



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och
jordbruksvetenskap

Vad färgar en vattenskyddsprocess?

– En analys av de antaganden som lägger grunden för agrara och förvaltande aktörers syn på vattenskydd

What stains a process of water protection?

– A study of the assumptions that underline agricultural and management actors' views of water protection

Anna Ek

Kandidatarbete • 15 hp
Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling
Institutionen för stad och land
Uppsala 2020

Vad färgar en vattenskyddsprocess?

- En analys av de antaganden som lägger grunden för agrara och förvaltande aktörers syn på vattenskydd

What stains a process of water protection?

- A study of the assumptions that underline agricultural and management actors' views of water protection

Anna Ek

Handledare: Malin Beckman, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

Examinator: Kjell Hansen, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

Omfattning: 15 hp

Nivå: Grundnivå, G2E

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0888

Kursansvarig institution: Institutionen för stad och land

Program/Utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Publiceringsår: 2020

Upphovsrätt: Samtliga bilder i arbetet publiceras med tillstånd från upphovsrättsinnehavaren

Elektronisk publicering: <https://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: Vatten, WPR, problemrepresentation, vattenskyddsområden, natursyner, diskurs

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Sammanfattning

Denna studies syfte är att identifiera och undersöka de underliggande antaganden som färgar problemrepresentationer i vattenskyddsprocesser. Målet är att tolka antaganden om de agrara och förvaltande parternas syn på naturresurserna, deras ansvars- samt rollfördelning inom ramarna för vattenskydd. Frågeställningarna som används har varit; vad identifierar parterna som "problem"; vilka antaganden utgör grunden för dessa representationer av problem? Den diskursanalytiska metod som används under studien utgår från Carol Bacchis (2009) ramverk "What's the problem representet to be?". Uppsatsen utgår från empiriskt material från vattenskyddsprocessen vid Svartån i Örebro, med kompletterande analyser av nationella styrdokument. Under arbetet har samspelen mellan agrara och förvaltande aktörer legat i fokus. Studien har visat att aktörernas samspel färgas av deras respektive natursyner, vilka ligger till grund för de skillnader som går att identifiera inom aktörernas diskurser.

Den slutsats som dras till följd av analysen är att aktörerna skulle kunna dra fördel av att se sin bild av vattenskyddsprocesser som en del av en diskurs. Att göra detta hade kunnat ge aktörerna en djupare förståelse för varandra, och på vad det är som influerar synen på förvaltning och brukande av naturresurser så som vatten.

Nyckelord: Vatten, WPR, problemrepresentation, vattenskyddsområden, natursyner, diskurs

Abstract

The purpose of this study is to identify and investigate how underlining assumptions stains problem representations within the processes of water protection. The goal is to interpret the assumptions of agricultural and management actors' views within the frames of water protection. The questions of the study have been; what do the actors identify as "problems"; what assumptions underlines these representations of problems? The method of discourse analysis that is applied within the study is Carol Bacchis (2009) "What's the problem represented to be?". The thesis is based on empirical material from the process of adopting a water protection area around Svartån in Örebro, with supplementary analyzes of national governance documents. While analyzing, the interaction between agricultural and managing actors' have been within focus. The study has found that the actors' interaction is stained by their separate view on conception of nature, which underline the differences that can be identified within the actor's discourses.

The conclusion drawn from the analysis is that the actors could benefit from viewing their interpretation of water protection processes as parts of discourses. By doing this the actors could gain a deeper understanding of each other, and of what influences the view of governing and use of resources like water.

Keywords: Water, WPR, problem representation, water protection, conceptions of nature, discourse

Innehållsförteckning

1	Inledning och forskningsintresse	4
1.1	<i>Syfte.....</i>	5
1.2	<i>Frågeställningar.....</i>	5
2	Bakgrund.....	6
2.1	<i>Vad är ett vattenskyddsområde?</i>	6
2.2	<i>Svartåns vattenskyddsområde</i>	7
3	Teoretiskt ramverk	8
3.1	<i>Diskursanalys.....</i>	8
3.2	<i>What's the problem represented to be?.....</i>	9
3.3	<i>Kritisk reflexion.....</i>	10
3.4	<i>Teorin om Natursyner</i>	10
4	Metod och tillvägagångssätt.....	12
4.1	<i>Diskursanalys som metod.....</i>	13
4.2	<i>WPR-frågor.....</i>	14
4.3	<i>Empiriskt material.....</i>	15
4.4	<i>Validitet och reliabilitet.....</i>	18
4.5	<i>Tillvägagångssätt</i>	18
5	Resultat och analys.....	20
5.1	<i>Vad är egentligen problemet?</i>	21
5.1.1	<i>Förvaltningens problematiseringar</i>	22
5.1.2	<i>Det agraras problematiseringar.....</i>	24
5.2	<i>Vilka antagandet lägger grunden för aktörernas diskurser?</i>	25
5.2.1	<i>Förvaltningens antaganden</i>	25
5.2.2	<i>Det agraras antaganden</i>	27
5.3	<i>Vilket perspektiv lämnas oberört?.....</i>	29
6	Diskussion och slutsats	31
	Referenslista.....	34

1 Inledning och forskningsintresse

Under de senaste åren har relationen mellan markägare och myndigheter varit en het fråga. Var och varannan dag görs debattinlägg eller reportage om processer kring allt från nyckelbiotoper till strandskydd. Rösterna är många och högljudda, från de som ställer sig bakom dagens förvaltningsmodell såväl som från de som känner sig utsatta av myndighetsutövningen. Inom skogssektorn har debatten varit näst intill ständigt pågående. Debattartiklar, ledartexter, forskningsprojekt och studentarbeten på ämnet äganderätt i relation till skog känns numera som vardagsmat. En fråga som inte vunnit lika mycket utrymme i den allmänna debatten är den som omger vatten. De ämnen som gjort skogsdebatten så het, delas av vattenfrågan men har trots det inte lyckats få samma glöd. En liknande process pågår dock även inom vattenfrågorna. Grogrunden för konflikt är den samma och cirkulerar i sin essens kring metoden för hantering av naturresurser.

Det finns en del forskning gjord på ämnet vattenskydd, även om det i jämförelse med skogsfrågan kan verka lite vid första anblicken. Såväl den förvaltande processen har undersökts, som hur konflikter kring vatten kan uppstå. En studie av Frida Skarning från 2011 jämförde hur kommuner implementerar och praktiskt hanterar användningen av miljölagstiftning gällande vattenskydd. Arbetet syftade till att se hur föreskrifter används och att samla de praktiska erfarenheter som ackumulerats vid processer vid flera lokala fall. När det kommer till studier av konflikter i vattenskyddsområden finns Lars Hallgrens (2003) avhandling *I djupet av ett vattendrag*. Denna utgår från ett konfliktfyllt lokalt fall, för att undersöka hur konflikten skapats och vuxit under processen.

Denna uppsats syftar dock inte till att undersöka förvaltningsförfaranden eller konflikthantering. Istället ämnar den undersöka den grund varpå agrara och förvaltande aktörer inom vattenskyddsprocesser bygger sina diskurser, samt vilken påverkan denna grund har på aktörernas upplevelse av varandra. Med anledning av detta har jag undersökt vad agrara och förvaltande aktörer identifierar som problem i vattenskyddsprocesser och vilka underliggande antaganden som färgar dessa problemrepresentationer. Empirin tas från ett lokalt exempel från Svartån i Örebro, som har kompletterats med nationella styrdokument, för att se om diskursen delas även på en övergripande nivå.

Denna studie kommer inte närmare undersöka vilka diskurser som kan identifieras i EU:s vattendirektiv eller miljöbalken, även om det vore en intressant forskningsfråga. Istället har prioriteringen legat vid

att belysa de effekter som dessa direktiv får i material som handleder och utgör processerna kring vattenskydd på lokal, såväl som nationell nivå.

1.1 Syfte

Syftet är att med hjälp av Carol Bacchis (2009) diskursanalytiska metod *What's the problem represented to be* identifiera och undersöka de underliggande antaganden som färgar problemrepresentationer i processerna. Målet är att tolka antaganden om de agrara och förvaltande parternas syn på naturresurserna, deras ansvars- samt rollfördelning inom ramarna för vattenskyddsprocesser. Genom detta ämnar uppsatsen bidra till en djupare förståelse av de underliggande föreställningar som aktörer bygger sin upplevelse av processerna om vattenskydd och varandra på.

1.2 Frågeställningar

Frågeställningarnas roll blir att möjliggöra en analys som verkställer uppsatsen syfte, och formuleras enligt följande:

- Vad identifierar parterna som ”problem”?
- Vilka antaganden utgör grunden för dessa representationer av problem?

