

Grad av tillit, og kjennskap, til norsk vannforvaltning

Av Gunn Elin Fedreheim og Sander Goes

Gunn Elin Fedreheim har PhD i sosiologi og er postdoktor ved Barentsinstituttet, UiT Norges arktiske universitet

Sander Goes har PhD i statsvitenskap og er forsker ved Barentsinstituttet, UiT Norges arktiske universitet

Summary

The article “The degree of trust in, and knowledge of, Norwegian water governance” analyzes a sample of 511 northern Norwegian respondents’ trust in water governance. We find that poor knowledge of water governance does not mean lower trust in water governance authorities. Rather; we believe that Norwegians’ history of high trust in political authorities is valid also when it comes to water governance, despite the fact that they do not know much about water governance. We also find that younger people, men and educated people have more trust in the River Basin District (RBD) Competent Authorities. Further we see that respondents with high level of vertical and horizontal trust, have more trust in the RBD Competent Authorities. These findings are valuable in water governance and the quest to reach legitimate decisions. People’s trust in authorities is a key element to agree on ecologically sound and sustainable choices in water governance.

Sammendrag

Denne artikkelen analyserer et nordnorsk utvalg på 511 personer sin tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet og kommunen som vannforvalter. Vi finner at til tross for utvalgets lave kjennskap til vannforvaltningen, har de høy grad av tillit til både vannregionmyndighetene og vannforvalterne. Vår antakelse er at dette skyldes at nordmenn tradisjonelt sett har høy tillit til politiske institusjoner, og at dette også gjelder innenfor vannforvaltningen selv om man har dårlig kunnskap om denne. Vi finner også at yngre, menn og utdannede folk har mer tillit til vannregionmyndigheten. Videre ser vi at respondenter som har høy vertikal og horisontal tillit, også har høyere tillit til vannregionmyndighetene. Disse funnene er verdifulle for vannforvaltningen og arbeidet med å fatte legitime beslutninger. Befolkningens tillit til fylkeskommunen og kommunen som sentrale myndigheter i vannforvaltningen, er en av grunnsteinene for den helhetlige og økosystembaserte vannforvaltningen har legitimitet.

Innledning

Norsk vannforvaltning er karakterisert som sterkt fragmentert (Hovik, 2019) med stor grad av institusjonell kompleksitet (Hanssen m.fl., 2016). Hovik og Stokke (2004) påpeker at norsk vannforvaltning er blant de mest fragmenterte vannforvaltningene i Europa. Kompleksiteten består i det at sektoransvarsprinsippet møter et økosystembasert prinsipp (Hanssen m.fl., 2014). I dette ligger at de ulike aktørene som er ansvarlige for vannforvaltningen fordeler seg over både departementer, direktorater og forvaltningsnivåer i tråd med sektoransvarsprinsippet om at de skal sikre miljøhensyn og miljømålene i sin sektor. Samtidig har Norge forpliktet seg til å innføre et forvaltningssystem som følger nedbørsfeltene, og dermed går på tvers av den sektorbaserte forvaltningen (ibid.). EUs rammedirektiv for vann (WFD) er i Norge formalisert som vanddirektivet (Vannforskriften, 2006). Kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere spiller nøkkelroller i vannforskriften og i Norges implementering av denne. Befolkningens tillit til disse aktørene og de beslutningene de tar er viktig for å sikre en bærekraftig vannforvaltning og for å sikre at beslutningene anses som legitime. Legitime formelle beslutninger øker sjansen for at iverksette tiltak har effektive og bærekraftige utfall (Tyler, 1990). Dette gjelder ikke bare for beslutninger, men også prosedyrene som fører til disse beslutningene og særlig i saker som er kontroversielle.

Et annet viktig element med vanddirektivet (Directive 2000/60/EC, 2000) og Vannforskriften (2006), er at berørte interessenter skal involveres i forvaltningen. Det skal tilrettelegges for formell deltakelse i Norges oppfølging av vanddirektivet (Vannforskriften, 2006), blant annet for å fatte mer legitime beslutninger. Mulighetene for å delta i, og påvirke, forvaltningen av Norges vannressurser er dermed formalisert, blant annet gjennom Vannforskriftens (2006) bestemmelser om høringsprosesser og deltakelse i referansegrupper. Forventede effekter av denne deltakelsen kan være at befolkningen både får høy tillit til offentlig forvaltning og politikk, og økt kjennskap til arbeidet i vannforvaltningen.

Vi ser i denne artikkelen nærmere på befolkningen i Troms og Finnmark sin kjennskap til vannforvaltningen, og tillit til særlig fylkeskommunens jobb med forvaltning av vann. Fylkeskommunene er vannregionmyndigheter og skal blant annet koordinere arbeidet med vannforvaltningsplaner (Vannforskriften, 2006: §21). Vi analyserer tillit ut fra respondentenes bakgrunn (kjønn, alder og utdanningsnivå) og ut fra deres tillit til andre og til politiske institusjoner. Formålet vårt er å bidra med kunnskap om folks tillit til vannregionmyndighetene,

i tillegg til å presentere ny kunnskap om befolkningens kjennskap til hvordan vannressursene forvaltes. Det er forsket lite på tillit til de politiske institusjonene i vannforvaltningen i Norge, og så vidt vi kjenner til er det ingen kunnskap om dette for Troms og Finnmark fylke.

Vi vil først presentere en kort oversikt over tidligere forskning om vannforvaltning i Norge og om tillit og hva vi vet om nordmenns tillit til folk flest og myndighetene. Deretter beskriver vi undersøkelsen og utvalget, før vi presenterer og diskuterer funnene våre.

