Tiltaksplanen for Oslofjorden: Hva har vi lært – og hva nå?

Miljøtilstanden i Oslofjorden er så alvorlig at det har blitt et nasjonalt ansvar. Regjeringen lanserte en tiltaksplan i 2021 for å sikre en ren, rik og tilgjengelig fjord. Etter fire års innsats viser imidlertid fjorden få tegn til bedring. NIVA har vurdert arbeidet med planen i en artikkel som oppsummeres her, og som kan forklare hvorfor synlige resultater uteblir. Erfaringene gir også grunnlag for å diskutere hva som skal skje etter 2026, når tiltaksplanen utløper.

Oslofjordplanen: Et nytt lag i forvaltningen

Oslofjorden står i en alvorlig økologisk krise. Fiskebestander har kollapset, og utbredt algevekst (lurv) truer det biologiske mangfoldet. De viktigste årsakene er langvarig forurensing fra avløp, landbruk og industri, overfiske og utbygning i strandnære områder.

Det er mange som har bidratt til problemene og derfor mange som må bidra med løsninger. Regjeringen har brukt en typisk tilnærming i en slik situasjon: Man lager en overordnet, strategisk plan, som skal samordne innsatsen mot omforente mål. I dette tilfellet innebar det å mobilisere 118 kommuner, seks fylker og 14 statsetater til innsats for Oslofjorden. Det er en stor utfordring.

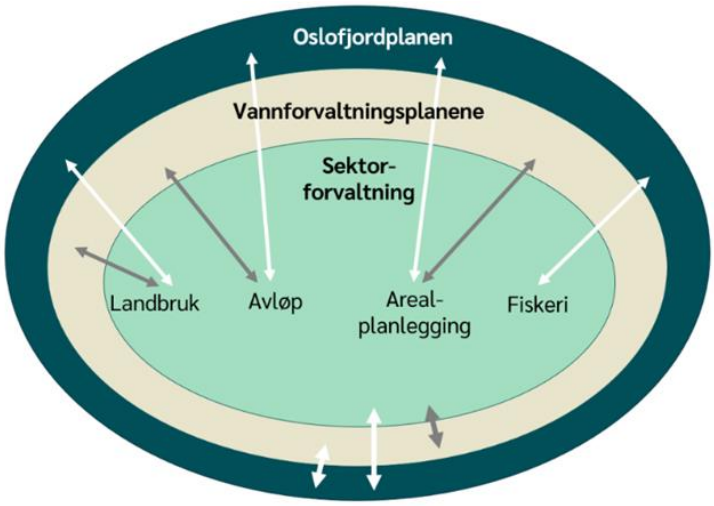
Regjeringens tilnærming innebærer at planen ikke erstatter dagens forvaltningssystem. Den kan isteden anses som et nytt 'lag' i forvaltningen som skal 'samordne, supplere og forsterke' innsatsen. Forskning viser at nye lag *kan* gi bedre resultater *dersom* de klarer å påvirke hvordan de underliggende systemene fungerer. Men det er ikke nok å bare pynte på med nye planer og nye mål. Endring uteblir hvis den overordnete planen ikke evner å sette en ny kurs for forvaltningen eller det er bremseklosser i systemet under (se figur).

Regjeringens plan er en ren tiltaksplan som angir hvem som har ansvar for hvilke tiltak innen 7 innsatsområder. Det står lite om bakgrunnen for problemene, og det kommer ingen analyse av hvor langt man kan komme med tiltakene.

Som en del av oppfølgingen ble det etablert et eget Oslofjordråd.

Dette har bidratt til:

- **Felles problemforståelse:** Oslofjorden har blitt løftet på den politiske dagsordenen. Den nasjonale politiske ledelsen har vært viktig for dette.
- **Bedre samarbeid**: Etablert en ny arena for koordinering på tvers av forvaltningsnivåer og aktører.
- **Styrket innsats**: Nye tiltak er fremmet og iverksettingen av eksisterende politikk er styrket.



Oslofjordplanen er ett nytt lag som 'samordner, supplerer og forsterker' innsatsen i det underliggende forvaltningssystemet (vannforvaltningen og sektorforvaltningen).

Hvorfor har synlige resultater i fjordens tilstand uteblitt?

Forklaring 1: Ting tar tid og endringer skjer gradvis

I motsetning til eksterne sjokk som kan utløse rask og omfattende endring, bidrar innføringen av et nytt lag i forvaltningen til en *gradvis* endringsprosess. Tidsdimensjonen er viktig å ta høyde for:

- **Utforming av flere tiltak i planen tok tid fordi det trengtes detaljerte utredninger**: Mange tiltak i planen ga en retning, uten å si detaljert hva som skulle gjøres. I fiskerisektoren var det både vitenskapelig usikkerhet og politisk uenighet da planen ble vedtatt. Tiltaket i planen var derfor en utredning. Først etter høring av forslagene i utredningen, kom vedtaket i form av fiskeriforbud i store deler av fjorden. Forbudet mot tømming av båtseptik er et annet eksempel. Planen la opp til lokale forskrifter først, med vurdering av nasjonal forskrift dersom lokale tiltak ikke var tilstrekkelige. En nasjonal forskrift ble vedtatt i 2024.
- **Gjennomføring av tiltak tar tid:** Spesielt innen kommunal avløpssektor tar det lang tid å planlegge, bygge og optimalisere nitrogenrenseanlegg.
- **Tiltak iverksettes gjennom eksisterende sektorlover og forvaltningsstrukturer. Hensynet til Oslofjorden får gradvis en større rolle:**
  - Oslofjordplanen har ført til **øremerkning av midler** og etablering av tilskuddsordninger: Under jordbruksoppgjøret ble det ble f.eks. satt av midler til avrenningsreduserende tiltak i Oslofjordens nedbørsfelt og det ble også etablert en tilskuddsordning for planlegging av nitrogenrenseanlegg.
  - Oslofjordplanen har ført til **nye forskrifter,** f.eks. mot høstpløying i hele nedbørsfeltet og for håndtering av gjødsel.
  - Oslofjordplanen har bidratt **til økt kompetanse,** f.eks. gjennom veiledere og styrket bemanning i avløpssektoren.
  - Oslofjordplanen har vært en viktig **drahjelp for vannforvaltningen:** Vannforvaltningen har ofte et teknisk og snevert fokus. Fylkeskommunene har en pådriverrolle, men jobber ikke ut ifra et miljømandat og har begrenset styringsevne. Problemer skyldes også at vannforskriften ikke gir myndighetene mandat til å pålegge tiltak. Oslofjordplanen, som koordineres av nasjonale miljømyndigheter, har bidratt til økt helhetstenkning. Kombinasjonen av tydelig politisk oppmerksomhet og årlig rapportering har styrket fremdriften.
- **Oslofjorden trues av samlet belastning**: Enkelttiltak gir ikke nødvendigvis merkbare forbedringer i miljøtilstanden – mange tiltak må virke sammen. Effekten kan dessuten svekkes av klimaendringer og forsinket økologisk respons, noe som gjør at resultatene lar vente på seg.

Forklaring 2: Etablerte prinsipper i norsk forvaltning fungerer som bremseklosser

Når utviklingen går for sakte, skyldes det ikke bare treig respons, men også motstand i forvaltningen.

- **Lokalt selvstyre utfordrer helhetlig planlegging:** Planmyndighet for bl.a. avløp og arealplanlegging ligger hos kommunene. Fjordens miljøutfordringer krever mer koordinert innsats enn det planlegging innenfor dagens kommunegrenser tillater. Oslofjordplanen peker på behovet for samordning, men mangler konkrete tiltak og muligheter for styring. Forslag om felles plan for strandsonen ble avvist, og interkommunale løsninger for avløpshåndtering er frivillige.

- **Forurenser-betaler prinsippet skaper diskusjoner om rettferdig fordeling av kostnader:** Regjeringen har møtt motstand mot at kommunenes innbyggere skal dekke hele kostnaden for nitrogenrensing av avløpsvann gjennom kloakkavgiftene, slik selvkostprinsippet legger opp til. To fordelingsutfordringer gjør dette vanskelig å fremme for lokalpolitikere: Kystkommuner får flere fordeler av en ren fjord enn innlandskommuner, som også må betale. I tillegg handler det om rettferdighet mellom generasjoner: dagens innbyggere betaler for manglende investeringer over flere tiår.
- **Målkonflikter bremser også miljøtiltak**: Sektorpolitikk skal ivareta miljøhensyn, men det kan komme i konflikt med deres hovedmål. F.eks. kan kantsoner langs åkre komme i konflikt med målet om økt selvforsyning. Forsvarshensyn gjorde at regjeringen sa ja til en ammunisjonsfabrikk med store utslipp av nitrogen, noe som virker som gjødsel for algene i fjorden. Det svekker tilliten hos flere aktører, og det trengs enda strengere tiltak på andre områder for å kompensere.

Anbefalinger for veien videre

Tiltaksplanen utløper i 2026. Det er behov for en politisk beslutning om hvordan innsatsen skal videreføres basert på erfaringene hittil.

Overordnede råd

- **Anerkjenn at det tar tid å få økosystemet i Oslofjorden i orden**: Det fikses ikke i løpet av en valgperiode eller kortvarig dugnad. Da bør det lages et opplegg hvor en plan for Oslofjorden regelmessig rulleres, til man er i mål. Ved hver rullering bør det vurderes hva som er oppnådd, og det bør lages en ny handlingsplan som tetter gapet mellom hvor man vil og hvor man er.
- **Målstyre arbeidet:** Den første planen lanserte en visjon om en ren, rik og tilgjengelig fjord. Nå trengs det konkrete mål så man vet hva som skal oppnås og når man kan være fornøyd. Det bør lages etterprøvbare indikatorer som ligger til grunn for systematisk overvåking.
- **Prioritere innsatsen:** Den første planen innkalte til en bred dugnad. Nå trengs det sterkere prioritering; det er ikke mulig å gjennomføre alt på én gang. Man bør prioritere de mest effektive tiltakene som også koster minst og har færrest negative bieffekter.

