



En utvecklad vattenförvaltning

(dnr M2019/002246/Nm)

Länsstyrelsen i Jönköpings län yttrar sig över Vattenförvaltningsutredningens betänkande En utvecklad vattenförvaltning (SOU 2019:66).

INLEDNING

Utredningens förslag ger goda förutsättningar för ett förbättrat genomförande av vattenförvaltningen genom ett förstärkt nationellt perspektiv, förbättrad regional samordning och ökad lokalt deltagande. Vidare ges möjligheter till ökad förankring och acceptans samt en tydligare organisering av förvaltningen som förstås av samhället. Vi delar också utredningens bedömning att detta skapar goda möjligheter för ett bättre utnyttjande av befintliga resurser och leder till ett bättre genomförande av vattendirektivet. Den ökade politiska förankringen skapar ökad legitimitet för åtgärdsarbetet liksom ökade möjligheter till en sammanhållen ambition med tillhörande finansiering.

För att arbetet med vattenförvaltningen ska kunna bidra till ett långsiktigt hållbart nyttjande av våra vattenresurser är det som utredningen nämner centralt att skapa en helhet kring förvaltning av våra vatten där både kvalitet, nyttjande och hushållning hanteras. Det gör att frågor om grundvatten, dricksvatten, översvämning, torka och resursanvändning samordnas och beaktas i alla åtgärder. I sammanhanget är det därför nödvändigt med en ökad samordning med ett stort antal andra direktiv som påverkar vattenförvaltningen. Genom ett förstärkt ansvar för Havs- och vattenmyndigheten och SGU ökar förutsättningarna för att detta arbete kopplas tydligare till övrig förvaltning. Härigenom ökar möjligheterna för ett gemensamt samband i vårt arbete att skapa ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart nyttjande av våra resurser för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. I detta sammanhang måste vattenresursen som ekosystemtjänst förstärkas.

Den kanske största styrkan med förslaget är att de nationella och lokala perspektiven möts på den regionala nivån. På detta sätt stärkt koppling mellan planering och genomförande av åtgärder. Det möjliggör ett bättre och tydligare nyttjande av länsstyrelsernas regionala kompetens. Den kommunala kompetensen kring verksamhetsutövare och verksamhetens påverkan på vattenmiljöer kan tas tillvara. Möjligheterna att stärka medborgarperspektivet avseende förståelse och engagemang skapar möjligheter för oss att komma fram i det långsiktiga hållbarhetsarbetet.

Utredningens förslag bör också ses som en del i de nationella åtgärder som genomförs för att stärka vattenförvaltningen där tidigare beslutade ändringar bland annat i Miljöbalken och Vattenförvaltningsförordningen, Nationell plan för anpassning av vattenkraften (NAP) liksom att skapa möjligheter för bildandet av vattenkraftens miljöfond, är viktiga delar. Till detta ska också räknas gjorda resursförstärkningar till berörda myndigheter. Förutsättningarna för att efterleva gemenskapens regleringar på området ökar.

SYNPUNKTER PÅ BETÄNKANDETS FÖRSLAG

Länsstyrelsen har valt att huvudsakligen kommentera följande kapitel:

17.3 Indelning i åtgärdsområden

Vi tillstyrker att fokus på avrinningsområden ska öka, dock ser vi en risk med att begreppet avrinningsdistrikt kan leda till begreppsförvirring. Det kan vara bättre med det nuvarande begreppet vattendistrikt.

18.1 Inledningen

Vi saknar Länsstyrelsernas arbete med avrinningsområdesvis åtgärdsplanering i tidplanen som finns i inledningen. Vi ser en risk i att detta tidsmässigt inte kommer att gå ihop (se vidare synpunkt under 18.5 Förvaltningsplan). Det är viktigt att det blir tydligt hur de olika momenten jackar i varandra och vilka delar som är beroende av varandra.

18.2 Kartläggning och analys

Vi tillstyrker ansvarsfördelningen vad gäller vattenförekomster. Vi tillstyrker även (med vissa förbehåll) ansvarsfördelningen vad gäller kartläggning och analys inklusive att föreslå kraftig modifierade vatten och konstgjorda vatten. Vi anser att de delar av arbetet med kartläggning och analys och miljökvalitetsnormer som omfattar ekonomiska analyser, med fördel kan göras centralt. Kraftsamla denna kompetens på exempelvis Havs- och vattenmyndigheten eftersom den kompetensen idag inte finns på Länsstyrelserna. Vi anser att det är bra att man betonar vikten av mer nationella underlag och metodstöd och instämmer i att arbetet med kartläggning och analys måste blir mer effektivt. Det finns dock en farhåga att det inte är så enkelt. Mer fokus bör ligga på att se över befintliga analyser istället för att göra helt nytt varje cykel. Det bygger på att man inte ändrar bedömningsgrunder och föreskrifter varje cykel.

