

RIGSREVISIONEN



## Notat til Statsrevisorerne om beretning om vandplaner

August  
2014

revision  
revision

revision

**Vedrører:**  
**Statsrevisorernes beretning nr. 13/2013 om vandplaner**

26. juni 2014

**Miljøministerens redegørelse af 27. maj 2014**

RN 408/14

1. Dette notat handler om de initiativer, som miljøministeren har iværksat og vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

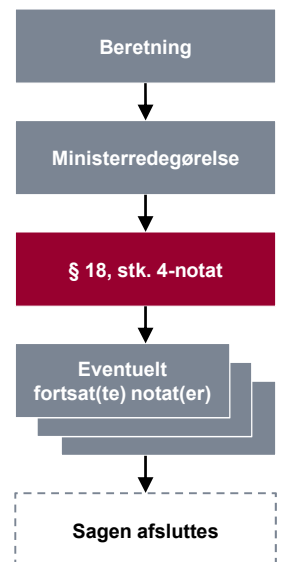
## KONKLUSION

Miljøministeren tager generelt Statsrevisorernes og Rigsrevisionens kritik til efterretning, og den vil indgå i grundlaget for det videre arbejde med vandplanerne. Miljøministeriet har for at inddrage interessenter og faglige eksperter i vandplanarbejdet taget forskellige initiativer, herunder bl.a. oprettet Vandløbsforum og gennemført en ny vandløbslov, der skal styrke interessentinddragelsen. Rigsrevisionen finder disse initiativer tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne del af konklusionen på følgende:

- Ifølge miljøministeren sikrer oprettelsen af Vandløbsforum, hvor en bred kreds af interessenter er repræsenteret, og hvor også forskningsinstitutioner bidrager, at væsentlige interessenter og faglige eksperter kan gøre deres synspunkter gældende på vandløbsområdet. Vandløbsområdet omfatter den største mængde af vandområder i Danmark og har historisk set været det område, der har affødt flest bemærkninger fra eksterne interessenter.
- Miljøministeriet har med Folketingets vedtagelse af en ny vandløbslov taget skridt til, at kommunerne fremover – under inddragelse af vandråd – vil deltage i vandplanlægningen ved at udarbejde forslag til dele af indsatsprogrammerne. Kommunerne får hermed mulighed for at indgå direkte i vandplanlægningen.

### Sagsforløb for en større undersøgelse



*Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)*

Miljøministeren er enig i, at projektstyringen af 1. generation af vandplaner – efter kommunalreformen i 2007 – kunne have været bedre organiseret set i forhold til kompleksiteten i vandplanarbejdet. Miljøministeriet indførte en ny projektstyrings- og risikomodel for vandplanlægningen og har herefter igangsat en analyse af resursebehovet til vandplanarbejdet. Samtidig har ministeriet iværksat udviklingen af en række nye og forbedrede modeller til at vurdere sammenhængen mellem belastninger og miljøtilstanden i søer og kystvande og har gennemført en ny basisanalyse af vandområderne. Ministeriet har i tillæg hertil igangsat udviklingen af en række it-værktøjer, som skal understøtte den løbende opdatering og konsolidering af det faglige grundlag for vandplanerne, herunder datagrundlaget.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- den videre proces i forhold til Miljøministeriets analyse af resursebehovet til vandplanarbejdet, herunder om analysen vil give anledning til yderligere initiativer i forhold til vandplanlægningen.
- Miljøministeriets fortsatte arbejde med vandplanerne – herunder målemetoder, udviklingen af en række nye og forbedrede modeller til at vurdere miljøbelastningen og udviklingen af it-værktøjer – set i forhold til, om fremdriften i arbejdet sikrer overholdelse af de tidsfrister for vandplanerne, som EU's vandrammedirektiv opstiller.

## I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2014 en beretning om vandplaner. Beretningen handlede om Miljøministeriets forberedelse af de danske vandplaner. Baggrunden for vandplanerne er EU's vandrammedirektiv fra 2000, som pålægger Danmark at opnå god tilstand i alle vandområder senest i 2015. Beretningen viste, at Miljøministeriets forberedelse af vandplanerne ikke havde været tilfredsstillende. Ministeriets projektstyring havde været mangelfuld set i forhold til opgavens kompleksitet og omfang. Dette havde medvirket til at forsinke forberedelsen og skabe usikkerhed i kommunerne om udmøntningen af 1. generation af vandplaner. 1. generation af vandplaner vil være ca. 5 år forsinket ved den forventede vedtagelse i efteråret 2014.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de skarpt Miljøministeriets planlægning og styring af 1. generation af vandplaner. Statsrevisorerne bemærkede, at den mangelfulde styring indebar, at 1. generation af vandplaner ville være ca. 5 år forsinket, og at der er stor risiko for, at målet om en god tilstand i alle danske vandområder ikke nås i 2015. Statsrevisorerne bemærkede dog også, at Miljøministeriet omkring årsskiftet 2012/13 havde taget initiativ til at anvende en forbedret model for projektstyring af 1. og 2. generation af vandplaner, men at der fortsat er risiko for, at den samlede tidsplan bliver forsinket.

4. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som miljøministeren allerede har og vil iværksætte som følge af beretningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Gennemgang af miljøministerens redegørelse

5. Miljøministeren oplyser indledningsvist, at arbejdet med at udarbejde 1. generation af vandplaner har været et stort og nyt udviklingsprojekt uden fortilfælde, og at nogle ting derfor kunne have været gjort bedre og anderledes. Ministeren tager i forlængelse heraf Statsrevisorernes kritik til efterretning, og den vil indgå i grundlaget for det videre arbejde med vandplanerne. Ministeren konstaterer videre, at der med beretningen foreligger et godt fundament for at vurdere og drøfte kvaliteten af vandplanerne.

### Miljøministeriets projektstyring af vandplanerne

6. Beretningen viste, at Miljøministeriets projektstyring havde været mangelfuld set i forhold til opgavens kompleksitet og omfang, og at dette havde medvirket til både at forsinke forbedringen og skabe usikkerhed i kommunerne om udmøntningen af 1. generation af vandplaner, der skulle have været vedtaget i december 2009.

Statsrevisorerne bemærkede, at Miljøministeriet havde undervurderet opgavens kompleksitet og omfang og ikke havde sikret en tilstrækkelig projekt- og risikostyring. Statsrevisorerne konstaterede, at forsinkelsen af 1. generation af vandplaner indebar en risiko for, at viden og erfaringer fra 1. generation af vandplaner ikke nyttiggøres i 2. generation af vandplaner, og at der ikke er nok tid til at gennemføre indsatserne.

7. Miljøministeren oplyser, at ikke alle danske vandområder vil opnå god tilstand i 2015. Ministeren peger på, at selv om det er en stor udfordring at nå målet om god tilstand, og basisanalysen viser, at tilstanden i vandmiljøet generelt ikke opfylder målet, er der fremgang i tilstanden for både vandløb, søer og kystvande. Som årsag hertil peger ministeren bl.a. på initiativerne i Grøn Vækst, hvormed der er gennemført en yderligere generel regulering af landbrugets tab af næringsstoffer. Ministeriet har desuden igangsat en vådområdeordning og er på vej med en vandløbsrestaureringsindsats. Ligeledes er kommunerne i gang med at forbedre spildevandsrensningen i spredt bebyggelse og på utidssvarende renseanlæg.

8. Miljøministeren er enig i, at Miljøministeriets projektstyring af 1. generation af vandplaner efter kommunalreformen i 2007 kunne have været bedre organiseret set i forhold til kompleksiteten af vandplanarbejdet. Ministeriet har derfor taget flere initiativer for at styrke organisationen og projektstyringen af vandplanerne. Bl.a. indførte ministeriet ved udgangen af 2012 en ny projektstyrings- og risikomodel for arbejdet med 1. og 2. generation af vandplaner.

Ministeren konstaterer, at der i beretningen ikke var kritiske bemærkninger til den nye styrings- og risikovurderingsmodel, men at det dog fremgik, at Miljøministeriet burde skabe et samlet og bedre overblik over sammenhængen mellem opgaver og resursebehov i forberedelsen af vandplanerne. Ministeriet har derfor igangsat en analyse af resursebehovet til færdiggørelsen af 1. generation af vandplaner og forberedelsen af 2. generation af vandplaner, herunder forberedelsen af forslag til bekendtgørelser og vandområdeplaner for 2. planperiode.

9. Rigsrevisionen finder det positivt, at Miljøministeriet i kraft af forskellige miljøindsatser sammen med kommunerne arbejder målrettet på at skabe god tilstand i det danske vandmiljø. Rigsrevisionen finder det desuden positivt, at ministeriet nu – efter indførelsen af en ny projektstyringsmodel – har igangsat en analyse af resursebehovet til vandplanarbejdet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at resurseallokeringen til vandplanarbejdet er et væsentligt rammevilkår for fremdriften i og kvaliteten af arbejdet med vandplanerne.

Rigsrevisionen vil derfor følge den videre proces i forhold til ministeriets analyse, herunder om analysen vil give anledning til yderligere initiativer.

### **Det faglige grundlag for vandplanerne**

10. Beretningen viste, at Miljøministeriet i forberedelsen af 1. generation af vandplaner havde anvendt et datagrundlag, som fra begyndelsen var uensartet, ikke var opdateret og på nogle områder direkte fejlbehæftet. Datagrundlaget var bl.a. baseret på data, som gik tilbage til perioden 2001-2004 og i nogle tilfælde før. Ministeriets arbejde med efterfølgende at sikre, at vandplanerne var baseret på et korrekt datagrundlag, var omfattende, ligesom det har været nødvendigt at nedjustere ambitionsniveauet og de oprindelige målsætninger for 1. generation af vandplaner.

Statsrevisorerne kritiserede, at Miljøministeriets arbejde med 1. generation af vandplaner havde taget udgangspunkt i et usikkert fagligt grundlag, herunder et usikkert datagrundlag om vandområdernes tilstand, der måtte rettes til flere gange.

