

BERÖRDA INTRESSENTER S DELTAGANDE I VATTENFÖRVALTNING – FÖRÄNDRING, FÖRNYELSE OCH ARV

Stakeholder participation in water management – change, renewal and legacy

av FRIDA FRANZÉN, Varnö Norrgård 130 55 Ornö
e-post: frida@enveco.se



Abstract

The EU Water Framework Directive was adopted 2000 and aims at achieving good water quality in inland and coastal water. Two significant changes are that water should be managed according to natural boundaries and the emphasis on involving public and concerned stakeholders. These challenges call for a broadened knowledge on how to incorporate the new requirements. This paper is based on the licentiate thesis "Creating pathways for stakeholder participation in water management" (Franzén, 2012) which aim was to explore the development towards local participation of stakeholders in water management in Swedish catchment areas. It focuses on how the opportunities for participation are created, and how institutional arrangements can generate participation. The study employs a case study methodology and involves three catchment areas, for which data was gathered in different periods of water management development. The result illustrates the importance of leadership and trust in initial stages of change, in order to invest in common goals. Bridging organizations and participation of municipalities was important for institutional arrangements. The study illustrates how existing institutional arrangement affect the new arrangements' possibilities of dealing with change. This implies a challenge for water management in order to avoid clashes, and instead facilitate renewal.

Key words – Key words: stakeholder participation; water governance; EU Water Framework Directive; institutional arrangement adaptive management

Sammanfattning

EU:s ramdirektiv för vatten (Vattendirektivet) antogs år 2000 och syftar till att uppnå god kvalitet i inlands- och kustvatten. Två av de mest signifikanta förändringarna innebär att vattenresurser ska förvaltas enligt naturliga gränser (avrinningsområden) och att Vattendirektivet explicit understryker vikten av att involvera allmänhet och berörda intressenter. För Sverige innebär detta en förändring av vattenförvaltningen, vilket kräver ny kunskap om hur de nya kraven ska förverkligas. Den här artikeln bygger på licentiatavhandlingen »Creating pathways for stakeholder participation in water management» (Franzén, 2012) vars syfte var att utforska utvecklingen mot lokalt deltagande av intressenter i vattenförvaltningen av svenska avrinningsområden. Fokus är hur möjligheter för deltagande uppstår, samt hur institutionella strukturer kan generera deltagande. Studien använder en fallstudiemetodik och avhandlar tre olika avrinningsområden under olika tidsperioder för att studera förändring av vattenförvaltningen. Resultatet illustrerar hur ledarskap och tillit är viktigt i initiala skeden av förändring, och för att investera i gemensamma och nya mål. För de institutionella strukturerna visade sig överbyggande organisationer samt kommuners deltagande viktigt. Studien visar också att gamla institutionella strukturer påverkar de nya strukturernas möjlighet att ta utmaningar och anpassa sig för förändringar. Det innebär en utmaning för att hindra stagnation och krockar, och istället möjliggöra förnyelse och komplettering.

Introduktion

Att förvalta vattenresurser på ett hållbart sätt är viktigt för välbefinnande och överlevnad för nuvarande och kommande generationer. Mänskligheten har redan för-

sämrat eller förstört flera viktiga vattenresurser på grund av avsaknad av lämplig förvaltning. Uttorkningen av Aralsjön, torskbeståndens kollaps utanför Kanadas kust, samt övergödningen och miljögifterna i Östersjön visar alla på svårigheten av att förvalta vatten – ett element

som är i ständig rörelse precis som partiklarna och resurserna i vattnet. Dessutom karakteriseras både mänskliga och ekologiska system av förändring, komplexitet och icke-linjäritet, och under de senaste decennierna har länkarna mellan dessa system blivit alltmer viktiga i forskningen för att hitta lämpliga lösningar på förvaltning av naturresurser generellt (se t.ex. Berkes & Folke 1998; Gunderson & Holling, 2002). Eftersom dessa länkade social-ekologiska system ibland är svåra att förutsäga har förståelsen ökat för att förvaltningen av dessa system måste vara flexibla och anpassningsbara. Detta ses nu även i lagstiftnings- och vägledningsdokument som finns för vatten världen över. De globala trenderna för vattenförvaltning pekar åt liknande håll: mot ett mer holistiskt, integrerat och decentraliserat sätt att förvalta vattenresurser i tider av förändring (Saleth & Dinar, 2000).

Det decentraliserande inslaget består i huvudsak av att involvera allmänhet och berörda intressenter i vattenförvaltningen. För EUs medlemsstater är Ramdirektivet för Vatten (Europaparlamentet 2000/60/EG, härnäst Vattendirektivet) det styrande dokumentet för vattenförvaltning, vilket lägger stor vikt på att medlemsländerna lyckas involvera båda allmänhet och berörda intressenter:

»Om detta direktiv skall bli framgångsrikt krävs nära samarbete och samverkan på gemenskapsnivå, medlemsstatsnivå och lokal nivå. Det krävs också information till allmänheten, inbegripet användarna, och att samråd sker med dem samt att de är delaktiga.»

(Europaparlamentet 2000/60/EG, punkt 14).

I Vattendirektivet delas allmänheten och intressenters deltagande in i tre olika nivåer; information, samråd och aktivt deltagande. De två första nivåerna ska uppfyllas av medlemsländerna, medan den tredje nivån ska uppmuntras då det är svårt att forcera eller tvinga fram deltagande i vattenförvaltning av intressenter som inte har den ansvarsbördan. I det vägledande dokument som EU-kommissionen specifikt utformat för allmänheten och intressenters deltagande i implementeringen av Vattendirektivet bestäms inte hur medlemsstaterna ska uppfylla dessa krav, vilket ger möjligheter för medlemsstaterna att utifrån förutsättningarna i landet utforma en passande modell. I den här artikeln ligger fokus på den tredje nivån; aktivt deltagande av berörda intressenter på lokal nivå. Det är intressant eftersom det är ett krav som kommer från en hög nivå i beslutsfattandet (EU-nivå) men som berör den lokala nivån; vilket kan komma att kräva nya metoder, tillvägagångssätt och även nya institutionella strukturer i de länder Vattendirektivet berör. I Sverige är dessutom de två första nivåerna av deltagande väl integrerade i lagstiftning och förvaltningspraxis, medan den tredje nivån av deltagande kan komma att kräva förändring av nuvarande system.