Tidligere forskning

Vannforvaltning i Norge

Implementeringen av WFD baserer seg i Norge på to ulike etablerte systemer; sektoransvarsprinsippet og økosystembasert forvaltning (Hovik og Hanssen, 2016). Generelt sett er norsk miljøpolitikk basert på sektoransvarsprinsippet om at hvert departement har ansvar for oppfølgingen av miljømålene innenfor sin sektor (Korneliussen, 2004). Dette stiller krav til koordinering og samarbeid ikke bare mellom departementer, men også mellom direktorater og andre enheter. I tillegg delegeres mye av ansvaret for miljøpolitikken i Norge til både fylkeskommuner og kommuner. Hanssen m.fl. (2016a) omtaler den tradisjonelle sektoriserede forvaltningsstrukturen som primærstruktur, og ser på vannforskriften og den nye vannforvaltningen som sekundærstruktur som må kompensere for de uheldige effektene av primærstrukturen. Som en del av sekundærstrukturen forstås vassdragene som helhetlige nedbørsfelter (økosystemer). I Norge var det strid om hvor ansvaret for gjennomføringen av WFD skulle ligge, hvor valget falt på Klima- og miljødepartementet på bekostning av Olje- og Energidepartementet (Hovik og Stokke, 2004). Dermed kreves en bred og sektorovergripende miljøkompetanse for å iverksette vannforskriften. Implementeringen av WFD har gitt det eksisterende administrative systemet nye regler og strukturer å forholde seg til (Indset, 2018; Indset og Stokke, 2014), uten at det ble etablert nye forvaltningsenheter. Dermed må økosystembasert forvaltning implementeres innenfor det allerede eksisterende politiske systemet (Hanssen m.fl., 2016b). Suksessfull implementering av WFD er da avhengig av hvert medlemslands administrative system, i tillegg til politiske forpliktelser og forankring (Hovik og Hanssen, 2016).

Hanssen m.fl. (2016a) og Hovik (2019) viser at det i noen grad har skjedd en endring i primærstrukturen (sektoransvarsprinsippet) som resultat av sekundærstrukturen (vannforvaltningens målsetninger). Det har i størst grad skjedd endring i målstrukturen på

fylkeskommunalt nivå, og i minst grad på nasjonalt nivå. Til tross for den forsiktige optimismen om at den økosystembaserte forvaltningen vinner frem, påpeker Hanssen m.fl. (2014) likevel at koordineringen hindres av de sektorspesifikke virkemidlene, og Hovik (2019) viser at koordineringen forhindres av de jordbrukets sektormål. For å lykkes med økosystembasert forvaltning og å innfri vannmiljømålene, kreves det en oppmykning av de sektorpolitiske målene (Hanssen m.fl. 2014). Lykkes man ikke med dette kan man i ytterste konsekvens påvirke legitimiteten til lokale, regional og nasjonale myndigheter (ibid.).

WFD stiller strenge krav til deltakelse og medvirkning i vannforvaltningen, noe som følges opp også i Vannforskriften gjennom etablering av vannregionutvalg (Vannforskriften, 2016: §22), og i de fleste vannregioner gjennom vannområdeutvalg (etablering av vannområdeutvalg er ikke en del av Vannforskriften, men de fleste vannregioner oppfyller Vannforskriftens §23 om å vektlegge eksisterende samarbeidsformer gjennom å etablere vannområdeutvalg). I Norge er det 16 vannregioner, hvorav 7 er grenseoverskridende, og det er 9 vannregionmyndigheter (fylkeskommuner). På lokalt nivå har Norge 105 vannområder og de fleste av disse har vannområdekoordinator og vannområdeutvalg. I tillegg er det etablert referansegrupper både regionalt og nasjonalt der rettighetshavere og private og allmenne brukerinteresser oppfordres til å delta.

Vannforskriften krever både horisontal og vertikal koordinering og samhandling, og Indset (2018) stiller spørsmål ved om delegeringen av myndighet i vannforvaltningen også inkluderer omfordeling av formell myndighet. Hanssen og Hovik (2013) har sett på hvordan frivillige organisasjoner og private aktører involveres i vannforvaltningen. Studien til Hanssen og Hovik (2013) viser at organisasjonene og de private aktørene er rimelig fornøyde med informasjonstilgangen og med referansegruppene som arena for informasjonsutveksling og konsultasjon. Deltakerne i studien er imidlertid mindre fornøyde med deres medvirkning, og de mener det er uklart hva formålet med referansegruppene er. Konsekvensene av at frivillige organisasjoner og private aktører ikke erfarer at de har innflytelse på vannforvaltningen kan i ytterste konsekvens svekke tilliten til, og skape liten forståelse av formålet med, vannforvaltningen. Dermed vil heller ikke potensialet for deltakelse realiseres (Slavíková & Jílková, 2011), og det er en fare for at vannregionmyndighetene svekker tilliten de har hos berørte referansegruppedlemmer og privat sektor og sivilsamfunn (Hanssen og Hovik, 2013). Zachrisson m.fl. (2018) poengterer dessuten at det ikke er noen automatikk i at høy tillit

til vannregionmyndighetene automatisk utløser mer deltakelse i vannforvaltningen, men at man må se an tillitsrelasjonene i den aktuelle konteksten og velge medvirkningsformer ut fra dette.

Tillit til politiske institusjoner

Nordmenn har generelt høy tillit både til sine medmennesker og til offentlige etater og virksomheter, også i forhold til andre land i Europa (Kleven, 2016; OECD, 2020). Men i Norge, som i resten av Europa, skjer det en reduksjon i tillit målt over tid (Hustad m. fl., 2019; Delhey og Newton, 2005). Tillit er dynamisk (de Vries m.fl., 2015) og kan endres hurtig etter for eksempel en krise. Tillit er derfor en kontinuerlig prosess som fortjener uopphørlig oppmerksomhet fra myndighetene og forskere.

