

Petra Adolfsson, Handelshögskolan, Göteborg

När vattnet får styra – en organisationsstudie om införandet av vattendistrikt i Sverige

År 2000 beslutade Europeiska unionen (EU) om införandet av ett ramdirektiv för vatten som innebär att administrationen av vatten ska ske i en sexårscykel där exempelvis miljöövervakning och åtgärdsplan ska gås igenom. Nytt för Sveriges del är också att vattenförvaltningen ska administreras utifrån vattnets flöde. Det betyder att så kallad avrinningsområden ska vara basen för organiseringen av arbetet med vattenfrågor. Landet har delats in i distrikt baserat på vattnets avrinning.

Fem vattenmyndigheter med ansvar för var sitt av landets fem nybildade vattendistrikt har skapats. Syftet har varit att studera hur arbetssättet hos organisationer som är verksamma inom vattenvård och vattenförvaltning förändras när ramdirektivet för vatten införs i Sverige.

Studien har följt arbetet knutet till vattenvård och vattenförvaltning i ett av dessa distrikt genom intervjuer med och observationer av möten med representanter för flera av de organisationer som arbetar med vattenfrågor.

Studien visar vikten av att uppmärksamma vilken betydelse den befintliga praktiken har för hur en ny organisationsmodell tas emot. Att arbeta utifrån ett perspektiv med avrinningsområde i fokus är inte nytt i Sverige även om vattenförvaltningens organisation inte har varit uppbyggd efter en sådan tanke. Förvaltningen har skett inom län och kommuner och därmed har traditionella administrativa gränser varit betydelsefulla för hur arbetet har skett. Arbete har dock ibland skett över dessa gränser och följt idén om avrinningsområde. Det gäller både mellan länsstyrelser och mellan kommuner i exempelvis kalkningsarbete där vattnets flöde, det vill säga gränsöverskridande rörelse över de administrativa gränserna, varit väsentligt för hur arbetet har lagts upp.

Med andra ord har de yrkesverksammas naturvetenskapliga professionella kompetens haft en betydelse för hur arbetet med vattenvård har överbryggat traditionella administrativa gränserna.

Idén om avrinningsområde fanns därmed i den befintliga praktiken redan när direktivet kom. Med direktivet blir idén om avrinningsområden dock materialiserad även i lagstiftning och riktlinjer på ett annat sätt än förut. Det gör också att aktiviteter ändras, exempelvis i form av möten mellan aktörer som inte träffades i samma utsträckning förut. Det leder också till att befintlig data synas och sätts samman utefter avrinningsområde istället för länsgränser.

Den praktik där förändringar har skett under studiens gång avser i huvudsak de som är kopplade till hur vatten ska beskrivas medan det är svårt att ännu så länge säga huruvida praktiken runt vattenvårdande insatser kommer att ändras.

Studien visar också att införandet av vattendirektivet skapar dynamik i det fält som innefattar vattenförvaltning och vattenvård.

När direktivets krav på lokal förankring av vattenarbetet har översatts i Sverige har det lett till att ett nytt fenomen uppstått: vattenråd. I diskussionerna om vem som ska ansvara för vad i direktivarbetet har de befintliga vattenvårdsförbunden identifierats som en möjlig verksamhet att utgå ifrån för att skapa ett faktiskt lokalt deltagande.

Från vattenmyndigheternas sida är vattenråd tänkt att utgöra en diskussionspartner när direktivets arbete med exempelvis åtgärdsplaner ska utföras. Vattenvårdsförbund som ofta består av kommuner och företag med krav på sig att utföra egenkontroll, har en cirka femtioårig tradition i Sverige. De har arbetat med vattenkvalitetsmätningar men i några fall också med åtgärdsplaner. Med sin lokala förankring har de setts som en möjlig organisation att bygga vidare på för att skapa lokalt deltagande och för att föra fram lokal kunskap om vattnet och dess omgivning. Vattenmyndigheterna har dock framfört att vattenförbunden behöver inkludera fler intressenter för att kunna representera det lokala perspektivet.

Många vattenvårdsförbund har därför börjat ombilda sig och bjudit in fler organisationer för att uppfylla kraven för att utgöra vattenråd.

Studien lyfter fram vikten av att vid studier av förändringar inte bara lägga fokus på det som bildas utan också på vad som ombildas eller rent av försvinner. Det är då viktigt att studera både hur arbetssätt namnges och hur praktik förändras.

Vattenråd är ett fenomen som institutionaliseras då vattendirektivet införs. För många av de vattenvårdsförbund som genom diskussioner och möten med lokala intressenter övergår till att bli vattenråd är namnbyte en del av processen. Namnbytet är dock inte ett tecken på att praktiken har ändrats. Istället sker vad som i tidigare forskning kallats automorfistiskt agerande. Organisationen gör vad man alltid gjort. För vattenråden innebär det att vattenförbundens tidigare arbete med vattenkvalitetsmätningar lever kvar och snarare kompletteras med nya aktiviteter.