Den här artikeln har för avsikt att studera denna förändring mot ett aktivt deltagande av intressenter i den svenska vattenförvaltningen; speciellt med avseende på hur möjligheter till ett ökat lokalt deltagande kan uppstå, samt hur denna utveckling kan påverkas av redan invanda institutionella strukturer och tillvägagångssätt.

Vattenförvaltning i förändring

Vattendirektivet antogs år 2000 och syftar till att uppnå god kvalitet av yt- och grundvatten för både fastland och kring kuster, och innebär ett mer holistiskt sätt att förvalta vatten. Två signifikanta förändringar som Vattendirektivet innebär är att vattnet ska förvaltas enligt naturliga gränser (avrinningsområden) och att samverkan ska ske mellan olika nivåer i samhället samt mellan olika sektorer. Detta betyder att de länder som berörs av Vattendirektivet nu är uppdelade i nya administrativa områden, nämligen vattendistrikt som följer större avrinningsområden. Sverige är uppdelat i fem vattendistrikt där en länsstyrelse i varje distrikt utsetts att leda varsin vattenmyndighet i respektive vattendistrikt. Vattenmyndigheterna ansvarar för att upprätta planer, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer för vattendistriktet. På den lokala nivån har Vattenmyndigheterna i två av distrikten föreslagit, och publicerat en handbok för, skapandet av vattenråd baserat på avrinningsområdet (119 avrinningsområden i Sverige). Vattenråden ska bestå av en bred representation av intressenter i området som berörs av vattenförvaltningen och tanken är att vattenråden ska fungera som remissinstans, ge förslag på möjliga åtgärder och planer, vara ett konfliktlösningsforum och om möjligt genomföra projekt som syftar till att skapa en bättre vattenkvalitet. Vattenråden i sig har ingen legitim rättighet i beslutsfattande. De ska företrädesvis skapas och initieras lokalt, även om både länsstyrelser och vattenmyndigheter kan vara behjälpliga här.

I Sverige har kommunerna traditionellt sett haft stort inflytande gällande vattenförvaltningen, speciellt genom sitt ansvar för fysisk planering. Vattenorganisationer baserade på avrinningsområden har funnits i södra Sverige från 1950-talet och framåt, såsom vattenvårdsorganisationer och vattenförbund. Dessa har vanligtvis bestått av representanter från kommuner, industrier och andra berörda intressenter, såsom fiske- och naturvårdsorganisationer. Vattenorganisationerna har mestadels arbetat med provtagning och kontroll av vattenkvaliteten. Trots en ökad förståelse för den ökande försämringen av vattenkvaliteten har organisationerna sällan inlett några åtgärdsprojekt mot en bättre vattenkvalitet (Gustafsson, 1996). En anledning till detta kan vara att de inte haft legitimitet och därför inte heller något större inflytande i beslutsfattningen (Lundqvist, 2004).

Implementeringen av Vattendirektivet innebär således att en ny myndighet skapats för att utforma planer, program och miljökvalitetsnormer för vattendistriktet. Detta är en ny del i den svenska vattenförvaltningen som också påverkar förvaltningen lokalt, d.v.s. det innebär en förändring för t.ex. kommunerna som nu måste ta hänsyn till dessa program. Dessutom ska lokala intressenter involveras i högre grad och baserat på naturliga gränser, såsom avrinningsområden.

Lokalt deltagande i en värld av förändring

Intressenters deltagande i naturresursförvaltning

Deltagande av allmänhet och berörda intressenter har blivit en alltmer given del i naturresursförvaltning av olika slag – åtminstone understryks det i både forskning och i vägledande dokument (se t.ex. Århuskonventionen, 1998 och Mostert et al, 2007). Deltagande av allmänhet och berörda intressenter i förvaltning kan argumenteras från många olika ståndpunkter, men går att dela in i två huvudsakliga skäl: för det första är det en demokratisk rättighet för medborgare att delta i och påverka planer och program som rör deras miljö; och för det andra kan deltagande av allmänhet och berörda intressenter leda till en mer effektiv förvaltning. Demokratiskälet finns tydligt uttryckt i Århuskonventionen (1998) som berör medborgares rättigheter till information och inflytande gällande planer och program som rör miljön. Detta berördes även tidigt inom forskning som rör demokrati och beslutsfattande; Arnsteins välkända deltagarstege (A Ladder of Citizen Participation) från 1969, samt i Patemans forskning om deltagande och demokrati (1970).

Argumentet som handlar om effektivitet är delvis länkat till demokratiskälet eftersom intressenter som varit delaktiga i en planeringsprocess kan tänkas vara mer positivt inställda till att planen sedan genomförs och därför bidrar till en mer effektiv implementering (Visser, 1999). Men effektivitetsargumentet är även länkat till forskningen och teorierna om förvaltning av social-ekologiska system som beskrivs som komplexa och föränderliga – där kunskap från olika nivåer i samhället är nödvändig för skapa en flexibel och adaptiv förvaltning som kan möta förändringar och oväntade skeenden (se t.ex. Gunderson & Holling, 2002). Ett konkret exempel kan t.ex. vara att en fritidsfiskare eller småskalig kustfiskare snabbt upptäcker om deras fångster ändras markant från år till år. Detta skulle kunna vara en indikator på att bestånden är överfiskade eller att fiskarnas levnadsmiljö har försämrats. Intressenters deltagande kan också ge platsspecifik

kunskap – lokal ekologisk kunskap – som är svårt för myndigheter eller andra aktörer att ha någon insikt i utan lokala aktörers deltagande: t.ex. lantbrukares detaljkunskap om jordegenskaper, markanvändning historiskt, områden som ofta är vattensjuka o.s.v.