2 Bakgrund

2.1 Vad är ett vattenskyddsområde?

Den 22 oktober 2000 gick Europeiska Unionens vattendirektiv igenom. Den ämnar säkerställa att samtliga länder inom unionen aktivt arbetar för att stoppa försämringen av regionens vattenresurser (EUR-Lex 2017). Kravet var att unionens medlemsländer skulle ha införlivat de nationella regelsystemen till slutet av 2003. Specifikt innebar detta att vatten ska skyddas, ekosystem restaureras och föroreningar minska. Regleringarna ska också säkerställa hållbar vattenanvändning av såväl den enskilde som av företag. I samlingen av regleringar finns kravet på att särskilt viktiga områden, liksom de som tillhandahåller dricksvatten, inte bara skyddas utan förses med förvaltningsplaner som förhindrar försämring av vattenkvaliteten samt långsiktigt förbättrar den (ibid). Målet är att Europas floder, sjöar och grundvatten till 2015 skulle uppnå EU:s status för ”god kvalité”. Undantag kan ges men som längst till och med 2027 (Örebro kommun 2017, a).

EU:s vattendirektiv utgör grunden till de lagförslag som i början av 2000-talet infördes och som idag sätter ramarna för skydd av vatten genom Miljöbalken. Miljöbalken är det material som ur lagstiftande perspektiv definierar vad ett vattenskyddsområde är och dess syfte (Miljöbalken 1998). Utgångspunkten för kommuner och länsstyrelser vid processer för införandet av vattenskyddsområden är följande paragraf:

Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen enligt 7 kap. 21 § miljöbalken (MB), förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas som vattentäkt. (Miljöbalken 1998)

För att förenkla kommuners och länsstyrelsers arbete, samt främja ett likvärdigt förfarande i alla regioner, har miljöbalken i omgångar tolkats av de myndigheter med ansvar för vattenfrågor. I början av 2000-talet ansvarade Naturvårdsverket för frågan, varvid de producerade ett handledande material i form av Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 (Naturvårdsverket 2020). Detta gjordes för att sätta en norm för hur miljöbalkens skrivelser skulle tolkas och användas vid lokala fall. De allmänna råden uppdaterades med Handbok 2010:5 om vattenskyddsområden. Strax där efter gick ansvaret för vattenskyddsområden över till Havs- och Vattenmyndigheten under 2011 (Naturvårdsverket 2020). De handledande materialen som Naturvårdsverket producerade har

fortsatt att användas som handledande material trots att frågan bytt ansvarig myndighet. Detta fram till Naturvårdsverkets handledande material upphävades under början av 2020 (NFS 2020:1). Under 2019 gick ett första förslag på nytt handledande material från Havs- och Vattenmyndigheten ut på remiss. Fortsatta uppdateringar av remissversionen samt kompletterande material kommer att publiceras under 2020 (Havs- och vattenmyndigheten 2020).

2.2 Svartåns vattenskyddsområde

Svartån är i dagens läge Örebro tätorts och med omkringliggande tätorters enda råvattentäckt, och därför en förutsättning för försörjning av dricksvatten i orterna. För tillfället saknar vattentäkten ett vattenskyddsområde, vilket är önskvärt i enlighet med EU:s vattendirektiv och svensk lagstiftning (Örebro kommun 2017, a). Trots det har processen kring vattenskyddsområdet pågått sedan tidigt 2000-tal (Wahlstedt 2020). Ett första fullständigt förslag lämnades in till länsstyrelsen Örebro under 2017 (Örebro kommun 2017, a).

Vattentäkten vid Svartån försörjde vid tidpunkt för inlämnandet av förslaget ca 121 000 personer. Skulle täkten bli otjänlig skulle de grundvattenmagasin som finns kunna försörja medborgarna med vatten i två till fyra veckor. Undersökningar har genomförts för att se över möjligheten för andra vattentäkter, där ibland Vättern, men ännu har ingenting beslutats (Örebro kommun 2017, a). Enligt Naturvårdsverkets handbok om vattenskyddsområden kan Svartån klassas som en vattentäkt med *extremt högt skyddsvärde*, eftersom det i dagsläget inte finns någon reservtäkt i bruk (ibid).

Vattentäktens avrinnings- och tillringsområde uppgår till cirka 1300 kvadratkilometer, det vill säga cirka 130 000 hektar (Örebro kommun 2017, a). 64 procent, cirka 83 200 hektar, är skog. 13 procent, cirka 16 800 är odlad åkermark. Resterande 23 procent utgörs av sankmark, vatten, öppen- och bebyggd mark. De föroreningar med störst påverkan på täktens lämplighet som råvatten anses vara tungmetaller, petroleumprodukter, kemiska växtskyddsmedel, mikrobiella föroreningar och näringsämnen (ibid).

3 Teoretiskt ramverk

3.1 Diskursanalys

Bacchi (2009, s.35) skriver *'att kalla något för en diskurs, ifrågasätter dess status som sanning'*. Utifrån poststrukturalistiska perspektiv, med grund i Foucault, är kunskap inte ett faktum utan ett fenomen som skapas genom språkligt utbyte. I text och tal, som medel för sociala praktiker, skapas de diskurser som ramar in människors verkligheter. Språk är inte bara ett medel för att kommunicera verkligheten, utan bidrar till att bygga den (Bergström and Boréus, 2012). Detta i enlighet med det konstruktivistiska synsättet att kunskap grundas genom språk (ibid).

Diskurser och analyser har kommit att bli ett för samhällsvetenskapen kärt barn. Tolkningarna av begreppet är många och metoderna för den analytiska teorin lika så (Bergström and Boréus, 2012). Foucault definierar begreppet diskurs som *"En regelstyrd framställning av utsagor, begrepp, teser och teorier som sammantagna utgör en serie av artikulerade framställningar om något"* (Foucault 1972 se Bergström och Boreúus 2012). I denna bemärkelse fungerar diskurser som system för att legitimera kunskap.

Kunskap i detta fall hänvisar inte till teknisk kunskap, utan till en bredare process som skapar sanningar (Bergström and Boréus, 2012). Denna är påverkad av historia och såväl sociala som politiska förhållanden, som agerar ramverk till diskurserna. Kunskap föder auktoritet, vilket ger privilegiet att definiera sanningar. Därmed görs kopplingen mellan diskurs och makt, eftersom det är upp till auktoriteten att avgöra vilken kunskap som "sanningar" ska baseras på (Bacchi 2009: 44). Dessa sanningar, likt de kunskaper och auktoriteter de baseras på, är inte konstanter utan rörliga i likhet med diskurserna själva (Bergström and Boréus, 2012). Den kunskap som etableras inom diskurserna, fungerar samtidigt som utestängande mekanismer. Kunskapen styr vad som kan sägas och hur, vilket betyder att de också styr vad som inte kan sägas. Detta innebär att de diskursivt skapade positionerna utformar det handlingsutrymme som finns till hands (ibid). En diskursanalys är i grunden en systematisk studie av diskurser (Bergström and Boréus, 2012). I relation till denna uppsats blir detta relevant utifrån de diskurser som förs kring vattenskydd.

Bergström och Boréus (2012, s.373) citerar Wodak (1996, s.16) med ” *critical discourse analysis is an instrument whose purpose is to expose veiled power structures*”. Makt som begrepp inte kommer att användas eller undersökas i någon större utsträckning inom ramen för detta arbete. Det finns dock ett maktförhållande som påverkar dynamiken mellan aktörerna som inte går att frånsä. För förståelsen för detta arbetes mål och utfall, underlättar en medvetenhet om diskursanalysens hänsynstagande till maktstrukturer. Trots att makt inte är analysens huvudfokus, kommer inslag av maktrelationen aktörerna emellan således att ha en påverkan på arbetets utfall.

3.2 What’s the problem represented to be?

‘What’s the problem represented to be?’ (WPR) är en teoretisk ram och modell framtagen av Carol Bacchi (2009). Inom samhällsstyrningens analyser är det många gånger staten uttryck och handling som undersöks. WPR har en bredare syn på vad som styr samhällen, än staten med tillhörande institutioner. Modellen tar även hänsyn till andra aktörer och former av kommunikation som den anser bör analyseras. Staten är en av spelarna som utformar och definierar förvaltning genom formuleringen av så kallade policys, men inte den enda aktören som influerar dessa (Bacchi 2009). Bacchi menar att policys inte bara reglerar på problem, utan genom sina lösningar konstruerar problemet i sig själv. I fall kring vattenprocesser, blir detta relevant eftersom det sätter spelreglerna för hur processer bör utformas och vad de kan resultera i.

Analysmetoden utgår från tre pelare, varav den första definierar oss som styrda genom problematiseringar. Problematiseringarna är vad som utformar de politiska regleringar och styrningar som sedan kommer att göra upp ramarna för det dagliga livet. De med kunskap, och tack vare det, makt, skapar således vår bild av verkligheten och vad som kan anses vara ett problem (Bacchi 2009).

