



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

SAMVERKAN FÖR
UPPFYLLANDET AV
MILJÖKVALITETSNORMERNA
FÖR VATTEN

en fallstudie av projektet Mälaren – en sjö för miljoner

Malin Morberg

Göteborgs Universitet | University of Gothenburg

Institutionen för Globala studier | School of Global Studies

Examensarbete för kandidatexamen i Globala studier | Bachelor Thesis in Global Studies

Vårterminen 2015

Handledare: Erik Andersson

ABSTRACT

In the year 2000, the European Water Framework Directive (WFD; 2000/60/EC) was adopted with the purpose to achieve sustainable water resource management of all waters within the European Union. However, the environmental quality standards for water as defined in this directive have proven difficult to meet. With the ambition of contributing to the generation of knowledge about sustainable water resource management in general, and strategies for realizing these environmental quality standards in particular, this case study investigates how the regional collaborative project *Mälaren – en sjö för miljoner* (Mälaren – a lake for millions) is perceived to affect the conditions for meeting these international standards at a local level. It does so with a combination of qualitative methods; open answer surveys are complemented by semi-structured interviews, and in relation to theories about political fragmentation and formal and informal institutions.

The results from the study indicate that the project, through selective information, supports the emergence of regional complementary informal institutions, as well as local complements in the formal institutional system, both of which can strengthen the compliance to the environmental quality standards. The results also indicate that the project, as a bridging organization, contributes to increased collaboration, coordination and sharing of knowledge, and thereby eases the problems associated with political fragmentation. However, due to the projects general approach with centralized meetings and little regard for specific local conditions, the project misses the opportunity to take advantage of the benefits of political fragmentation. It also risks being of limited help in cases where the obstacles to meet these environmental quality standards do not correspond with the obstacles the project has identified.

Keywords: Water resource management, formal and informal institutions, political fragmentation, Mälaren

FÖRFATTARENS TACK

Inledningsvis vill jag tacka alla dem som på olika sätt gjort denna studie möjlig. Först och främst vill jag tacka alla enkätrespondenter som tagit sig tid att svara på mina frågor. Jag vill även tacka Paola Ponzio och Staffan Jansson för att de, på kort varsel, ställde upp på intervjuer. Jag vill också rikta ett särskilt tack till David Liderfelt som delat med sig av sina erfarenheter av arbetet med *Mälaren – en sjö för miljoner* samt tillhandahållit kontaktuppgifter. Slutligen vill jag tacka min handledare Erik Andersson som bistått med goda råd och vägledning under arbetet med denna studie.

Innehållsförteckning

1	Introduktion.....	5
1.1	Inledning.....	5
1.2	Bakgrund.....	6
1.2.1	Mälaren.....	6
1.2.2	Bestämmelser rörande Mälarens vattenkvalitet.....	7
1.2.3	Projektet <i>Mälaren – en sjö för miljoner</i>	9
1.3	Problemformulering.....	10
1.4	Syfte och forskningsfrågor.....	11
1.5	Studiens relevans.....	11
1.6	Avgränsningar.....	12
2	Teori.....	13
2.1	Tidigare forskning.....	13
2.2	Teoretiskt ramverk.....	14
2.2.1	Formella och informella institutioner.....	14
2.2.2	Politisk fragmentering.....	15
3	Metod.....	17
3.1	Empiriska metoder.....	17
3.1.1	Semi-strukturerade intervjuer.....	18
3.1.2	Urval vid semi-strukturerade intervjuer.....	18
3.1.3	Kvalitativ enkätundersökning.....	19
3.1.4	Urval vid kvalitativ enkätundersökning.....	20
3.2	Etiska överväganden.....	21
3.3	Analytisk metod.....	22
4	Resultat och analys.....	24
4.1	Organisatoriska arrangemang.....	24
4.1.1	Resultat gällande organisatoriska arrangemang.....	24
4.1.2	Analys av organisatoriska arrangemang.....	27
4.2	Ansvar, rollfördelning och rådighet.....	28
4.2.1	Resultat gällande ansvar, rollfördelning och rådighet.....	28
4.2.2	Analys av ansvar, rollfördelning och rådighet.....	29
4.3	Lagstiftning och direktiv.....	30
4.3.1	Resultat gällande lagstiftning och direktiv.....	30
4.3.2	Analys av lagstiftning och direktiv.....	33

4.4 Kunskap och information.....	35
4.4.1 Resultat gällande kunskap och information	35
4.4.2 Analys av kunskap och information.....	38
4.5 Intressen och värderingar	39
4.5.1 Resultat gällande intressen och värderingar.....	39
4.5.2 Analys av intressen och värderingar	41
4.6 Resurser och resursallokering	42
4.6.1 Resultat gällande resurser och resursallokering	42
4.6.2 Analys av resurser och resursallokering	45
5 Slutdiskussion	47
5.1 Sammanfattade slutsatser.....	47
5.2 Rekommendationer	49
5.3 Vidare forskning	49
Källförteckning	50
Bilaga 1: Intervjuguider	55
Bilaga 2: Enkät.....	59

1 Introduktion

Detta kapitel inleds med en kort presentation av studiens ämne för att sedan övergå till en beskrivning av bakgrunden till det fall som studien baseras på. Därefter redogörs för studiens problemformulering samt dess syfte och forskningsfrågor liksom för studiens avgränsningar och dess relevans.

1.1 Inledning

Enligt Förenta Nationernas miljöprogram (2012) är tillgången på rent vatten en av de största, och viktigaste, globala utmaningarna under detta århundrade. Världen över hotar föroreningar och överanvändning den redan begränsade tillgången till rent vatten liksom de otaliga ekologiska, sociala och ekonomiska värden som många gånger är kopplade till vattenresursen (Campbell, MacKinnon & Stevens, 2010). Redan idag lever ungefär en tredjedel av världens befolkning i länder med måttlig till hög vattenstress och runt 748 miljoner människor saknar tillgång till säkert dricksvatten (Förenta Nationernas miljöprogram, u.å; utan sidnummer; UN-Water, 2015; v). Samtidigt förväntas påverkanstrycket öka än mer under de närmsta åren till följd av befolkningstillväxt och tilltagande produktion (Campbell, MacKinnon & Stevens, 2010).

Ett initiativ för att säkra tillgången till rent vatten är EU:s ramdirektiv för vatten vilket även Sverige antagit (Naturvårdsverket, 2013a). Enligt detta direktiv ska alla vatten nå så kallade miljökvalitetsnormer för god ekologisk och kemisk status (Vattenmyndigheterna, u.å.a). Vattnets rörliga natur och komplexa biologiska dynamik liksom mångfalden av involverade aktörer och aktiviteter innebär dock en hög grad av osäkerhet och gör vattenförvaltning tekniskt, socialt och politiskt problematisk (Öjendal, 2000), något som även visat sig inverka på möjligheterna att uppfylla dessa normer (Vattenmyndigheten Norra Östersjön, u.å.). För att bättre möta denna problematik och säkra tillgången på rent vatten ses det därför alltmer som angeläget att finna kontextspecifika gemensamma strategier för hållbar vattenresursförvaltning (Ostrom, 2009; Förenta Nationernas miljöprogram, 2012).

En sådan kontextspecifik gemensam strategi är det regionala samverkansprojektet *Mälaren – en sjö för miljoner* vars syfte är att stötta arbetet med att förbättra vattenkvaliteten i en av Sveriges viktigaste vattentäkter. Denna studie ämnar undersöka hur medverkan i detta projekt upplevs påverka förutsättningarna att uppfylla miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess

tillrinnande vatten, och därmed säkra tillgången till rent vatten. Då studien således kan ses som ett bidrag till den pågående akademiska debatten kring hur denna globalt förekommande utmaning kan hanteras kan studien anses relevant inom forskningsfältet Globala studier.

1.2 Bakgrund

1.2.1 Mälaren

Som Sveriges tredje största sjö sträcker sig Mälaren över sex län och dess öar och tillrinningsområde innefattar ett fyrtiotal kommuner (Mälarens vattenvårdsförbund, 2012; 2; Mälarens vattenvårdsförbund, 2014a). Sjön innehar en kritisk ställning i landet bland annat då den fungerar som dricksvattenresurs för omkring två och en halv miljoner människor och sålunda är den vattentäkt i Sverige som förser flest människor med vatten (Mälarens vattenvårdsförbund, 2012; 10). Andra uthålliga alternativ för dricksvattentillgång för dessa människor saknas i många fall (Vattenmyndigheten Norra Östersjön, u.å.). Mälaren är dessutom upptagen som ett riksintresse i miljöbalken kapitel 4 baserat på dess natur- och kulturvärden (Sveriges riksdag, 2014) och det finns ett åttiotal naturreservat och mer än 40 Natura 2000-objekt¹ vid sjön (Mälarens vattenvårdsförbund, 2012; 16).

Mälaren är emellertid landets kanske mest nyttjade sjö och som sådan utsätts den för starkt påverkanstryck (Mälarens vattenvårdsförbund, 2012). Påverkan är spridd över både tid och rum samt över en mångfald aktörer vilket gör dess källor diffusa (Vattenmyndigheten Norra Östersjön, u.å.). Mälaren lider bland annat av övergödning, ett problem som visserligen minskat sedan 1960-talet men som fortsatt försämrar sjöns vattenkvalitet (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014b). Som recipient för kommunala avloppsreningsverk och enskilda avloppsanläggningar liksom för jord- och skogsbruksgödning tillförs Mälaren dagligen föroreningar i form av kväve och fosfor. Föroreningar kan även frigöras från sjöns överlastade bottensediment (Vattenmyndigheten Norra Östersjön, u.å.). Övergödning bidrar bland annat till algproduktion, vilken tillsammans med grumlighet utgör de enskilt största svårigheterna vid dricksvattenproduktion i sjön (ibid.). Mälarens grumlighet och brunhet har under lång tid ökat, vilket kan vara kopplat till klimatförändringar då ökad nederbörd innebär tilltagande tillförsel av partiklar och organiskt material (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014b; Mälarens

¹ Natura 2000 är ett nätverk av skyddade områden inom EU med målet att bevara den biologiska mångfalden (Naturvårdsverket, 2015a).

vattenvårdsförbund, 2012). Nämnda vattenföreningar gäller framförallt de inre delarna av Mälaren vilka har sämre vattenkvalitet än de centrala, mycket beroende på att dessa biologiska föreningar bryts ned bättre i de djupare centrala delarna av sjön (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014b).

Handel och omfattande sjöfart, vilka förväntas öka under kommande år, har också lett till att sjukdomar och främmande djur- och växtarter introducerats i sjön – något som riskerar att konkurrera ut inhemska arter (Sjöfartsverket, 2015; Mälaren Vattenvårdsförbund, 2012). Sjöfart, industrier och dagvatten tillför därtill kemikalier vars effekter många gånger är okända (Mälarens vattenvårdsförbund, 2012). Även bebyggelse och annan fysisk påverkan har betydelse för förutsättningarna för god vattenkvalitet (ibid.). Dessa utmaningar förväntas dessutom öka till följd av befolkningstillväxt i regionen (Vattenmyndigheten Norra Östersjön, u.å.).

1.2.2 Bestämmelser rörande Mälarens vattenkvalitet

Svensk vattenförvaltning styrs av en komplex samling, nationella och internationella, riktlinjer. År 2000 antog Sverige EU:s ramdirektiv för vatten (Naturvårdsverket, 2013a) vilket tolkas i den svenska vattenförvaltningsförordningen (Vattenmyndigheterna, u.å.b). Enligt detta direktiv ska alla vatten nå vad som klassificeras som god ekologisk och kemisk status till år 2015, eller senast till år 2027 (Vattenmyndigheterna, u.å.c). I direktivet delas Mälaren för närvarande upp i nio olika bassänger, varav enbart tre uppnått god status (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014c; Mälarens vattenvårdsförbund, 2014a). Mälarens övriga bassänger ska nå god status till år 2021 (Mälarens vattenvårdsförbund 2014c). Då EU-direktiv syftar till att harmonisera medlemsländernas nationella lagstiftningar i gällande område speglas detta direktiv till stor del i den svenska miljöbalken (Naturvårdsverket, 2014a; Naturvårdsverket, 2014b). Denna tillkom år 1999 och är “en samordnad, breddad och skärpt miljölagstiftning” vilken integrerar påverkan på luft, mark och vatten inom samma lagstiftning (Naturvårdsverket, 2014b; utan sidnummer).

Dessa bestämmelser utgör grunden för de så kallade miljökvalitetsnormerna för vatten. För vardera av landets fem vattendistrikt, fastställs dessa normer utifrån lagar i miljöbalken, och sålunda i förlängningen utifrån EU:s ramdirektiv för vatten (Havs- och vattenmyndigheten, 2015). Dessa är juridiska styrinstrument inom vattenresursförvaltning som alla kommuner och myndigheter åläggs att arbeta efter. Miljökvalitetsnormerna grundas på vetenskaplig kunskap om vad miljön bedöms tåla och “uttrycker den kvalitet en vattenförekomst ska ha vid en viss

tidpunkt” (ibid; Vattenmyndigheterna, u.å.c; utan sidnummer). Miljökvalitetsnormerna består av fyra typer av normer; gränsvärdesnormer; målsättningsnormer; indikativa normer och; övriga normer (Havs- och vattenmyndigheten, 2015). Som antyds av namnen skiljer sig uppfyllandekraven för dessa olika typer av normer åt, från rättsligt bindande till något som ska eftersträvas (ibid.). Till detta följer övergripande åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för uppnåendet av dessa miljökvalitetsnormer (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2009a; Länsstyrelsen Västmanlands län, 2009b). Miljökvalitetsnormerna för vatten är omfattande och komplexa, men mycket förenklat krävs – i likhet med EU:s ramdirektiv för vatten – att alla vattenförekomster når god status till år 2015 och att statusen inte försämras (Vattenmyndigheterna, u.å.c). Med nuvarande åtgärdstakt är det dock flertalet miljökvalitetsnormer gällande Mälaren och dess tillrinnande vatten som inte uppnås i tid (Vattenmyndigheterna, 2015).

Miljökvalitetsnormerna ska inte blandas ihop med miljökvalitetsmålen, vilka ”ska ge en långsiktig målbild för miljöarbetet och fungerar som vägledning för hela samhällets miljöarbete” (Naturvårdsverket, 2014c; utan sidnummer). Miljökvalitetsmålen talar således om det tillstånd allt miljöarbete i Sverige sammantaget ska leda till, där miljökvalitetsnormerna kan ses som ett av flera bidragande styrmedel för att uppfylla dessa (Naturvårdsverket, 2014d). Till skillnad från miljökvalitetsnormerna är emellertid inte miljökvalitetsmålen juridiskt bindande (SOU 2005:59). Även miljökvalitetsmålen antogs år 1999 och innefattar nu sexton miljökvalitetsmål, ett generationsmål och 24 etappmål (Naturvårdsverket, 2013b; Naturvårdsverket, 2014c). Mälaren och dess tillrinnande vatten, berörs direkt av miljömålen *Bara naturlig försurning*, *Giftfri miljö*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag* samt *Grundvatten av god kvalitet*. Därtill påverkas Mälaren och dess tillrinnande vatten av mål rörande odlingslandskapet, luftkvaliteten, skogen, våtmarkerna och den bebyggda miljön (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014c). Med nuvarande åtgärdstakt kommer inte heller dessa miljökvalitetsmål att uppnås i tid (Naturvårdsverket, 2015b; Vattenmyndigheterna, 2015).

Sveriges regering och riksdag är de ytterst ansvariga för realiserandet av nämnda bestämmelser i landet (Vattenmyndigheterna, u.å.b; Naturvårdsverket, 2012). I grova drag är det emellertid vattenmyndigheter och tillika utvalda länsstyrelser i de fem vattendistrikten som ansvarar för samordning och kontroll samt fastställandet och framtagandet av miljökvalitetsnormvärden, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner i vardera distriktet, medan

landets kommuner, i samråd med nationella myndigheter såsom Naturvårdsverket, ansvarar för den praktiska tillämpningen (ibid.). Kommunerna är i regel uppdelade på nämnder och kontor vilka i sin tur innehar olika ansvarsområden (Regeringskansliet, 2013). Genom exempelvis tillståndsprovning och tillsyn åläggs det slutligen den enskilde; företag och andra att vidta eventuella åtgärder som bedöms nödvändiga för att gällande krav ska uppfyllas, varvid ansvaret i slutändan kan sägas delas av alla aktörer inom landets gränser (Vattenmyndigheterna, u.å.b; Naturvårdsverket, 2012).