Både demokrati- och effektivitetsskälet kan även ses som risker med decentralisering eller deltagande av lokala intressenter. Vilka blir hörda och vilka tar plats då möjligheter för deltagande och inflytande ges? Deltagandeprocesser kan också ta lång tid, kräva mycket resurser och leda till konflikter, vilket kan leda till en ineffektiv planering och genomförande av program.

Inom både forskning och praktik av allmänhet och berörda intressenters deltagande finns ingen enhetlig typologi att följa. Begrepp såsom aktörer, intressenter och användare används ibland synonymt, ibland inte. I mina studier har jag använt intressenter (som en översättning av det engelska ordet »stakeholders») och deltagande (från engelskans »participation»). Intressenter kan vara enskilda individer, grupper eller organisationer som berörs av vattenförvaltningen; antingen genom att påverka vattenkvaliteten och/eller genom att man påverkas av försämringar eller förbättringar av vattenkvaliteten. Den här artikeln avhandlar lokalt deltagande baserat på avrinningsområden och berör således intressenter såsom kommuner, industrier, naturvårdsföreningar och lantbrukare. Som nämnt tidigare i artikeln avhandlas här den tredje nivån av deltagande enligt Vattendirektivet: aktivt deltagande. Det innebär deltagande av intressenter i planering, idéer och förslag om åtgärder för avrinningsområdet i fråga. Ytterligare en typ av aktivt deltagande som tas upp i artikeln är lantbrukare som deltar i åtgärder eller åtgärdsprogram som förbättrar vattenkvaliteten, såsom anlägga våtmarker och skyddszoner på sina egna lantbruk. Här finns en tydlig koppling till deltagande och effektivitet, d.v.s. förändring mot förbättrad vattenkvalitet.

Institutionella strukturer för lokalt deltagande

Institutioner ses i denna artikel som de typer av arrangemang som människor använder för att organisera olika former av repetitiva och strukturella interaktioner (Ostrom, 2005). I *Spelet om övergödningen – en konfliktanalys av samverkan kring vattenresurser* menar Galaz (2004) att det är ytterst viktigt att skapa lämpliga institutionella strukturer för svensk vattenförvaltning om man ska lyckas få till ett gynnsamt samarbete mellan statliga myndigheter och lokala intressenter. Alltså är de institutionella strukturerna en viktig del i att skapa praxis för en ny typ av vattenförvaltning med högre grad av deltagande av lokala intressenter. De institutionella strukturerna har också ändrats: Vattenmyndigheterna har etablerats och startat sitt arbete med bl.a. att utar-

beta åtgärdsprogram och arbeta för samverkan mellan olika intressenter och sektorer. Vattenråd har även skapats i en del avrinningsområden för att skapa en lokal struktur för samverkan och deltagande. Trots de nya strukturerna finns även redan existerande strukturer inom den svenska vattenförvaltningen, vilka de nya strukturerna kan ersätta eller komplettera. Institutioner och grupper kan även dela ett gemensamt minne som bär på kunskap, normer och praxis som inom forskningen om naturresursförvaltning kallas för institutionellt minne (Olsson, 2004). Precis som alla minnen kan de innebära både dåliga och bra erfarenheter vilket kan påverka framtida förväntningar och medföra varierande kapacitet att möta förändringar.

Syften med studien

Den här artikeln baserar sig på forskningsresultat från licentiatavhandlingen *Creating pathways for stakeholder participation in water management* (Franzén, 2012). Det övergripande syftet med forskningen är att studera utvecklingen och förändringen mot att få aktivt deltagande av intressenter som en del av vattenförvaltningen i avrinningsområden. Alltså är fokus inte på själva deltagandeprocessen i sig, utan snarare hur möjligheter för intressenters deltagande skapas, samt hur institutionella strukturer kan generera intressenters deltagande i vattenförvaltningen. Förändring och anpassning är nyckelord i studien. Studien fokuserar på övergödningseffekter för att illustrera utmaningar för vattenförvaltningen. Övergödning kan ses som en förändring i det ekologiska systemet vilket måste åtgärdas genom förändring av det

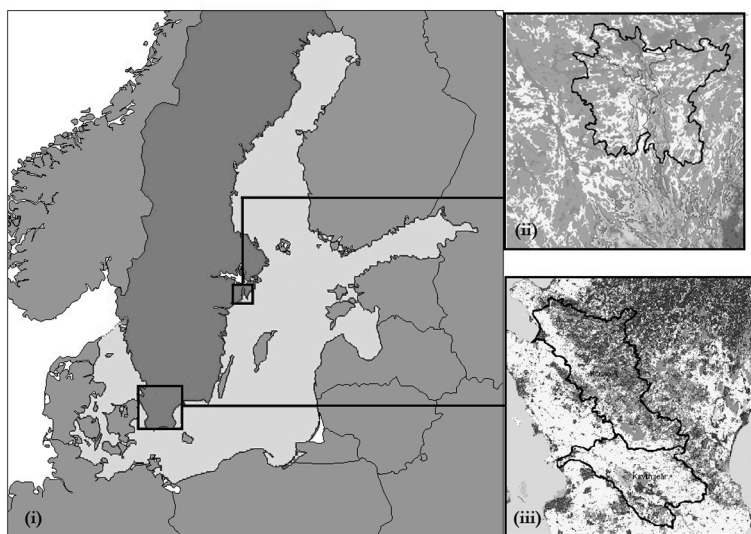
sociala systemet. Dessutom medför Vattendirektivet förändringar som måste tacklas; nya krav på intressenters möjlighet att delta i vattenförvaltningen vilket kan komma att kräva nya institutionella strukturer utefter vattnets gränser.

