriften. Den er derfor til stor interesse for kommuner og fylkeskommuner. Flere fylkeskommuner (herunder vannregionmyndigheter) og kommuner er med i referansegruppen i prosjektet.

Når du svarer på undersøkelsen, er det viktig å ha klart for deg at vi her kun skal kartlegge **administrative forvaltningskostnader** av vannforskriften, ikke tiltakskostnader. **Tiltakskostnader er altså ikke en del av analysen og må derfor holdes utenfor så langt det lar seg gjøre for alle spørsmålene.** Med administrative forvaltningskostnader menes kostnader forbundet med oppgaver som:

- administrasjon
- koordinering
- prosessledelse
- utarbeidelse av planer, planprogram osv.
- oppgaver knyttet til arbeid i regi av vannområder, vannregion osv.
- kunnskapsoppbygging

Spørreundersøkelsen er sendt til kontaktpersonen for vannforskriften i kommuner i vannregion Glomma. Skjemaet bør fylles ut av den eller de som har best oversikt over oppgaver og ressursbruk knyttet til oppfølging av vannforskriften i kommunen.

Enkelte spørsmål passer kanskje ikke helt med din kommunes situasjon. Vi ber deg da svare så godt du kan. Hvis du ikke kan fylle ut all den informasjonen vi ber om, er det fint om du fyller ut der du kan. Du kan også gi kommentarer og ekstra informasjon helt til slutt i skjemaet. Vi setter pris på om du fyller ut spørreskjemaet så snart som mulig.

Har du spørsmål vedrørende undersøkelsen kan du kontakte Ida Amble Ruge i Menon Economics på e-post: [ida@menon.no](mailto:ida@menon.no) eller på telefon 48 15 46 62.

### Om deg som fyller ut skjemaet på vegne av kommunen

Vi kan ha behov for å kontakte deg for å gjennomgå og forstå svarene. Vi ber derfor om at du starter med å fylle ut tabellen under.

Ditt navn:	
Din rolle/stilling:	
Navn på kommunen du representerer:	
Telefonnummer og e-postadresse:	

## Del 1. Årsverk og kostnader

**Tiltakskostnader er ikke en del av analysen og må derfor holdes utenfor så langt det lar seg gjøre for alle spørsmålene.** Om det er vanskelig å skille administrative og tiltakskostnader, setter vi stor pris på om dette kommenteres i forbindelse med de relevante spørsmålene.

**Spørsmål 1A. Hvilket/hvilke vannområde(r) er din kommune med i?**


**Spørsmål 1B. Hvor mange årsverk har din kommune brukt på administrativt arbeid (dvs. administrasjon, koordinering, prosessledelse, oppfølging og kunnskapsoppbygging osv.) med vannforskriften?**

*Viktig: Tidsbruk brukt på konkrete tiltak skal ikke inngå i årsverkene som oppgis. Det er også viktig at all tidsbruk regnes med, også tidsbruk hos personer i kommunen som ikke arbeider med vannforvaltningsoppgaver til vanlig. Alle stillingsandeler skal regnes med, også de under 20 prosent.*

Vannområde	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016

**Spørsmål 1C. Hvor store kostnader har din kommune hatt i form av tilskudd til drift av vannområdet/-ene dere er med i (til å lønne koordinator for vannområdet og eventuelt andre kostnader til drift av vannområdet)**

*Viktig: Kostnaden brukt på konkrete tiltak skal ikke inngå i tallene som oppgis.*

Vannområde	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016

**Spørsmål 1D. Hvor store kostnader har din kommune hatt, utover kostnadene som kan knyttes direkte til bruken av årsverk (1000 kr)? (Utover det som går som tilskudd til vannområdet?)**

*Viktig: Kostnaden brukt på konkrete tiltak skal ikke inngå i tallene som oppgis.*

Vannområde	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016

**Spørsmål 1E. Har det vært noen spesielle forhold som har bidratt til at kostnadene (årsvervskostnad og øvrige kostnader) i perioden 2010 til 2016 har variert?**

Ja

Nei

**Spørsmål 1F Hvis du svarte «Ja» på forrige spørsmål, ber vi deg beskrive forholdene og hvilke konsekvenser forholdene fikk nedenfor.**

**Spørsmål 1G. Forventer du at de administrative kostnadene knyttet til arbeidet med vannforskriften i andre planperiode vil være:**

Høyere enn i første planperiode

Omtrent på samme nivå som i første planperiode

Lavere enn i første planperiode

Vet ikke/ingen formening

**Spørsmål 1H. Hva er begrunnelsen for svaret ditt på spørsmål 1G?**

## Del 2. Tilskudd til vannforvaltningsarbeidet

---

For å vurdere i hvilken grad vannforskriften har bidratt til merkostnader hos kommunene er det viktig å kartlegge tilskudd som er gitt til kommunene for å dekke administrative vannforvaltningsoppgaver.