1.2.3 Projektet *Mälaren – en sjö för miljoner*

Som ett led i kommunernas arbete med att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten initierades år 2013 det åtgärdsinriktade samverkansprojektet *Mälaren – en sjö för miljoner* (MER), vilket är tänkt att pågå fram till år 2021 då dessa normer i de flesta fall ska vara uppfyllda (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014d). MER är ett mellankommunalt projekt under Mälarens vattenvårdsförbund; en ideell förening med medlemmar från såväl den offentliga som den privata sektorn (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014a; Mälarens vattenvårdsförbund, 2014e; Mälarens vattenvårdsförbund, 2014f). Projektets syfte är mer specifikt att “öka åtgärdstakten för att nå miljö kvalitetsnormerna för vatten och säkra vattenresurserna i Mälaren med dess tillrinningsområden” (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014a; utan sidnummer).

För att uppnå detta arbetar MER enkelt uttryckt efter tre strategier, vilka alla riktas mot kommunerna; (1) skapa nätverk; (2) öka kunskapen och erfarenhetsutbytet samt; (3) möjliggöra olika former av finansiering (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014g). Rent konkret inriktas projektets aktiviteter, vilka utgår från ett helhetsperspektiv och kan förstås som stödfunktioner, i huvudsak på seminarier och träffar för framförallt kommunala politiker och tjänstemän (ibid; Mälarens vattenvårdsförbund, 2014d). Seminarier har hittills behandlat bland annat dagvatten, vatten- och avloppsfrågor samt mer generellt kommunal vattenplanering. Träffar har även hållits gällande växtnäringsläckage från jordbruket, fria vandringsvägar för fisk samt förorenande sediment (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014g). Då finansiering ofta utgör ett hinder för vidtagandet av åtgärder läggs också vikt vid att genomföra aktiviteter som leder fram till ansökningar om extern finansiering samt att bidra till ökad samfinansiering; bland annat har det hållits träffar där det diskuterats olika finansieringsformer (ibid; Mälarens vattenvårdsförbund, 2014d).

MER ämnar både stötta kommunernas upprättande av projekt samt själv driva större kommunövergripande projekt. Arbete pågår även med att upprätta en åtgärdsbank var till kommunerna kan vända sig för att se hur andra kommuner arbetar med miljökvalitetsnormerna för vatten (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014d). Projektet verkar också för att varje medverkande kommun ska utse minst två vattenpolitiker i avsikt att frågan ska ges mer utrymme politiskt, en i opposition och en i majoritet (ibid.). MER hoppas genom sitt arbete stärka det interna samarbetet mellan kommunernas politiker och tjänstemän liksom olika former av samverkan mellan kommuner samt mellan kommuner och vattenförvaltningar (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014g). Ansvar att genomföra nödvändiga åtgärder förändras emellertid inte, varför det fortfarande till stor del åligger kommunerna att vidta nödvändiga åtgärder (ibid.).

Projektets geografiska avgränsning är Mälaren och dess tillrinningsområde och innefattar sålunda ett fyrtiotal kommuner spridda över sex län (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014a; utan sidnummer). I nuläget har ett tjugotal kommuner anslutit sig till projektet (ibid.). Enligt David Liderfelt, projektansvarig för MER, har en medverkande kommun lämnat projektet sedan det startade, men ytterligare fyra kommuner har tillkommit (personlig kommunikation, 17 mars 2015). Detta innebär att deltagandet är större under projektets andra etapp (år 2015-2016) än det var under den första etappen (år 2013-2014). Liderfelt uppger vidare att projektet – som finansieras dels av Mälarens vattenvårdsförbund, dels proportionerligt av medverkande kommuner med en krona per invånare och år (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014a) – följaktligen också har en större budget för etapp 2 än det hade för etapp 1.

1.3 Problemformulering

Berörda kommuner ges som sagt stort ansvar för att miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten ska realiseras i praktiken. Då miljöproblem många gånger är komplexa kan det emellertid vara svårt för kommunerna att på egen hand uppfylla dessa. Miljöproblemen i Mälaren är exempelvis orsakade av flertalet olika aktiviteter och aktörer samt spridda över både tid och rum, vilket problematiserar åtgärdsarbetet då den splittrade ansvarsfördelningen dåligt speglar påverkansområdet för sjön (Vattenmyndigheten Norra Östersjön, u.å.; Mälarens vattenvårdsförbund, 2014a). Åtgärdsarbetet försväras därtill av regelverkens komplexitet, kunskapsbrist liksom begränsade resurser (Mälarens vattenvårdsförbund, 2014g; Mälarens vattenvårdsförbund, 2012).

Framgången för samverkansprojektet *Mälaren – en sjö för miljoner*, med målen att skapa nätverk och ökad kunskap samt möjliggöra olika former av finansiering, kan sålunda antas vara av betydelse för möjligheterna att uppfylla dessa miljö kvalitetsnormer. Ännu har emellertid inga systematiska studier gjorts på vilka implikationer denna regionala strategi faktiskt har på medverkande kommuners möjligheter att uppnå dessa.

1.4 Syfte och forskningsfrågor

Syftet med denna studie är därför att analysera hur medverkan i projektet *Mälaren – en sjö för miljoner* upplevs påverka kommunernas förutsättningar att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten. Genom att empiriskt undersöka lokala aktörers möjligheter att realisera nationella och internationella miljömål med hjälp av en regional förvaltningsstrategi är min förhoppning att bidra till genererandet av kunskap som underbygger lyckad samförvaltning av naturresurser. Utifrån syftet ställs följande forskningsfrågor:

Hur påverkar samverkansprojektet Mälaren – en sjö för miljoner medverkande kommuners förutsättningar att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten?

- *Vilka förutsättningar upplevs utgöra hinder för uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten?*
- *Hur uppfattas samverkansprojektet Mälaren – en sjö för miljoners arbete i relation till de förutsättningar som upplevs utgöra hinder för uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten?*

1.5 Studiens relevans

Då Mälaren innehar en kritisk ställning i regionen kan studien, genom att bidra till ökad förståelse för förutsättningarna för lyckad förvaltning av Mälaren och dess tillrinnande vatten, anses ha samhällsrelevans. Eftersom studien behandlar en miljö- och förvaltningsproblematik som återfinns världen över kan den, trots sin lokala fokus, även ses som relevant inom forskningsfältet Globala studier. Studiens koppling mellan samhällsorganisering och miljö ger den därtill relevans inom det Humanekologiska forskningsfältet där just samspelet mellan människan och övriga naturen är central (Göteborgs Universitet, 2014).

1.6 Avgränsningar

Valda källor för materialinhämtning är projektansvariga för MER samt politiker och tjänstemän på de kommuner som medverkar i projektet. Då denna studie fokuserar på MER samt då MER riktar sig till just politiker och tjänstemän på kommuner bedöms dessa vara de mest relevanta för denna studie. Andra aktörer involverade i förvaltningen av Mälaren och dess tillrinnande vatten, såsom olika myndigheter, inkluderas inte som källor för materialinhämtning eftersom tidsramen för studien anses för kort. Studien begränsas även i tiden då den enbart fokuserar på de kommuner som medverkat i etapp 1 av projektet. Detta då etapp 2 just påbörjats och projektets påverkan på nyttillkomna kommuners förutsättningar att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten i nuläget antas vara svår att bedöma.

Vidare avgränsas studien till att enbart fokusera på samhällsliga förutsättningar att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten, medan andra naturligt förekommande och fysiska förutsättningar, såsom vandringshinder eller förorenade bottensediment, förbises. Denna avgränsning grundar sig i att naturligt förekommande och fysiska förutsättningar bedöms utgöra det som behöver åtgärdas snarare än det som hindrar åtgärder från att vidtas, varför en sådan avgränsning bättre speglar MER:s syfte att öka takten på vidtagandet av åtgärder. Studien ger sålunda ingen helhetsbild över de medverkande kommunernas alla förutsättningar att uppfylla dessa miljö kvalitetsnormer, men samtidigt möjliggör denna avgränsning en djupare analys av MER inom tidsramen för en kandidatuppsats.

2 Teori

I detta kapitel diskuteras tidigare forskning relevant för studien. Även den teori som senare används som analysverktyg för studiens resultat presenteras.

2.1 Tidigare forskning

Det finns en uppsjö forskning angående naturresursförvaltning, varav vattenresursförvaltning ingår. En sådan är Hardins (1968) uppmärksammade teori *allmänningens tragedi*, där 'allmänning' kort sagt kan förstås som en gemensam resurspool utan enskilt ägande. Som rationella individer antas brukarna av en oreglerad allmänning utnyttja denna så mycket de kan utan hänsyn till dess ekologiska status eller andra brukares behov eftersom detta maximerar deras (kortsiktiga) individuella vinst. Brukarna antas inte heller bidra till det arbete som krävs för att långsiktigt förvalta den oreglerade allmänningen eftersom detta ger för lite individuell vinst i förhållande till arbetsinsatsen, varför den oreglerade allmänningen oundvikligen utarmas. Sålunda målas en dyster bild upp av förvaltningen av gemensamma resurspooler såsom Mälaren och dess tillrinnande vatten.

Trots sitt genomslag kan dock denna teori ifrågasättas både empiriskt och teoretiskt. Ostrom (2009) menar exempelvis att Hardins teori främst är giltig på oreglerade allmänningar där brukarna inte interagerar. I linje med denna studies utgångspunkt påvisar hon istället att kontextspecifik samförvaltning av allmänningar kan ge goda resultat. Idag är emellertid de regler som styr vattenresursförvaltningen många gånger fattade av aktörer vars huvudsakliga verksamhetsområde inte är vatten, varför dessa ofta uppvisar ett bristande erkännande av vattnets betydelse där vatten ses som en isolerad sektor snarare än som en nödvändig förutsättning för flertalet sektorer (UN-Water, 2012). För att bryta detta lyfter UN-Water (2012), liksom Ostrom (2009) fram koordinering och samarbete mellan olika aktörer och sektorer som avgörande för produktiv vattenresursförvaltning. Detta förutsätter dock pålitlig information samt interaktion och dialog mellan brukarna (ibid.; UN-Water, 2012).

Crona och Parker (2012) menar att så kallade *överbryggande organisationer* (bridging organizations), vilka är relativt självständiga organisationer som länkar samman olika aktörer genom någon form av strategisk överbyggnad, kan utgöra arenor för detta. Genom att erbjuda ett forum för interaktion, nätverkande och konfliktlösande mellan olika aktörer kan

överbryggande organisationer främja koordinering och samarbete liksom förtroende- och meningsskapande aktörerna emellan. Genom att koppla samman aktörer med skilda förutsättningar och erfarenheter kan överbryggande organisationer även främja tillgången till resurser samt länka vetenskaplig kunskap med andra former av kunskap (ibid; Berkes, 2009), alla viktiga faktorer för långsiktig samförvaltning (Ostrom, 2009). Överbryggande organisationer har sålunda många likheter med hur MER är tänkt att fungera och projektet kan därmed anses ha stöd i forskning gällande naturresursförvaltning, varför det kan vara intressant att se hur projektet upplevs fungera i praktiken. Mot denna bakgrund ämnar studiens teoretiska ramverk fånga upp aspekter med relevans för samförvaltning av Mälaren och dess tillrinnande vatten inom ramen för MER.

2.2 Teoretiskt ramverk

2.2.1 Formella och informella institutioner

Inom samhällsvetenskapen kan begreppet institution definieras som ”den samling arbetsregler som används för att bestämma vem som har rätt att fatta beslut på ett visst område, vilka handlingar som är tillåtna eller som måste förhindras, vilka aggregeringsregler som ska användas, vilka procedurer som måste följas, vilken information som måste tillhandahållas, och vilka ersättningar som ska ges till individerna beroende på deras handlingar” (Ostrom, 2009; 90-91). Arbetsregler syftar här på de regler som faktiskt används och upprätthålls av de flesta individer (ibid.). Enkelt uttryckt kan sålunda institution förstås som en samling kollektiva normer, regler och förväntningar som strukturerar mänskligt agerande i olika beteendemönster (Helmke & Levitsky, 2004), vilket också är definitionen som används i denna studie då detta på ett tydligt sätt förmedlar begreppets innebörd.

Då institutioner reglerar mänsklig handling har institutionaliseringen av allmänningar potential att lösa allmänningens tragedi (Ostrom, 2009). De institutionella arrangemang som omgärdar gemensamma naturresurser, såsom Mälaren och dess tillrinnande vatten, anses därför ha stor inverkan på deras status (se exempelvis ibid.). Genom att skapa ordning och förutsägbarhet anses institutioner även kunna sänka transaktionskostnader för mänskligt interagerande och sålunda spara resurser (North, 1991), något som kan antas vara av betydelse för möjligheterna att vidta åtgärder, varför begreppet bedöms relevant för denna studie.

Formella institutioner kan förstås som de institutioner som är skapade, kommunicerade och övervakade genom officiella kanaler (Helmke & Levitsky, 2004). Mälaren och dess tillrinnande vatten, som berörs av formella regler och normer, förvaltas således inom och genom formella institutioner. Dessa institutioner kan ha stora likheter med *informella* institutioner vilket är de institutioner som är skapade, kommunicerade och övervakade genom inofficiella kanaler, men de behöver inte ha det (ibid.). Mälaren och dess tillrinnande vatten, som också berörs av mer informella normer och praxis, förvaltas således också inom och genom informella institutioner. Till skillnad från i formella institutioner där regler och normer ofta är nedtecknade förmedlas de informella institutionernas regler och normer dels genom processer av socialt lärande, dels direkt genom sociala nätverk och politiska organisationer som överför dessa informella regler och normer (ibid.).

Skarp åtskillnad mellan formella och informella institutioner kan emellertid vara svår att göra då dessa interagerar och många institutioner har karaktäristika från bägge dessa typer (Azari & Smith, 2012). Då informella institutioner, genom att komplettera, anpassa, koordinera, konkurrera eller fungera parallellt med formella institutioner, kan ha stor inverkan på beteendemässiga utfall (ibid.; Helmke & Levitsky, 2004) görs ändå en sådan åtskillnad i denna studie i syfte att fånga upp den institutionella komplexitet som omgärdar Mälaren och dess tillrinnande vatten.

Vidare följer denna studie Ostroms (2009) analysnivåer där institutioner inte enbart studeras utifrån de operationella regler som direkt styr hur resurspoolen förvaltas och nyttjas, såsom miljöbalken, utan även utifrån de kollektiva och konstitutionella ramar som indirekt påverkar de operationella reglerna, såsom ansvarsfördelningen gällande vattenresursförvaltning som tidigare redogjorts för. Detta då regler kan förstås som nästlade i andra regler (ibid.), varför flera analysnivåer bedöms nödvändiga för att bättre förstå det institutionella systemet ifråga.

2.2.2 Politisk fragmentering

Definitionen av politisk fragmentering, precis som många andra begrepp, kan skilja sig något åt beroende på i vilket sammanhang det används (Ricciuti, 2004). Denna studie följer dock Yaffees (1997) definition där politisk fragmentering syftar till uppdelning av ansvar, befogenheter och beslutsfattarestrukturer, i detta fall inom förvaltningen av Mälaren och dess tillrinnande vatten. Användandet av begreppet och dess definition i denna studie motiveras av att förvaltningen av

Mälaren och dess tillrinnande vatten som nämnts karaktäriseras, och problematiseras, av att den är just splittrat över en mångfald officiella aktörer, såsom flertalet myndigheter och ett fyrtiotal kommuner inbördes uppdelade i olika nämnder och kontor (Regeringskansliet, 2013; Vattenmyndigheterna, u.å.b).

Vidare följer denna studie Kims, Keanes och Bernards (2015) geografiska analysnivåer där politisk fragmentering studeras både regionalt; utifrån kommuner och MER, samt lokalt; utifrån kommunernas ansvarsuppdelning i olika nämnder och kontor. Detta då flera analysnivåer anses nödvändiga för att fånga den politiska fragmenteringen relevant för studien.

Politisk fragmentering kan, genom att dela upp det direkta ansvaret och komplicera beslutandeprocessen, minska intresset av att samarbeta (Yaffee, 1997; Kim, Keane & Bernard, 2015). Den kan också leda till destruktiv konkurrens då olika enheters intressen krockar (Kunce & Shogren, 2005). Politisk fragmentering kan därmed ge begränsat helhetsperspektiv och leda till splittrade och inkonsekventa åtgärder och oförenliga mål. En hög grad av politisk fragmentering ökar också risken att de som behöver vidta en åtgärd inte alltid är desamma som vinner på den, varvid incitamenten för att vidta åtgärden minskar (Kim, Keane & Bernard, 2015). Således kan politisk fragmentering hindra samverkan och koordinering, varför den kan kopplas till allmänningens tragedi där brukarna som sagt agerar utefter vad som är individuellt, snarare än kollektivt, rationellt (ibid.; Hardin, 1968).