Fallstudier och metodik

Fallstudieområden

Studierna i denna artikel baserar sig på två fallstudier som inkluderar tre olika avrinningsområden i Sverige. Att använda sig av fallstudiemetodik kan ge en mer explicit bild av ett fenomen eller objekt för det som studien berör. Fallstudien kan vara specifik, typisk eller på något annat sätt visa på något anmärkningsvärt och intressant; men det är viktigt att motivera valet av fallstudie (Yin, 2003). De två fallstudierna i denna artikel omfattar tre olika avrinningsområden i Sverige; Himmerfjärdens avrinningsområde söder om Stockholm i Norra östersjöns vattendistrikt, Kävlingeåns och Rönne ås avrinningsområde i Skåne, i Södra östersjöns vattendistrikt respektive Västerhavets vattendistrikt (se figur 1). Områdena illustrerar olika typer av existerande institutionella strukturer för vattenförvaltning vilket kan säga något om hur det innebär möjligheter eller hinder att gå mot en utveckling enligt Vattendirektivets krav på deltagande och förvaltning kring avrinningsområdets gränser.

I Himmerfjärdens avrinningsområde fanns ingen existerande struktur för vattenförvaltning vid studiernas början 2007. Fallstudien var en del av ett EU-finansierat forskningsprojekt som syftade till att utforma verktyg



Figur 1. Fallstudieområden: (i) fallstudierna i Östersjöregionen, (ii) Himmerfjärdens avrinningsområde, och (iii) Rönne ås avrinningsområde (längst norrut) och Kävlingeåns avrinningsområde (söderut).

©Lantmäteriet, tillstånd I2011/0094.

för kustzonsförvaltning i samförstånd med lokala intressenter (se www.spicosa.eu). Projektet varade i fyra år under vilka en grupp av lokala intressenter tillsammans med ett forskningslag träffades regelbundet, bl.a. för att skapa en modell som kunde simulera övergödningseffekter och verkan av möjliga åtgärder, samt att diskutera Vattendirektivets betydelse för området och eventuella fortsättningar av projektet. Himmerfjärdens avrinningsområde illustrerar både typiska och specifika problem för vattenförvaltningen. Det är ett typiskt kustzonsområde där flera olika grupper av användare påverkar vattenkvaliteten; ett växande tryck av sommarhushåll och enskilda avlopp, jordbrukslandskap, mindre reningsverk, industrier o.s.v. I området finns även Himmerfjärdsverket, som är ett av de stora reningsverken i Stockholmsområdet och tar emot avloppsvatten från ca 300 000 personer. Reningstekniken är väl utvecklad i verket, men utflödet som släpps ut i Himmerfjärden innehåller ändå en avsevärt stor mängd näringsämnen som påverkar vattenkvaliteten.

Kävlingeåns och Rönne ås avrinningsområden gränsar till varandra och ligger i Skåne. Inom områdena finns några av de mest odlingsintensiva områdena i Sverige och övergödningssproblematiken i åarna och dess recipienter är signifikant. I båda avrinningsområdena finns lokala vattenorganisationer sedan 1950-talet (Kävlingeån) respektive 1970-talet (Rönne å) som mestadels har arbetat med vattenkontroll. Under 1990-talet föreslog dock dessa organisationer en ny åtgärdsplan som bl.a. innebar en storskalig satsning på våtmarksanläggning och ökat antal skyddszoner i jordbrukslandskapet. Planernas genomförande var således beroende av lantbrukares vilja att delta i dessa åtgärder. I Kävlingeåns avrinningsområde bildades en ny institutionell struktur och projektet genomfördes med full måluppfyllelse. I Rönne ås avrinningsområde genomfördes projektet inte i sin helhet och den institutionella strukturen på avrinningsområdesnivå kvarstod. Dessa områden är därför valda utifrån deras liknande historia med vattenorganisationer på avrinningsområdesnivå, men där det i ett av områdena utvecklats en ny institutionell struktur utöver den ursprungliga vattenorganisationen. I denna jämförande studie finns således möjlighet att följa områdets utveckling före och efter Vattendirektivets implementering och deras utveckling mot lokalt deltagande i vattenförvaltningen.

Datainsamling

För datainsamlingen till fallstudierna användes olika metoder. Enkäter till en riktad grupp intressenter, berörda av vattenförvaltningen, gjordes i båda studierna. I Himmerfjärden riktades enkäterna till den grupp av lokala intressenter som var delaktiga under projektets fyra år. En enkät gjordes i början av projektet och en

enkät i slutet i syfte att fånga upp förändringar i deltagarnas kunskapsnivåer, attityder och övriga åsikter om projektet i sig och vattenförvaltningen i Himmerfjärden generellt. I Kävlingeåns och Rönne ås avrinningsområden gjordes enkäter vid ett tillfälle riktat mot de arbetsgrupper som var aktiva i respektive områdes vattenorganisation; i Kävlingeåns arbetsgruppen för våtmarksprojektet Kävlingeåprojektet, och i Rönne ås arbetsgruppen för vattenorganisationen Rönneåkommittén. Syftet med enkäten var att få reda på medlemmarnas egen erfarenhet av samarbete mellan olika intressenter i området; d.v.s. samarbete mellan kommuner, vattenmyndighet, lokala intressenter såsom lantbrukare o.s.v. Enkäter valdes eftersom det liknar en standardiserad intervju där frågorna är ställda på exakt samma sätt, vilket möjliggör en jämförelse av respondenternas svar (Brace, 2008). Enkäterna gör det också möjligt för respondenten att överväga sina svar och att vara anonym om så önskas.