Med andra ord pekar studien på vikten av att se deinstitutionalisering som en komplex process där tidigare praktiker kan leva kvar men ges nytt namn eller att tidigare praktik utökas för att tillmötesgå nya krav på verksamheten. Att bevara ett redan etablerat arbetssätt är alltså centralt i förändringsprocesser.

Ytterligare visar studien att när aktörerna i Sverige översätter direktivet leder det till att ny teknik byggs upp för att kunna rapportera vattenarbetet till EU. Detta kan ses som ett sätt att föra in lagstiftningen i praktiken, där de som bygger upp de nya systemen vid vattenmyndigheterna medverkar till att direktivets krav också blir materialiserade i datasystem. Samtidigt förs befintlig praktik och användarnas tolkning av direktivet in i systemet då även dess potentiella användare från länsstyrelserna deltar i utvecklingen av det nya systemet.

Studien synliggör teknikutveckling som både ett sätt att materialisera den nya reformen och samtidigt bevara redan inarbetade rutiner eller tankesätt. Arbetet

med utveckling av nya tekniska lösningar tydliggör också vilka handlingar som kopplas ihop inom fältet och som skapar krav på samarbete mellan olika organisationer för att få rapporteringsarbetet att fungera. Väsentligt är också de resurser som finns knutna till direktivets arbete där den nya myndigheten har satsat medel på tekniska lösningar för datahantering och datapresentation och på så sätt möjliggjort ett arbete som var svårt att åstadkomma inom ramen för den löpande förvaltningsverksamheten. Studien betonar därmed vikten av att studera organisering som en process där teknik, pengar, människor etc. kopplas samman av olika handlingar.

Arbetet med att ta fram databaser och andra tekniska lösningar för datahantering och datapresentation sker inom en begränsad grupp personer från de nya vattenmyndigheterna och länsstyrelser med teknisk och naturvetenskaplig bakgrund.

Det är ett av exemplen på hur man även inom länsstyrelserna samarbetar över tidigare administrativa gränser, där arbetet ofta skedde inom den egna länsstyrelsen eller i samarbete med närliggande länsstyrelser för att genomföra vattenvårdsarbete. Den framtagna tekniken kan på så sätt ses som gränsobjekt (boundary object) som stabiliserar samarbetet mellan vattenmyndigheter och länsstyrelser då olika praktiker manifesteras i de framtagna tekniska verktygen.

Fokus på spårbarhet gör också att vattenmyndigheterna för att kunna rapportera data behöver långsiktiga relationer med organisationer som kan utföra moment som ligger utanför vattenmyndighetens arbete och geografiskt långt ifrån varandra. Det gäller exempelvis tillförseln av kvalitetssäkrad mätdata till systemet, vilket flera datavårdare ansvarar för, och bedömningar av vattenstatus som sker vid landets länsstyrelser. Tekniska lösningar och avtal stabiliserar därmed kopplingar mellan handlingar som utförs av olika aktörer. Den nyskapade vattenmyndigheten kan på så sätt utföra sitt uppdrag utan att genomföra alla arbetsmoment själv utan tidigare arbete och kompetens i befintliga organisationer inkorporeras på detta sätt i den nya förvaltningsorganisationen.

Studien har under projekttiden genererat sex konferensbidrag (vid konferenserna EGOS07, NESS07, NFF07, ESS07, IFSAM06, TWM06). I konferensbidraget till NFF 2007 presenterades ett första utkast till en text om vikten av att se hur befintlig praktik påverkar införandet av nya organisationsmodeller samt vikten av att även studera deinstitutionalisering när nya system införs. Vid EGOS 2007 presenterades ett första utkast till en text om teknik som gränsobjekt. Under 2008 kommer resultat från studien att presenteras för de intervjuade i studien samt två artiklar kommer att sändas till vetenskapliga tidskrifter för granskning. Projektet har också använts som ett av två case i en 7,5 poängskurs, Case studies, vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Projektet har också lett till nya projektsamarbeten:

1. Organisering av miljö. Ett projekt i samarbete med medarbetare på Miljösystemanalys, Chalmers tekniska högskola (projektledare Henrikke Baumann).

Fokus på vilka miljökonsekvenser olika former av organisering kan sägas ha. Projektet om vattendirektivet ingår bland annat som kapitel i påbörjat bokprojekt.

2. Läkemedel och miljö. Läkemedelsrester är ett av de ämnen som diskuteras som potentiellt framtida problem vad gäller vattenkvalitet. Genom finansiering från FAS-projektet dnr 2005-0386 vid GRI har en studie kunnat genomföras av hur olika parter har samarbetat för att skapa ett miljöklassificeringssystem för läkemedel (presenteras i kommande bok 2008).

De två ovanstående projektsamarbetena är en effekt av frågeställningar som uppstått under studiens gång och har kunnat vidareutvecklats i samarbetet med andra forskare. Utöver dessa forskningsfrågor indikerar också studien att det behövs mer kunskap om hur deinstitutionaliseringssprocesser ser ut och då särskilt med fokus på hur nya fenomen, exempelvis reformer, namnges och hur praktik förändras. Studien visar på intet sätt överraskande att sådana fenomen behöver studeras över lång tid då vissa praktiker förändras långsamt.