Since policy proposals specify what needs to change, they are forms of problematization, containing implicit representations of the character and causes of problems. (Bacchi 2009, s.277)

Den andra pelaren ger analytikern chansen att se på representationen av de problemformuleringar som framställs, snare än de definierade ”problemet”. Syftet är att inte acceptera problemen som cementerade faktum, utan istället undersöka de underliggande faktorer som utgör grunden för problemframställningarna (Bacchi 2009).

A critique does not consist in saying that things aren't good the way they are. It consist in seeing on what type of assumptions, of familiar notions, of established, unexamined ways of thinking the accepted practices are based. (Foucault, 1994, s.456 se Bacchi 20019, s.39)

Den tredje pelaren ser till vad problemframställningarna genererar. Det skulle kunna förklaras som effekter representationerna ger, uttryckta i handling och respons. Dessa bör inte bara identifieras utan också granskas (Bacchi 2009). Problemframställningarna behöver inte vara av ondo, skapade med avsikt för att måla upp ett specifikt problem. Att formulera underliggande problem genom hur svar och lösningar uttrycks, ligger i representationernas natur, men behöver inte ha bakomliggande motiv (Rönblom 2014: 6 se Rohlin 2019).

3.3 Kritisk reflexion

Diskursanalysen intresserar sig i stor utsträckning för ”makt”, dess former och uttryck. Att språk kan utövas på ett tvingande sätt, är en av grundvalarna i den diskursanalytiska teorin (Bergström and Boréus, 2012). Det finns dock en viss problematik hur brett begreppet makt kan bli, exempelvis i den mening använder Foucault använder makt;

Precis som det för forskare är poänglöst att beskriva politik som allt, blir det lika poänglöst att se makt som allt. Om makt finns överallt kommer en rimlig motfråga: existerar tillstånd utan makt? (Bergström and Boréus, 2012, s.400)

Det presenteras också en problematik i möjligheten för diskursanalytiker att antingen vara eller komma att bli del av den diskurs som denne analyserar (Bergström and Boréus, 2012). Om detta sker, finns en tydlig problematik i att som analytiker agera och analysera opartiskt. När föreställningar delas mellan empirin och analytiker, kan processen kring synliggörandet av sociala konstruktioner försvåras (Winter Jørgensen & Phillips 1999: 29. Se Rohlin 2019).

3.4 Teorin om Natursyner

I en rapport från 2007 beskriver Hillevi Helmfrid tre perspektiv för hur aktörer ser, agerar och relaterar till naturen. Hon definierar dessa som natursyner (ibid). Inom ramen för detta arbete kommer dessa natursyner att användas för att tolka och förklara grunden till aktörernas uttryck. I tabellen nedan definieras de tre natursynerna övergripande.

Tabell 1. Naturtyper (Helmfrid 2007). Egen formatering.

Naturesyn:	Definition:	Nyckelbegrepp:
Den ousinliga källan	<p>Människan är väsensskild från djur och natur genom hennes förmåga för rationellt tänkande. Naturresurserna är ousinliga och regenerativa. Människan står över naturen.</p> <p><i>”Vad vi ibland glömmar bort är att det vi kallar naturresurser blir resurser först genom människans kunskap.”</i></p>	<p>Resurs Kunskap Produktion</p>
Den sköra evighetsmaskinen	<p>Människan är en förvaltare av naturen, det hon tar måste även ges tillbaka. Grundtanken är att bruka utan att förbruka.</p> <p><i>”Människan står nu i ett vägval mellan att såga av den gren hon sitter på, eller att axla rollen som naturens förvaltare”</i></p>	<p>Förvaltande Kretslopp Miljö Medvetenhet</p>
Den gemensamma kroppen	<p>De miljöproblem vi ser idag är ett bevis på att människan tappat kontakten med naturen. Vi måste finna vår väg tillbaka.</p> <p><i>”Människan är inte och har aldrig varit skild från naturen.”</i></p>	<p>Respekt Relationer Livsväven Jämlikhet</p>

4 Metod och tillvägagångssätt

Texten blir en social praktik genom brukandet av språk. Bergström och Boréus (2012, s.23) menar att texter är viktigt att analysera utifrån ett diskursivt perspektiv. Detta eftersom diskurser sätter ramar för sociala handlingar, men också kopplar text och tal till andra handlingar inom ramen för socialt utbyte (ibid). För att lyckas med detta inom denna uppsats kommer en kvalitativ diskursanalys att genomföras, med hjälp av Carol Bacchis (2009) diskursanalytiska ramverket WPR. Det är analysmetodens inriktning mot texters innebördsaspekt (Bergström and Boréus, 2012, s.26) som gör metoden intressant för arbetets syfte. Textens roll i analysen av relationer, så väl mellan individer som grupper av människor, anses av Bergström och Boréus (2012, s.17) vara självklar. Den skrivna empirin kommer därför att utgöra grunden för den kommande analysen.

I syfte att kunna svara på vilka antaganden som görs av parterna i vattenskyddsprocesser, har centrala och representativa uttryck för parterna sökts. I syftet definieras aktörerna som 'det agrara' och 'det förvaltande'. Som representanter för det förvaltande står Örebro kommun, Örebros länsstyrelse och Havs- och vattenmyndigheter. Som representanter för 'det agrara' står Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, och de lokala markägarna. Det är viktigt att klargöra att dessa aktörer har skilda intressen, vilket också kommer att påverka deras åsiktsbildning och kommunikation. LRF:s roll som medlemsorganisation och lobbyister (LRF 2019) för det gröna näringslivet, är i all väsentlighet skild från den roll som kommuner och andra myndigheter har. För att undersöka och ge insyn i de olika diskurserna, har analysen genomförts på empiriskt material från båda parter.

Analysen har utgått från en lokal vattenskyddsprocess som Örebro kommun handlagt gällande Svartån. Det empiriska materialet från en lokal utgångspunkt har bestått av det material som kommun under 2017 lade fram som förslag för tekniskt underlag, föreskrifter samt motivering av dessa föreskrifter för vattenskyddsområdet. Detta material har kompletterats med Länsstyrelsen Örebros kommentarer på förslaget. För att ge bilden av den agrara sfärens åsiktsbildning kommer två artiklar som återger intervjuer av representerande markägare att analyseras.

Detta material kommer balanseras med empiri från ett nationellt plan, för möjligheten att utröna om diskurserna är de samma på olika nivåer.

Förvaltningen representeras av Havs- och vattenmyndighetens remission för ny handledning vid inrättande av vattenskyddsområden. När det kommer till de agrara aktörerna kommer de att representeras ut LRF:s trestegsmodell för lyckade vattenskyddsprocesser från 2014.

4.1 Diskursanalys som metod

Det finns ingen övergripande metod för hur diskursanalyser bör genomföras, utan metodiken arbetas i stor utsträckning fram utifrån det enskilda analysobjektet (Bergström and Boréus, 2012). I det här fallet kommer metoden i stor utsträckning att bestå av det utarbetade policyinriktade ramverket 'What's the problem represented to be?' (Bacchi 2009). Ramverket utgörs av sex frågeställningar med syftet att ta ett helhetsgrepp på hur problemrepresentationer genereras och vilken effekt de får på samhällsstyrning. Detta görs genom analyseringen av problemformuleringar i olika textmaterial (Bacchi 2009). Bacchis (2009, s.xii) frågor utgörs av följande:

1. What's the problem (of whatever subject is discussed) represented to be?
2. What presuppositions or assumptions underline this representation of the 'problem'?
3. How has this representation come about?
4. What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the problem be thought of differently?
5. What effects are produced by this representation of the 'problem'?
6. How/where has this representation of the 'problem' been produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted and replaced?

Uppsatsen omfattar av en viss begränsad natur, vilket gör att samtliga frågor ej kommer att kunna användas. De som kommer att användas för analysen är fråga 1–2, samt 4. Eftersom ursprungsversionen är skriven på engelska har de slutgiltiga frågorna som kommer att användas i detta arbete varit tvungna att översättas. Detta har gjorts med hjälp av de översättningar som Rohlin (2019) redan gjort. De frågor som ej har översatts av Rohlin, har översatts av mig.

4.2 WPR-frågor

De frågor som har valts ut för att fungera som metodisk utgångspunkt för diskursanalysen kan ses i tabellen som följer detta stycke. För att nå syftet med uppsatsen och svara på frågeställningarna, har tre av Bacchis (2009) analytiska frågor valts ut (Q1, Q2 och Q4). Syftet med dessa frågor är inom metoden att identifiera problematiseringar, hur dessa representeras samt om representationen utelämnar något perspektiv. För att nå detta arbetes syfte, har de frågor som ansetts mest lämpade valts ut. Detta eftersom de syftar till att synliggöra de antaganden som ligger till grund för roll- och ansvarsfördelningen mellan aktörerna, och hur dessa genereras.