Politisk fragmentering behöver emellertid inte enbart vara en utmaning för den långsiktigt hållbara förvaltningen av naturresurser såsom Mälaren och dess tillrinnande vatten. Den kan även innebära en möjlighet eftersom "local governance resides closest to ecological effects, it holds the greatest potential for democracy, it is capable of flexible and innovative implementation, and it has the potential to protect local constituents from distributional imbalances on the regional scale" (Verchick, 2003; 474). Politisk fragmentering och diversitet underlättar också förändringar och understödjer testandet av olika idéer och lösningar (Yaffee, 1997). Realiserandet av dessa möjligheter förutsätter dock samarbete på och mellan alla förvaltningsnivåer (ibid; Verchick, 2003).

Sålunda handlar den politiska fragmenteringen i detta fall i mångt och mycket om den politiska möjligheten och viljan att komma tillrätta med miljöproblem, varför politisk fragmentering kan antas ha stor betydelse för förutsättningarna att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten.

3 Metod

I detta kapitel diskuteras först valen av empiriska metoder samt genomförandet av dessa. Därefter redogörs för studiens analytiska ansats.

3.1 Empiriska metoder

Resultatet i denna studie bygger i huvudsak på material från frågeundersökningar där två kvalitativa metoder för denna undersökningsform används parallellt. Denna metodtriangulering motiveras av att användandet av flera metoder, genom att frågan angrips på olika sätt, möjliggör en större förståelse för det studerade (Creswell & Plano Clark, 2011) samt att reliabiliteten hos studiens resultat stärks (Mikkelsen, 2005). Valet att använda kvalitativa metoder grundar sig i att kvalitativa metoder ofta är bättre än kvantitativa metoder på att hantera komplexitet eftersom de inte begränsas till faktorer som kan kvantifieras (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wägnerud, 2012), något som bedöms vara relevant gällande studier i det aktuella ämnet.

De två metoderna är semi-strukturerade intervjuer och en kvalitativ enkätundersökning. Nackdelen med att använda två olika datainsamlingsmetoder på detta vis kan vara att de leder till olika resultat (ibid.). De två typerna av material ska emellertid inte jämföras med varandra utan snarare komplettera varandra. Intervjuerna, med sina möjligheter till följdfrågor och fördjupning, ska fungera som en metod för att få djupare förståelse för fenomenet medan enkätundersökningen, med sitt mindre resursanspråk och sålunda bättre förutsättningar för större urval, ska ge en bredare bild av densamma (ibid.).

Då bägge metoder utgår från respondenters uppfattningar av MER inbegriper studien en analys av hur MER *upplevs* snarare än en positivistisk undersökning av vilka implikationer projektet har i praktiken. Detta motiveras främst av uppfattningen att en mer positivistisk undersökning skulle riskera att subtila förändringar i kommunernas förhållningssätt osynliggörs om de inte lett till konkreta åtgärder samt att det kan vara svårt att härleda specifika åtgärder just till medverkan i MER. Genom att undersöka hur MER upplevs bedöms subtila förändringar, såsom ändrade attityder eller ökad förståelse, vara lättare att fånga upp och undersökningens reliabilitet blir inte beroende av att specifika åtgärder kan knytas till medverkan i MER.

Material från dessa metoder har vid behov även kompletterats med skriftligt material angående projektet, såsom informationshäften, rapporter och andra handlingar och skrivelser. Då

detta material bedöms vara illa anpassat och alltför begränsat för att besvara uppsatsens frågeställningar används det emellertid enbart för att ge bakgrund till fallet.

3.1.1 Semi-strukturerade intervjuer

Intervjuerna är semi-strukturerade respondentintervjuer vilka genomförts utifrån i förväg upprättade intervjuguider vilka, med studiens syfte i åtanke, utformats med hänsyn till vardera respondentens kompetensområde gällande arbetet med att uppfylla miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten (se bilaga 1). Intervjuguidernas omfattning har anpassats efter intervjusituationen där en telefonintervju föranlett en kortare intervjuguide då dessa ofta upplevs mer krävande än intervjuer på plats (Esaiasson m.fl., 2012). Anledningen till att intervjuerna är just semi-strukturerade beror på att det möjliggör flexibilitet och registrering av oväntade svar eftersom intervjuguiden fungerar mer som ett stöd snarare än som ett strikt fastställt frågebatteri. Detta öppnar för ett fylligt material samtidigt som intervjuerna håller sig inom, för studien, relevanta ramar (Esaiasson m.fl., 2012; McCracken, 1988).

Användningen av intervjuer som metod har emellertid kritiserats för att ge bristande tillförlitlighet då intervjuaren genom val av ämne, frågor och intervjupersoner samt genomförande och tolkning kan ha stor påverkan på det insamlade materialet (McCracken, 1988). Esaiasson med flera (2012) och McCracken (1988) menar dock att medvetenhet kring den egna rollen kan mildra denna problematik. I enlighet med detta eftersträvas en hög grad av reflexivitet genom hela arbetsprocessen. Intervjuerna är dessutom, med respondenternas tillåtelse, ljudinspelade och därefter transkriberade för att möjliggöra återgivelser som ligger så nära originaluttalandena som det går.

3.1.2 Urval vid semi-strukturerade intervjuer

Valet av respondenter har utgått från urvalsprincipen om centralitet där de källor som ligger närmast det som ska undersöka valts (Esaiasson m.fl., 2012). Respondenterna har därför utsetts utifrån deras koppling till MER samt deras erfarenheter av arbetet med att uppfylla miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten. Två av respondenterna är därför på olika sätt direkt inblandade, och ansvariga, för projektet. Då detta kan riskera att ge tendentiösa svar inkluderas även en respondent som visserligen medverkat i projektets aktiviteter

men vars personliga intresse i MER kan antas ringa då respondenten inte är direkt inblandad och ansvarig.

Respondenterna består följaktligen av tre personer som på olika sätt medverkar i MER:

*David Liderfelt; projektledare för MER

*Staffan Jansson; en av initiativtagarna till MER och ordförande för Mälarens vattenvårdsförbund samt kommunalråd i Västerås stad

*Paola Ponzio; miljö- och vattenplanerare i Sollentuna, samt medlem i ledningsgruppen för Oxunda Vattensamverkan (Oxundaån är ett av Mälarens tillrinnande vatten)

För att öka chanserna att få bred och ingående information är ambitionen också att ha så stor variation på urvalet som möjligt (ibid.), varför intervjupersonerna representerar projektets tre huvudsakliga kategorier av deltagare; projektansvariga, politiker och tjänstemän. Dessa tre kan emellertid inte ses som representativa för alla medverkande kommuner inom projektet. Enbart dessa intervjuer kan därför vara otillräckliga för att svara på studiens forskningsfrågor. Denna metod kompletteras därför med en enkätundersökning.

3.1.3 Kvalitativ enkätundersökning

Enkäten består av nio frågor som, med undantag för en bakgrundsfråga, alla kretsar kring kommunernas förutsättningar att uppfylla miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten i allmänhet, och upplevelsen av deras medverkan i MER i synnerhet (se bilaga 2). Då även MER har ett intresse av att få större förståelse för det som undersöks kom ett samarbete till där MER kompletterade det ursprungliga frågebatteriet med ytterligare två frågor (fråga 3 samt fråga 7). För att säkra undersökningens oberoende har MER emellertid inte getts inflytande över vilka övriga frågor som ställs.

Merparten av frågorna har öppna svar. Detta då inga tidigare studier av fallet gjorts, varför oförutsedda svar är att förvänta (Esaiasson m.fl., 2012). Sålunda har enkäterna en låg grad av strukturering (Hartman, 2004) och respondenterna ges stort utrymme att själva formulera sina svar. Detta innebär att svaren kan vara svårare att tolka och analysera, men det möjliggör även en ökad förståelse för hur medverkan i MER påverkar kommunernas förutsättningar att uppfylla miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten (Esaiasson m.fl., 2012).

Då respondenterna i stor utsträckning själva formulerar sina svar liknar denna datainsamlingsmetod intervjuer med skillnaden att respondenten ges tillfälle att reflektera över sina svar samt att svaren är skriftliga snarare än muntliga. Därmed kan den kritik som riktas mot intervjuer gällande materialets tillförlitlighet till viss del även appliceras på denna undersökningsmetod, varför en hög grad av reflexion eftersträvas även här. Då ingen intervjuare närvarar begränsas därtill påverkansmöjligheterna vilket torde stärka tillförlitligheten ytterligare. Denna frånvaro kan emellertid även vara en nackdel eftersom kontrollen över svarssituationen är obefintlig och inga följdfrågor kan ställas, varför enkäter med öppna frågor också kritiserats för att ge mindre utförliga samt färre svar (ibid.). Respondenterna uppmanas därför att utveckla svaren i enkäten (se bilaga 2). För att minska risken för både internt och externt bortfall ges respondenterna också möjlighet till kontakt vid frågor eller kommentarer.

3.1.4 Urval vid kvalitativ enkätundersökning

Eftersom enkätens syfte som sagt är att ge en bredare bild av studieobjektet var ambitionen från början att utgå från ett totalurval, vilket i detta fall innebär alla tjänstemän och politiker som på olika sätt deltagit i projektet i samtliga kommuner som medverkat i etapp 1 av MER. Detta problematiseras emellertid av att uppgifter om dessa individer i många fall saknas, en problematik som kan kopplas till den politiska fragmenteringen, och urvalet är istället anpassat efter de uppgifter MER har att tillgå gällande projektdeltagandet. Därför utgår även valet av respondenter till enkäterna från urvalsprincipen om centralitet och följaktligen skickades enkäterna ut till alla dem som någon gång under etapp 1 skrivit upp sig som kontaktpersoner på MER:s kontaktlista. Sammanlagt skickades enkäten ut till omkring 60 kontaktpersoner, både tjänstemän och politiker. Efter upprepade påminnelser, både skriftliga och muntliga, inkom runt 30 svar. Av dem som valde att inte svara uppgavs bland annat lågt projektdeltagande och i vissa fall utdaterade kontaktuppgifter (byte av tjänst) som anledning. Inom vissa kommunkontor besvarades även enkäten gemensamt. Också i de fall då enkätsvaren uppvisade internt bortfall uppgavs lågt projektdeltagande samt kort erfarenhet inom gällande befattning som orsaker.

Av de trettio svar som inkom var det fler tjänstemän än politiker som svarade (relation 2:1). Denna representation där tjänstemännen är fler än politikerna kan antas påverka vilka förutsättningar som upplevs utgöra ett hinder för uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten liksom för hur MER:s arbete i relation till detta uppfattas.

Då Liderfelt (personlig kommunikation, 18 augusti 2015) uppger att det, utöver politikerträffarna, är fler tjänstemän än politiker som deltar i projektets aktiviteter samt då det rimligen bör vara fler tjänstemän än politiker som arbetar med frågan bedöms denna representation ändå vara ändamålsenlig.

Ett trettiotal svar på omkring 60 utskick innebär en svarsfrekvens på runt 50 procent, vilket emellertid kan anses för lågt för att göra generaliseringar om hela populationen (Esaiasson m.fl., 2012). Då enkätens syfte är att fånga upp bredden av uppfattningar snarare än frekvensen av densamma behöver dock inte bortfall utgöra något större problem så länge svarsfrekvensen är hög nog för att teoretisk mättnad ska uppnås (ibid.). Eftersom flertalet svar pekar i samma riktning kan detta antas ha åstadkommit.

3.2 Etiska överväganden

De forskningsetiska övervägandena i denna uppsats har väglett av Vetenskapsrådets (u.å.) fyra huvudsakliga etiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning:

Informationskravet: Forskaren ska informera de av forskningen berörda om den aktuella forskningsuppdragets syfte.

Samtyckeskravet: Deltagarna i en undersökning har rätt att själva bestämma över sin medverkan.

Konfidentialitetskravet: Uppgifter om alla i en undersökning ingående personer ska ges största möjliga konfidentialitet och personuppgifterna ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte kan ta del av dem.

Nyttjandekravet: Uppgifter insamlade om enskilda personer får endast användas för forskningsändamål.

I enlighet med informationskravet och samtyckeskravet har alla respondenter deltagit frivilligt efter att, antingen vid intervjutillfället eller via mailkontakt, ha informerats om upplägget liksom syftet med frågeundersökningarna och respondenternas medverkan. Således har enkätrespondenterna både informerats om uppsatsens syfte och att MER har tillgång till enkätsvaren samt vad syftet med detta är. Gällande intervjurespondenterna har dessa informerats

både om uppsatsens syfte samt intervjuernas olika teman. Respondenterna har även haft möjlighet att avstå från att besvara enskilda frågor och de har uppmuntrats att ta kontakt vid frågor eller kommentarer för att de i möjligaste mån ska kunna bestämma över sin medverkan.

I enlighet med konfidentialitetskravet och nyttjandekravet har enkäten besvaras anonymt där varje enkät istället tilldelats en siffra utifrån ordningen då svaren inkom. Detta tjänar också till att respondenterna ska känna sig bekväma med att besvara frågorna uppriktigt, trots att MER, vars arbete behandlas i frågorna, kan ta del av svaren. Några personuppgifter fordras därmed inte, men däremot tillfrågas vilken befattning respondenten har. Detta i syfte att fastställa proportionerna mellan medverkande tjänstemän och politiker då detta kan tänkas inverka på svaren. Denna information delges emellertid inte läsaren av uppsatsen. För att säkerställa att enkätsvaren inte kan härledas till respondenten ifråga tillfrågas inte heller vilken kommun respondenten tillhör. Även intervjupersonerna har getts valet att vara anonyma om så önskas. Denna möjlighet har emellertid inte utnyttjats av intervjupersonerna. Då intervjuerna inte sker i samarbete med MER bedöms inte heller detta material lika känsligt.

3.3 Analytisk metod

För att få en helhetsbild av det insamlade materialet, både intervju- och enkätsvar, lästes det först igenom flertalet gånger och tankar och reflektioner markerades. Materialet sammanställdes och kategoriserades sedan utifrån de områden som, utifrån helhetsintrycket av materialet, huvudsakligen identifierades som hinder i arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten. Områdeskategorierna är; organisatoriska arrangemang; ansvar, rollfördelning och rådighet; lagstiftning och direktiv; kunskap och information; intressen och värderingar samt; resurser och resursallokering.

Materialet strukturerades utifrån dessa kategorier dels med hjälp av enkätfrågorna, dels med hjälp av ett antal nyckelord, såsom ”ekonomi”, ”pengar” och ”finansiering” för områdeskategorin resurser och resursallokering, vilka knutits till vardera identifierade områdeskategori. Denna kategorisering ligger således nära respondenternas egna förståelser och syftar till att tydliggöra hur medverkan i MER påverkar kommuners förutsättningar att uppfylla dessa normer, och sålunda svara mot studiens forskningsfrågor. I vissa fall saknar emellertid materialet nyckelord och kan inte heller struktureras utifrån enkätfrågan varvid materialets innebörd istället tolkats utifrån områdeskategorierna. De fåtal svar som pekar på naturligt

förekommande och fysiska hinder, såsom övergödning eller koldioxidutsläpp, exkluderades från denna kategorisering då dessa utgör det som behöver åtgärdas snarare än det som hindrar kommunerna från att vidta åtgärder. I övrigt fångar dock denna kategorisering alla de hinder som nämns i materialet.

Dessa områdeskategorier har sedan i sin tur brutits ned i underkategorier vilka är skapade utifrån det insamlade materialet men i högre grad bygger på mitt, som forskare, analytiska perspektiv där jag tolkar vilka mer specifika hinder jag anser materialet illustrera. Vidare citeras inte alla inkomna kommentarer – i de fall där flera citat illustrerar samma uppfattning har de citat som bedöms bäst fånga citatens andemening valts ut, varför även detta urval bygger på mitt, som forskare, analytiska perspektiv.

I nästa steg går analysen utöver respondenternas egna förståelser och materialet och de olika områdeskategorierna analyseras och diskuteras utifrån studiens teoretiska ramverk. Material angående officiella och inofficiella normer, regler och förväntningar används för att analysera hur formella och informella institutioner påverkar kommunernas arbete samt vilken funktion MER fyller i det institutionella systemet. Material angående den splittrade ansvars- och rådighetsfördelningen rörande Mälaren och dess tillrinnande vatten används i sin tur för att analysera hur politisk fragmentering inverkar på kommunernas förutsättningar att uppfylla miljö kvalitetsnormerna samt vilken roll MER har i detta. Då studiens slutsatser sålunda grundas i det empiriska materialet är studien av induktiv karaktär (Gilje & Grimen, 2007).