Til tross for at svært mange studier har identifisert tillit som en av de viktigste faktorene for samarbeid og konfliktløsning (Fulmer og Gelfand, 2012), har et fåtall av studiene definert hva tillit er (Stern og Coleman, 2015). De fleste definisjoner av tillit omhandler et psykologisk aspekt med at en aktør aksepterer en viss usikkerhet basert på positive forventninger til en annen aktørs intensjoner eller oppførsel (ibid.). Samme forfattere poengterer senere (Coleman og Stern, 2018) at det kan være snakk om tillit til en person, en organisasjon, et objekt (for eksempel et kart) eller en prosess. Tillit blir dermed relasjonelt, dynamisk og kontekst-avhengig (de Vries m.fl., 2015), og kan både brytes og styrkes. I et legitimt politisk system vil tillit være en essensiell del for at systemet skal opprettholdes (Seppola m.fl., 2017).

Fokus i denne artikkelen er tillit til politiske institusjoner, ofte karakterisert som vertikal tillit (Barstad og Sandvik, 2015) eller institusjonell tillit (Bornstein og Tomkins, 2015). Men i og med at organisasjoner består av mennesker, er det ikke mulig å se på vertikal eller institusjonell tillit uten også å se på mellommenneskelig tillit (Möllering, 2014; Rothstein and Stolle, 2008). Vi vil derfor se nærmere på begge deler i undersøkelsene våre.

Denne typen tillit forstås gjerne som en mer stabil og mindre dynamisk type tillit, som påvirkes av institusjonens ytelse og design (Luhmann, 1979). En mulig definisjon av institusjonell tillit kan være den ubevisste forventningen om at institusjoner vil fungere slik de alltid har gjort (ibid.). Tillit kan påvirkes av flere faktorer: for det første av statens respons og evne til å styre samfunnsutviklingen (for eksempel kriminalitetsnivået, covid-19-håndteringen); for det andre prosessuelle faktorer (for eksempel evnen til å delta, opplevd legitimitet og åpenhet i beslutningsprosesser); og for det tredje materielle aspekter (for eksempel publikums evne til å påvirke i saker som angår dem) (Tyler og DeGoey, 1996). Er

innbyggerne tilfredse, vil dette som regel komme til uttrykk i tillit til politikerne og de politiske institusjonene (Pettersen og Rose, 2000). Vertikal tillit er forventet å være mer stabil enn mellommenneskelig tillit.

Lewicki m.fl. (2006) definerer mellommenneskelig tillit som forventningene en person har til andres tanker, oppførsel og beslutninger, basert på tidligere erfaringer. Dermed kan også disse erfaringene endre seg, og de Vries m.fl. (2015) påpeker at tillit hele tiden balanserer under påvirkning, og basert på tidligere erfaringer, av hvordan hver enkelt tolker gjentakende interaksjon med andre (Lewicki et al., 2006; O'Brien, 2001). Gitt det bildet man har av andre og erfaringene med dem, påvirkes både perspektivet på fortiden, og forventningene om fremtidige hendelser, handlinger og beslutninger.

I denne konteksten er tillit viktig fordi de fylkeskommunen som vannregionmyndighet og kommunen som vannforvalter er avhengige av å bli sett på som pålitelige, rettferdige og legitime for at vannforvaltningen skal lykkes med å nå målene som er satt. Vi skal nå gå over til å se nærmere på hva vi vet om tillit i Norge.

Nordmenns høye tillit kommer til syne blant annet med høy tillit til politiet og rettsvesenet, etterfulgt av Stortinget, politiske partier og politikere (Baldersheim m.fl, 2011; Kleven, 2016). Går vi nærmere inn på disse tallene, ser vi at tilliten til de politiske institusjonene synker jo eldre man blir (ibid.). Legger man til kjønn i disse analysene er det ikke noen entydige funn. Kleven (2016) finner at menn har gjennomgående høyere tillit til Stortinget enn kvinner, mens Barstad og Sandvik (2015) viser at kvinner har høyere tillit enn menn til «det politiske system» og «valgsystemet». Vi vet også at tilliten til politiske institusjoner stiger med utdanningsnivået (Kleven, 2016).

Metode

Med utgangspunkt i et ønske om å se nærmere på kunnskapen om, og tilliten til, vannregionmyndighetene og vannforvalterne i norsk vannforvaltning, valgte vi å gjennomføre en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen ble gjennomført våren 2020 ved hjelp av Norstat (fullservice dataleverandør som tilbyr alle markedsanalysemetoder). Populasjonen for spørreundersøkelsen besto av Norstats 81 000 panelister, men vi ønsket respondenter kun fra Troms og Finnmark fylke. Utvalget ble forhåndsdefinert til å være på 500 personer, og vi fikk svar fra 511 personer. Norstat har benyttet utvalgskvoter basert på kjente

populasjonsparametre som kjønn og alder for å sikre at utvalget er representativt for befolkningen. Underveis undersøkes det om utvalget blir under- eller overrepresentert, og da inkluderes flere respondenter for å sikre representativiteten. Deltakere i Norstats undersøkelser får tilbud om 1-2 undersøkelser per måned. Norstat sender ut invitasjoner til å delta frem til forhåndsdefinert utvalg er nådd. Vi vet av disse grunnene ikke noe om svarprosent i studien.

Spørreskjema som lå til grunn for undersøkelsen ble utarbeidet av forskerne, i samarbeid med de andre partnerne i EnTruGo-prosjektet. I denne artikkelen har vi tatt utgangspunkt i fire spørsmål fra spørreundersøkelsen:

1. Hvor stor tillit har du generelt til fylkeskommunen som vannregionmyndighet?
2. Hvor stor tillit har du til kommunens rolle som vannforvalter?
3. Hvor god kjennskap har du til norsk vannforvaltning?
4. Hvor stor kjennskap har du til vannregionutvalgets arbeid i din region?