Anledningen till att samtliga WPR-frågor inte kommer att användas är dels uppsatsens omfattning men även frågornas utformning. I sökandet efter grundläggande antaganden inom diskurserna, kommer uppsatsen inte se till problemrepresentationernas sociala eller historiska framväxt (Q3). Det är inte heller att, inom detta arbete, se till de konsekvenser som antagandena får (Q5). Även analysen av problemrepresentationernas reproduktion (Q6) kommer lämnas ogjort inom ramen för detta arbete, eftersom det inte anses relevant för uppsatsens syfte.

Tabell 2. Aktuella WPR frågor (Bacchi 2009). Egen formatering.

Fråga:	Syfte:	Tillämpning:
Q1: Hur är problemet (av det ämne som diskuteras) representerat?	Att synliggöra de problematiseringar och representationer av problem som presenteras i texterna om processerna kring vattenskydd. Målet är att undersöka de underförstådda problemen.	Fråga till materialet: Vilka problem identifieras? Svaret kommer både att finnas i formuleringarna av de problem som belyses, men också i de lösningar som ges.
Q2: Vilka förutsättningar och antaganden ligger till grund för representationerna av problemen?	Att undersöka de antaganden som lägger grunden för de problematiseringar som aktörerna formulerar. Detta genom att synliggöra dikotomier, binärer och nyckelkoncept.	Fråga till materialet: Vilka antaganden lägger grunden för aktörernas diskurser?
Q4: Vad problematiseras inte i denna representation av 'problemet'? Vilka är tystnaderna? Kan 'problemet' tolkas annorlunda?	Att kritiskt analysera de perspektiv som aktörernas problemrepresentationer saknar.	Fråga till materialet: Vilket perspektiv lämnas oberört? Vilka problemrepresentationer tas inte upp?

4.3 Empiriskt material

När det gäller den empiri som denna uppsats kommer att bygga på, kommer den främst att utgå från skriftligt material. Materialets syfte kommer att vara av skiftande slag, eftersom så väl myndighetsdokument som tidningsartiklar kommer att användas. Värt att ta i beaktande är också att flera av materialen, liksom det från Havs- och Vattenmyndigheten, endast är remissversioner och inte färdigställda dokument. Det samma gäller materialet från Örebro kommun. Trots detta anses empirin vara relevant, utifrån perspektivet att det inte är de slutgiltiga besluten i sig som är av intresse för undersökning. Snarare är aktörernas sätt att kommunicera, deras argument eller brist på dem, vad som är av intresse. Syftet med det valda empiriska materialet är att synliggöra de olika aktörernas syn på varandra, genom dess uttryck och kommunikation. Tanken är att med hjälp av empiriskt material från så väl lokal som

nationell nivå, visa på en sammanhängande diskurs inom de olika aktörernas sfärer.

Aktörerna kommer att representeras av så väl myndigheter som intresseorganisationer och markägare, vilket är en faktor värd att ta i beaktning vid så väl bearbetning som tolkning av materialet. Det tekniska underlaget med tillhörande föreskrifter och motivering samt Havs- och vattenmyndighetens handledande material är byråkratiska dokument. Detta påverkar såväl texternas formulering som syfte, och utformas därför på ett skilt sätt från det material som representerar de agrara aktörerna. Ett tydligt exempel på detta är det skiftande språkbruket i de olika empiriska materialen som analyserats. I Trestegsmodellen (LRF 2014) är språket enkelt, för att så väl myndighetsrepresentanter som organisationens medlemmar ska ha möjlighet att utan problem förstå modellens syfte och argumentation. Det tekniska underlaget (Örebro kommun 2017) färgas å andra sidan av den byråkratiska tendensen, där formuleringar ska ge tydliga besked utan utrymme för andra tolkningar. Det gör att ett tekniskt språkbruk är betydligt mer utbrett i förvaltningens dokument, vilket leder till att texten är något svårare att förstå för den som inte är insatt i ämnet.

Tabell 3. Redogörelse för empiriskt material. Egen formatering.

	Agrart:	Förvaltande:
Lokalt:	Oro kring utökat vattenskyddsområde: Artikel i Nerikes Allehanda om diskussionen kring VSO Svartån under regionstämman för LRF-Örebro. (Marander 2008)	Tekniskt underlag vattenskyddsområde Svartån: Det tekniska underlaget är det material som ska ligga till grund för föreslagna föreskrifter och beslut. Det redogör för så väl risker för vattenkvaliteten som dess utbredning. (Örebro kommun 2017, a)
	Vattenskyddsområde kan bli dyrt för lantbrukare: Artikel i Lantbrukets affärstidning om oron kring kostnaderna för berörda lantbrukare vid införandet av ett vattenskyddsområde kring Svartån. (ATL 2017)	Förslag på föreskrifter Svartån: Detta dokument redogör för de föreslagna föreskrifter som anses behöva, baserat på vad det tekniska underlaget redovisat. Det tar upp så väl reglerna kring hantering av petroleumprodukter som de olika skyddszonernas utbredning. (Örebro kommun 2017, b)
		Motivering till förslag på föreskrifter Svartån: Detta dokument redogör för motiven bakom de föreslagna föreskrifter som anses behöva, för att tydliggöra argumentationen bakom förslagen. (Örebro kommun 2017, c)
Nationellt:	LRF:s trestegsmodell 2014: Detta dokument redogör för hur LRF anser att processen kring ett vattenskyddsområde ska gå till, hur man ska väga olika aktörers rättigheter och skyldigheter samt hur regleringar ska formuleras.	Hav- och Vattenmyndighetens vägledning om vattenskyddsområde – remiss (2019): Detta är det dokument som är ämnat att ersätta de tidigare handledande råden som Naturvårdsverket stått för, efter att dessa upplösts i januari 2020 (HaV 2020). Det ska underlätta processernas hantering på lokal nivå genom att på ett övergripande sätt tolka lagtext och definiera önskvärda regleringar.

4.4 Validitet och reliabilitet

Ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv går inte objektivitet att säkerställa, men det går att arbeta för intersubjektivitet (Teorell och Svensson 2017). Med detta menas att de formuleringar som agerar tolkande inte bör färgas av forskarens privata åsiktsbildning. Tolkningarna måste vara transparenta och observationerna möjliga att återupprepa (Björklund 1977:16f, se Teorell och Svensson 2007). Tanken om intersubjektivitet är en del i säkerställandet av reliabilitet (Bergström och Boréus 2012).

Reliabilitet utgår från tanken om att samma undersökning ska gå att upprepa, med motsvarande resultat. De finns de som argumenterar för att diskursanalys utifrån ett konstruktivistiskt perspektiv inte kräver samma höga grad av reliabilitet som andra forskningsinriktningar. Detta utifrån perspektivet att forskarens verktyg i dessa fall vävs samman med forskningsproblemet i enlighet med konstruktivistisk tradition (Bergström och Boréus 2012). Bergström och Boréus argumenterar dock för att det inom alla vetenskapliga discipliner är av stor vikt att redovisa hur forskaren kommit fram till sagda resultat. Eftersom forskarens uppgift är att förstå hur diskurser påverkar sociala sammanhang, är det inte relevant att redovisa den egna upplevelsen av en diskurs. Forskarens egna tolkning innehar inte samma värde, varvid det blir viktigt att motivera dennes tolkningar (Bergström och Boréus 2012). Samtidigt utgör de tolkningar som individen utför i analysen en aktiv del av förståelsen för materialet, varvid transparensen för genomförandet blir essentiellt för att säkerställa arbetets reliabilitet. I detta fall ämnas detta göras genom en tydlig genomgång av arbetets genomförande, samt ett tydligt metodkapitel.

Validitet är ett mått på hur hög relevans det som ”mäts” har, utifrån det resultat som ska nås, d.v.s. utifrån syfte och frågeställning. Denna måste vid diskursanalyser utvärderas vid det enskilda fallet (Bergström och Boréus 2012). I denna studie ämnas studiens validitet och reliabilitet säkerställas genom ett tydligt metodkapitel, som förklarar och motiverar de ställningstaganden som görs.

4.5 Tillvägagångssätt

Den första djupare introduktionen till vattenskydd gjordes genom läsning på ämnet, så väl kring forskning som medial täckning av ämnet. För att bli ytterligare införstådd i situationen kring vattenskydd och få en första vägledning i ämnet anordnades redan innan skrivprocessen

påbörjades ett möte med Helena Andreasson från LRF. Hennes roll inom organisationen är att ansvara för rådgivning i vattenskyddsprocesser till organisationens medlemmar i Östergötland, Södermanland och Nerike. Det var genom Helena som kontakten till VSO Svartån förmedlades.