---

**Spørsmål 2A. Hvor har din kommune fått finansiering fra i perioden som har gått til administrative kostnader (f.eks. Fylkesmann, Statnett, etc.)? Hvor stor har denne vært?**

*Vennligst navngi aktørene, samt beløp (1000 kr) for hvor mye den enkelte aktør har bidratt per år. Viktig: Kostnaden brukt på konkrete tiltak skal ikke inngå i kostnadene som oppgis.*

<b>Aktør</b>	<b>Vannområde</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>


Har du andre kommentarer knyttet til dette?

**Spørsmål 2B. Hvis dere har mottatt finansiering fra andre aktører enn Miljødirektoratet: Hva har utløst denne finansieringen?**

*Fyll ut tabellen med relevante aktører og beskrivelse av hva som har utløst finansieringen fra hver av aktørene i tabellen under:*

<b>Aktør</b>	<b>Hva har utløst finansieringen fra aktøren?</b>

**Spørsmål 2C. Har det forekommet at din kommune ikke har kunnet oppfylle de oppgavene som defineres i vannforskriften på en tilfredsstillende måte i perioden 2010 til 2016?**

Ja

Nei

Vet ikke/ingen formening

**Spørsmål 2D. Hvis du svarte «Ja» på forrige spørsmål, kan du beskrive de aktuelle oppgavene og de viktigste årsakene at disse ikke kunne oppfylles på en tilfredsstillende måte?**

**Spørsmål 2E. Hvis du svarte «Ja» på spørsmål 2C, kan du anslå hvor mange ekstra årsverk som hadde vært nødvendige i kommunen du representerer for å oppfylle oppgavene i vannforskriften i 2016?**

### Del 3. Innspill til ny finansieringsordning

---

Menon Economics er bedt om å komme med innspill til hvordan en ny finansieringsordning av det administrative vannforvaltningsarbeidet i fylkeskommunene bør innrettes. Dine innspill bli tatt med vurderingen i utformingen av et nytt forslag til finansieringsordning.

---

**Spørsmål 3A. Hvilke forhold er viktig å ta hensyn til i utformingen av forslag til ny finansieringsordning av det administrative vannforvaltningsarbeidet i kommunene?**

### Del 4. Andre kommentarer

---

**Har du andre kommentarer? Er det andre forhold som er viktig å belyse?**

**Takk for hjelpen!**



## Vedlegg 5 Oversikt over regnskap for vannområde PURA

Tabell V5-1 Oversikt over kostnadsposter og bidragsytere til arbeidet i vannområde PURA i 2016. Kilde: Årsmelding 2016 for vannområde PURA

Inntektspost:	Kr:
<i>Tilskudd fra eierkommunene:</i> (kostnadsnøkkel: Kr 15 pr innbygger, kr 3 pr daa jordbruksareal i vannområdet) • fra Ski kommune: kr. 369.660 • fra Oppegård kommune: kr. 352.710 • fra As kommune: kr. 201.045 • fra Nesodden kommune: kr. 160.290 • fra Frogn kommune: kr. 72.000	1.155.705
<i>Midler fra Akershus fylkeskommune:</i> • midler tildelt for gjennomføring av arbeidet med vannforvaltningen: kr. 170.800	170.800
<i>Midler fra Østfold fylkeskommune:</i> • fordeling av overførte midler fra Miljødirektoratet via Østfold fylkeskommune til organisering og kunnskapsinnhenting: kr. 215.415	215.415
<i>Midler fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus:</i> • midler tildelt for tiltaksrettet vannkvalitetsovervåking: kr. 175.000 • midler tildelt for tiltaksrettet vannkvalitetsovervåking: kr. 50.000 (ekstratilskudd)	225.000
<i>Overførte prosjektmidler fra 2015 – "Øvrige prosjektmidler"</i>	891.632
<b>Sum</b>	<b>2.658.552</b>