På alle spørsmålene er $n=511$. Alle spørsmålene kunne svares med 0 til 10, hvor 0 var «Svært dårlig kjennskap» eller «Ingen tillit i det hele tatt» og hvor 10 var «Svært god kjennskap» eller «Fullstendig tillit».

Som vi har vist tidligere er det variasjoner i tillit ut fra kjønn, alder og utdanning. Vi ønsker dermed å studere dette nærmere også i vårt utvalg. Videre vet vi at nordmenn skårer høyt på tillit til andre og tillit til myndighetene, og vi ønsker også å undersøke om det er forskjeller mellom de som har høy tillit til ulike samfunnsinstitusjoner (vertikal tillit) og høy mellommenneskelig tillit (horisontal tillit) og de som ikke har det. *Vertikal tillit* ble målt som tillit til politiske partier, dagens regjering, Stortinget, rettsvesenet og politiet, samt miljøorganisasjoner. Våre spørsmålsformuleringer var: «Jeg har ingen tillit til ... (0), Jeg har fullstendig tillit til ... (10)» for alle variablene. Personer som skårer 7 eller høyere anses som personer med høy tillit til de ulike samfunnsinstitusjonene, og kodes 'høy tillit' = 1, mens 'lav tillit' = 0. *Horisontal tillit* var satt sammen av to variabler: «En kan ikke være for forsiktig (0), Folk flest er til å stole på (10)» og «Folk flest utnytter deg (0), Folk flest vil behandle deg rettferdig (10)». I tråd med Barstad og Sandvik (2015) har vi slått sammen skårene på variablene på mellommenneskelig tillit. De respondentene som skårer totalt minst 14 ble klassifisert som personer med 'høy mellommenneskelig tillit' = 1, og de som skårer under 14

ble kodet 'lav mellommenneskelig tillit' = 0. Dermed bruker vi fem uavhengige variabler i undersøkelsen: kjønn, alder, utdanning, vertikal tillit og mellommenneskelig tillit.

Analysen er todelt. Vi gjør først en bivariat analyse hvor vi analyserer de uavhengige variablene ved å se på gjennomsnittet på hvert enkelt spørsmål. Vi gjør deretter en regresjonsanalyse med fem ulike modeller.

Vi har gjort flere sammenligninger av vårt utvalg mot populasjonen, og vi ser at det er samsvar når det gjelder kjønn (SSB, 2020a), og at vårt utvalg er yngre enn populasjonen for alle aldergrupper med unntak av 60 til 69 år og 80 til 99. Utvalget har vesentlig høyere utdanning enn populasjonen i Troms og Finnmark fylke (SSB, 2020b). Vårt utvalg skårer lavere på både mellommenneskelig tillit og tillit til ulike samfunnsinstitusjoner enn utvalget i Levekårsundersøkelsen EU-SILC, 2014 (Barstad og Sandvik, 2015) og i Innbyggerundersøkelsen 2019 (Hustad m.fl., 2019). Vi ser likevel de samme tendensene som i populasjonen med at politiet og rettsvesenet er de samfunnsinstitusjonene som utvalget har klart høyest tillit til.

En viktig svakhet ved vår undersøkelse er at vi har spurt respondentene om deres tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet og til kommunen som vannforvalter. Som med mange andre tillitsvariabler, er det vanskelig å skille nøyaktig hva respondentene vurderer. Vi kan ikke garantere at respondentene ikke har vurdert deres generelle tillit til fylkeskommunen og kommunen. Hvis innbyggerne generelt sett er tilfredse med prestasjonene til fylkeskommunen og kommunen (Pettersen og Rose, 2000), kan dette komme til syne som høy tillit også til deres prestasjoner innen vannforvaltningen.

Resultater

Når vi ser på gjennomsnittet på svarene på alle spørsmålene (Figur 1), ser vi en tydelig forskjell mellom gruppene 'kjennskap til', og 'tillit til', vannforvaltningen. På spørsmål om hvor god kjennskap man har til norsk vannforvaltning er gjennomsnittet på 3,32. Et så lavt tall viser at utvalget vårt mener de har dårlig kjennskap til norsk vannforvaltning, og når det gjelder kjennskap til vannregionutvalgets arbeid er tallet enda lavere (1,81). Spørsmålene om tillit viser noe høyere gjennomsnitt. Både tillit til kommunen som vannforvalter og til fylkeskommunen som vannregionmyndighet ligger på rundt 6,5.

Figur 1: Kjennskap og tillit til norsk vannforvaltning. Gjennomsnitt.

Vi har videre gjennomført bivariate analyser av spørsmålene i Figur 1 for å se om det er variasjoner knyttet til kjønn, alder, utdanning og mellommenneskelig og vertikal tillit (Tabell 1). Vi bruker da gjennomsnittet i utregningene. På tillitsspørsmålene skårer kvinner noe høyere enn menn. Når det gjelder kjennskap til norsk vannforvaltning er utviklingen motsatt. Med tanke på alder, er det små forskjeller og ingen entydig tendens. Det er også variasjoner knyttet til utdanning, noe som viser at det er vanskelig å få støtte fra funnene presentert i tabellen at de med høyere utdanning skal ha størst tillit. For mellommenneskelig og vertikal tillit, ser vi at de som har høy tillit til medmenneskene og til de politiske institusjonene, også har høyere tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet og kommunen som vannforvalter, og i noen tilfeller bedre kjennskap til norsk vannforvaltning og vannregionutvalgets arbeid.

Tabell 1: Kjennskap og tillit til norsk vannforvaltning ut fra kjønn, alder, utdanning, mellommenneskelig og vertikal tillit. Gjennomsnitt.

I regresjonsanalysen har vi satt sammen fem ulike modeller. Modellene tar utgangspunkt i de fem uavhengige variablene fra Tabell 1, hvorav kjønn er modell 1, alder legges til i modell 2, utdanning i modell 3, mellommenneskelig tillit i modell 4 og vertikal tillit i modell 5.