Som ett komplement till enkäterna gjordes även semi-strukturerade intervjuer framförallt för Kävlinge-Rönne-studien. Respondenterna var representanter från respektive områdes vattenråd; representanter från respektive vattenmyndighet ansvariga för arbetet med deltagande och samverkan på lokal nivå samt; samt en representant från ett konsultföretag som varit involverad i båda områdenas vattenförvaltning. Syftet var att få en uppdatering om hur arbetet med vattenförvaltningen fortskrider i områdena efter att vattenråd skapats i båda områdena; hur vattenmyndigheterna generellt ser utvecklingen av vattenråd i respektive vattendistrikt; samt från konsultföretagets representant få en förståelse för utvecklingen av vattenkontroll och vattenåtgärder i respektive område.

I Himmerfjärdsstudien användes förutom enkätsvar även minnesanteckningar från de möten som arrangerades under de fyra åren. Anteckningarna togs av någon ur forskningslaget men skickades ut för förslag och korrigeringar till samtliga deltagare vid mötena.

Resultat

Nedan presenteras de huvudsakliga resultaten från de två fallstudierna. Resultaten från Himmerfjärdsstudien finns publicerad i Franzén et al. (2011), och resultaten från studien av Kävlingeåns och Rönne ås avrinningsområden finns publicerade i licentiatavhandlingen Franzén (2012).

Fallstudien i Himmerfjärdens avrinningsområde

Syftet med studien var att utforska dels hur deltagande intressenter påverkades av det verktyg för kustzonsförvaltning genom integrering av forskning och förvaltning som användes i studien; och dels hur forskningen påver-

kades av deltagandet av lokala intressenter. Den huvudsakliga metoden var att integrera en grupp lokala intressenter och ett forskningslag i ett arbete och uppbyggande av en modell i syfte att simulera möjliga sociala, ekonomiska och ekologiska effekter av åtgärdsalternativ för övergödningsproblematiken i Himmerfjärden. Detta gjordes genom att hålla regelbundna möten under projektets fyra år, där tänkbara framtida scenarion, tänkbara åtgärder för övergödningsproblematiken, möjliga konfliktområden och fördelning av åtgärder diskuterades. Den lokala gruppen av intressenter bestod av representanter från industrier, reningsverk, lantbruk, markägare, naturvårdsföreningen, kommuner, samt länsstyrelse. Modellen utvecklades av forskningslaget mellan mötena och utifrån intressenternas input från diskussionerna. Resultaten visade på att arbetet med att utveckla en modell för Himmerfjärdens avrinningsområde och kustzon berikades av de lokala intressenternas deltagande genom att tillföra specifik lokal kunskap, rimliga åtgärdsalternativ, en fördelning av åtgärdsalternativ mellan olika grupper av intressenter som ansågs rimlig, och detaljerad information om kostnader för olika åtgärder. Enkäterna till deltagarna visade också att arbetet inom gruppen har tillfört intressenterna nytta genom främst skapandet av kontaktnät inom avrinningsområdet, men även större förståelse för andras synsätt. Det ultimata syftet med projektet som helhet var att få en kvarstående effekt av arbetet av att integrera forskning och förvaltning för kustzonerna. Fallstudien i Himmerfjärden ledde också till skapandet av ett vattenråd för Himmerfjärdens avrinningsområde, vilket diskuterades under de sista mötena under projektet. En interimstyrelse bildades av gruppen och i slutet av 2011 hölls ett första möte i Himmerfjärden vilket fick en god uppslutning av intresserad allmänhet och berörda intressenter i området.

Fallstudien i Kävlingeåns och Rönne ås avrinningsområden

Syftet med denna studie var att följa utvecklingen av de institutionella strukturerna för vattenförvaltningen i två angränsande avrinningsområden i Skåne, specifikt med fokus på dessa strukturers möjlighet att involvera lokala intressenter – i detta fall lantbrukare. Studien innebar datainsamlingar för flera olika perioder; intervjuer och litteraturstudier för tidigt 1990-tal då våtmarksprojekt föreslogs i båda avrinningsområdena av de lokala vattenorganisationerna; enkät, intervjuer och litteraturstudier efter införandet av Vattendirektivet men före vattenråden bildades; och slutligen intervjuer för tiden efter det att vattenråd skapats i båda områdena. Tidigt 1990-tal fanns på avrinningsområdesnivå betraktat endast de lokala vattenorganisationerna i respektive område; Kävlingeåns vattenvårdsförbund och Rönneåkommittén.

Det var på initiativ av dessa som konsulten Ekologgruppen utformade åtgärdsplaner för båda områden, vilka till största del bestod i skapandet av våtmarker i jordbrukslandskapet för att minska näringsläckaget. I Kävlingeåns avrinningsområde skapades en ny institutionell struktur där samtliga kommuner i området undertecknade ett samarbetsavtal. Kommunerna finansierade tillsammans en stor del av projektet. Intervjuer och litteraturstudier indikerar att vissa kommuner var drivande i denna initiala fas för att realisera åtgärdsplanen. Vidare fanns Ekologgruppen kvar som en länk mellan styr- och arbetsgrupper och de deltagande lantbrukarna. I en referensgrupp fanns bred representation av olika intressenter i området såsom den lokala vattenorganisationen, industrier, universitet, naturvårdsföreningar o.s.v. Således sjösattes Kävlingeåprojektet med denna nya institutionella struktur som grund. I Rönne ås avrinningsområde gjordes försök att skapa en ny struktur för att realisera åtgärdsplanen, men förhandlingarna havererade och planen realiserades inte i helhet. Enkäterna visade på stora olikheter i samarbetsmönster mellan områdena: i Kävlingeån indikerade enkätsvaren ett relativt tätt samarbete mellan samtliga intressenter i enkäten, men mest signifikant det täta samarbetet mellan kommuner samt konsulten som viktig länk mellan lantbrukare och andra intressenter såsom kommunerna. I Rönne å indikerade enkätsvaren att vattenorganisationen och industrierna har ett tätt samarbete sinsemellan och med kommunerna, men att kommunerna sinsemellan inte har någon hög aktivitet på samarbete gällande vattenfrågor. Idag har vattenråd skapats i båda områdena. I Kävlingeåns avrinningsområde bildades vattenrådet baserat på tre ben; vattenkontroll (vattenorganisationens ursprungliga uppgift), vattenvårdsarbete (en följd av Kävlingeåprojektets arbete) och vattenförvaltning, vilket var en ny del i denna struktur. Kommunerna finansierar vattenrådet baserat på sin andel av avrinningsområdet, både baserat på yta och befolkningensmängd. I Rönne ås avrinningsområde bildades vattenrådet med samma representanter som i Rönneåkommittén. Vattenråden, vars syfte är att uppfylla kraven på lokalt deltagande av en bred representation av lokala intressenter är alltså i dessa områden baserade på åtskilda strukturer.