Organisering og koordinering

- **Tydelig ledelse fra hele regjeringen**: Arbeidet krever politisk vilje og sterk sektorovergripende ledelse. Styrken i dagens organisering er at den er politisk ledet, men dette framstår også uklart. Det bør vurderes om ledelsen av arbeidet bør løftes til Klima- og miljødepartementet eller Statsministerens kontor, mens Miljødirektoratet får en mer faglig og teknisk rolle.
- **Oslofjordrådet** er en viktig arena for politisk forankring, men har begrenset deltakelse og møtes sjelden. Rollen bør utvikles mer i retning av å drive koordinering og utvikling av politikk.
- **Faglige nettverk:** For å sikre fremdrift og bistå Oslofjordrådet og regjeringen, anbefales å opprette faglige nettverk knyttet til innsatsområdene. Det eksisterer flere slike som det kan bygges på.
- **Rapportering**: Jevnlig rapportering av hva som er gjort har vært viktig for å mobilisere og bør videreføres.
- **Innspillskonferanse**: Prosessen med å revidere planen bør baseres på bred medvirkning. Det bør gjennomføres en innspillskonferanse som diskuterer faglige utredninger og forslag til tiltak.

Mobilisering av sivilsamfunnet og næringslivet

- **Skape en tettere kobling til næringslivet og organisasjoner**: Alle tiltak i Oslofjordplanen er rettet mot offentlig forvaltning. En mer formell organisering med andre aktører bør vurderes.
- **Arrangere en årlig Oslofjordkonferanse:** Synliggjøre fremdrift, styrke forankring og legge til rette for faglige og politiske diskusjoner med relevante aktører.
- **Samle informasjon på en digital plattform**: Informasjon om Oslofjordens tilstand og planens resultater er spredt og lite tilgjengelig. For å engasjere hele samfunnet og sikre oppslutning bør en digital plattform etableres. Informasjonen om arbeidet med å berge Chesapeake Bay på USAs østkyst kan være én inspirasjon.
- **Øke tilskuddsordninger** til frivillig arbeid og informere godt om disse.

Utredninger og følgeforskning

- **Mål- og indikatorer**: Det trengs et faglig – politisk arbeid for å utvikle mål og indikatorer. Oslofjorden kan være en pilot i regjeringens arbeid med å vurdere å utvide indikatorene i vannforvaltningen til å dekke hele økosystemet.
- **Overvåking og tilstandsrapportering:** Fjordens tilstand bør overvåkes for de valgte indikatorene og sammenstilles regelmessig i tilstandsrapporter. Det bør utredes om man kan benytte indikatorer basert på overvåkningsdata istedenfor ekspertvurdering for økosystemkomponenter.
- **Samlet påvirkning og effektstudier**: Det trengs bedre kunnskap om hvordan ulike påvirkninger virker sammen, samt en helhetlig vurdering av den samlede menneskelige påvirkningen på Oslofjorden. I tillegg trengs det bedre kunnskap om effektene av ulike tiltak, inkludert følgeforskning basert på før- og etterundersøkelser. Resultatene bør samles i effektkataloger.
- **Modeller**: Modeller er viktige verktøy for å forstå økosystemet og teste effekter av tiltak. Det bør vurderes å inkludere modellutvikling gjort på oppdrag for Miljødirektoratet (f.eks. OsloMod) i en nasjonal modelltjeneste.
- **Tiltaksanalyse** bør utvikles med bedre metodikk for å vurdere nytte og omkostninger av tiltak.
- **Fremtidsperspektiv:** Mens tiltakene har handlet om å reparere 'gamle synder' må det også vurderes hvordan fremtidige utfordringer som klimaendringer, befolkningsvekst, eller økt turisme kan håndteres.
- **Utrede alternative samordnings- og finansieringsmodeller**: Det er behov for å utrede mulige løsninger som kan bidra til bedre koordinering av arealplanlegging og avløpsplanlegging på tvers av kommunegrenser. Det trengs også utredes alternative finansieringsløsninger for avløpssektoren.

Summen av disse rådene tilsier at det vil være behov for mer ressurser til arbeidet enn i dag.

Forfattere: Saskia Trubbach, Gunnar Sander, Maren Helene Sævold, Sindre Langaas & Helene Frigstad (Norsk institutt for vannforskning).

Kilder:

- S. Trubbach, G. Sander and M.H. Sævold, "Beneath the Surface: Can the Oslofjord Plan Create Transformative Change Through Institutional Layering?" (2025) Ocean and Society. https://doi.org/10.17645/oas.10340
- Norsk institutt for vannforskning, H. Frigstad et. al, Rapport M-2885, Tilstandsrapport for Oslofjorden (2025), https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2025/januar-2025/tilstandsrapport-for-oslofjorden/.
- Regjeringens tiltaksplan og dokumenter fra oppfølgingen: Oslofjorden: Tiltaksplan for bedre miljøtilstand - miljodirektoratet.no

Forskningen til dette arbeidet er finansiert gjennom EU-prosjektene CrossGov og BlueGreen Governance.