4 Resultat och analys

I följande kapitel redovisas det resultat som nåtts samt analysen av detta. Kapitlet är uppdelat utifrån de områden vari medverkande kommuner huvudsakligen identifierat hinder i deras arbete med att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten. Under vardera rubriken redogörs också för MER:s roll i detta. För varje av dessa identifierade områden redovisas först resultatet varpå detta analyseras utifrån studiens teoretiska ramverk.

4.1 Organisatoriska arrangemang

4.1.1 Resultat gällande organisatoriska arrangemang

Ett av hindren i arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten anses vara de organisatoriska arrangemangen inom, och mellan, kommuner vilka bland annat upplevs medföra dålig planeringssamordning (exempelvis Enkätrespondent 15; Enkätrespondent 18). Som en enkätrespondent uttrycker det: “När man i myndighetssammanhang skriver kommunen så tenderar det att inget blir gjort. Kommunen behöver en samordningsfunktion för vattenfrågor, det finns inte” (Enkätrespondent 24). Paola Ponzio, miljö- och vattenplanerare i Sollentuna kommun samt medlem i ledningsgruppen för Oxunda vattensamverkan, utvecklar detta resonemang då hon säger att uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna för vatten är “en ganska komplex fråga som berör väldigt många inom en kommun, väldigt många olika förvaltningar, vilket gör att det också är svårt för politikerna att ta till sig frågan och förstå ansvarsfördelningen, och därmed blir det också svårt för dom att tillsätta resurser i rätt omfattning”. Denna politiska svårighet speglas även i en av enkätrespondenternas svar då hen skriver: “Det är lite svårt som politiker att se och ha insyn i alla frågor när vi har två olika som har hand om frågorna [...] det hamnar lite för långt bort från oss politiker” (Enkätrespondent 13).

En enkätrespondent anmärker att “[n]aturen känner inga gränser” och betonar därför vikten av att “jobba över gränser” (Enkätrespondent 22). David Liderfelt, projektledare för MER, är av samma åsikt då han menar att det behövs “nått som håller ihop helheten hos kommunerna”, vilket han menar att MER gör genom att “hålla ihop vattenfrågan och dom nätverk som berör vattenfrågan i bredare termer” och adressera kommunerna som helhet. “Från att vattenfrågan kanske har varit en fråga där miljöförvaltningen gör sitt, VA-tjänstemännen [vatten- och

avloppstjänstemännen] gör sitt utifrån vattentjänstlagen, översiktsplaneraren gör sitt, så försöker vi få den att bli en mer övergripande strategisk fråga för kommunerna”, säger han vidare. Han förklarar detta behov på följande sätt:

Det behovet kommer ju av att miljökvalitetsnormerna talar ju om en miljökvalitet som ska finnas i recipienten. Den tar ju ingen hänsyn till att man har olika organisatoriska uppdelningar eller att miljötillsynen sköter sitt eller sådär. Helt plötsligt så måste alla kommuner på nåt sätt hänga ihop organisatoriskt för att se att man faktiskt når den där miljökvaliteten.

Även Staffan Jansson, en av initiativtagarna till MER och ordförande för Mälarens vattenvårdsförbund samt kommunalråd i Västerås stad, ser detta som ett viktigt syfte med MER då han menar att MER ska motverka stuprörstänk. MER arbetar som sagt med att skapa nätverk både över kompetensområden mellan olika kommuner men kanske framförallt inom kommuner då hela projektupplägget, enligt Liderfelt, bygger på “att varje kommun måste hålla ihop sin organisation, skapa sina vattengrupper, gemensamma policys, gemensamma handlingsplaner där man behöver sätta sig ned på fastighetskontor och planeringskontor, och miljökontor och strategier måste tillsammans snacka igenom; hur gör vi med vattenfrågorna i kommunen?” Liderfelt hävdar att detta i praktiken innebär att MER dels fungerar som en kommunikativ brygga mellan olika parter där dessa i huvudsak pratar igenom MER och projektet innehar rollen av en slags samordnare vilken identifierar de kommuner som vill göra samma sak och för samman dessa. Han menar även att det innebär att MER fungerar som ett forum för kommunikation mellan parterna men där denna sker direkt och inte med MER som mellanhand.

Meningarna om MER:s strategi att överbrygga denna organisationsproblematik genom att skapa nätverk går emellertid isär. Enligt vissa är det en bra strategi som ökar insynen och samverkan vilket skapar mervärden i form av ökad kunskap och kompetens samt större gemensamma resurser (exempelvis Enkätrespondent 7; Enkätrespondent 13). En av enkätrespondenterna skriver till exempel:

Bara positivt! Jag är en stor anhängare av samarbete över alla gränser. Det är ett av skälen till att jag finner MER viktigt och verkar trovärdig i sin roll. Att umgås med duktiga tjänstemän och politiker samtidigt tror jag är bra, även om det gäller att hålla rågången dessa grupper fredad. Ökad förståelse är också ökad kompetens.

(Enkätrespondent 22)

Bland annat upplevs det vara “en bra blandning av folk som är med i projektet” där deltagarna kan “lära av varandra” (Enkätrespondent 25; Enkätrespondent 1). MER anses även understödja kontakten med personer relevanta för kommunernas åtgärdsarbete (exempelvis Enkätrespondent 2; Enkätrespondent 20). Som en enkätrespondent skriver: “Strategin ger oss verktyg att jobba vidare med utveckling av kontaktnät och idéer till åtgärder och nödvändiga samarbeten för att komma vidare i arbetet” (Enkätrespondent 16).

Andra har emellertid mer förbehåll till denna MER:s strategi. En enkätrespondent skriver exempelvis att “[d]et har varit givande, även om problematiken skiljer sig åt väldigt mycket mellan kommunerna runt Mälaren” (Enkätrespondent 15). En annan enkätrespondent efterfrågar “[m]er tid för minglande, och mer riktiga WORKshops, när man faktiskt jobbar tillsammans” (Enkätrespondent 4). Ytterligare en föreslår att MER ska “försöka tussa ihop liknande kommuner med samma ’problem’. då blir det mindre grupper och också lite mer verkstad förhoppningsvis” eftersom hen upplever att de större kommunerna tar över (Enkätrespondent 17). En fjärde enkätrespondent är positiv till MER:s arbete men anser att “det behövs förstärkt kontakt mellan MER och KS/KF- politiker [kommunstyrelse-/kommunfullmäktigepolitiker]” och ytterligare en menar att det är “en bra början på en lång väg” (Enkätrespondent 30; Enkätrespondent 23).

Vissa är dock kritiska till strategin då de anser att den inte bidrar konkret till uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna ifråga (exempelvis Enkätrespondent 9; Enkätrespondent 11). En enkätrespondent kommenterar till exempel att “[m]ycket tid läggs på att bara prata och inte att utföra och besluta” (Enkätrespondent 24). Även Liderfelt resonerar kring svårigheten att avgöra vilken konkret effekt nätverken haft för uppfyllandet av dessa normer då han frågar sig: “Hur mäter man det? Hur många kilo mindre fosfor blir det för att vi snackar och äter lunch? Jag vet inte.” Han menar dock att det många gånger är en kedja där det ena leder till det andra: “Nånstans måste det ju födas en idé och skapas en känsla. Och så börjar man driva någonting så blir det bieffekter och ja...” Andra upplever dessutom att det redan finns bra nätverk inom vattenfrågor att tillgå och att det inte är nätverk de är i behov av för att uppfylla dessa normer (exempelvis Enkätrespondent 29; Enkätrespondent 32). Liderfelt instämmer i att nätverk fanns sedan tidigare: Bland annat skedde samverkan mellan Länsstyrelsen, kommuner samt olika vattenförbund och vattenföreningar i frågor som tillsyn, reglering, recipientkontroll och

översiktsplanering, men han menar att MER ändå fyller ett behov då de som sagt arbetar för att hålla ihop alla dessa frågor till en helhet.

4.1.2 Analys av organisatoriska arrangemang

De organisatoriska arrangemangen innebär sålunda snäva ansvarsområden och en hög grad av specialisering varför dessa utifrån Yaffees (1997) definition (se kapitel 2.2.2) också kan förstås som politisk fragmentering. Resultatet visar att denna politiska fragmentering upplevs leda till att helhetsförståelsen förloras varvid samordning av åtgärder hindras. Resultatet visar även att MER verkar för att överbrygga denna problematik kopplad till den politiska fragmenteringen genom att erbjuda en arena för interaktion och nätverkande mellan berörda kommunala aktörer. MER kan därför förstås som en överbryggande organisation vilken främjar koordinering och samarbete (Crona & Parker, 2012), något som också resultatet, åtminstone delvis, vittnar om. Vidare pekar resultatet, i överensstämmelse med Berkes (2009) forskning, på att detta upplevs underbygga sammanlänkandet av kunskap, varför MER kan bidra till att motverka den splittrade förståelse och kompetens som följer av den politiska fragmenteringen.

Resultatet pekar emellertid också på att problematiken runt Mälaren upplevs skilja sig åt och att vissa upplever att MER:s strategi att skapa nätverk har liten nytta. MER:s starka fokus på att just sammanföra de medverkande kommunerna utan hänsyn till deras olika förutsättningar upplevs också ha medfört att de större kommunerna tagit över samt att konkret åtgärdsarbete inom ramen för projektet försvåras. Strävan efter ökat samarbete kan således antas ha gått ut över tillvaratagandet av den politiska fragmenteringens fördelar. Eftersom politisk fragmentering möjliggör en större flexibilitet och anpassning efter de lokala förutsättningarna samt skyddar mot regionala dominansförhållanden (Verchick, 2003) skulle en större hänsyn till de olika kommunernas förutsättningar kunna effektivisera MER:s arbete samt motverka de negativa följderna av sammanförandet. Realiserandet av dessa fördelar förutsätter dock trots allt samarbete på och mellan alla förvaltningsnivåer (ibid.), varför denna hänsyn bör balanseras mot MER:s roll som överbryggande organisation.

4.2 Ansvar, rollfördelning och rådighet

4.2.1 Resultat gällande ansvar, rollfördelning och rådighet

Kopplat till frågan om de organisatoriska arrangemangen är frågan om ansvar, rollfördelning och rådighet. Den splittrade ansvarsbilden gällande uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten upplevs även den utgöra ett hinder för vidtagandet av nödvändiga åtgärder (exempelvis Enkätrespondent 11; Enkätrespondent 25). En enkätrespondent skriver till exempel att det inte finns något “tydligt ansvar för vissa delar, varken inom kommunen eller mellan olika myndigheter” (Enkätrespondent 4). En annan skriver att det är “[s]vårt att utkräva ansvar. Stor del av åtgärderna riktar sig till kommunernas tillsyn, men det krävs mer åtgärder inom en rad andra områden inom kommunen såväl som inom andra organisationer/myndigheter/företag etc. för att uppfylla MKN [miljökvalitetsnormerna]” (Enkätrespondent 9). Det upplevs även finnas oklarheter kring vilken roll kommunerna har och vem som ska stå för resurserna (exempelvis Enkätrespondent 23; Enkätrespondent 19). Denna otydlighet upplevs minska den politiska viljan att genomföra åtgärder samt öppna för kommuner att “strunta i att åtgärda och ta sitt ansvar”, samtidigt som det uppfattas vara “ett måste att åtminstone alla kommuner som får dricksvatten från Mälaren är med och bidrar till en bättre vattenkvalitet i Mälaren” (Enkätrespondent 22; Enkätrespondent 26).

Denna ansvars- och rollproblematik upplevs även finnas inom kommuner. En enkätrespondent identifierar exempelvis avsaknaden av en “avsatt tjänst med övergripande ansvar” som ett hinder i arbetet med att uppfylla nämnda normer (Enkätrespondent 4). Liderfelt säger också att “[o]m man nu ska göra vattenfrågan som en fråga så har den ingen plats hos en kommun, det finns ingen förvaltning som har hand om vattenfrågan, den uppgiften finns liksom inte”, något han menar gör att de olika berörda parterna skjuter ifrån sig ansvaret och hänvisar till någon annan.

På frågan vad enkätrespondenterna identifierar som de främsta hindren i arbetet med att uppfylla miljökvalitetsnormerna nämns även att kommunerna ”saknar rådighet i många fall” (Enkätrespondent 8). Bland annat skriver en enkätrespondent att “[k]ommunen äger liten andel mark- och vattenområden inom kommunen vilket gör att det är upp till ganska många fastighetsägare att samordna sig” (Enkätrespondent 18). “I de frågor där kommunen inte har rådighet (t ex jordbrukets påverkan) behöver lagstiftningen (eller motsvarande krav/morötter) skärpas för att komma tillrätta med dagens problem”, anser en annan (Enkätrespondent 7).

Angående hur MER arbetar i fråga om ansvar, rollfördelning och rådighet diskuterar Liderfelt just jordbruket som exempel och säger angående detta att “[m]an kan göra ganska mycket och man kan göra ganska lite, och båda två går ju att argumentera för på nåt formellt sätt. [...] Men både på tjänstemannanivå och på politisk nivå tycker jag att våra seminarier har bidragit till att belysa vilka roller som kommunerna kan ta”. Han påpekar emellertid att “*Mälaren – en sjö för miljoner*, på nåt sätt, löser ju absolut inte upp alla vattenknutar hos kommunerna. Kommunerna har fortfarande själva ansvaret för att göra en bedömning av vad dom behöver göra för att nå miljö kvalitetsnormerna, när det gäller tillsyn, när det gäller sin planering, och när det gäller vad de behöver lägga resurser på”. En uppfattning bland enkätresponenter är att MER bidragit till att tydliggöra just vad som åläggs kommunerna samt hur kommunerna kan arbeta med vattenfrågan (exempelvis Enkätresponent 16; Enkätresponent 13). En enkätresponent skriver emellertid att “MKN måste hanteras internt och resurser/ansvar måste tillföras på olika sätt. Det har inte riktigt med ett projektsamarbetet att göra” (Enkätresponent 32).

4.2.2 Analys av ansvar, rollfördelning och rådighet

Utifrån studiens och tillika Yaffees (1997) definition av begreppet politisk fragmentering är den splittrade ansvars- och rådighetsbilden runt Mälaren och dess tillrinnande vatten per definition politisk fragmentering. Eftersom officiellt ansvar och rådighet fastställs i en samling formella regler och normer är denna ansvars- och rådighetsbild även kopplad till formella institutioner (Helmke & Levitsky, 2004). Resultatet visar att dessa normer och regler, som innebär att kommunerna många gånger saknar befogenhet och rådighet, upplevs inverka på möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten. Därmed exemplifieras Ostroms (2009) påstående att regler är nästlade i andra regler.

Vidare visar resultatet att den politiska fragmenteringen tillsammans med den otydliga rollfördelningen innebär att ingen part uppfattas direkt förpliktigad att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för vatten, vilket också upplevs ha medfört att frågan förbises. Denna situation har sålunda likheter med de villkor som gäller vid uppkomsten av allmänningens tragedi, där brukarna varken bidrar med det arbete som behövs för långsiktig förvaltning eller tar hänsyn till allmänningens ekologiska status och andra brukares behov (Hardin, 1968). Skillnaden mellan allmänningens tragedi och situationen runt Mälaren och dess tillrinnande vatten är emellertid att det inte är fråga om ett direkt överutnyttjande utan snarare om en bristande

förvaltning. Därtill är Mälaren och dess tillrinnande vatten ingen oreglerad allmänning utan förvaltas inom och genom formella institutioner som kommer till uttryck i officiella lagar, regler och bestämmelser, även om dessa inte resulterat i alla de beteendemässiga mönster som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten ska uppfyllas. Det är sålunda inte avsaknaden av reglerande institutioner som i detta fall utgör problemet utan snarare en institutionell otydlighet vad gäller ansvar och rollfördelning samt en bristande kongruensen mellan regler för ansvar och de lokala förhållandena vad gäller rådighet. Dessa regler och bestämmelser gällande förvaltningen av Mälaren och dess tillrinnande vatten är sålunda inte kontextspecifika, vilket enligt Ostrom (2009) är viktigt för att samförvaltning ska bli lyckad.

Resultatet visar även att MER arbetar med att mildra denna otydlighet genom att klargöra vilka roller kommunerna kan ta. Sålunda belyses vad kommunerna *kan* göra, men utrymmet som finns i det formella institutionella systemet gällande vad kommunerna *ska* göra ändras emellertid inte. Därmed kan MER bidra till vidtagandet av åtgärder i de fall där osäkerhet över kommunens ansvar, roll och befogenheter – alltså osäkerhet kopplad till den politiska fragmenteringen – utgjort ett hinder. Gällande de kommuner där avsaknaden av åtgärder inte kan härledas till osäkerhet kring vad kommunerna skulle kunna göra, utan snarare till att officiella normer och regler – alltså det formella institutionella systemet – öppnar för att kommunerna prioritera annorlunda, torde däremot denna MER:s strategi ha ringa betydelse.