Vi starter med å se nærmere på forklaringskraften til disse modellene ved å se på R^{2i} . Vi ser av Tabell 2 at forklaringskraften i de ulike modellene varierer. Logisk nok øker forklaringskraften når vi legger til flere variabler, og gjennomgående forklarer modell 5 mest.

Tabell 2: Modellenes forklaringskraft – r^2 .

For å forberede dataene til regresjonsanalysen har vi rekodet Kjønn til Mann = 1 og Kvinner = 0, vi bruker den kontinuerlige aldersvariablen, og vi har laget fem dummyer for utdanning. I tillegg bruker vi dummyene for høy mellommenneskelig tillit og for høy tillit til de ulike institusjonene.

Vi har til nå konkludert med at det er en stor forskjell på hvor høy tillit respondentene har til fylkeskommunen som vannregionmyndighet og kommunen som vannforvalter og deres vurdering av hvor stor kjennskap de har til vannforvaltningen. I den videre analysen vil vi se nærmere på spørsmål 1 om tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet (Tabell 3). Her er universitets- og høyskoleutdanning under 4 år holdt som konstant. Siden vi er ute etter å sammenligne ulike uavhengige variabler, ser vi på de standardiserte regresjonskoeffisientene (Pallant, 2013).

Vi leser av Tabell 3 at menn har høyere tillit enn kvinner, at yngre har høyere tillit enn eldre, at alle utdanningskategoriene har høyere tillit enn konstanten; høyere utdanning opp til 4 år, at de som har høy mellommenneskelig tillit også har høyere tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet, og at økende vertikal tillit i varierende grad styrker tilliten til fylkeskommunen som vannregionmyndighet. Vi ser videre at alder, høy mellommenneskelig tillit, dagens regjering, politiet og miljøorganisasjoner er signifikante variabler.

Tabell 3: Lineær regresjonsanalyse av «tillit til fylkeskommunen (FK) som vannregionmyndighet».

Diskusjon

Vi vil nå først gå nærmere inn på funnene våre i undersøkelsen og se disse opp mot tidligere forskning om tillit. Dette innebærer at vi ser nærmere på kjennetegn ved de som har høy tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet. Deretter diskuterer vi hvordan medvirkning i vannforvaltningen kan henge sammen med kjennskap og tillit, og ulike utfordringer knyttet til både målingene av, og funnene om, dette.

Høy tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet

Vi fant i Tabell 1 at kvinner har noe høyere tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet enn menn. I regresjonsanalysen i Tabell 3 ser vi det samme når vi kun kontrollerer for kjønn, men når vi kontrollerer for de andre uavhengige variablene, ser vi at det er en liten tendens til at kvinner har større tillit enn menn. Dermed er våre funn i tråd med de variasjonene Kleven (2016) og Barstad og Sandvik (2015) finner om kjønn.

Videre ser vi i vårt utvalg at yngre har høyere tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet enn eldre. Dette er også i tråd med det Kleven (2016) har funnet om at

tilliten til de politiske institusjonene synker jo eldre man blir. Når det gjelder utdanning har alle våre variabler en svak, positiv koeffisient, noe som betyr at utdanningsnivå kan forklare noe av variasjonene i tilliten til fylkeskommunen. Vår konstant var her universitets- og høgskoleutdanning under 4 år, og slik resultatene er har alle utdanningsvariablene høyere verdi enn konstanten. I Tabell 1 så vi at gjennomsnittet var høyest for universitets- og høgskoleutdanning 5 år eller mer. I Tabell 3 ser vi at den samme variabelen har størst innvirkning på tillit av utdanningsvariablene både i modell 3 og modell 4. Men når vi legger til variablene for vertikal tillit utjevnes denne forskjellen. Den forventede effekten av høyere utdanning er dermed ikke så klar i vårt utvalg. Vårt utvalg har høyere utdanning enn populasjonen, noe som burde gitt en større effekt enn det vi observerer.

Vi ser også at de som har høy mellommenneskelig tillit har noe høyere tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet enn de som har lav mellommenneskelig tillit. Det samme gjelder alle variablene på vertikal tillit, og her ser vi at høy tillit til politiet og dagens regjering forklarer mest av variasjonen på tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet.

Det at de som har høy mellommenneskelig tillit også har høyere tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet, er ikke overraskende. Tilliten henger sammen med troen på at samfunnsinstitusjonene vil ivareta interessene våre, hvis det er mulig, fordi politiske institusjoner begrenser politikeres makt og regulerer deres handlinger, mens profesjonelle og byråkratiske reguleringer gjør det samme for byråkratene (Delhey og Newton, 2005). Samtidig hevder Rothstein og Stolle (2008) at man for å utvikle mellommenneskelig tillit, også må ha vertikal tillit.

Siden vi tok utgangspunkt i de standardiserte koeffisientene (Beta) kan vi også si noe om hvilken verdi som gir den beste forklaringen på avhengig variabel. Her ser vi at dette gjelder politiet (,214), alder (-,196) og dagens regjering (,144). Ut fra dette kan vi indikere den avhengige variabelen (Skog

[Kan medvirkning bidra til økt kjennskap og tillit til vannforvaltningen?](#)

Når vi nå skal forstå funnene vi har presentert i denne artikkelen, er det viktig å ha med seg den kompleksiteten som kjennetegner norsk vannforvaltning, og det faktum at det nye nedbørsbaserte forvaltningssystemet (sekundærstruktur) implementeres innenfor eksisterende

juridisk rammeverk (primærstruktur) (Indset, 2018; Indset og Stokke, 2014; Hanssen m.fl., 2016a og b) og baserer seg på allerede eksisterende offentlige myndigheter, som fylkeskommunen som vi har sett nærmere på.