Sammanfattning resultat

De två fallstudierna belyser ämnet för det övergripande syftet för studien; att utforska utveckling och förändring mot en vattenförvaltning där lokala intressenter deltar i högre grad, speciellt med avseende på hur möjligheter till att förändra förvaltningens riktning uppkommer, samt hur institutionella strukturer kan generera intressenters deltagande i vattenförvaltningen. I Himmerfjärden fanns inget samarbete på avrinningsområdesnivå

innan forskningsprojektet startade. Här blev forskningsprojektet i sig, tillsammans med råd och riktlinjer kring vattenråd en möjlighet att starta en ny struktur för lokal samverkan och deltagande i vattenförvaltningen kring Himmerfjärden. Här återstår fortfarande att se om strukturen håller i sig och hur pass potent den i så fall blir. I Kävlingeåns avrinningsområde blev den ökande övergödningssituationen en utlösare för att starta Kävlingeåprojektet vilket ledde till en ny institutionell struktur och en högre grad deltagande av lokala intressenter (lantbrukare). När sedan vattenråden bildades, breddades strukturen än mer och Kävlingeåprojektets grundstomme av frivilligt deltagande är även ledordet i det nya vattenrådet. I Rönne ås avrinningsområde lyckades man inte skapa en ny struktur för att genomföra våtmarksprojektet i sin helhet. Alltså bildades vattenrådet på basis av den existerande Rönneåkommittén.

Det är troligt att dessa tre vattenråd kommer att stå inför skilda utmaningar och att de kommer att möta förändring på olika sätt. Representanter från respektive vattenmyndighet indikerade t.ex. att vattenråd baserade på gamla vattenorganisationer innebär fördelar såsom befintlig struktur och administration, men också nackdelar såsom svårigheter att bredda representationen och åtaganden, från vattenkontroll till åtgärder eller förslag till åtgärder.

Inom båda fallstudierna visade sig kommunerna spela en viktig roll. I Himmerfjärdsstudien var det viktigt att kommunerna engagerade sig i den lokala intressentgruppen, inte minst i diskussionerna om fördelning av åtaganden; d.v.s. att alla olika aktiviteter i området som påverkar vattenkvaliteten bör vara med i en åtgärdsplan och där kommunerna bör ta sitt ansvar för t.ex. mindre reningsverk. I Kävlingeåprojektet visade sig kommunerna viktiga både i det initiala skedet, och i själva projektstrukturen. Det gav projektet legitimitet och finansiering. I Rönne å är kommunerna visserligen representerade i både vattenorganisationen och i vattenrådet, men finansierar inte vattenrådet än, varför det idag är baserat på ideellt arbete.

Diskussion

Vattendirektivets krav på nya institutionella strukturer baserat på avrinningsområden samt kraven på ökat lokalt inflytande innebär en förändring för den svenska vattenförvaltningen. Syftet med den här studien har varit att utforska den lokala vattenförvaltningens respons på förändring och förvaltningens riktning; hur möjligheter för intressenters deltagande skapas, samt hur institutionella strukturer kan generera intressenters deltagande i vattenförvaltningen. Nedan diskuteras resultaten av de två fallstudierna, och vad det innebär i ett större sammanhang.

Möjligheter och hinder att byta förvaltningens riktning

Beslut vi genomför idag kan ha stor verkan för våra möjligheter att anpassa oss för framtida utmaningar, vare sig de är bra eller dåliga. De kan ändra vattenförvaltningens riktning och karaktär mot att i högre grad involvera berörda intressenter på det lokala planet. Möjligheter för att byta riktning och tillåta förnyelse kan orsakas av ekologiska eller sociala kriser och förändringar. Men anpassning till förändring sker inte nödvändigtvis automatiskt. I det här stycket diskuteras hur möjligheter för anpassning uppstår och vilka mekanismer som kan driva eller förhindra att vattenförvaltningen byter riktning.

De båda fallstudierna visar än en gång vikten av ledarskap eller individer/grupper som driver förändring, vilket visats i många tidigare studier och speciellt i det initiala skedet av förändring (Folke et al, 2005). I Himmerfjärden fungerade forskningslaget som en drivande aktör genom att få till en lokal referensgrupp av berörda aktörer. Mötena arrangerades inte som en formell del av vattendirektivets implementering (såsom obligatorisk samråd) och ska därför inte bedömas som detta. Men efter forskningsprojektets avslut fanns ändå en grupp lokala intressenter som kunde initiera ett vattenråd och förverkliga därmed en del av Vattendirektivets krav på lokalt deltagande och samverkan. Här spelade alltså både forskningsprojekts roll som drivande aktör och vattenförvaltningens möjligheter med att skapa vattenråd en stor roll. I Kävlingeåns avrinningsområde visade sig ledarskap viktigt i det initiala skedet av skapandet av Kävlingeåprojektet och drevs då av några initierade kommuner. Enligt intervjuer fanns inte samma tydliga ledarskap i Rönne ås avrinningsområde under den tiden.