4.3 Lagstiftning och direktiv

4.3.1 Resultat gällande lagstiftning och direktiv

Det finns således juridiska oklarheter kring vad som åläggs kommunerna att göra. Lagstiftning och direktiv med relevans för uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten upplevs bland annat vara otydliga, bristande och dåligt samordnade med annan lag, vilket anses skapa osäkerhet kring vad som behöver göras samt hur kommunerna bör prioritera (exempelvis Enkätrespondent 9; Enkätrespondent 19). Det upplevs därtill göra det “svårt att få gehör för vissa åtgärder” (Enkätrespondent 4). Även handledningen från myndigheter gällande miljö kvalitetsnormerna upplevs vara bristande (exempelvis Enkätrespondent 5; Enkätrespondent 25). Liderfelt är av uppfattningen att det därför finns ett stort behov av att MER stöttar kommunerna:

Det som jag tror är den största drivkraften hos kommunerna just nu med vattenfrågan är ju, tror jag faktiskt, vattendirektivet [EU:s ramdirektiv för vatten] trots allt, och det nya regelverket som skapar lite nya behov hos kommunerna att förhålla sig till det som står i vattendirektivet, där det står att man måste ta hänsyn till miljö kvalitetsnormerna till exempel. [...] Det där skapar ett kunskapsbehov hos kommunerna, för dom måste hitta sätt att förstå vad de behöver göra i vardagen då, vilka prioriteringar de behöver göra, vilka politiska beslut som behöver tas, vilka skrivningar som behövs till i översiktsplanen och lite annat också.

Lagstiftningen upplevs även vara för mild och det anses saknas “tydlighet i vad som sker om kommunerna struntar i kraven” (Enkätrespondent 10), varför hårdare krav och sanktioner efterlyses (exempelvis Enkätrespondent 11; Enkätrespondent 27). En enkätrespondent efterfrågar exempelvis “[h]årdare regler kring miljö kvalitetsnormen och vite om så behövs” och ytterligare en enkätrespondent hävdar att det behövs “någon som visar med hela handen vad som ska göras. det funkar inte med det-vore-bra-om-kommunerna-frivilligt-kunde-jobba-med-vattenfrågorna-principen” (Enkätrespondent 29; Enkätrespondent 24). En uppfattning är också att det ställs för “[l]åga krav på exploatörer” (Enkätrespondent 18).

Lagstiftningen upplevs dessutom vara bristande och oklar vad gäller kommunernas möjligheter att ställa krav på olika verksamheter, vilket dagvattenfrågan kan illustrera. En enkätrespondent pekar exempelvis på att “[t]ydligare juridiskt stöd kopplat till vad man får/inte får skriva om dagvatten i detaljplaner behövs - det verkar som om juristerna inte är överens i frågan” (Enkätrespondent 1). Även Ponzio tar upp denna problematik då hon hävdar att “[v]i har inte stöd i PBL [plan- och byggnadslagen] att ställa krav på den som ska bebygga, när vi har gjort en detaljplan, att dom ska göra tillräckligt, dagvattenlösningar till exempel”, varför hon menar att den lagstiftning som finns inte räcker till för att styra byggprojekt på ett tillfredställande sätt vad gäller miljö kvalitetsnormerna för vatten. Dessa juridiska oklarheter kring dagvatten specifikt förtydligas av Liderfelt då han säger:

[D]et är en sån fråga som, rent juridiskt, inte hänger ihop riktigt, vi har miljöbalken, vi har PBL, vi har lagen om allmänna vattentjänster. Och det är ingen som har tänkt till hur dagvatten egentligen ska regleras tillsammans med de här olika lagstiftningarna, så att när man börjar bryta ned det så kan vi konstatera att – och när man börjar göra juridiska analyser på det och sådär – okej vi kan inte göra någonting i PBL knappt. Vi kan knappt göra nånting i miljöbalken. Vi kan knappt göra nånting, och då slutar det med att alla sitter och pekar på

varandra i kommunerna vem som ska bekosta saker, samtidigt som vi har ett behov av att göra saker utifrån miljö kvalitetsnormerna.

Han fortsätter med att säga att “[v]åra seminarier tycker jag har fyllt en väldigt stor funktion i att definiera de juridiska förutsättningarna gällande dagvattenfrågorna gemensamt med många olika parter, så jag tror att många har mycket större kunskap kring dagvattenjuridiken nu än innan”.

Ponzio uppger att hon tror att dessa MER:s aktiviteter förbättrat det arbete som kommunens tillsynsmyndighet utför genom att “[d]om fokuserar mer på vattenfrågorna i sin tillsyn, och dom håller på och bygger upp nå n slags kunskapsbank kring hur dom ska jobba med vattenfrågor och dagvattenfrågorna”. En enkätrespondent skriver också att medverkan i MER bidrag till “en koll på vad som är genomförbart och ej och vad miniminivå ligger” (Enkätrespondent 16).

Även det tillhörande åtgärdsprogrammet upplevs som problematiskt. En enkätrespondent skriver exempelvis att det är “[o]tydligt vilka åtgärder, utöver nuvarande verksamhet, som krävs för att uppnå MKN” och uppger vidare att det är ett “[o]mfattande material, svårt att ta till sig och bitvis rörigt och oklart vad åtgärdsprogram ålägger kommunerna” (Enkätrespondent 9). Jansson ser detta som ett problem för fattandet av nödvändiga politiska beslut. Han anser att Länsstyrelsen “formulerar sig till proffs” och att deras formuleringar är alltför generella samt håller en alltför hög abstraktionsnivå. Vidare menar han att detta gör det svårt för tjänstemän och politiker på kommunerna att tolka materialet och avgöra vad de behöver göra och således svårt för politikerna att fatta beslut om åtgärder. En enkätrespondent hävdar att MER behöver flytta fokus “till hur kommuner ska arbeta med åtgärdsprogrammet på ett tydligare sätt” om de vill stötta kommunerna inom vattenförvaltning, men tillägger också att “[i] nästa åtgärdsprogram blir dock ansvaret för vägledning tydligare inom varje åtgärd” (Enkätrespondent 32).

En uppfattning är också att åtgärdsprogrammen inte är anpassade efter den verklighet kommunerna står inför, exempelvis vad gäller stadsmässig expansion och tilltagande exploatering (exempelvis Enkätrespondent 15; Enkätrespondent 1). För att öka åtgärdsprogrammets genomförbarhet samt effektivitet anser en enkätrespondent att vattenmyndigheterna behöver jobba vidare med att “utveckla den samhällsekonomiska analysen som ger ett svar på vad som faktiskt är uppnåbart och utveckla åtgärdsprogrammet utifrån det” (Enkätrespondent 16). Liderfelt hävdar emellertid att möjligheterna för vattenmyndigheten att anpassa miljö kvalitetsnormerna och det medföljande åtgärdsprogrammet efter kommunernas förutsättningar är begränsade eftersom:

Det är svårt för vattenmyndigheten att föra en dialog med olika delar av kommunerna för att hamna rätt i sina styrmedel, just för att det rör så många delar av kommunerna. Det är svårt att hitta den här dialogen, det är min egen personliga reflektion egentligen, och det tror jag man håller med om på vattenmyndigheten också.

Liderfelt hävdar vidare att MER har kunnat fylla funktionen av en mellanhand mellan parterna.

Ett annat problem i arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten anses vara avsaknaden av lokala handlingsplaner för konkreta, och prissatta, åtgärder (exempelvis Enkätrespondent 12; Enkätrespondent 24). En enkätrespondent skriver exempelvis att “MKN för vatten finns med i ÖP [översiktsplanen], men beslutade lokala åtgärdsprogram finns inte” (Enkätrespondent 1). De lokala planer som finns upplevs även vara alltför svepande och vaga vilket bland annat följande citat uttrycker: “Planera för MKN! Inte bara övergripande. ’vi tycker vatten är viktigt’. Usch! Kommunerna SKA planera för uppfyllande av MKN och sedan få bassning om man inte gör det eller inte följer planen” (Enkätrespondent 10).

Sådana mer specifika handlingsplaner är i vissa fall under framtagande men detta arbete kan vara svårt. En enkätrespondent skriver exempelvis: “Eftersom jag jobbar på en kommun behöver vi själva sammanföra all info från två åtgärdsprogram och alla avrinningsområden, hade varit bra om det gått att sammanfatta från myndighetens sida. En att-göra-lista per kommun” (Enkätrespondent 4). För närvarande hålls dock MER:s arbete i huvudsak på en generell nivå med centrala möten där flertalet kommuner deltar samtidigt, men Jansson anser att MER i framtiden behöver “åka ut och möta politikerna på hemmaplan, där man kan sätta sig och konkret diskutera vad som behöver göras i den kommunen”. Jansson menar dock att detta en ekonomisk fråga vars möjlighet i nuläget är begränsad av de resurser som projektet har att tillgå.

4.3.2 Analys av lagstiftning och direktiv

Utifrån resultatet framgår återigen att officiella regler och normer upplevs otydliga. Deras styrande förmåga undergrävs också av att det inte uppfattas ge några påföljder för dem som inte följer dessa normer och regler, varför dessa institutionella regler kan förstås som svaga (Ostrom, 2009). Då relevanta officiella lagar, regler och normer upplevs vara dåligt samordnade både mellan olika organisatoriska nivåer samt mellan olika verksamhetsområden kan det formella

institutionella systemets interna kongruens därtill anses låg. Detta sammantaget gör att jag anser det formella institutionella systemet inom och genom vilket Mälaren och dess tillrinnande vatten förvaltas vara tämligen ineffektivt utformat för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för sagda vatten.

Resultatet visar också att problematiken kring den institutionella utformningen kan kopplas samman med den politiska fragmenteringen. Detta då mångfalden berörda aktörer upplevs försvåra dialogen, i detta fall mellan dem som ansvarar för att realisera gällande officiella regler och normer samt dem som ansvarar för att besluta om desamma – en för politisk fragmentering typisk negativ följd (Kims, Keanes och Bernards, 2015; Yaffee, 1997). I den mån MER fungerar som en kommunikativ brygga mellan kommun och vattenmyndighet kan projektet även i detta fall förstås som en överbryggande organisation (Crona & Parker, 2012), vilken på sikt skulle kunna bidra till att de formella institutionella reglerna bättre anpassas efter de lokala förutsättningarna varvid den av Ostrom (2009) förespråkade kongruensen mellan lokala förhållanden samt lagar och regler ökar.

Även lokalt, inom de olika politiska fragmenten, upplevs officiella regler och normer rörande hur kommunerna konkret ska arbeta vara bristande eller helt saknas. Då många sådana regler och normer som bekant behöver fattas av de kommunala politikerna kan denna beslutandeprocess antas beroende av den politiska representationen. Därmed framgår samspelet och dynamiken i institutionella system (Helmke & Levitsky, 2004), där de formella reglerna gällande förvaltningen av Mälaren och dess tillrinnande vatten influeras av de formella reglerna gällande landets politiska beslutandeprocess. Detta bristande upprättande av officiella arbetsregler anses också bero på otydliga och komplicerade riktlinjer uppifrån, något som återigen styrker Ostroms (2009) påstående att regler är nästlade i andra regler.

Dessa övergripande formella riktlinjer är inget MER kan påverka direkt då de inte har befogenheter att ändra rådande lagstiftning och direktiv. Vad MER däremot försöker göra är att, genom information, hjälpa kommunerna att navigera inom detta omfattande institutionella system. Uppbyggandet av nämnda kunskapsbank, och sålunda nedtecknandet av regler och normer, kan dock ses som ett exempel på att MER, om än bara lokalt, gett upphov till formella kompletteringar angående hur det kommunala arbetet ska genomföras. Som delar av det formella institutionella systemet kan sådana officiella handlingsplaner, om de speglar de lokala förhållandena, även bidra till att det formella institutionella systemets utformning ligger mer i

linje med den av den politiska fragmenteringen. Därmed kan återigen den av Ostrom (2009) förespråkade kongruensen mellan de lokala förhållandena och de formella lagarna och reglerna öka. För att i möjligaste mån stötta upprättandet av sådana lokalt anpassade arbetsregler bör emellertid MER, som i nuläget arbetar mycket på en generell regional nivå, arbeta mer kontextspecifikt och anpassat lokalt (ibid.).

Avslutningsvis kan dock påpekas att dessa lokala handlingsplaner inte kan ställa hårdare krav än de har lagstöd för och sålunda framgår ännu en gång samspelet mellan olika regler liksom begränsningen i att MER enbart verkar på ett lokalt och regionalt plan (ibid.). Eftersom den officiella förvaltningen av Mälaren och dess tillrinnande vatten i huvudsak styrs av nationella regler och normer kan de nationella aktörerna antas vara särskilt viktiga för att få till stånd mer genomgripande förändringar.

4.4 Kunskap och information

4.4.1 Resultat gällande kunskap och information

Bristande kunskap och information anses också utgöra hinder i arbetet med att uppfylla miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten. Bland annat anses kunskapen om nödvändiga åtgärder vara bristfällig (exempelvis Enkätrespondent 2; Enkätrespondent 21). Detta framgår exempelvis av följande svar på frågan vilka hinder enkätrespondenten identifierar i kommunens arbete med att uppfylla miljökvalitetsnormerna för vatten: “Detaljerad kunskap om vad som behöver göras saknas inom vissa områden” samt “[f]ör lite information om vad som är högst prioriterat just hos oss” (Enkätrespondent 7; Enkätrespondent 4).

Följaktligen efterfrågas också sammanfattade, lättillgängliga och konkreta råd och tips om vad kommunerna behöver göra (exempelvis Enkätrespondent 5; Enkätrespondent 25). Liderfelt hävdar att MER lyfter fram vad de anser vara goda exempel på hur andra konkret arbetat med olika vattenfrågor. Han säger: “Vi försöker hitta exempel – goda exempel – som vi kan sprida; så här kan man jobba”. Angående dessa exempel säger han vidare:

Vi bestämmer oss ju innan vad vi vill ha för budskap. Till exempel det här med åtgärder i jordbruket, där vill ju jag gärna att dom seminarierna ska leda till att kommunerna tar lite större ansvar än bara att man åker ut och bedriver tillsyn på dom större djurgårdarna, och då försöker vi att skapa seminarier som visar på såna exempel där kommuner har gått ihop och finansierat

åtgärder och så vidare. [...] Det är ju inte så att vi alltid är helt bara objektiva, utan oftast så har vi ju en, vad ska man kalla det för, agenda, eller sådär. Vi vill ju verka för att det går åt den här insikten.

Närbesläktat med den upplevda bristen på kunskap och information är bristen på kompetens och förståelse vilka även de uppfattas utgöra hinder i arbetet med att uppfylla nämnda miljö kvalitetsnormer (exempelvis Enkätrespondent 5; Enkätrespondent 6). Ponzio anser exempelvis att ett problem är att tjänstemännen “kanske inte alltid förstått omfattningen och behovet av åtgärder” och är av uppfattningen att “MER varit jättebra för dom har kunnat ordna seminarier och vidareutbildning och det har varit många olika personer hos oss som har gått på olika typer av utbildningar och seminarier så det har varit väldigt givande”. Liderfelt hävdar även att “[m]an behöver ha den lite enade bilden i kommunen så att även planhandläggarna vet vad det innebär att ta hänsyn till miljö kvalitetsnormerna”. Enligt Jansson syftar MER just till att samla kunskapen och “slå isär stuprör” då han menar att vattenfrågan berör många olika slags aktörer som alla “bevakar sina nischer” vilket hindrar nödvändiga beslut från att fattas.

Omdömena gällande MER:s arbete efter strategin att öka kunskapen och erfarenhetsutbytet är emellertid blandade och spänner från mycket positiva till starkt negativa. Bland de positiva omdömena uppges denna strategi ha lett till större överblick, insyn, erfarenhet och kunskap samt nya infallsvinklar, vilket upplevs förbättra och underlätta arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten (exempelvis Enkätrespondent 13; Enkätrespondent 31). Här kan nämnas kommentarer som: “Genom MER har man mycket kunskap bara ett telefonnummer bort” samt “vi pratar mer vatten nu i ett större sammanhang än förut och politikerna är insatta och pålästa” (Enkätrespondent 20; Enkätrespondent 4). En enkätrespondent skriver även att det varit “relevanta ämnen och en bra blandning av föreläsare. Just att ’vanligt folk’ som gjort något intressant får komma till tals är väldigt bra, och lite ovanligt” (Enkätrespondent 25). En annan skriver att “MER handlar ju mycket om att skapa förutsättningar för att kunna arbeta med åtgärder genom stärkt kunskap och rätt kontakter. Det effektiviserar och höjer kvaliteten på åtgärderna som kommer sedan” (Enkätrespondent 7). Vidare kommenterar en enkätrespondent att “vi alla måste hjälpas åt att sprida den kunskap vi har till varandra för att slippa uppfinna hjulet flera gånger” (Enkätrespondent 22).