Konto/art:	Regnskap: *	Budsjett: **	Kommentar:
Lønn, feriepenger, pensjon, arbeidsgiveravgift	938.500	1.040.000	Prosjektleder
Godtgjøring av møtedeltakere	9.500	15.000	Møtedeltakere fra landbruksnæringen
Konsulenttjenester, juridisk bistand til anskaffelse	360.700	1.115.000	NIBIO, NIVA
Formidling av informasjon	62.200	150.000	Sommerseth Design (design årsrapport, videoprod., fotosession, illustrasjoner), distribusjon av heftet "Skogbruk og vann"
Husleie til Landbrukskontoret inkl. div. tjenester + parkering	41.500	47.000	Husleie inkl. strøm, rengjøring, bruk av kontormaskiner og merkantile tjenester, parkering
Kurs, opplæring	41.400	50.000	Div. fagseminarer i regi av Norsk vannforening og Tekna, Norsk Vann-konferanse, fagseminar i regi av Landbruksdirektoratet, coach

Beverning ved møter/utvalg, seminarer, kurs	37.200	50.000	Beverning ved møter i prosjekt- og temagrupper, styringsgruppe, ad hoc-grupper, seminarer, befaringer o.l.
Leie av lokaler	33.900	40.000	Workshop på Thon Hotel, Ski og avsluttende prosjektmøte før jul på Gamle Tårnhuset Rest.
Utstyr	17.200	15.000	Driftsutgifter til IT, web-hotell, service- og sikkerhetsavtale for web-side, blekkpatroner til printer, skrivebordslampe,
Kjøregodtgjørelse	7.100	10.000	Kjøregodtgjørelse for bil
Utlegg i følge bilag til reise	7.600	10.000	Tog-, buss- og flybilletter, parkering, bomringer
Personforsikringer	2.800	4.000	Gruppeliv-, yrkesskade- og reiseforsikring
Utgifter til kursholder/foreleser	1.600	0	Godtgjørelse av ekstern foredragsholder på PURA-seminar nov. 2016
Kontorrekvisita	1.300	3.000	Div. kontorrekv., kalender
Telefonutgifter	600	2.000	Mobiltelefon
Kontigenter	500	0	Medlemskontigent i Norsk vannforening
Velferdstiltak / gaver ansatte	300	1.000	Blomster til avgått temagruppeleder
Matvarer	300	1.000	Påskjønnelse til foredragsholdere på PURA-seminar nov. 2016
Portoutgifter	200	1.000	Frankering av brev
Diverse avgifter og gebyrer	100	0	Fakturagebyr
Annet forbruksmateriell	0	1.000	-
Diett	0	1.000	-
Annonser	0	20.000	-
Inventar	0	2.000	-
Trykking/kopiering	0	30.000	-
<b>Sum</b>	<b>1.564.500</b>	<b>2.608.000</b>	

I tillegg overførte PURA kr. 50.000 til prosjektet Fekal forurensning i Oppegård, dette var overførte midler fra vannregionmyndigheten, innhentet via søknad.

\* avrundet til nærmeste 100 kr.

\*\* Revidert budsjett, godkjent av prosjektgruppen 01.12.2016 og av styringsgruppen 19.12.2016.

**Kr. 50.000 ble overført fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus like før årsskiftet 2016/2017, etter at revidert budsjett var godkjent av prosjekt- og styringsgruppen. Dette medfører en differanse på 50.000 mellom sum budsjett i denne tabellen og sum inntekter i tabellen i kap. 4.**

\*\*\* = (overførte prosjektmidler fra 2015 til 2016 kr 891.600 + tilskudd fra eierkommuner, midler fra Akershus fylkeskommune, Østfold fylkeskommune og Fylkesmannen i Oslo og Akershus) – forbruk i 2016.

### **Ca. 1.043.500 kr overføres til 2017\*\*\***

I notat til styringsgruppen, behandlet i møte 19.12.2016, "Oversikt over økonomiske midler til prosjekter i PURA – status og videre bruk" redegjøres det for bruk av overførte midler i årene 2017-2019.