Man bör inte glömma att de nya institutionella strukturerna som skapas på grund av förverkligandet av Vattendirektivets krav, skapas i ett samhälle med befintlig struktur som dessutom är olika beroende av vilket avrinningsområde det gäller. Det räcker med att se skillnaden mellan de gränsande Kävlingeåns och Rönne ås avrinningsområden för att förstå hur olika förutsättningarna ser ut i olika områden. Här kan det institutionella minnet både innebära en möjlighet och ett hinder. I Himmerfjärden fanns ingen institutionell struktur på avrinningsområdesnivå innan forskningsprojektet startade och det nya vattenrådet har kommande utmaningar att tackla för att få administrativ och organisatorisk struktur och även finansiering, men kan samtidigt vara öppna för att själva utforma sin organisation utan tidigare normer, regler eller erfarenheter i bagaget. I Kävlingeåns avrinningsområde fanns vid skapandet av vattenrådet erfarenhet och kunskap av att tidigare göra förändringar för att genomföra våtmarksprojektet, vilket dessutom byggde på deltagande av lokala intressenter. Detta har även un-

derlättat när man i området gjorde ytterligare förändringar för att anpassa sig för dagens krav på vattenförvaltning enligt Vattendirektivet. I Rönne ås avrinningsområde finns i det institutionella minnet en god kunskap om vattenkontroll och mindre åtgärdsprojekt, men däremot inte någon större erfarenhet av att göra stora anpassningar för ändrade förutsättningar, såsom genomföra våtmarksprojektet i sin helhet.

Institutionella strukturer för intressenters deltagande

Möjligheter till att byta förvaltningens riktning kan således uppstå av plötsliga eller långsamma förändringar, och hjälpas till av drivande parter och nya idéer. Men för att vattenförvaltningen generellt ska byta riktning mot en mer holistisk och integrerande strategi krävs strukturer som upprätthåller denna förvaltningsidé och som dessutom kan vara flexibla för kommande förändringar. Här är de institutionella strukturerna viktiga.

I stora delar av södra Sverige har lokala vattenorganisationer på avrinningsområdesnivå funnits sedan flera decennier. De har vanligtvis varit sammanslutningar mellan kommuner och industrier och den huvudsakliga uppgiften har varit vattenkontroll. Eftersom dessa organisationer sällan fått legitimitet i beslutsfattning har organisationerna oftast fortsatt med att endast utföra vattenkontroll. Vattenråden kommer heller inte automatiskt att få någon legitimitet i beslutsfattning (Vattenmyndigheterna, 2008). Den institutionella strukturen i Kävlingeåns avrinningsområde är därför värd att reflektera över litet extra. Här har kommunerna tagit ett tydligt ansvar för finansiering och samordning, och knyts samman av ett samarbetsavtal. Finansieringen möjliggör ett kansli som bemannas av tjänstemän på en av de kommuner som utgör en stor del av avrinningsområdet. Åtgärderna som planeras i vattenrådet bygger fortfarande på frivillighet, men tack vare ett redan väl utvecklat kontaktnät har intresset än så länge varit gott. Konsultfirman som även arbetade med Kävlingeåprojektet är också knuten till vattenrådet, och fungerar som en viktig länk mellan lantbrukarna och lokala myndigheter. Den gamla vattenorganisationens roll finns inkluderad i vattenrådet som en del av vattenkontroll. Kävlingeåns vattenråd ser det inte som deras ansvar att uppfylla god status i områdets vattenresurser, men är ändå en viktig aktör för att organisera aktivt deltagande som kan leda till åtgärder för en förbättrad vattenkvalitet.

Sammanfattningsvis visar fallstudierna att kommunernas roll är viktig i utvecklingen mot institutionella strukturer med en högre grad av lokalt deltagande av berörda intressenter. Dels som samordnare och finansierare, och för legitimitet, men också dels för tillit om en rimlig fördelning av åtaganden för att nå en bättre vat-

tenkvalitet. Exempelvis var det i Himmerfjärdsstudien viktigt att kommunernas vattenpåverkade aktiviteter även togs med i de åtgärdsförslag som diskuterades, för att lantbrukarna skulle kunna diskutera åtgärder inom lantbruket. Utöver detta så kan en neutral aktör eller överbryggande organisation vara viktig, vilket även underströks i tidigare forskning (Hahn et al, 2006). I Kävlingeåns vattenråd är länken mellan lantbrukare och lokala myndigheter delvis beroende av den konsultfirma som har arbetat med våtmarksprojektet.

Vattendirektivet – möjlighet eller hinder?

En framtida utmaning för vattenförvaltningen i Sverige såväl som andra europeiska länder, för att nå en utveckling mot en högre grad av deltagande av berörda intressenter och en flexibel förvaltning är att gå från krav, till praktik, formella institutionella strukturer och slutligen mot genomförandet av åtgärder och bättre vattenkvalitet. Det kommer därför vara viktigt att förtydliga vad agendan för intressenters deltagande är baserat på: att uppnå de krav som Vattendirektivet innebär på allmänheten och intressenters deltagande; en ökad grad av demokrati och inflytande; ekologisk effektivitet; eller baserat på samtliga av dessa.

Utan tydlighet om vad vattenråden är tänkta att ha för roll är det svårt att säga vilka utmaningarna blir. Den här studien visar hur kommunerna kan spela en stor roll i en utveckling mot lokal samverkan och deltagande. Här finns en potentiell problematik då en del ansvar har flyttats från kommuner till vattenmyndigheter, och kommunernas roll i implementeringen av vattendirektivet inte är helt tydlig. Kommunerna ansvarar fortfarande för fysisk planering, men vattenmyndigheterna står för åtgärdsprogram för vattendistrikten vilket kommunerna måste förhålla sig till. Den handbok som getts ut av vattenmyndigheterna visar olika sätt att bilda vattenråd, men finansiering är fortfarande ett grundproblem för att få dessa att fungera. I Rönne ås vattenråd kämpar man för att få finansiering från kommunerna, men till dess vilar vattenrådet på ideella krafter. Det finns också en utmaning att på bästa sätt använda och komplettera den eventuella befintliga institutionella strukturen såsom existerande vattenvårdsorganisationer, för att undvika stagnation och krockar, och istället underlätta förnyelse och komplettering.