Kanske särskilt bland dem som är relativt oinsatta i dessa frågor är denna strategi av värde. En enkätrespondent kommenterar exempelvis att “jag var ganska ny på att jobba med vattenfrågor och har haft stor hjälp av olika evenemang och utbildningar” (Enkätrespondent 15). En annan enkätrespondent tillägger att “[d]et finns fortfarande en massa kunskapsluckor hos oss, så projektet måste fortsätta länge till” (Enkätrespondent 4). Även Jansson anser att detta varit en lyckad strategi. På frågan om MER haft någon påverkan på politisk nivå tar han upp just seminarierna vilka han hävdar har hjälpt tjänstemän att lyfta frågan samt bidragit till att skapa ett större politiskt intresse. Också Liderfelt är av uppfattningen att dessa seminarier varit särskilt uppskattade, vilket han menar bero på att de lyckats identifiera de områden som kommunerna tycker är besvärliga.

Till dessa träffar, ska tilläggas, har även kommuner som inte medverkar i projektet blivit inbjudna, liksom andra intressenter. Liderfelt uppger dock att “[v]i har fokuserat mycket på kommunerna så vi har kanske inte lyckats adressera alla organisationer riktigt. Det skulle vi kunnat vara mycket bättre på tror jag, att gå utanför kommunsfären när vi bjuder in”. Detta, menar Liderfelt, beror bland annat på att projektet finansieras av just kommunerna. Han tillägger också att “det där kommer vi att fundera vidare på hur vi gör med det”. En enkätrespondent skriver kring detta att “seminarierna bör rikta sig till andra sektorer i samhället för kunskapsöverföring” och en annan enkätrespondent upplever att “[a]llmänhetens [bristande] kunskap om vad man bör och inte bör göra” utgör ett hinder i uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna (Enkätrespondent 16; Enkätrespondent 21).

Andra, mer försiktiga, kommentarer gällande denna strategi är exempelvis att strategin är “[b]ra, även om ytterligare stöd behövs. Många kommuner har ont om personella resurser och behöver allt stöd de kan få” (Enkätrespondent 1). De frågor som lyfts hittills upplevs “inte heller vara de mest aktuella för kommunen” (Enkätrespondent 14). Också huruvida denna strategi bidrar till faktiska åtgärder ifrågasätts där exempelvis en enkätrespondent skriver att “[d]et har varit bra med seminarier där olika kommuner berättar hur de arbetar. Vi vet dock inom kommunen vad som det behöver arbetas med, men det saknas resurser” (Enkätrespondent 32). En annan enkätrespondent “upplever inte att de tre strategierna [skapa nätverk, öka kunskapen/erfarenhetsutbytet samt möjliggöra olika former av finansiering] konkret bidrar till att uppfylla MKN. De genomförda kunskapsseminarierna upplevs dock som positiva”

(Enkätrespondent 9). Enkätrespondenten fortsätter med kommentaren: “Vi efterfrågar mer konkreta projekt att delta i.”

En annan enkätrespondent uttrycker sig än mer kritiskt till MER:s arbete med att öka kunskapen och erfarenhetsutbytet. På frågan hur denna strategi svarar mot kommunens behov uppger hen: “Inte alls. Vi liksom de flesta kommuner har kunskap och underlag för att köra igång. Bättre att satsa pengar på lokala åtgärder än att köra igång regionala kafferep”

(Enkätrespondent 11). Enkätrespondenten skriver vidare: “Förstår inte strategin. Vi har brist på utförare och inte brist på utbyte. Sätt igång innan utbyte. Vad ska utbytas?” och menar att det som saknas istället är politisk vilja eller kurage som möjliggör åtgärder.

4.4.2 Analys av kunskap och information

Utifrån detta resultat framgår att bristen på kunskap och information samt kompetens och förståelse upplevs leda till oklarheter kring hur kommunerna konkret ska arbeta för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten. Dessa oklarheter försöker MER möta då projektet arbetar med att informera om vad de anser vara goda exempel på hur andra konkret arbetar. På så vis försöker MER även att få kommunerna att ta en aktivare roll inom de områden där officiella lagar och bestämmelser lämnar denna fråga öppen. Således kan MER ses som en organisation vars överföring av informella normer kan bidra till framväxten av en kompletterande informell institution vilken svarar mot behovet av ökad tydlighet samt hårdare krav vad gäller kommunernas arbete (Helmke & Levitsky, 2004; Azari & Smith, 2012). Genom att de sociala kostnaderna vid regelbrott höjs skulle en sådan informell institution kunna öka efterlevnaden av de formella reglerna, även om det formella genomdrivandet är fortsatt svagt (ibid.).

Vidare pekar resultatet mot att MER varit framgångsrik i sin ansats att, som Jansson uttryckte det, “slå sönder stuprör” och samla kunskapen. Detta då MER upplevs ha bidragit till ökad insikt och överblick och sålunda mildrat den fragmentering av kunskap och information som följt av den politiska fragmenteringen. För att underlätta gemensamt meningsskapande, helhetsförståelse samt anpassning till lokala omständigheter är det emellertid viktigt att de flesta berörda aktörer inkluderas (Ostrom, 2009). Då förvaltningen av Mälaren och dess tillrinnande vatten även berör en mångfald icke-kommunala aktörer, vilka MER i nuläget inte fångar upp, kan således denna ansats ses som ofullbordad.

De varierade omdömena gällande MER:s strategi att öka kunskapen och erfarenhetsutbytet pekar även mot att MER, trots att projektet på många sätt kretsar kring olika aspekter av politisk fragmentering, inte tar tillräcklig hänsyn till de förutsättningar som denna politiska fragmentering sätter för kommunerna. Då varje kommun har sin egen interna organisering samt olika fysiska och samhällsliga förhållanden kan följaktligen också problematiken kommunerna, liksom deras olika nämnder och kontor, står inför skilja sig åt. Som framgår av resultatet har en del aktörer, men inte alla, behov av mer kunskap, varför kommuner med kunskap om vad som behöver göras samt hur detta ska göras som framgått har relativt liten nytta av denna MER:s strategi.

4.5 Intressen och värderingar

4.5.1 Resultat gällande intressen och värderingar

Bristande eller motstridande intressen och värderingar pekas sålunda också ut som hinder i arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten. Framförallt upplevs det politiska intresset inom kommunerna vara för lågt och frågan oprioriterad, något som bland annat anses avspeglas i den kommunala budgeten (exempelvis Enkätrespondent 6; Enkätrespondent 7). En enkätrespondent skriver också att det är en "ytterst låg politisk medvetenhet om hållbarhetsfrågor i kommunen, särskilt inom yttre miljö. Det antropocentriska perspektivet dominerar totalt" (Enkätrespondent 30). Ytterligare en enkätrespondent påtalar indirekt förekomsten av detta synsätt där människan värderas högst när hen skriver att "[e]tt stort problem är många fritidspolitikers inställning i frågan" och fortsätter med anmärkningen:

Ofta hörs kommentarer som "det är väl ingen som äter fiskarten asp?", "arter dör ju ut hela tiden på jorden" eller "vattenspeglar är snyggare än en stenig forsmiljö". De ekologiska vinsterna med dammrivningar och konstruerade fiskvägar behöver tydliggöras, exempelvis genom informationsmaterial och kanske studieresor för politiker.

(Enkätrespondent 14)

Alla delar emellertid inte dessa uppfattningar. Jansson hävdar exempelvis att "[a]lla [politiker] tycker generellt att vattenfrågan är viktig" och menar istället att bristen på nödvändiga politiska beslut beror på "okunskap om vilka åtgärder som behövs". Liderfelt intar medelvägen då han

anser att det både är en fråga om kunskap och värderingar att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte prioriteras högre. En av enkätrespondenterna framlägger också att ett problem är att många kommuner saknar den vattenprofil som de kommuner som angränsar till Mälaren har (Enkätrespondent 10). En enkätrespondent skriver därtill att “vattenarbetet konkurrerar dock med en mängd andra frågor som kommunen ansvarar för” och en annan uppger att det råder en målkonflikt mellan tillväxt och miljö kvalitetsnormerna (Enkätrespondent 14; Enkätrespondent 1).

För att lösa problemet med bristande eller motstridiga intressen och värderingar anser en enkätrespondent att “[v]i skulle behöva få till åtgärder i småkommunerna för att visa att [...] vattnet inom vårt område är viktigt” (Enkätrespondent 10). Vidare menar enkätrespondenten att detta är “lite av ett moment 22” eftersom åtgärderna som leder till denna insikt kräver resurser, och för att få resurser krävs denna insikt. En annan enkätrespondent anser att “kommunerna behöver måla upp egna visioner/målbilder om sina sjöar och vattendrag för att kunna motivera varför energi och pengar ska läggas på att nå MKN. T ex att ha gott siktdjup, ätbar fisk, fina badplatser, dricksvattenkvalitet med mera” (Enkätrespondent 15). Även Liderfelt är av uppfattningen att “vattenfrågan och vattenkvaliteten [behöver] kopplas ihop med andra frågor såsom fisketurism, badvatten eller ha ett säkert dricksvatten” för att fler ska tycka att uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna för vatten är viktigt.

Liderfelt hävdar emellertid att de som på olika sätt jobbar med vattenfrågor i kommunerna “vill hitta sätt att lyfta vattenfrågan, både i sin kommun och i dom sammanhang där man verkar. Och då är ju *Mälaren – en sjö för miljoner* ett sätt att sätta lite fokus på vattenfrågan”. Vidare säger han att: “Vi försöker ju hela tiden, i dom aktiviteterna lyfta frågorna så att de hamnar på lite politisk nivå, så *Mälaren – en sjö för miljoner* som sådan kräver ju på nåt sätt ett beslut, i kommunstyrelserna, att gå med och det i sig blir ju ett sätt att lyfta vattenfrågan – bara att politikerna måste besluta om det”. Enligt Liderfelt har MER även hållit seminarier för politikerna där vattenfrågan adresseras på en mer generell nivå, i syfte att väcka deras engagemang och intresse.

Uppfattningarna om huruvida MER har lyckats med detta eller inte skiljer sig emellertid åt. En enkätrespondent skriver exempelvis att “[v]attenfrågorna har satts i fokus på ett bra sätt, och eftersom det är ett projekt där politiken är så tydligt med, har det varit ett jättebra sätt att lyfta vattenfrågan i kommunen” (Enkätrespondent 25). En annan är av samma uppfattning då hen

uppges att “[p]olitikerna har blivit mer aktiva” och hoppas att detta leder till att det satsas mer på vattenfrågor, medan en tredje inte upplever att MER påverkat den kommunala agendan alls (Enkätrespondent 17; Enkätrespondent 6).

Det är dock inte enbart kommunpolitikernas bristande eller motstridiga intresse och värderingar som pekas ut som hinder i arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsnormerna. Även bristande politiskt intresse på nationell nivå anses utgöra ett problem (Enkätrespondent 10), vilket som sagt är något som går utanför MER:s arbetsområde. En enkätrespondent anser istället att det är Vattenmyndigheterna som “behöver jobba med lobbyverksamhet och tvärasektoriellt för att nå dit [politiskt nationellt engagemang]” (Enkätrespondent 16).

4.5.2 Analys av intressen och värderingar

Utifrån resultatet framgår således att avståndet till Mälaren och avsaknaden av en vattenprofil upplevs utgöra ett hinder för uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten. Detta exemplifierar Kims, Keanes och Bernards (2015) påstående att en hög grad av politisk fragmentering ökar risken att de som behöver vidta en åtgärd inte alltid är desamma som vinner på den, varvid incitamenten för att vidta åtgärden minskar.

Därtill innebär specialiseringen av kommunernas verksamheter en koncentrerad av intresseområden. Detta har åskådliggjorts i tidigare presenterat resultat där de olika verksamheterna arbetar med olika delar av vattenfrågan utan samordning eller översikt dem emellan, varvid helhetsgreppet som nämnts förloras. Detta styrker i sin tur Kunces och Shogrens (2005) forskning som visar att den politiska fragmenteringen kan medföra fragmenterade intressen och värderingar. Genom att projektet arbetar med att föra samman olika aktörer samt belysa kopplingen mellan olika aspekter av vattenfrågan samt mellan vattenfrågan och många andra frågor kan projektet bidra till gemensamt meningsskapande och en minskning också av denna fragmentering, liksom till insikten om att vatten har betydelse för flertalet sektorer (Crona & Parker, 2012; Berkes, 2009; UN-Water, 2012). Detta kan delvis anses ha skett då vissa upplever att politikernas intresse för uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna ökat, trots att politikernas verksamhetsområden inte är lika direkt kopplade till arbetet med dessa normer som exempelvis vatten- och avloppstjänstemäns eller miljöstrategers.

Kommunerna har emellertid en uppsjö olika intressen och förväntningar att ta hänsyn till samtidigt. Dessa är stundtals motstridiga, vilket exempelvis den upplevda målkonflikten mellan

uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna och tillväxt visar. Här ställs två till synes svårligen förenliga normer emot varandra, normer som trots detta kommunerna förväntas realisera. I situationer då normer och regler är oförenliga kan informella institutioner gå in och koordinera hur dessa ska prioriteras (Azari & Smith, 2012). Att uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna i regel underprioriteras bland kommunerna kan därför tyda på att koordinerande informella institutioner existerar, där dessa prioriterar andra institutionella regler, normer och förväntningar framför miljö kvalitetsnormerna för vatten. Då politiska partier överför informella normer och regler (Helmke & Levitsky, 2004) skulle en sådan informell institution exempelvis kunna härledas till kommunernas politiska sammansättningar, ett politiskt system som i sin tur kan härledas till formella institutioner (ibid.).

Beteendemässiga mönster kan emellertid bero på en rad faktorer utöver kollektiva regler, normer eller förväntningar varför ett beteendemässigt mönster inte alltid indikerar existensen av en institution (Helmke & Levitsky, 2004). Exempelvis skulle politikernas påstådda antropocentriska perspektiv i detta fall kunna tänkas vara en faktor som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna, vilka inte är direkt kopplade till människan, underprioriteras politiskt. Då studiens resultat varken styrker eller bestrider att det beteendemässiga mönstret i detta fall skulle vara resultatet av en informell institution kan därför ytterligare material behövas innan ställning kan tas till huruvida detta mönster beror på förekomsten av en koordinerande institution eller inte.

4.6 Resurser och resursallokering

4.6.1 Resultat gällande resurser och resursallokering

Som antyds i tidigare stycken pekas också svårigheter att finansiera nödvändiga åtgärder ut som hinder i arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten. En enkätrespondent skriver exempelvis att: “Det är kanske just här det felar.” (Enkätrespondent 10). Vidare uppger en annan att “[r]esursbrist gör det svårt att i tid kräva åtgärder” (Enkätrespondent 14). Flera orsaker till denna resursproblematik anges. En uppfattning är att det beror på just bristande eller motstridiga intressen och värderingar vilka skapar andra prioriteringar – att medel till vidtagandet av åtgärder inte budgeteras och allokeras i tillräcklig utsträckning (exempelvis Enkätrespondent 7; Enkätrespondent 30). En enkätrespondent

identifierar till exempel “[r]ädsla för att kostnaderna blir för höga i förhållande till andra områden” som ett av de främsta hindren i arbetet med att uppfylla nämnda normer och ytterligare en skriver att “[d]et behövs nog styrning utifrån för att kommunen ska släppa till medel, särskilt med tanke på de stora ekonomiska problem som social och skola har idag” (Enkätrespondent 26; Enkätrespondent 30). En annan uppfattning är att det beror på åtgärdernas kostnad – att det helt enkelt inte finns ekonomi för det (exempelvis Enkätrespondent 8; Enkätrespondent 14). En enkätrespondent pekar också på att det finns ekonomiska incitament vilka utgör hinder i arbetet för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten (Enkätrespondent 11).