För att få en så god insyn i den lokala processen som möjligt har två ytterligare möten anordnats över telefon, en med den berörda lantbrukaren Håkan Wahlstedt och en med enhetschefen på Örebro kommuns tekniska förvaltning Stefan Sjögren. Dessa har under arbetets gång varit behjälpliga i eftersökningen av material och vid specifika frågor kring vattenskyddsprocessen.

Bearbetningen av det empiriska materialet har gjorts vid flertalet separata tillfällen, för att vidhålla en god intersubjektivitet. Den första genomläsningen ägnades åt att se breda teman i de olika materialen, samt som en metod för att bli bekant med empirin. Senare har materialet bearbetats grundligare utifrån de frågor som metoden förutsätter.

5 Resultat och analys

Grunden till processen i kring vattenskyddsområdet i Örebro och till de övriga empiriska materialen som har använts för denna uppsats är behovet av att säkerställa en långsiktig tillgång till dricksvatten. På lokal förvaltande nivå i Örebro representeras detta av det tekniska underlaget, förslagen på föreskrifter samt motiveringen till dessa för det föreslagna vattenskyddsområdet kring Svartån från 2017. På nationell nivå representeras förvaltningens sida av Havs- och Vattenmyndighetens vägledning. På lokal agrar nivå har två artiklar kring processen använts, där berörda markägare uttalat sig. På nationell nivå har LRF:s trestegsmodell (2014) fått representera den agrara sfärens åsiktsbildning.

Det som skiljer de agrara materialen och de förvaltande, är den skillnad som finns i syftet med själva produktionen av dokumenten. De förvaltande dokumenten är agerande, i detta fall på en upplevd problematik kring vattenresursen som dessutom understryks av de direktiv myndigheterna fått från högre ort. Detta genom till exempel EU:s vattendirektiv, som ålägger unionens medlemsländer att långsiktigt säkra tillgången på dricksvatten (EUR-Lex 2017). De agrara materialen är där emot reagerande, eftersom de kommer som svar på de förvaltande myndigheternas ageranden.

Ur det förvaltande perspektivet är vattenskyddet ett ansvar som Örebro kommun och Havs- och vattenmyndigheten i deras roller som statens ombud på samhällsarenan måste arbeta för. Ansvaret för allmänna vattentjänster är kommunens skyldighet. Enligt lag måste kommuner kunna säkerställa medborgares tillgång till vatten (Havs- och Vattenmyndigheten 2019). Örebro kommuns ansvarsroll konstateras i inledningen till det tekniska underlaget genom följande citat:

Med ökande anspråk mot vatten som resurs, och med allt mer komplexa relationer mellan intressen och anspråk, blir den offentliga maktens roll som fördelare av rättigheter och skyldigheter allt viktigare. (Örebro kommun 2017, a)

De agrara aktörerna arbetar utifrån ett annat perspektiv. För dem är vatten likväl en viktig resurs, men så är även brukandet av mark och skog. Synsättet redovisas bland annat i det förslag som LRF presenterat som en processguide för vattenskyddsområden, med följande syfte:

Trestegsmodellen (3SM) är LRF:s förslag på ett förbättrat arbetssätt som syftar till att ge ett långsiktigt skydd för dricksvatten samtidigt som det löser de intressekonflikter som uppstår på ett rimligt och kostnadseffektivt sätt. (LRF 2014)

Detta synsätt delas av de lokala aktörer som kommit till tals i de artiklar som också använts som empiriskt underlag.

Vattenskyddsområdet kring Svartån som Örebro kommun vill instifta omfattar enligt förslaget från 2017 arealer på cirka 1300 kvadratkilometer (Örebro kommun 2017, a, s.12). Det berörda områden innefattar avrinnings- och tillringsområden för ån. Det finns i det tekniska underlaget ingen beräkning på hur många lantbrukare som berörs av vattenskyddet, men områdets totala markanvändning utgörs till 77 procent av skog eller odlad åker (ibid). Enligt berörda markägare som uttalat sig kan upp emot 15 000 hektar åkermark i området påverkas av skyddets föreskrifter (ALT 2017). Dessa föreskrifter utgörs i det aktuella förslaget från Örebro kommun av så väl restriktioner för betande kalvar i strandzon som av begränsningar i användandet av växtskyddsmedel (Örebro kommun 2017, b). Även begränsningar i uppställning av maskiner, reglering av plöjrikning i anslutning till ån samt upplag av till exempel vägsalter. Föreskrifterna reglerar också brukande och upplag av petroleumprodukter samt växtnäring (ibid). Under 2017 kommenterade den berörda lantbrukaren Håkan Wahlstedt processen i SVT:

Vi är många som blir drabbade av detta. Vi vill givetvis vara med och skydda vattnet och har varit med i arbetet och kommit med många idéer. Nu har ju kommunen tagit fram ett förslag som har blivit något slags kompromiss. (ATL 2017)

Processen kring vattenskyddsområdet kring Svartån har pågått sedan tidigt 2000-tal, det vill säga i närmare 20 år. Under 2017 lämnades förslaget in till Örebro Länsstyrelse för remisshantering och samråd. I Länsstyrelsens remissvar påpekades att många av förslagen till föreskrifter i det inlämnade förslaget gjorde avsteg från Naturvårdsverkets handledande material, som var gällande vid tillfället (Länsstyrelsen Örebro län 2018). Länsstyrelsen ansåg inte att dessa avsteg tillräckligt motiverade för att kunna anse förslaget som en fullgod ansökan om vattenskyddsområde. En komplettering begärdes inkomma inom ett år, om ansökan skulle kunna behandlas utan ytterligare samråd. Om inte detta skedde, skulle ett nytt samråd behöva genomföras innan en officiell ansökan om vattenskyddsområde (ibid). En sådan komplettering har inte gjorts i skrivande stund, varvid processen fortgår på kommunalt plan.

5.1 Vad är egentligen problemet?

I detta avsnitt kommer de problempresentationer som framkommit under bearbetning av materialen att presenteras. Grunden i att identifiera

dessa är att se på uttalade problem och lösningar, för att upptäcka hur aktörerna i denna process har formulerat problemen (Bacchi 2009). Den fråga som har använts vid analysen är: *Vilka problem identifieras?*

5.1.1 Förvaltningens problematiseringar

En problemrepresentation som redan formulerats genom den Europiska unionens vattenskyddsdirektiv och Sveriges implementeringar, kan återfinnas i behovet av skyddet i sig. I Miljöbalken (1998, kap 7, 1§) konstateras att *'Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt'*. Lagen är en lösning, för att nationellt säkerställa långsiktigt brukbara vattentäkter. Den konstaterar implicit att vattenresursen är hotad eftersom behovet av skydd finns, vilket blir den grundläggande problemframställningen. Representationen delas på lokal nivå, vilket kan uttolkas genom nedanstående stycke från det tekniska underlaget (Örebro kommun 2017, a) i processen kring Svartån:

Vattenskydd enligt miljöbalken syftar ytterst till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl. Vattenförekomster och vattentäkter måste därför skyddas mot såväl nutida som framtida risker. (Örebro kommun 2017, a)

Citatets två första meningar återfinns i Miljöbalkens första kapitel (1998, 1§) och definierar uppå vilka värderingar brukandet av naturen ska bygga på. I sin argumentation utgår texten från en den så kallade 'insikten' om hur naturen bör hanteras och vad som berättigar ett brukande av den. Kommunen använder det ovanstående citatet som inledning i sitt tekniska underlag för vattenskyddsområdet, det material vars syfte kommunen definierar som:

Denna tekniska beskrivning är en sammanställning och analys av relevant information som ett underlag för beslut till vattenskyddsområde och föreskrifter. (Örebro kommun 2017, a)

Baserat på det tekniska underlaget föreslås och motiveras de föreskrifter som kommunen anser nödvändiga. I dessa föreskrifter föreslås regleringar i brukandet och den övriga verksamheten så som det utförs idag. Ett exempel är det förslag på föreskrift som förbjuder *"plöjning tvärs vattendragets riktning enda ut till släntkant"* (Örebro kommun 2017, a, s.5). Föreskrifterna visar på ett upplevt behov av förändrade

brukandemetoder. En tolkning utifrån detta är att kommunen inte anser att det nuvarande brukandet går i linje med de värderingar kommunen i inledningen definierat.