11. Miljøministeren oplyser, at 1. generation af vandplaner, herunder det faglige grundlag og datagrundlaget, siden 2007 er blevet justeret efter høringer, politiske aftaler og nedsættelsen af faglige arbejdsgrupper, som det også fremgår af beretningen. Hermed er der sket en løbende forbedring og konsolidering af det faglige grundlag for 1. generation af vandplaner.

Ministeren oplyser videre, at Naturstyrelsen for 2. generation af vandplaner nu har iværksat udviklingen af en række nye og forbedrede modeller til at vurdere sammenhængen mellem belastninger og miljøtilstanden i søer og kystvande. Samtidig har ministeriet gennemført en ny basisanalyse, hvor beskrivelsen af de enkelte vandområder og de faglige vurderinger af de menneskeskabte påvirkninger af vandområderne er opdateret. Modellerne skal sammen med den nye basisanalyse udgøre det faglige grundlag for 2. generation af vandplaner, der bl.a. skal sikre anvendelsen af omkostningseffektive virkemidler for de enkelte vandområder.

Ministeren oplyser derudover, at Naturstyrelsen desuden har igangsat udviklingen af et nyt it-system til håndtering af de grundlæggende data, der anvendes i vandplanernes indsatsprogrammer for vandløb, som omfatter den største mængde vandområder med tilknyttede data. Endvidere har ministeriet udviklet et nyt it-baseret system til udveksling af data fra kommuner og vandråd i forbindelse med deres indsendelse af forslag til indsatsprogrammer.

12. Rigsrevisionen finder det positivt, at Miljøministeriet løbende arbejder på at forbedre og konsolidere det faglige grundlag og datagrundlaget for vandplanerne, og at ministeriet har igangsat udviklingen af en række it-værktøjer, som skal understøtte den løbende opdatering og konsolidering af datagrundlaget samt lette udvekslingen af data mellem kommuner, vandråd og ministeriet.

Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets arbejde med vandplanerne for bl.a. at vurdere de skitserede modeller og målemetoder, og om fremdriften i arbejdet sker under hensyn til overholdelsen af de tidsfrister for arbejdet, som EU's vandrammedirektiv opstiller. I henhold til EU's vandrammedirektiv skal 2. generation af vandplaner være vedtaget senest med udgangen af 2015.

### **Inddragelse af interessenter, herunder kommunerne**

13. Beretningen viste, at kommunerne var blevet inddraget i forberedelsen og kvalitetssikringen af vandplanerne, men at kommunerne ikke fandt, at Miljøministeriet inddrog deres synspunkter og orienterede tilstrækkeligt i planprocessen.

Statsrevisorerne fandt, at Miljøministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde inddraget kommunerne i forberedelsen og kvalitetssikringen af vandplanerne.

14. Miljøministeren konstaterer, at kommunerne har oplevet, at de ikke er blevet tilstrækkeligt inddraget, og ministeren tager kritikken til efterretning.

Ministeriet har oprettet Vandløbsforum for at styrke inddragelsen af interessenter, herunder kommunerne og faglige eksperter, i udarbejdelsen af vandplanerne. Vandløbsforum består af 5 arbejdsgrupper, hvor en bred kreds af interessenter er repræsenteret, og hvor også forskningsinstitutioner bidrager. Formålet med Vandløbsforum er at give input til at videreudvikle det faglige grundlag for vandplanerne på vandløbsområdet. De væsentlige interessenter på vandløbsområdet skal således i dette forum kunne gøre deres synspunkter gældende.

15. Miljøministeren oplyser, at Miljøministeriet med Folketingets vedtagelse af en ny vandløbslov har taget yderligere skridt til at fremme inddragelsen af interessenter, herunder kommunerne, i vandplanlægningen. Vandløbsloven betyder, at kommunerne fremover under inddragelse af vandråd skal deltage i vandplanlægningen ved at udarbejde forslag til dele af indsatsprogrammerne. Vandråd, som omfatter lokale organisationer, skal oprettes, hvis der blandt lokale organisationer er ønske om inddragelse i vandplanlægningen.

Den nye vandløbslov indebærer, at de procesregler, som ikke direkte har afsæt i vandrammedirektivet – herunder idéfase, teknisk og supplerende høring – afskaffes, hvorved vandplanlægningen bliver mere enkel.

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøministeriet har taget en række initiativer til at styrke inddragelsen af interessenter og faglige eksperter tidligt i vandplanarbejdet. Rigsrevisionen anser derfor punktet for afsluttet.

### **III. Næste skridt i sagen**

17. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

- den videre proces i forhold til ministeriets analyse af resursebehovet til vandplanarbejdet, herunder om analysen vil give anledning til yderligere initiativer i forhold til vandplanlægningen
- Miljøministeriets fortsatte arbejde med vandplanerne – herunder målemetoder, udviklingen af en række nye og forbedrede modeller til at vurdere miljøbelastningen og udviklingen af it-værktøjer – set i forhold til, om fremdriften i arbejdet sikrer overholdelse af de tidsfrister for vandplanerne, som EU's vandrammedirektiv opstiller.