Studien visar också att ledarskap är viktigt i det initiala skedet, vilket kan vara svårt att formalisera. Här kan kommunernas roll visa sig viktig igen, genom att vattenråden kan finansieras och få projektledning. Även studiens resultat gällande överbryggande organisationer skulle kunna realiseras trots att det kan finnas en svårighet att utse vem som är neutral eller åtminstone har förståelse för olika intressenter i avrinningsområdet. Det

bör baseras på vilka som är de största utmaningarna för vattenkvaliteten i respektive område. Folke et al (2005) diskuterar en potentiell ny roll för forskare i beslutsfattning i adaptiva system, där forskare kan gå från objektiva specialister till att bli en del i en gemensam läroprocess. Himmerfjärdsstudien visade på ett sådant gemensamt lärande mellan forskare och lokala intressenter, och där forskningslaget axlade rollen som överbyggande organisation i ett initialt skede av förändring. Implementeringen av Vattendirektivet kan innebära en möjlighet att förändra vattenförvaltningens riktning mot att i högre grad involvera berörda intressenter. Men beaktandet av det institutionella arvet tillsammans med nya kompletterande institutionella strukturer kan bli viktigt för att hålla kursen.

Fortsatta studier

Olika aspekter av intressenters deltagande i vattenförvaltningen bör utforskas mer i kommande studier. Mycket av denna utveckling och förändring av vattenförvaltningen ligger fortfarande i sin vagg. Förutom de formella institutionella strukturerna för intressenters och allmänhetens deltagande i vattenförvaltningen, så är det viktigt att studera och se över vilka incitament för deltagande som finns i dagsläget. Varför ska man delta? Och vilka faktorer påverkar intressenters villighet att delta i vattenförvaltningen? Vattendirektivet innebär en förändring av vattenförvaltningen som kan innebära många nya möjligheter. Den stora utmaningen är att gå från ord till handling, i syfte att uppnå en bättre vattenkvalitet. Där kan berörda intressenters deltagande bli viktigt och i detta avseende även deras synvinklar på de nya förvaltningsstrategierna och idéerna som kommer från EU-nivå.

Författarens tack

Frida Franzén doktorerar på Institutionen för mark- och vattenteknik på Kungliga Tekniska högskolan samt Institutionen för livsvetenskaper på Södertörns Högskola, inom projektet ECOPOOL som är finansierat av Östersjöstiftelsen. Författaren vill även rikta ett speciellt tack till de informanter och respondenter som gjort studierna möjliga.

Referenslista

Arnstein, S.R. (1969) A ladder of citizen participation. JAIP 35 (4): 216–224.
 Berkes, F. & Folke, C. (Edited) (1998) Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanism for Building Resilience. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Europaparlamentet (2000) Direktiv 2000/60/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Official Journal of the European Communities, 12 December, L327/1.
 Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. Norberg, J. (2005) Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. Annual Review of Environment & Resources. 30: 441–73.
 Franzén, F., Kinell, G., Walve, J., Elmgren, R., Söderqvist, T. (2011) Participatory Social-Ecological Modeling in Eutrophication Management: the case of Himmerfjärden, Sweden. Ecology and Society 16(4): 27.
 Franzén, F. (2012) Creating Pathways for Stakeholder Participation in Water Management. TRITA LWR Lic thesis 2063.
 Galaz, V. (2004) Spelet om övergödningen – en konfliktanalys av samverkan kring vattenresurser. In: Lundqvist, L., Jonsen, A., Galaz, V., Löwgren, M., & Alkan Olsson, J. 2004. Hållbar Vattenförvaltning – organiserande, deltagande, inflytande, ekonomi. Västerwik, 2004. 115–124.
 Gunderson, L.H., & Holling, C.S. (2002) Panarchy: understanding transformations in human and natural systems. Island Press, Washington, D.C., USA.
 Gustafsson, J.-E. (1996) Avrinningsområdesbaserade organisationer som aktiva planeringsaktörer. Stockholm: Svenska Vatten- och avloppverksföreningen, VAV: 64.
 Hahn, T., Olsson, P., Folke, C., Johansson, K. (2006) Trust-building, Knowledge Generation and Organizational Innovations: The Role of a Bridging Organization for Adaptive Comanagement of a Wetland Landscape around Kristianstad, Sweden. Human Ecology 34(4).
 Kvale, S. (1996) Interviews – An introduction to qualitative research interviewing. SAGE publications, USA.
 Lundqvist, L. (2004) Integrating Swedish Water Resource Management: a multi-level governance trilemma. Local Environment 9(5): 4113–424.
 Mostert, E., Pahl-Wostl, C., Rees, Y., Searle, B., Tàbara, D., Tippet, J. (2007) Social Learning in European River-Basin Management: Barriers and Fostering Mechanisms from 10 Rive Basins. Ecology and Society 12(1): 19.
 Ostrom, E. (2005) Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press, USA.
 Pateman, C. (1970) Participation and Democracy Theory. Cambridge University Press.
 Saleth, R.M. & Dinar, A. (2000) Institutional changes in global water sector: trends, patterns, and implications. Water Policy 2: 175–199.
 Vattenmyndigheterna (2008) Vattenråd – teori och praktik. Södra Östersjöns och Västerhavets vattenmyndigheter.
 Visser, L. (1999) Coastal zone management from the social scientific perspective. Journal of Coastal Conservation 5: 145–148
 Yin, R.K. (2003) Case study research. Design and methods. Third edition. Applied social research methods series, vol 5. Sage Publications. Thousand Oaks. London. New Delhi.
 Århuskonventionen (1998) Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århus, 25 Juni 1998).