I nästa led kan tolkningen göras att ägande- och genom det brukanderätt upplevs som en risk av de förvaltande aktörerna, på nationell så väl som lokal nivå. I Havs- och Vattenmyndighetens (2019) handledande dokument redogör de för rätten att inskränka i enskild persons rätt att förfoga över fastigheter inom vattenskyddsområden. De hänvisar till Miljöbalken (1998, kap 7, 25§) i den mening att den enskildas rätt att förfoga över de egna fastigheterna inte kan prioriteras över vad som krävs för att säkerställa skyddsintresset:

För ett vattenskyddsområde ska länsstyrelsen eller kommunen meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. (Miljöbalken 1998, kap 7 22§)

Miljöbalken pekar här ut en problematik med markägarens fullständiga brukanderätt, när denna rätt kan komma att underminera det offentliga behov av tillgång till resursen. Om kommuner eller länsstyrelser att den brukandemetod som markägaren använder är en risk för vattenresursen, ger Miljöbalken (1998, kap 7 22§) myndigheterna rätten att förfoga över markägarens fastighet. I förlängningen skulle det även utifrån detta perspektiv kunna tolkas som att förvaltningen ser äganderätten, eftersom det innefattar rätten att bruka marken, som ett implicit hot mot vattenresurser. Hade äganderätten inte varit ett hot, hade förvaltningen inte funnit ett behov av att inskränka denna. Problemframställning delas med den lokala förvaltningen, vilket går att se i de föreskrifter som föreslås införas inom VSO Svartån (Örebro kommun 2017, b). Kommunen beskriver föreskrifternas syfte som:

Vattenskyddsföreskrifter är ett styrmedel för att reglera verksamheter och markanvändning inom ett vattenskyddsområde. (Örebro kommun 2017, a, s.42)

I fallet med vattenskyddsområdet kring Svartån påverkar sju av åtta föreslagna föreskrifter lantbrukarnas nuvarande verksamheter, vilket i praktiken är ett inskränkande i markägarnas brukanderätt. De mest framträdande föreskrifterna är de som berör bekämpningsmedel, växt-näringsämnen och djurhållning. Det hindrar dock inte att de föreskrifter som inte direkt berör lantbrukarnas verksamhet, trots det kommer att påverka dem. Hantering av avfall och avloppsvatten är en sådan, där föreskriften inte kan anses vara direkt riktade mot lantbrukares verk-

samheter men där effekten i slutändan kommer att drabba dem. Ett exempel är den rening som ska ske för dagvatten vid hårdgjorda ytor, vilka kan finnas vid gårdscentran.

Miljöbalken (1998, kap 7, 22 §) anger att om särskilda skäl anses giltiga, ska den grad av inskränkning som sker i äganderätten kunna variera utifrån lokala behov. Detta utgör dock inte en förändring i problemframställningen, eftersom tolkningen att brukande och därigenom äganderätten kan vara ett hot mot resursen fortfarande går att göra. Skillnaden blir i vilken utsträckning detta görs.

5.1.2 Det agraras problematiseringar

Vatten är nödvändigt för allt liv. Vi är alla överens om att vatten behöver skyddas. Samtidigt är också produktion av livsmedel och energi av grundläggande betydelse. Produktion av livsmedel och energi kan innebära påverkan på vattnet och därmed hamna i konflikt med dricksvattenproduktionen. Alla verksamheterna är dock berättigade och nödvändiga ur ett samhällsperspektiv. (LRF 2014)

Ovanstående citat inleder LRF:s trestegsmodell för en trygg dricksvattenförsörjning. Det är ett dokument framtaget som en modell för hur organisationen anser att processen kring dricksvatten ska skötas och utgör deras officiella hållning i frågan. Citatet sammanfattar i stor del den åsiktsbildning som har kunnat identifieras under denna genomgång, utifrån både ett lokalt och nationellt perspektiv.

När det kommer till det agraras problematiseringar kring vattenskyddsområden rör de till största del de inskränkningar som skyddet genererar i brukanderätten och de kostnader detta skulle innebära för lantbruket. Det anses också problematiskt att vattnet verkar prioriteras högre än andra resurser. Under en intervju med Närkes allehanda lyfter en lokal företrädare för LRF synen på VSO Svartån och hur denna anses sakna förståelse för lantbrukarnas situation:

Vi är lika angelägna som alla andra om en god tillgång på bra vatten, säger Oskar Nilsson. Vår näring är ju helt beroende av det. Men det förslag som nu ligger är inte anpassat till vår verklighet. Det skulle innebära stora ekonomiska skador för lantbruket. (Nerikes allehanda 2008)

Hur stora ekonomiska förluster införandet av vattenskyddsområdet skulle innebära i praktiken är inte fastställt av Örebro kommun, men enligt beräkningar som LRF gjorde under 2017 skulle dessa kunna gå upp till 500 miljoner kronor (ATL 2017). Dessa beräkningar hänvisas till avgifter vid tillsyn och tillståndssökningar, men även försämrade förutsättningar vid eventuell försäljning av berörd mark. Oron grundar

sig i de regleringar vattenskyddsföreskrifterna skulle kunna ge, vilket kommer sig av kommunens definition:

Grundregeln är att en verksamhet som berörs av vattenskyddsföreskrifterna i princip är förbjuden till dess att verksamhetsutövaren agerar enligt vad som villkoras. (Örebro kommun 2017, a, s.42)

Den agrara sfärens problemframställningar utgörs alltså av flera problematiseringar, som alla kopplar till påverkan skydden får hos den enskilda markägaren. De delar i huvudsak de förvaltande aktörernas syn på vatten som en viktig resurs i behov av aktiv hantering och är utifrån tolkningen i Trestegsmodellens (LRF 2014) förslag beredda att se vissa inskränkningar i brukanderätten även om de inte vill se inskränkning som en huvudregel.

5.2 Vilka antagandet lägger grunden för aktörernas diskurser?

I de två förgående kapitlen identifierades de förvaltande och agrara aktörernas problemrepresentationer. Detta avsnitt avser därför att fortsätta analysen genom att undersöka de antaganden som ligger till grund för de problematiseringar som aktörerna formulerar. Bacchi (2009, s.5) menar att detta möjliggör för analytikern att identifiera de premisser som ramar in problemrepresentationer. För att göra detta presenterar Bacchi (2009) en rad metoder, varav de två som kommer brukas här utgörs av identifieringen av dikotomier och nyckelkoncept. Bacchi (ibid) förklarar denna fråga som ett sökande efter underliggande kulturella värden som färgar diskursen, i linje med Foucaults (1973 se Bacchi 2009, s.5) begrepp episteme. Begreppet vill belysa den grund varpå sanning inom tidsperioden skapas. Verktuget blir viktigt i sökandet efter de grundläggande antaganden som formar en diskurs. Frågan som kommer att vägleda analysen är: *Vilka antaganden lägger grunden för aktörernas diskurser?*

5.2.1 Förvaltningens antaganden

Det episteme som förvaltningens motivering av föreskrifter bygger på, går att identifiera i hänvisningen till *”insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl”* (Örebro kommun 2017, a). Argumentationen styr tankarna till de natursyner som Helmfrid (2007) definierade i en rapport för Institutionen för stad och land vid Sveriges lantbruksuniversitet. I denna rapport beskriver författaren de

tre natursyner som hon anser utgör de olika ståndpunkter som finns kring människans rätt att bruka naturen. En av dessa beskriver naturen som '*Den sköra evighetsmaskinen*' (Helmfrid 2007). Tanken kring denna natursyn utgår från att naturen och våra samhällen måste kombineras om vi ska kunna fortsätta leva i samverkan:

Människan står nu i ett vägval mellan att såga av den gren hon sitter på, eller att axla rollen som naturens förvaltare. (Helmfrid 2007)

Det är också så jag tolkar vad de förvaltande aktörerna i praktiken menar i sina skrivningar om de insikter som ska vägleda handlande och motivera regleringar. I sin skrivelse menar de att aktörers rätt att bruka naturen, utgår från en skyldighet att göra detta "väl". Väl innebär i det här fallet att skydda vattenresursen, så att den är brukbar även för framtida generationer. Detta knyter an till den problemrepresentation som tidigare tolkats in, där vatten anses hotat eftersom det är i behov av skydd. Antagandet, som ligger till grund för denna tanke, är att skydd av resursen är det verktyg som kommer uppnå målet kring ett brukande utan utarmande effekter. Att skydd är den enda som uppnår detta kan anses vara ett antagande. Antagandet skapar dessutom en dikotomi mellan skyddande och brukande, där skydd blir den överstående parten i en hierarkisk organisering av aspekterna.

Skyddets placering ovan brukande i en hierarkisk dimension skapas genom användandet av nyckelkonceptet "hållbar utveckling", som används på så väl lokal som nationell nivå. I det tekniska underlaget för Svartån (Örebro kommun 2017, a) används följande skrivning som även återfinns i Miljöbalken (1998, kap 1, 1§); *Vattenskydd enligt miljöbalken syftar ytterst till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö*. Utrymmen ges här för tolkningen att "hållbar utveckling" inte kan uppnås utan att skydda vatten, vilket inte behöver vara sant men som bidrar till att göra skydd till dikotomins överordnade mål.