Tilliten til fylkeskommunen som vannregionmyndighet og kommunen som vannforvalter (begge med gjennomsnitt på 6,51) er relativt høy i vårt utvalg, i tråd med det Kleven (2016) og Barstad og Sandvik (2015) finner om nordmenns tillit til politiske institusjoner. Samtidig ser vi at vårt utvalg har dårlig kjennskap til norsk vannforvaltning (gjennomsnitt på 3,32). Ut fra Vannforskriftens bestemmelser om høringsprosesser og deltakelse, kunne vi forvente at kjennskap til arbeidet i vannforvaltningen også var høy. Dette finner vi ikke i vårt utvalg. Det kan være flere årsaker til den store forskjellen mellom tillit og kjennskap. Vi kan forstå dette som et tegn på at respondentene allerede har høy institusjonell tillit til fylkeskommunene og kommunene, og at det dermed ligger en iboende tro blant respondentene om at rollene som henholdsvis vannregionmyndighet og vannforvalter er i tråd med hvordan fylkeskommunene og kommunene håndterer andre forvaltningsoppgaver. Det kan dermed være at respondentene har svart ut fra sin generelle tillit til fylkeskommunene og kommunene. Kanskje er den høye tilliten en indikasjon på fylkeskommunens og kommunenes viktige rolle i å legitimere den helhetlige og økosystembaserte vannforvaltningen i et system som er uoversiktlig og fragmentert? Det at den helhetlige og økosystembaserte vannforvaltningen skal ivaretas av allerede eksisterende lokale og regionale myndigheter, kan forstås som en måte å sikre legitimiteten til aktørene i vannforvaltningen på (Pettersen og Rose, 2000), og som en måte å sikre, og bevare, tilliten til vannforvaltningen på (Tyler og DeGoey, 1996). Dette viser at det å gjøre allerede eksisterende myndigheter ansvarlige for en helhetlig vannforvaltning, kan bidra til økt legitimitet til at vannforvaltningen lykkes.

For å si noe mer om dette skillet mellom fylkeskommunenes og kommunes roller i vannforvaltningen opp mot deres roller i den generelle forvaltningen i Norge, vil det være nødvendig med ytterligere studier også av de andre aktørene i vannforvaltningen for å reddyke at det er snakk om deres roller i vannforvaltningen. Vi har allerede pekt på at norsk vannforvaltning er fragmentert og svært komplekst (Hovik, 2019; Hanssen m.fl. 2016a og b; Hovik og Stokke, 2004), og det kan derfor være nødvendig med studier som ser også på Miljødirektoratet, Fiskeridirektoratet, Statsforvalterne, vannregionutvalgene, vannområdekoordinatorene med mer. En studie som ser på befolkningens tillit til alle aktørene i vannforvaltningen, vil dermed kunne komplettere funnene fra denne undersøkelsen

som viser at fylkeskommunen og kommunen har høy tillit som aktører i norsk vannforvaltning.

Vi har tidligere sagt at vi forventet at bestemmelsene i Vannforskriften (2006) om deltakelse og medvirkning i forvaltningen også bidrar til økt kjennskap til arbeidet i vannforvaltningen. Vi vet ingenting om kjennskap til vannforvaltningen fra tidligere, så vår undersøkelse presenterer derfor et øyeblikksbilde fra 2020. Løkken (2021) og Holmgren og Muladal (2021) har gjennomført spørreundersøkelser om vannforvaltning i tidligere Troms fylke i forbindelse med arbeidet med nye regionale tiltaksplaner. Til tross for lite utvalg (henholdsvis 12 og 42 respondenter) er tendensene de samme her når det gjelder kjennskap til vannforvaltningen; respondentene mener de har liten til middels kjennskap til norsk vannforvaltning og de ulike verktøyene innenfor denne. Holmgren og Muladals (2021) undersøkelse gikk til ansatte som har ansvar for vannfaglige problemstillinger i kommuner i tidligere Nord-Troms. Selv disse svarer at de har middels til svært dårlig kjennskap til arbeidsverktøyene i vannforvaltningen. Dette viser at forventningen vår om at deltakelse i forvaltningen også bidrar til økt kjennskap ikke oppfylles. Kanskje kan den høye tilliten til fylkeskommunen som vannregionmyndighet og kommunen som vannforvalter bidra til at kunnskapen blir lavere, siden det forventes at disse myndighetene vil håndtere eventuelle problemstillinger tilfredsstillende? Dette er i tråd med Zachrisson m.fl. (2018) som poengterer at nettopp høy tillit ikke automatisk utløser mer deltakelse. I tillegg kan timingen på undersøkelsen vår spille inn på resultatet. Siden undersøkelsen ble gjennomført, har vannregionmyndighetene arbeidet med å hente innspill til vannforvaltningsplanen for vannregionene for perioden 2022 til 2027. Gjennom høringsmøter, lokale medvirkningsmøter og nasjonal høringskonferanse har mange organisasjoner og private aktører blitt invitert inn i arbeidet. Økt oppmerksomhet kan bidra til økt kjennskap til vannforvaltningen, og vi vil derfor forvente noe høyere kjennskap til vannforvaltningen blant våre respondenter våren 2021 i forhold til våren 2020. Videre studier knyttet til kjennskap og eventuelle faktorer som påvirker denne, vil derfor være nødvendig for å gå nærmere inn på argumentasjonen om at mer fokus på medvirkning vil øke kjennskapen til vannforvaltningen.