Externa medel i form av statlig finansiering eller olika typer av bidrag är förslag som ges för att lösa detta problem (exempelvis Enkätrespondent 5; Enkätrespondent 17). Enligt Liderfelt finns det redan nu medel att söka, både statliga och internationella från EU, något han uppger att MER arbetar med att lyfta fram. Liderfelt säger vidare att ett viktigt syfte med MER, som ju arbetar efter strategin att möjliggöra olika former av finansiering, är att “skapa ett sammanhang där man kan adressera såna pengar”. Han påpekar dock att MER inte skapar några nya former av finansiering och att alla processer som MER är med och driver är sådant som kommunerna skulle kunna göra själva. Han hävdar dock att MER kan fungera som ett stöd i detta:

Då kan vi ju lägga tid på att formulera en ansökan, vi kan köpa in en konsult som hjälper till med sånt, och ha lite pengar till det som annars blir det här lite överkursen hos en kommun när man ofta har vardag mitt framför näsan hela tiden så det är svårt att lyfta blicken och få tiden att räcka till det här lilla extra.

Nyligen har exempelvis det omfattande arbetet med att skriva en fullskalig ansökan för projektet LIFE IP North Baltic slutförts, i vilket ett flertal av de kommuner som medverkar i MER deltagit, men inte alla. Ansökan gäller 150 miljoner kronor i bidrag från främst EU men även Havs- och vattenmyndigheten. Liderfelt är av uppfattningen att: “Den bollen hade inte tagits om det inte varit för *Mälaren – en sjö för miljoner*. Det är vi som helt och hållet finansierat den processen tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten.” Liderfelt är positiv till arbetet med denna ansökan dels för att det, om den beviljas, skulle möjliggöra finansierandet av åtgärder men också för att han menar att det har skapat en lärandeprocess för de trettiotal parter som deltar och som alla arbetat med sina delar av ansökan. För att illustrera detta ger han ett exempel på en

kommun som efter att ha deltagit i denna gemensamma process dragit igång ett eget projekt, vilket han hävdar är ett resultat av vad kommunen lärt sig från nämnda deltagande.

Åsikterna gällande MER:s arbete med att ge stöd i frågan om olika bidrag och anslag skiljer sig dock åt. En enkätrespondent uppger exempelvis att “[v]i är jättenöjda med MER:s initiativ till att ansöka om EU-medel” och menar att det är nödvändigt att hitta medfinansiering för att genomföra de åtgärder som, enligt denna kommuns vattenplan, behövs för att uppnå god status (Enkätrespondent 7). Vidare uppges att “MER har varit till stor hjälp i detta”. Denna uppfattning delas emellertid inte av alla. En annan enkätrespondent skriver tvärt om att det har “varit väldigt stort fokus på Life IP, som är en väg jag inte själv skulle ha gått eftersom det är så stort och tungrott. Men om det går vägen kommer det ju ge fantastiska möjligheter för framtiden. Men mer info om ’mindre’ pengar och andra typer av finansieringsmöjligheter förutom stöd, vore önskvärt” (Enkätrespondent 25). Ytterligare en enkätrespondent uppger att: “Vi har ingen resurs inom kommunens verksamhet som har möjlighet att söka olika stöd och samordna arbetet med vatten”, varför hen inte tycker att MER:s strategi att möjliggöra olika former av finansiering har fungerat så bra (Enkätrespondent 18). En enkätrespondent framhåller också att “mer stöd behövs - att söka bidrag är ofta en omfattande process. Så enkelt som möjligt är önskvärt” (Enkätrespondent 1).

Enligt Liderfelt är det inte riktigt definierat hur arbetet med att möjliggöra olika former av finansiering ska ta sig uttryck än, utan detta är en pågående diskussion. Liderfelt är dock tveksam till att MER ska ge konkret hjälp och rådgivning till enskilda kommuner gällande ansökningar till små projekt då han menar att kommunerna klarar av små projektansökningar själva samt att det redan nu kommer in fler sådana ansökningar än det finns medel att dela ut. Han anser istället att det är mer intressant med de pengar som finns att tillgå men som kommunerna inte söker för att de inte mäktar med. Men han tillägger också att “vi får se faktiskt vad vi får för roller där, och vad kommunerna efterfrågar”.

Enligt Liderfelt arbetar MER emellertid inte enbart med bidrag och anslag i sin strategi för att möjliggöra olika former av finansiering. Bidrag och anslag utgör visserligen ofta en viktig del av finansieringen men han menar att projektet även försöker belysa andra möjligheter såsom samfinansiering mellan kommunerna. Det är dock viktigt att ha i åtanke att MER som sagt inte skapar några nya finansieringsformer för kommunerna. Som en enkätrespondent kommenterar: “Förstår inte strategin. Har ni möjligheter att finansiera av sedimentationsdammar?”

(Enkätrespondent 11). Andra är dock mer positiva till strategin vilket framgår av följande citat från en av enkätrespondenterna: “Mycket bra genererar många olika möjligheter, bra jobbat” (Enkätrespondent 16). Ponzio är nöjd med MER:s arbete men efterlyser fler chefer på MER:s aktiviteter eftersom hon menar att det oftast är ”väldigt engagerade tjänstemän och sen är det politikerna som bjuds in men den här nivån emellan dom – som faktiskt ska se till att det kommer till pengar och resurser och så – dom kanske ibland inte kommer på dom här aktiviteterna”.

Avslutningsvis kan påpekas att även tid och personal uppfattas vara resurser vars brist utgör ett hinder för vidtagandet av åtgärder (exempelvis Enkätrespondent 3; Enkätrespondent 27). En enkätrespondent skriver exempelvis att “vi har inte tid/resurser att arbeta med projekt inom vattenvård” (Enkätrespondent 32). Denna brist på tid och personal upplevs också utgöra ett hinder för deltagandet i MER, vilket följande citat från en annan enkätrespondent visar: “Jag tycker att projektet har gjort ett jättebra jobb. Tråkigt nog har kommunen inte riktigt varit i fas med tid och resurser för att delta” (Enkätrespondent 15). En annan kommentar på samma tema är: “Tiden finns inte avsatt för att åka på möten som eventuellt kanske kan komma att beröra min verksamhet” (Enkätrespondent 24). Kort framförhållning upplevs även det vara ett problem, liksom att “[a]llt tar sån lång tid“ (Enkätrespondent 12; Enkätrespondent 29). Som en enkätrespondent uttrycker det: “Det är en lång process tidsmässigt att återställa vattenkvaliteten, så det är bara att fortsätta jobba” (Enkätrespondent 22).

4.6.2 Analys av resurser och resursallokering

Även i detta resultat framgår att det institutionella system som styr den officiella förvaltningen av Mälaren och dess tillrinnande vatten inte existerar i ett vakuum utan fungerar parallellt med många andra samhällsinstitutioner, såsom skola, där dessa konkurrerar om kommunernas begränsade resurser. Till skillnad från tidigare diskuterade resultat visar emellertid detta resultat att det finns en “[r]ädsla för att kostnaderna blir för höga i förhållande till andra områden” vilket tyder på förekomsten av en kollektiv förväntan om hur politikerna ska prioritera och vad som anses vara ett lämpligt beteende gällande dessa institutioner. Genomdrivare av denna kollektiva förväntan skulle då exempelvis kunna vara allmänheten eller andra politiker. Då informella institutioner utgörs av just kollektiva regler, normer och förväntningar (Helmke & Levitsky, 2004) indikerar sålunda detta resultat att det faktiskt kan vara fråga om en koordinerande

institution som prioriterar andra normer framför miljö kvalitetsnormerna för vatten.

I så fall skulle som sagt denna informella institution förslagsvis kunna härledas till kommunernas politiska sammansättningar, där de olika politiska partierna överför olika informella normer och regler (Helmke & Levitsky, 2004). Politikerna har som bekant även formella regler och normer att leva upp till i form av vallöften och partiprogram. Därmed kan det vara problematiskt att i någon större utsträckning försöka förändra dessa normer och regler. Eftersom MER arbetar med att lyfta fram kopplingen mellan vattenfrågan och många andra frågor finns ändå möjlighet att bättre balansera olika normer och regler till fördel för uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna för vatten inom det institutionella system som finns.

Då MER, såsom en överbryggande organisation, dessutom för samman olika aktörer samt skapar ett forum för att klargöra och adressera olika former av finansiellt stöd kan projektet även effektivisera och främja tillgången till resurser (Berkes, 2009). Den potentiella framväxten av en kompletterande informell institution där kommunernas beteende gällande förvaltningen av Mälaren och dess tillrinnande vatten tydligare struktureras skulle dessutom kunna effektivisera resursanvändningen genom att sänka transaktionskostnaderna för mänsklig interaktion (North, 1991) och sålunda hålla nere kostnaderna som följer av den politiska fragmenteringen. Särskilt med tanke på de begränsade resurser kommunerna har till sitt förfogande kan sådana effektiviseringar av resursanvändandet vara angelägna för att minska behovet av prioriteringar och öka möjligheterna till regelefterlevnad. Då MER inte skapar några nya former av finansiering är emellertid den direkta effekten på tillgången till resurser oförändrad och en eventuell ökning fortfarande i hög grad avhängig de kommunala aktörerna.

5 Slutdiskussion

I detta kapitel sammanfattas samt analyseras först studiens viktigaste slutsatser. Därefter presenteras de rekommendationer slutsatserna leder fram till, varefter kapitlet avslutas med förslag på vidare forskning i ämnet.

5.1 Sammanfattade slutsatser

Genomförd studie visar att upplevda hinder för uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten återfinns inom i huvudsak sex områden; organisatoriska arrangemang; ansvar, rollfördelning och rådighet; lagstiftning och direktiv; kunskap och information; intressen och värderingar samt; resurser och resursallokering. Dessa sex områden hänger alla samman. Kommunernas organisatoriska arrangemang där ansvar och rådighet är splittrat på en mångfald aktörer innebär en hög grad av politisk fragmentering. Detta upplevs skapa stuprörstänk vilket även fragmenterar kunskap och information, liksom intresseområden. Denna situation, där ansvaret således är diffust, aktörerna och intressena många och överblicken bristande upplevs även göra samarbete svårt samt minska viljan och möjligheten att allokera nödvändiga resurser. Därmed är likheterna stora med de villkor som gäller vid uppkomsten av allmänningens tragedi (Hardin, 1968). Mälaren och dess tillrinnande vatten är emellertid inte oreglerade utan förvaltas inom och genom formella institutioner som kommer till uttryck i officiella lagar och regler, även om dessa inte resulterat i alla de beteendemässiga mönster som behövs för att miljökvalitetsnormerna ska uppfyllas.

Genomförd studie pekar på att en bidragande orsak till detta är att lagstiftningen är otydlig samt att det i många fall saknas lokala officiella bestämmelser för hur dessa normer konkret ska uppfyllas, vilket försvårar kommunernas arbete. Det formella institutionella systemets styrande förmåga undergrävs även av att genomdrivandet är lågt liksom kongruensen mellan olika relevanta lagar samt mellan dessa lagar och de lokala förutsättningarna. Det formella institutionella systemet kan sålunda förstås som ineffektivt utformat och svagt gällande dess förmåga att driva igenom miljökvalitetsnormerna ifråga.

MER:s möjligheter att påverka dessa institutionella förutsättningar är emellertid begränsade. Projektet saknar befogenheter att ändra rådande lagar och regler och formella institutionella förändringar kan i mångt och mycket förstås som politiska processer beroende av den demokratiska politiska representationen. Vad resultatet däremot indikerar är att MER, främst

genom selektiv information, hjälper kommunerna att navigera inom detta omfattande institutionella system. Resultatet pekar mot att MER därigenom gett upphov till framväxten av lokalt anpassade och kontextspecifika kompletteringar till det formella institutionella systemet. Denna selektiva information, där MER försöker få kommunerna att ta en aktivare roll i arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten, kan också ses som ett överförande av informella normer, vilka kan understödja uppkomsten av kompletterande informella institutioner. Då MER också, såsom en överbyggande organisation, för samman olika aktörer samt skapar ett forum för att adressera olika former av finansiellt stöd kan projektet därtill främja tillgången till resurser vilka ytterligare förbättrar förutsättningarna för regelefterlevnad.

Resultatet indikerar även att MER, i egenskap av överbyggande organisation, kan bidra till ökat samarbete och samordning samt intresse och kunskap, och sålunda mildra problematiken kopplad till den politiska fragmenteringen. Därmed ökar också möjligheterna att uppnå det helhetsgrepp som i tidigare forskning (se kapitel 2.1) lyfts fram som central för lyckad samförvaltning och undvikandet av allmänningens tragedi. Då MER i nuläget inte inkluderar berörda icke-kommunala aktörer i projektet kan denna MER:s ansats emellertid vara otillräcklig för att uppnå en genomgripande helhetsförståelse. Genom att arbeta generellt snarare än anpassat erkänns inte heller den diversitet som finns bland de medverkande, vilket begränsar möjligheterna att ta tillvara på den politiska fragmenteringens fördelar exempelvis i form av möjligheten till lokalt anpassat åtgärdsarbete. MER riskerar därför även att ha begränsad nytta för de kommuner vars problematik inte överensstämmer med de behov som projektet identifierat att kommunerna i allmänhet har.

Sammantaget kan sålunda de positiva förändringarna tyckas små, och än är de bara initiala, men mot bakgrund av tidigare forsknings lärdomar anser jag dem ändå utgöra en god grund för framtida konkret åtgärdsarbete. Ännu är det emellertid långt kvar innan den prioriteringsproblematik, liksom den koordinations- och samarbetsproblematik, som idag hindrar åtgärdsarbetet är löst och MER:s målsättning att säkra vattenresurserna i Mälaren och dess tillrinningsområde är realiserad. Mycket av den problematik som MER arbetar med och som kännetecknar uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna för dessa vatten återfinns inom naturresursförvaltning världen över, varför denna utvärderande studie, trots sitt lokala fokus, kan ha relevans för utformandet av liknande projekt på andra platser.

5.2 Rekommendationer

Utifrån genomförd studie framgår att kommunernas förutsättningar att uppfylla miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten skiljer sig åt, något studiens resultat indikerar att MER behöver ta större hänsyn till. Detta kan exempelvis ta sig uttryck i att MER, som en enkätrespondent föreslog, sammanför kommuner med liknande förutsättningar i små arbetsgrupper. Då detta skulle innebära ett tydligare stöd kring hur aktörer med just deras förutsättningar kan jobba med miljökvalitetsnormerna kan det antas underlätta framväxten av lokalt anpassade och kontextspecifika kompletteringar i det formella institutionella systemet, något som enligt Ostrom (2009) är viktigt för lyckad samförvaltning. Då denna metod ger utrymme för diversitet kan den också ta tillvara på den politiska fragmenteringens fördelar i form av åtgärdsarbete som är bättre förankrat i de lokala förutsättningarna (Verchick, 2003), samtidigt som den, genom att sammanföra olika aktörer, kan motverka dess nackdelar vad gäller minskat samarbete och överblick (Yaffee, 1997). Därtill torde denna metod vara relativt kostnadseffektiv då mötena ändå kan vara centraliserade. Om projektet i framtiden fogar över större resurser rekommenderar jag också att icke-kommunala aktörer, såsom lokala och regionala företag eller intresseorganisationer, inkluderas. Då även dessa är berörda kan en sådan inkludering bidra till bättre helhetsgrepp (Ostrom, 2009).

5.3 Vidare forskning

Denna studie kan ses som ett första steg i arbetet med att förstå möjligheterna, och begränsningarna, med MER som en gemensam strategi för lyckad samförvaltning samt uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten. MER har dock först nyligen nått sin andra etapp där konkretiseringsgraden är planerad att öka och sålunda kan MER:s påverkan på medverkande kommuners förutsättningar att uppfylla dessa normer förändras, varför vidare forskning är att rekommendera när projektet nått en högre mognadsgrad. Ett annat möjligt uppslag för vidare forskning gäller informella institutioner. Då institutionella förändringar många gånger är inkrementella samt då studiet av informella institutioner – på grund av dess informella karaktär – är befäst med metodmässiga och empiriska svårigheter (Ostrom, 2009; Azari & Smith, 2012), kan ytterligare forskning behövas för att kunna dra säkrare slutsatser om dess utformning och inverkan, exempelvis rörande situationer då inofficiella regler brutits eller genomdrivits.

Källförteckning

Azari, J. R., & Smith, J. K. (2012). Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies. *Perspectives on Politics*, 10, 37-55. doi: 10.1017/S1537592711004890

Berkes, F. (2009). Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management*, 90, 1692–1702. doi: 10.1016/j.jenvman.2008.12.001

Campbell, P. J., MacKinnon, A., & Stevens, C. R. (2010). *An Introduction to Global Studies*. Chichester: Wiley-Blackwell.