I det här fallet definieras hållbarhet utifrån försäkringen att framtida generationer ska ha en hälsosam och god miljö. Det går dock att förklara begreppet utifrån en rad andra definitioner, vilket är en av grundvalarna i definitionen av Bacchis (2009) teori kring nyckelkoncept. Nyckelkoncepten utgörs enligt Bacchi (ibid) av värdeladdade begrepp, där definitionen är bestridd eller betydelsen kan variera. Exempel som hon listar är hållbar utveckling, hälsa och frihet. Eftersom hållbar utveckling är ett nyckelkoncept, ger användningen av detta ytterligare grund för tolk-

ningen att skydd som bästa metod för långsiktig tillgång till dricksvatten baseras på ett antagande. Detta baserat på att hållbar utveckling som begrepp inte har en tydlig definition, som inte kan ifrågasättas.

Argumentationen för att ”hållbart brukande kräver en insikt om att naturen är skyddsvärd”, skulle kunna tolkas som en avsaknad av den insikten i tidigare förvaltning och brukande. I och med behovet att nu konstatera denna värdering, läggs betoningen på skydd för att det tidigare varit mindre prioriterat än brukande. De förvaltande aktörernas agerande visar i praktiken att de antar att den agrara sfären brukar naturen i enlighet med teorin kring *den uteslutna källan*. Hade de inte upplevt en skillnad i natursyn, utan ansett att de agrara aktörerna delat deras ”insikt” om skyldigheterna som kommer med brukande av naturen, hade de inte ansett att brukandet behövs regleras. De hade inte heller upplevt ett behov av att konstatera vilka värderingar som enligt dem ger fog att bruka naturen.

5.2.2 *Det agraras antaganden*

Det agraras natursyn står inte i direkt kontrast till det förvaltandes, men rör sig snarare i spektrumet mellan *'Den sköra evighetsmaskinen'* och *'Den uteslutna källan'* (Helmfrid 2007). Företrädare som Oskar Nilsson (Närkes allehanda 2008) likväl som den skriftliga Trestegsmodellen (LRF 2014) skriver klart och tydligt att de erkänner behovet av att säkerställa långsiktigt brukande av vattenresursen. De anser dock inte att skydd, åtminstone inte i den bemärkelse eller utsträckning som förvaltande aktörer gör, är nyckeln till att uppnå detta. Den agrara partens syn utgår från en tilltro till att brukande och skydd inte är parter i en dikotomi utan att dessa går att kombinera.

Den sköra evighetsmaskinen (Helmfrid 2007) innebär, i likhet med lantbrukarnas syn, en tilltro till att naturen går att bruka och att människor har en roll i förvaltandet av våra naturresurser. Det som gör tolkningen att även *den uteslutna källan* färgar det agraras natursyn är uttryck som antyder att produktion alltid är legitimerat. I skrivelsen *'alla verksamheterna är dock berättigade och nödvändiga ur ett samhällsperspektiv'* syftar Trestegsmodellen (LRF 2014) på att vatten, livsmedel och energi bör ha en likställd prioritering. Perspektivet motiveras med att de alla bidrar till samhället, utifrån tron om att vatten inte per se är en viktigare resurs än de andra två. Brukandet, produktionen och bidraget dessa ger är vad som värdesätts högst, även om behovet att skydda erkänns. Ställningstagandet och de övriga argumentationerna i

det agraras material utgår från resursperspektivet i enlighet med bilden i *den ousinliga källan*:

Vad vi ibland glömmer bort är att det vi kallar naturresurser blir resurser först genom människans kunskap. (Helmfrid 2007)

De agrara aktörerna erkänner inte en dikotomi mellan brukande och skyddande, men utifrån de empiriska materialen kan en upplevelse av att skydd prioriteras över brukande identifieras. Känslan i Oskar Nilssons (Närkes allehanda 2008) uttalanden om att förslaget som lagts inte är anpassat till lantbrukarnas "verklighet", visar på en tro om att brukande inte prioriteras. Det visar också på ett antagande om att förvaltningen inte förstår lantbrukarnas situation. Den agrara sfären uttrycker en misstro till de förvaltande aktörerna förståelse och kunskap kring vad som beskrivs som 'lantbrukarnas verklighet'. Detta knyter även an till frågan om prioriteringar mellan olika resurser. Tolkningen som görs utifrån de artiklar som berör Svartån är att lantbrukarna anser att förvaltningen inte tar deras åsikter eller kunskaper i beaktande. De utgår från antagandet att förvaltningens handlande riskerar den inhemska produktionen:

Lantbrukets ansvar för vattenskydd bör också bedömas i ett större perspektiv. Om detta ansvar medför krav som det svenska lantbruket inte kan uppnå finns en risk att produktionen flyttas till andra länder. I formuleringen av generationsmålen är regeringen tydlig med att de svenska miljömålen inte ska nås med hjälp av export av varken miljö- eller hälsoproblem till andra. (LRF 2014)

Den agrara aktörerna verkar anse att de förvaltande aktörerna inte delar deras natursyn, utan snarare rör sig i spektrumet mot *den gemensamma kroppen*. Främst baseras denna tolkning på förvaltningens prioritering av skydd, vilket de agrara aktörerna tolkas som en viss motvilja till modern produktion – i enlighet med natursynen. Inom *den gemensamma kroppen* ses människans koppling till naturen som fullständig, vilket innebär att den inte anser att människan har rätt att bruka naturen på det vis detta görs idag (Helmfrid 2007). Denna natursyn hänvisar istället till samverkan med naturen, mer likt det liv människan levde innan industrialiseringen och moderniseringen av naturresurshanteringen (ibid). I skyddet begränsas de moderna och industrialiserade delarna av brukandemetoderna, till förmån för "insikten om att naturen har ett skyddsvärde".

5.3 Vilket perspektiv lämnas oberört?

I det föregående kapitlet har vi identifierat aktörernas problemrepresentationer och de antaganden som utgör delar av grogrunden dessa kan ha sprungit ur. Denna sektion ämnar belysa de perspektiv som inte inkluderas i de formaterade problemrepresentationerna. Målet är enligt Bacchi (2009, s.12) att här definiera vad som inte problematiseras.

Ur en generell synpunkt kan de förvaltande och agrara aktörernas problematiseringar och tystnader i stor utsträckning passas ihop som puzzelbitar. De olika aktörerna kompletterar varandra utifrån problemrepresentationer. Det är också de olika aktörernas roller att just identifiera luckor i den andres problematiseringar. Ett av de fall där aktörernas problemrepresentationer kompletterar varandra är frågan kring huruvida brukande eller skyddande är vägen till en hållbar utveckling. Även om de agrara aktörerna erkänner att skydd i vissa fall är befogat, anser de att brukandet i stor utsträckning bör kunna fortsätta. De förvaltande aktörerna tycker å andra sidan att brukande i vissa fall är befogat, men att skydd bör prioriteras. Det intressanta blir att ifrågasätta vad som inte problematiseras i nästa led.

Ett sådant exempel är konsekvensanalyser. De agrara aktörerna upplever en problematik i att de förvaltande aktörerna inte har en förståelse för deras ”verklighet”. I en artikel i ATL (2017) beskrivs lantbrukaren Håkan Wahlstedt som kritisk till att förslaget kring VSO Svartån inte inkluderar en utförlig konsekvensanalys. Bristen på dessa analyser är också vad som beskrivs fattas i processerna, för att beslutsfattare ska kunna se även till markägarnas behov. De efterfrågar att kommuner och länsstyrelser i större utsträckning ska utvärdera de konsekvenser som föreskrifterna i vattenskyddsområden ger upphov till, särskilt gällande konsekvenser för brukandet.

Det finns ett lagstadgat krav på konsekvensanalyser vid regelgivning (Havs- och Vattenmyndigheten 2019) men kan kringgåas av länsstyrelser om de bedömer att det saknas skäl att genomföra en sådan utredning. För kommunernas del saknar de helt kravet på genomförd konsekvensanalys (ibid). Det betyder dock inte att kommunerna inte får lov att utifrån eget bevåg genomföra konsekvensanalyser som en del av underlaget för införandet av vattenskyddsområden. Utifrån den önskan som de agrara aktörerna ger att genomföra dessa, skulle avsaknaden av dem kunna tolkas som en tystnad från de förvaltande aktörerna. De förvaltande aktörerna beaktar helt enkelt inte de agrara aktörernas begäran, som grundar sig i en frustrerad upplevelse om att inte bli hörd. Även de

konsekvenser som skydds-perspektivet kan få utifrån ett större perspektiv anser de agrara aktörerna att förvaltningen bortser från, vilket tre-stegsmodellen lyfter (LRF 2014, s.5). Där tas framförallt risken av minskad inhemsk produktion och ökad import upp.