Denne studien ser på tillit og kjennskap til vannforvaltningen, og har identifisert noen av utfordringene knyttet til dette. Vi kan ikke konkludere med at økt deltakelse i vannforvaltningen bidrar til økt kjennskap til forvaltningen og økt tillit til de ulike aktørene i vannforvaltningen. Økt deltakelse og åpenhet i forvaltningen kan også bidra til flere konflikter, og Indset og Stokke (2014) påpeker at konflikter ikke lenger holdes sektorvise,

men også kommer til syne gjennom den helhetlige økosystembaserte forvaltningen. Samtidig påpeker Hanssen og Hovik (2013) at studiedeltakerne deres ikke opplevde å ha innflytelse på forvaltningen. Balansegangen mellom å sikre at deltakelsen også medfører innflytelse, og dermed virker motiverende på ytterligere deltakelse, og bidrar til å skape økt tillit og legitimitet er vanskelig, og kompliseres ytterligere av den fragmenterte vannforvaltningen i Norge. Tilliten påvirkes av prosessuelle faktorer som evnen til å delta i forvaltningen og av materielle aspekter som evnen til å påvirke (Tyler og DeGoey, 1996), og det å legge til rette for økt deltakelse vil i seg selv ikke være nok til å sikre høy tillit til vannforvaltningen.

Avslutning

Vi har i denne artikkelen visst at selv om respondentene mener de ikke har kjennskap til norsk vannforvaltning, har de likevel tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet og kommunen som vannforvalter. Dette bør være gode nyheter for myndighetene som er ansvarlige for at Norge skal oppfylle både egne nasjonale miljømål og ikke minst bidra til å oppfylle internasjonale miljømål og Bærekraftsmålene. Tillit til vannregionmyndighetene og vannforvalterne er en av grunnsteinene for å sikre god oppslutning rundt forvaltningen siden Vannforskriften helt klart legger opp til deltakelse i forvaltningen. Hvis forvaltningen skal lykkes med dette, er det også viktig at befolkningen har tillit til de ulike aktørene.

Det at respondentene har stor tillit til fylkeskommunen som vannregionmyndighet, kan være et resultat av at nordmenn generelt har høy tillit til politiske institusjoner. Vi vet at tillit er dynamisk og kan endres, den kan også brytes ned. Nettopp derfor er Vannforskriftens (2006) prosesser for økt deltakelse i forvaltning en viktig strategi for å opprettholde tilliten til forvaltningen.

Anerkjennelse av bidragsyttere

Studien er en del av forskningsprosjektet «*Enhancing Trust in Government for Effective Water Governance*» (2019-2022). Hovedmålet med dette prosjektet er å undersøke om, og hvordan, tillit til formelle institusjoner og mellommenneskelig tillit påvirker tilliten til staten som forvalter av vannressurser. EnTruGo er finansiert gjennom forskningsprogrammet 2018 Joint Call of the WaterWorks 2017 ERA-NET Cofund. ERA-NET er en integral del av aktivitetene utviklet gjennom JPI Vann. Referansenummer i Norges Forskningsråd: 300336.

Forfatterne ønsker å takke Aileen A. Espiritu for hennes bidrag i spørreundersøkelsen og i diskusjonen av funnene. Forfatterne vil også takke EnTruGos prosjektgruppe (<https://uit.no/research/entrugo>) for samarbeidet med spørreskjemaet. Vi ønsker også å takke Kristian Wærnes for gode diskusjoner om analysene og Katarina Inga for grundig gjennomlesning av et tidligere utkast. En stor takk rettes også til Norstat for effektiv og fleksibel gjennomføring av undersøkelsen. Alle feil er likevel våre egne.

Referanser

- Baldersheim, Harald; Pettersen, Per Arnt & Rose, Lawrence E. (2011). *Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene*. Dokumentasjonsrapport november 2011. Oslo: UiU
- Barstad, Anders & Sandvik, Lene (2015). *Deltaking, støtte, tillit og tilhørighet. En analyse av ulikhet i sosiale relasjoner med utgangspunkt i levekårsundersøkelsene* (Rapporter 2015/51). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/_attachment/248399
- Bornstein, Brian H. & Tomkins Alan J. (2015). Institutional Trust: An Introduction. I: Bornstein, Brian H. & Tomkins Alan J. (red.), *Motivating Cooperation and Compliance with Authority: The Role of Institutional Trust* (s. 1-11). Cham: Springer International Publishing.
- Coleman, Kimberley & Stern Marc J. (2018). Exploring the Functions of Different Forms of Trust in Collaborative Natural Resource Management. *Society & Natural Resources* 31(1): 21-38. <https://doi.org/10.1080/08941920.2017.1364452>
- Delhey, Jan & Newton, Kenneth (2005). Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review* 21(4): 311–327. <https://doi.org/10.1093/esr/jci022>
- de Vries Jasper R.; Aarts, Noelle; Lokhorst, Anne Marike; Beunen, Raoul & Munnink, Josefien O. (2015). Trust related dynamics in contested land use: A longitudinal study towards trust and distrust in intergroup conflicts in the Baviaanskloof, South Africa. *Forest Policy and Economics* 50: 302-310. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2014.07.014>
- Directive 2000/60/EC (2000). *DIRECTIVE 2000/60/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000L0060>
- Fulmer, C. Ashley & Gelfand, Michele J. (2012). At What Level (and in Whom) We Trust: Trust Across Multiple Organizational Levels. *Journal of Management* 38(4): 1167-1230. <https://doi.org/10.1177%2F0149206312439327>
- Hanssen, Gro Sandkjær & Hovik, Sissel (2013). EUs vanddirektiv og medvirkning – erfaringer fra Norge. *KART OG PLAN* 73(5): 319-332.