Creswell, J. W. & Plano Clark, V. L. (2011). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Crona, B. I., & Parker, N. J. (2012). Learning in support of governance: theories, methods, and a framework to assess how bridging organizations contribute to adaptive resource governance. *Ecology and Society*, 17, 32-49. doi: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-04534-170132>

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wägnerud, L. (2012). *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Förenta Nationernas miljöprogram. (2012). *Fresh Water for the future – A synopsis of UNEP activities in water*. [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-04-13 från <http://www.unep.org/themes/Freshwater/Documents/WaterReportONLINE.pdf>

Förenta Nationernas miljöprogram. (u.å.). *Freshwater*. Hämtad 2015-04-23 från <http://www.unep.org/themes/Freshwater/index.asp>

Gilje, N., & Grimen, H. (2007). *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

Göteborgs Universitet. (2014). *Om humanekologi*. Hämtad 2015-07-29 från <http://utbildning.gu.se/kurser/amne/?subject=Humanekologi>

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, 1243-1248. doi: 10.1126/science.162.3859.1243

Hartman, J. (2004). *Vetenskapligt tänkande, från kunskapsteori till metodteori*. Lund: Studentlitteratur.

Havs- och vattenmyndigheten. (2015). *Miljö kvalitetsnormer*. Hämtad 2015-05-25 från <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledningar/miljokvalitetsnormer.html>

Helmke, G. & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: a research agenda. *Perspectives on Politics*, 2, 725–740. doi: 10.1017/S1537592704040472

Kim, J. H., Keane, T. D., & Bernard, E. A. (2015). Fragmented local governance and water resource management outcomes. *Journal of Environmental Management*, 150, 378-386. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2014.12.002>

Kunce, M., & Shogren, J.F. (2005). On interjurisdictional competition and environmental federalism. *Journal of Environmental Economics and Management*, 50, 212-224. doi: 10.1016/j.jeem.2004.11.004

Länsstyrelsen Västmanlands län. (2009a). *Åtgärdsprogram – Norra Östersjöns vattendistrikt 2009-2015*. [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-05-26 från <http://www.vattenmyndigheterna.se/SiteCollectionDocuments/sv/norra-ostersjon/beslut-2009/atgardsprogram-no-2009.pdf>

Länsstyrelsen Västmanlands län. (2009b). *Miljö kvalitetsnormer – Norra Östersjöns vattendistrikt 2009*. [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-05-26 från <http://www.vattenmyndigheterna.se/SiteCollectionDocuments/sv/norra-ostersjon/beslut-2009/mkn-no-2009.pdf>

McCracken, G. (1988). *The Long Interview*. London: SAGE Publications.

Mikkelsen, B. (2005). *Methods for Development Work and Research – A New Guide for Practitioners*. London: SAGE Publications.

Mälarens vattenvårdsförbund. (2012). *Mälaren – en sjö för miljoner*. [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-04-11 från http://www.ekero.se/Global/Kommun_och_politik/Informationsmaterial/Broschyr_om_malaren.pdf

Mälarens vattenvårdsförbund. (2014a). *Vad är projektet Mälaren – en sjö för miljoner?* Hämtad 2014-10-22 från <http://www.malaren.org/projekt/2014/04/projektet-malaren-en-sjo-for-miljoner/>

Mälarens vattenvårdsförbund. (2014b). *Hur mår Mälaren?* Hämtad 2015-04-06 från <http://www.malaren.org/miljotillstand/>

Mälarens vattenvårdsförbund. (2014c). *Miljömål och vattendirektivet*. Hämtad 2015-04-11 från <http://www.malaren.org/miljotillstand/miljomal/>

Mälarens vattenvårdsförbund. (2014d). *Mälaren en sjö för miljoner (MER) – nu är det dags för nästa steg!* [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-05-12 från http://media.malaren.org/2014/12/Brev_kommuner-MER-etapp2-inscannad.pdf

Mälarens vattenvårdsförbund. (2014e). *Om förbundet*. Hämtad 2014-10-22 från <http://www.malaren.org/vattenvardsforbundet/>

Mälarens vattenvårdsförbund. (2014f). *Våra medlemmar*. Hämtad 2015-05-12 från <http://www.malaren.org/vattenvardsforbundet/medlemmar/>

Mälarens vattenvårdsförbund. (2014g). *Projektbeskrivning för Mälaren – en sjö för miljoner (MER) etapp 1*. [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-04-06 från <http://media.malaren.org/2014/04/Projektbeskrivning-MER-20140305.pdf>

Naturvårdsverket. (2007). *Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon – En handbok om hur kvalitetskrav i ytvattenförekomster kan bestämmas och följas upp*. [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-06-18 från <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0147-6.pdf>

Naturvårdsverket. (2012). *Vem gör vad?* Hämtad 2015-08-02 från <http://www.miljomal.se/sv/Vem-gor-vad/>

Naturvårdsverket. (2013a). *Ramdirektiv för vatten*. Hämtad 2015-04-11 från <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Direktiv/EU-register---forfattningar-inom-miljobalkens-omrade/Vatten/Ramdirektiv-for-vatten/>

Naturvårdsverket. (2013b). *Sveriges miljömål*. Hämtad 2015-06-17 från <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/>

Naturvårdsverket. (2014a). *EU-förordningar och direktiv*. Hämtad 2015-06-17 från <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Direktiv/>

Naturvårdsverket. (2014b). *Hållbar utveckling med miljöbalken*. Hämtad 2015-04-19 från <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Miljobalken/>

Naturvårdsverket. (2014c). *Miljö kvalitetsmålen*. Hämtad 2015-06-17 från <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhället/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/>

Naturvårdsverket. (2014d). *Miljö kvalitetsnormer*. Hämtad 2015-08-17 från <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljokvalitetsnormer/>

Naturvårdsverket. (2015a). *Natura 2000*. Hämtad 2015-05-25 från <http://www.naturvardsverket.se/natura2000#>

Naturvårdsverket. (2015b). *Nås miljö kvalitetsmålen?* Hämtad 2015-05-25 från <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/Uppfoljning-utvardering/nas-miljokvalitetsmalen/>

North, D. C. (1991). Institutions, Ideology, and Economic Performance. *Cato Journal*, 11, 477-488. doi: [https://www.copyright.com/ccc/basicSearch.do? &operation=go&searchType=0 &lastSearch=simple&all=on&titleOrStdNo=0273-3072](https://www.copyright.com/ccc/basicSearch.do?&operation=go&searchType=0&lastSearch=simple&all=on&titleOrStdNo=0273-3072)

Ostrom, E. (2009). *Allmänningen som samhällsinstitution*. Lund: Arkiv Förlag.

Regeringskansliet. (2013). *Den lokala nivån – kommuner*. Hämtad 2015-04-22 från <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/det-demokratiska-systemet-i-sverige/den-lokala-nivan--kommuner/>

Ricciuti, R. (2004). Political Fragmentation and Fiscal Outcomes, *Public Choice*, 118, 365- 388. doi: 10.1023/B:PUCH.0000019909.77676.85

Sjöfartsverket. (2015). *Mälarpjektet*. Hämtad 2015-06-17 från <http://www.sjofartsverket.se/Sakra-farleder/Malaren/>

SOU 2005:59. *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*. [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-08-17 från <http://data.riksdagen.se/fil/0E6DDE4E-5E1F-4B62-A287-DF8762A908CE>

Sveriges riksdag. (2014). *Miljöbalk (1998:808)*. Hämtad 2015-04-11 från http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Miljobalk-1998808_sfs-1998-808/#K4

UN-Water. (2012). *Executive Summary: Managing Water under Uncertainty and Risk – the United Nations World Water Development Report 4*. [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-05-26 från <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/newsletter12/789-eng-sum-ed4.pdf>

UN-Water. (2015). *The United Nations World Water Development Report 2015 – Water for a Sustainable World*. [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-05-26 från http://www.unesco-ih.org/sites/default/files/wwdr_2015.pdf

Vattenmyndigheten Norra Östersjön. (u.å.). *Mälaren*. Hämtad 2015-04-06 från <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/norra-ostersjon/distriktets-organisation/delomraden/norrstrom/Pages/malaren.aspx>

Vattenmyndigheterna. (2015). *Samrådshandling: Förslag på åtgärdsprogram för Norra Östersjöns vattendistrikt 2015-2021*. [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-04-11 från <http://www.vattenmyndigheterna.se/SiteCollectionDocuments/sv/norra-ostersjon/publikationer/no-forslag-ap-2014-ny.pdf>

Vattenmyndigheterna. (u.å.a). *Vattenförvaltningens mål*. Hämtad 2015-06-18 från <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/om-vattenmyndigheterna/vattenforvaltningens-mal/Pages/default.aspx>

Vattenmyndigheterna. (u.å.b). *Organisation*. Hämtad 2015-04-11 från <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/om-vattenmyndigheterna/organisation/Pages/default.aspx>

Vattenmyndigheterna. (u.å.c). *Miljö kvalitetsnormer*. Hämtad 2015-05-25 från <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/om-vattenmyndigheterna/vattenforvaltningens-arbetscykel/miljokvalitetsnormer/Pages/default.aspx>

Verchick, R.R.M. (2003). Why the global environment needs local government: lessons from the Johannesburg summit. *Urban Lawyer*, 35, 471-494. URL: <http://www.jstor.org/stable/27895447>

Vetenskapsrådet. (u.å.). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. [Elektronisk resurs]. Hämtad 2015-08-17 från <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>

Yaffee, S. L. (1997). Why Environmental Policy Nightmares Recur. *Conservation Biology*, 11, 328-337. URL: <http://www.jstor.org.ezproxy.ub.gu.se/stable/2387607>

Öjendal, J. (2000). *Sharing the Good – Modes of Managing Water Resources in the Lower Mekong River Basin*. Göteborg: PADRIGU Papers.

Bilaga 1: Intervjuguider

Namn: David Liderfelt

Yrkestitel: Projektledare för *Mälaren – en sjö för miljoner*

Intervjudatum: 2015-04-17

Allmänt:

- Vad identifierar du som de huvudsakliga orsakerna till att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten?
- Är Mälarens status en viktig fråga inom berörda kommuner?
– Vad skulle behövas för att den ska komma högre upp på prioriteringslistan?
- Vad är MER:s roll i förvaltningen av Mälaren?
- Vad är de främsta motiven till kommuners medverkan i MER?
- Ser du några fler behov MER skulle behöva möta för att miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten ska uppfyllas?
- Vad, om något, har medverkan i MER haft för resultat i arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten?

Nätverk:

- Vilka nätverk relevanta för förvaltningen av Mälaren fanns sedan tidigare mellan kommunerna?
- Hur bidrar MER till upprättandet av nätverk för uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten?
- Hur gestaltas dessa nätverk? (tjänsteman-tjänsteman, politiker-tjänsteman, tjänsteman-andra berörda aktörer, tjänstemän-myndigheter etc.)
- Hur tror du att dessa nätverk uppfattas av de medverkande?
- Kan du se att de olika nätverken lett till något?
- Anser du detta vara ett effektivt sätt att stötta kommunerna i deras arbete för att realisera miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten? Utveckla!

Kunskap och erfarenhetsutbyte:

- Hur såg kunskapsbilden för Mälaren och dess tillrinnande vatten ut inom kommunerna innan MER? (Vilken typ av kunskap saknades?)
- Hur bidrar MER till ökad kunskap?
- Vilken kunskap läggs fokus på inom MER? (specifika åtgärder, vattnets betydelse, miljöproblemen och dess orsaker etc.)
- Vilka aktörer inom ramen för MER bidrar med kunskap?
- Hur tror du att denna kunskap uppfattas av de medverkande?
- Kan du se att den erbjudna kunskapen lett till något?
- Anser du detta vara ett effektivt sätt att stötta kommunerna i deras arbete för att realisera miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten? Utveckla!

Möjliggörande av olika former av finansiering:

- Hur såg finansieringsmöjligheterna för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten ut innan MER?
- Hur bidrar MER till möjliggörande av olika former av finansiering?
- Vilka aktörer inom ramen för MER bidrar med finansiering?
- Vilka finansieringsformer läggs det fokus på inom MER?
- Hur tror du att detta möjliggörande av olika former av finansiering uppfattas av de medverkande?
- Kan du se att möjliggörandet av olika finansieringsformer lett till något?
- Anser du detta vara ett effektivt sätt att stötta kommunerna i deras arbete för att realisera miljö kvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten? Utveckla!

Namn: Staffan Jansson

Yrkestitel: En av initiativtagarna till MER och ordförande för Mälarens vattenvårdsförbund samt kommunalråd, Västerås stad

Intervjudatum: 2015-06-09

Allmänt:

- Vad ser du för orsaker till att politiska beslut för uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten ofta saknas?
- Vilken inställning upplever du att berörda politiker generellt har till uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten?
- Vad behövs till på politisk nivå för att miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten ska uppfyllas?

Mälaren – en sjö för miljoner:

- Redan innan MER bildades fanns det olika vattenföreningar och samarbeten kring Mälaren och dess tillrinnande vatten. Vad tänker du som representant för Mälarens vattenvårdsförbund att MER kan och ska bidra med?
- Upplever du att medverkan i MER haft någon påverkan på politisk nivå?
- Upplever du att MER har några begränsningar vad gäller möjligheterna att, på politisk nivå, bidra till uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna?

Namn: Paola Ponzio

Yrkestitel: miljö- och vattenplanerare, samt medlem i ledningsgruppen för Oxunda Vattensamverkan, Sollentuna kommun

Intervjudatum: 2015-06-11

Allmänt:

- Vilka hinder, på tjänstemannanivå, ser du i arbetet för att uppfylla miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten?
- Vilken inställning upplever du att berörda tjänstemän generellt har till uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten?
- Vad behövs för att frågan ska bli mer prioriterad på tjänstemannanivå?
- Vad behövs till på tjänstemannanivå för att miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten ska uppfyllas?

Mälaren – en sjö för miljoner:

- Redan innan MER fanns det olika vattenföreningar och samarbeten kring Mälaren och dess tillrinnande vatten, såsom Oxunda vattensamverkan. Vad mer, om något, anser du att MER bidrar med?
- Upplever du att medverkan i MER haft någon påverkan på tjänstemannanivå?
- Upplever du att MER har några begränsningar vad gäller möjligheterna att, på tjänstemannanivå, bidra till uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna för Mälaren och dess tillrinnande vatten?

Bilaga 2: Enkät

(Originalversionen av enkäten är elektronisk, för denna klicka på följande länk:
<http://fluidsurveys.se/surveys/malaren/malaren-en-sjo-for-miljoner/>)

Fråga 1

Vilken av följande kategorier stämmer bäst överens med din yrkesroll?

Kommunekolog

Miljötillsyn

VA-frågor

Samhällsplanerare

Övergripande samordnare/strateg/planerare med ansvar för vatten

Annan, nämligen:

Fråga 2

Vad identifierar du som kommunens främsta hinder i arbetet för att uppfylla miljökvalitetsnormerna för vatten? (Alla textrutor blir större om du skriver mer.)

Hinder 1:

Hinder 2:

Hinder 3:

Hinder 4:

Hinder 5:

Fråga 3

Anser du att ni har beslutade dokument som talar om hur miljökvalitetsnormerna för vatten ska uppfyllas i er kommun?

Ja

Nej

Ingen uppfattning. Eventuell kommentar:

Fråga 4

Projektet *Mälaren – en sjö för miljoner* (MER) använder sig i huvudsak av tre olika strategier i dess arbete med att öka åtgärdstakten för att uppfylla miljökvalitetsnormerna för vatten; (1) skapa nätverk; (2) öka kunskapen/erfarenhetsutbytet och; (3) möjliggöra olika former av finansiering.

**Hur upplever du att strategin (1) skapa nätverk svarat mot era behov? Utveckla gärna!*

**Hur upplever du att strategin (2) öka kunskapen/erfarenhetsutbytet svarat mot era behov? Utveckla gärna!*

**Hur upplever du att strategin (3) möjliggöra olika former av finansiering svarat mot era behov? Utveckla gärna!*

Fråga 5

Om något, vad anser du mer behöver ske för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska uppfyllas?

Fråga 6

Upplever du att ert arbete för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för vatten förbättrats i och med er medverkan i MER?

*Om ja, på vilka sätt?

*Om nej, vad ser du som orsakerna till detta?

Fråga 7

Gradera från 1 (ingen betydelse alls) till 6 (en avgörande betydelse) hur stor betydelse du upplever att MER:s aktiviteter har haft på ert arbete med:

1 2 3 4 5 6 Ingen
uppfattning

Dagvattenfrågor

Övergripande vattenplanering

Växtnäringsläckage från lantbruket

Vatten- och avloppsfrågor

Fria vandringsvägar för fisk

Förorenande sediment

Fråga 8

Anser du medverkan i MER vara ett effektivt sätt att öka åtgärdstakten? Motivera gärna!

Fråga 9

Är det något du vill tillägga?

Tack för din medverkan!