6 Diskussion och slutsats

Syftet med den här uppsatsen är att med hjälp av en diskursanalytisk metod identifiera och undersöka de underliggande antaganden som färgar problemrepresentationer i processer kring vattenskyddsområden. Analysen har på en lokal nivå utgått från Svartån i Örebro kommun. De lokala aktörerna har representerats av berörda markägare i området, huvudsakligen genom tidningsartiklar. Örebro kommun har representerats genom de tekniska underlag och föreskrifter de försett processen med. För att möjliggöra en vidare analys och för att undersöka diskursen även på en nationell nivå, har även material från Lantbrukarnas riksförbud samt Havs- och vattenmyndigheten analyserats. Frågeställningarna som används är; Vad identifierar parterna som ”problem”; Vilka antaganden utgör grunden för dessa representationer av problem? Målet har varit att nå en djupare förståelse för de förvaltande och agrara aktörernas samspel inom ramarna för vattenskyddsprocesser. Den diskursanalytiska metod som använts är Carol Bacchis (2009) *Analysing policy: What’s the problem represented to be?* Med hjälp av de frågor som analysmetoden innefattar har problemrepresentationerna benämnt ut, för att möjliggöra identifiering av de grundläggande antaganden som dessa grundar sig i.

De problemrepresentationer som har identifierats är av två slag, varav det ena är kopplad till grundproblemet kring vattenresursens tjänlighet i ett flergenerationsperspektiv. Dessa problemrepresentationer presenteras främst av de förvaltande aktörerna. Den andra typen av problemrepresentationer är de som uttrycker kritik mot själva processen kring skyddet av vatten. Dessa är främst kopplade till de agrara aktörerna. Vad som är utmärkande för aktörernas samspel, är att de agrara problematiseringarna i stor utsträckning är reaktioner på de problemformuleringar som presenteras av förvaltningen. Tolkningen av förvaltningens problemrepresentation är att de anser att vattenresurserna är hotade, och att de därmed ser behov av att implementera föreskrifter som reglerar brukande, eftersom de anser brukandeformerna vara en risk för vattenkvalitén. De agrara aktörerna problematiserar då inte hotet mot vattenresursen i sig, men de konsekvenser som regleringarna ger i brukandet. Detta utifrån antagandet att de agrara produkter som de förser samhället med bör prioriteras på samma nivå som vattnet.

Samspelet tyder på upplevelse av en dikotomi mellan brukande och skydd, där aktörerna är oeniga om vilken part inom dikotomin som är prioriterad. För förvaltningen verkar det finnas en upplevelse om att de

agrara aktörerna placerar brukande som den hierarkiskt överstående modellen. För det agrara verkar det som de upplever att förvaltningen anser att skydd är den prioriterade strategin. Antagandet som ligger till grund för detta är att den andra aktören inte har samma insyn eller förståelse för situationen som aktören själv upplever sig ha. Båda sidorna visar på antagandet att den andra aktören inte har fullgott perspektiv på god vattenförvaltning. Detta antagande är något som vidare har kommit att färga aktörernas argumentationer och representationer av problematiken kring vattenskydd.

Grunden till denna obalans i samspelet skulle kunna härledas till aktörernas olika natursyner. Om än aktörernas natursyn inte är vitt skilda åt, så delas de heller inte fullständigt. Utifrån Helmfrids (2007) natursynsteori skulle båda parter kunna tillhöra *den sköra evighetsmaskinen*, natursynen där brukande förutsätter att resurser inte förbrukas. Förvaltningens natursyn ligger närmare *den gemensamma kroppen*, natursynen som förknippas med synen att naturen och människan är förenad genom livsväven. Detta medan de agrara ligger närmare *den ousinliga källan*, den natursyn som anser naturen vara människans att göra vad den vill med. Detta innebär i praktiken att förvaltningen och de agrara aktörerna har mer gemensamt än inte, även om de kan anses befinna sig i olika delar av samma spektrum. Skillnaden ligger i att de agrara aktörerna har närmare till brukande, och förvaltningen till skydd, vilket närmare berörts i kapitel 5.2. Det är utifrån denna analys inte konstigt att de förvaltande aktörerna inte anser brukanderätten vara obestridd, eftersom natursynen *den gemensamma kroppen* inte ser brukande som en självklar rätt. Detta betyder inte att förvaltningen anser att de agrara aktörerna gör fel, utan att den värdegrund som går att uttyda i det empiriska materialet visar på en viss skillnad mellan aktörerna. Skillnaden är inte radikal, eller oöverbryggbar, så länge man väljer att se den.

Under teorikapitlet gavs bakgrunden till diskursanalysen, där reproduktionen av kunskap och sanningar kommenterades på följande vis:

Kunskap föder auktoritet, vilket ger privilegiet att definiera sanningar. Därmed görs kopplingen mellan diskurs och makt, eftersom det är upp till auktoriteten att avgöra vilken kunskap som "sanningar" ska baseras på. (Bacchi 2009)

Inom de olika aktörernas sfärer skiljer sig sanningarna åt, som får lov att definiera de olika diskurserna. De varierade positionerna i spektrumet av natursyner färgar deras problemrepresentationer. Inom aktörernas egna diskurser, ger de sig själva makten att formulera sanningar till synes utan att reflektera över hur detta faktiskt går till. Bacchi (2009)

skriver: *att kalla något för en diskurs, ifrågasätter dess status som sanning*. Min reflektion efter att ha genomfört denna analys är att aktörerna skulle kunna vinna på att se sin bild av vattenskyddsprocesser som diskurser. Att göra det, hade kunnat ge dem ett vidare perspektiv på vad det är som influerar synen på förvaltning och brukande av den naturresurs som vatten är, och därmed påverka aktörernas bild av varandra, i riktning mot större förståelse.

Referenslista

- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?*. 1. Uppl. Australien: Pearsons
- Bergström, G. & Boréus, K. (red.) (2012). *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur
- EUR-Lex (2017). *God vattenkvalitet i Europa (EU:s vattendirektiv)*. Tillgänglig: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=LEGIS-SUM%3A128002b> [2020-05-17]
- Hallgren, L (2003). *I djupet av ett vattendrag*. Diss. Uppsala: Sveriges Lantbruksuniversitet
- Havs- och Vattenmyndigheten (2020). *Remiss om ny vägledning för inrättande och förvaltning av vattenskyddsområden*. Tillgänglig: <https://www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/vart-uppdrag/remisser-fran-hav/remisser/2019-10-08-remiss-om-ny-vagledning-for-inrattande-och-forvaltning-av-vattenskyddsomraden.html> [2020-05-04]
- Havs- och Vattenmyndigheten (2019). *Vägledning om vattenskyddsområde*. Göteborg: Havs- och Vattenmyndigheten
- Helmfrid, H (2007). *Natursyn – tre svar på vad natur är*. Uppsala: Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land (Institutionens för stad och land Rapport, 2007:1) https://pub.epsilon.slu.se/9416/7/helmfrid_h_130207.pdf
- Lantbrukarnas Riksförbund (2019). *Berättelsen om LRF*. Tillgänglig: <https://www.lrf.se/om-lrf/mer-om-lrf/berattelsen-om-lrf/> [2020-05-20]
- Miljöbalken (1998). *SFS 1998:808, Miljöbalken*. Stockholm: Miljö och energidepartementet.
- Naturvårdsverket, (2020). *Upphävande av Naturvårdsverkets allmänna råd om vattenskyddsområden (till 7 kap. 21, 22 och 25 §§ miljöbalken)*. (NFS 2020:1) Tillgänglig: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Foreskrifter-allmanna-rad/NFS/2020/NFS-20201-Upphavande-av-allmanna-rad-om-vattenskyddsomraden-NFS-200316/>
- Rohlin, L. (2019). *Bioekonomi – problem eller lösning för den svenska skogen?* Sveriges Lantbruksuniversitet. Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling (kandidatuppsats).
- Skaring, F. (2011). *Vattenskyddsområden enligt miljöbalken*. Göteborgs Universitet. Programmet för jurist kandidatexamen. (Examensuppsats). Tillgänglig: https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/28700/1/gupea_2077_28700_1.pdf
- Teorell, J. och Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara*. 1:1. Uppl. Liber
- Örebro kommun (2017), a. *Tekniskt underlag vattenskyddsområde Svartån*. Programnämnden Samhällsbyggnad; Örebro
- Örebro kommun (2017), b. *Föreskrifter för vattenskyddsområde Svartån*. Programnämnden Samhällsbyggnad; Örebro
- Örebro kommun (2017), c. *Motiv till föreskrifter för vattenskyddsområde Svartån*. Programnämnden Samhällsbyggnad; Örebro