- Hanssen, Gro Sandkjær; Hovik, Sissel & Hundere, Gunn Cecilie (2014). Den nye vannforvaltningen - Nettverksstyring i skyggen av hierarki. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 30(3): 155-180.
- Hanssen, Gro Sandkjær; Hovik, Sissel; Indset, Marthe & Klausen, Jan Erling (2016a). *Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv*. NIBR-rapport 2016:22.
- Hanssen, Gro Sandkjær; Hovik, Sissel; Indset, Marthe; Klausen, Jan Erling & Stokke, Knut Bjørn (2016b). Implementing EUs Water Framework Directive in Norway: Can the New River Basin Districts Ensure Environmental Policy Integration? *International Journal of Water Governance* 4(13): 7–8. doi:10.7564/15-IJWG87.
- Holmgren, Jan A. & Muladal, Rune (2021). *Spørreundersøkelse om vannforvaltningen i «Troms nord»*. Rapport. Nordreisa kommune.
- Hovik, Sissel (2019). Integrated Water Quality Governance and Sectoral Responsibility: The EU Water Framework Directive's Impact on Agricultural Sector Policies in Norway. *Water* 11(11): 2215. <https://doi.org/10.3390/w11112215>.
- Hovik, Sissel & Gro Sandkjær Hanssen (2016). Implementing the EU Water Framework Directive in Norway: Bridging the Gap Between Water Management Networks and Elected Councils? *Journal of Environmental Policy & Planning* 18(4): 535-555.
- Hovik, Sissel & Stokke, Knut Bjørn (2004). EUs rammedirektiv for vann – en utfordring for norsk vassdragsplanlegging og –forvaltning. *PLAN* 36(6):36-41.
- Hustad, Simen; Rødland, Lise & Andersen, Lars-Hugo (2019). *Innbyggerundersøkelsen 2019* (Difi-rapport 2019:8). Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. https://www.difi.no/sites/difino/files/innbyggerundersokelsen_2019_-_rapport_innbyggerdel.pdf
- Indset, Marthe (2018). Building bridges over troubled waters: Administrative change at the regional level in European, multilevel water management. *Regional & Federal Studies* 28(5): 545-596.
- Indset, Marthe (2018). The Changing Organization of Multilevel Water Management in the European Union. Going with the Flow? *International Journal of Public Administration* 41(7): 492-505. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1512976>
- Indset, Marthe & Stokke, Knut Bjørn (2014). Layering, Administrative Change and National Paths to Europeanization: The Case of the Water Framework Directive. *European Planning Studies*, 23(5): 979-998. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.915014>

- Kleven, Øyvind (2016). Nordmenn på tillitstoppen i Europa. *Samfunnsspeilet* 2/2016. Oslo/Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Korneliussen, Yngvild (2004). Norges oppfølging av miljødirektiv fra EU: Betydningen av sektoriell organisering. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 20(02): 127-152.
- Lewicki, Roy J.; Tomlinson, Edward C. & Gillespie, Nicole (2006) Models of Interpersonal Trust Development: Theoretical Approaches, Empirical Evidence, and Future Directions. *Journal of Management* 32(6): 991-1022.
<https://doi.org/10.1177%2F0149206306294405>
- Luhmann, Niklas (1979). *Trust and power*, Chichester: John Wiley.
- Løkken, Therese S. (2021). *Spørreundersøkelser om vannforvaltningen i Sør- og Midt-Troms*. Rapport. Finnsnes.
- Möllering, Guido (2014). Trust, calculativeness, and relationships: A special issue 20 years after Williamson's warning. *Journal of Trust Research* 4(1): 1-21.
<https://doi.org/10.1080/21515581.2014.891316>
- OECD (2020) Trust in government. <https://doi.org/10.1787/1de9675e-en>
- Pallant, Julie (2013). *SPSS Survival Manual. A step by step guide to data analysis using IBM SPSS*. 5. utg. Maidenhead, England og New York, USA: Open University Press.
- Pettersen, Per Arnt & Lawrence E. Rose (2000). "Det lokale selvstyrets omdømme: Opphav og betydning" i Audun Offerdal og Jacob Aars (red), *Lokaldemokrati – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*, S. 18-46. Oslo: Kommuneforlaget.
- Rothstein, Bo & Stolle, Dietlind (2008). The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics* 40(4): 441-459.
<https://doi.org/10.2307/20434095>
- Seppola, A, Pierre J and Røiseland A. (2017) Participation or Satisfaction? Examining Determinant of Trust in Local Government. *Scandinavian Journal of Public Administration* 21(3): 3-16.
- Slavíková, Lenka & Jílková, Jiřina (2011), Implementing the Public Participation Principle into Water Management in the Czech Republic: A Critical Analysis. *Regional Studies* 45(4): 545-557.
- SSB (2020a) *Befolkning*. <https://www.ssb.no/statbank/table/07459/>
- SSB (2020b) *Befolkningens utdanningsnivå*. <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utniv>

- Stern, Marc J. & Coleman, Kimberley J. (2015). The Multidimensionality of Trust: Applications in Collaborative Natural Resource Management. *Society and Natural Resources*. 28(2): 117-132. <https://doi.org/10.1080/08941920.2014.945062>
- Tyler, Tom R. (1990). *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press.
- Tyler, Tom R. & Degoey, Peter (1996). Trust in Organizational Authorities. The Influence of Motive Attributions on Willingness to Accept Decisions,. I: Kramer, Roderick M. & Tyler, Tom R. (red.) *Trust in organizations. Frontiers of theory and research* (s. 331-356). Thousand Oaks, London & New Delhi: Sage Publications.
- Vannforskriften (2006). *Forskrift om rammer for vannforvaltningen*. Klima- og miljødepartementet & Olje- og energidepartementet. *FOR-2006-12-15-1446*. Oslo.
- Zachrisson, Anna; Bjärstig, Therese & Eckerberg, Katarina (2018). When Public Officers Take the Lead in Collaborative Governance: To Confirm, Consult, Facilitate or Negotiate? *Scandinavian Journal of Public Administration* 22(4): 21-44.

ⁱ r² måler andelen av variasjonen i den avhengige variabelen som er forklart av de uavhengige variablene.