18.3 Beredning och beslut om MKN

Vi tillstyrker förslaget att Länsstyrelserna tar fram förslag på MKN, och att Havs- och vattenmyndigheten och SGU kvalitetssäkrar och en nationell nämnd beslutar. Detta förutsätter att vägledning och metodstöd finns på plats. Havs-

och vattenmyndigheten behöver bemannas, ha resurser samt kompetens och vilja.

Samma förbehåll som ovan att de delar av normsättningen som omfattar ekonomiska analys och samhällsekonomiska överväganden bör koncentreras till en aktör. Länsstyrelserna kan dock få ansvar för att ta fram lokalt underlag som kan behövas för detta.

18.4 Nationell handlingsplan för vattenförvaltningen

Vi tillstyrker förslaget att en nationell handlingsplan tas fram och beslutas av riksdagen. Inriktningsbeslut med politiska och ekonomiska avvägningar är mycket bra.

18.5 Förvaltningsplaner

Enligt förslaget ska både de operativa planerna och eventuella delåtgärdsprogram ingå i de förvaltningsplaner som tas fram och beslutas i december år 6. Vi vill här återigen lyfta frågan om tidplanen. Vi tolkar det som att de operativa planerna ska tas fram med utgångspunkt i de nationellt framtagna åtgärdsprogrammen för avrinningsdistrikten. Framtagandet ska ske i samverkan med kommuner och andra myndigheter. Länsstyrelsen ska bedöma samt vid behov ta fram delåtgärdsprogram som ska samrådas i sex månader. Av erfarenhet från annat arbete med åtgärdsprogram som tas fram i samverkan och som ska resultera i åtaganden från inblandade aktörer vet vi att detta är tidskrävande processer och det är inte sällan som de överenskomna åtagandena inte räcker för att uppnå målen. Det är därför tveksamt att detta ska hinna tas fram under perioden från det att ett förslag till åtgärdsprogram finns i september år fyra i tid till samråd om förvaltningsplaner hösten år fem.

18.6 Planering av åtgärder

Vi anser att det är bra att regeringen ska fatta beslut utifrån underlag i form av förslag till åtgärdsprogram för distrikten från Havs- och vattenmyndigheten och SGU. Det är mycket bra att åtgärdsmyndigheterna själva får komma med förslag på vad som krävs för att nå normerna.

18.8 Åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå

Vi instämmer i att åtgärdsplanering på avrinningsnivå är nödvändigt och tillstyrker förslaget som gör att detta nu får ett mer formaliserat genomförande. Vi vill betona att det behövs tydlig vägledning för hur operativa planer ska tas fram och vad de ska omfatta. Det är bra att arbetet ska ske i samverkan, och att inblandade aktörer har ett eget ansvar eftersom det kommer att ge en större acceptans.

18.8.4

Vi tillstyrker att Länsstyrelsen ska vara samordningsansvarig i arbetet med den avrinningsområdesvisa åtgärdsplaneringen. Det förutsätter dock tydlig vägledning kring de operativa planerna och delåtgärdsprogram.

Vi anser att länsstyrelserna själva kan lösa ansvaret för samordningen (alt 3 i utredningen). Detta är dock tids- och resurskrävande, varför vi tycker det är bra med resursförstärkning för åtgärdssamordning. Vi tror att det krävs minst en heltidstjänst per länsstyrelse.

18.9 Övervakningsprogram

Vi ser fördelar med att det bara är en ansvarig för övervakningsprogrammen, enligt förslag 2. Men oavsett vilket alternativ man väljer är det viktigt att den lokala och regionala kunskapen tas tillvara.

Vi tillstyrker förslaget att Länsstyrelserna ska ta fram förslag till program för operativ övervakning. Det finns dock en del frågetecken kring både genomförande och finansiering som måste lösas.

18.10 Samråd och samverkan

Vi anser att det är bra med lokala referensgrupper. I vissa fall kan huvudavrinningsområde dock vara för stort för att sådana grupper ska bli funktionella.

Vi anser att vattenråden bör vara förstahandsvalet när en referensgrupp ska tillsättas, eftersom det är viktigt att man nu tar tillvara det engagemang och den kunskap som byggts upp i många av vattenråden. Samtidigt är det också viktigt att man tydliggör ansvar, roller och förväntningar både på referensgrupp/vattenråd och Länsstyrelserna i detta arbete.

Om finansieringen till vattenråden försvinner och förs över till en referensgrupp tror vi att många av vattenråden kommer upphöra. Å andra sidan finns det inget större behov av att ha både ett vattenråd och lokal referensgrupp.

18.11 Vägledning

Vi kan inte nog betona hur viktigt det är att vägledning och föreskrifter måste finnas på plats i tid. Vi menar att vägledning och metodstöd behöver vara testade och kvalitetssäkrade innan de används i skarpt läge. En tidplan för detta måste tas fram och målgrupperna behöver involveras. Om nödvändig vägledning inte finns framtaget i tid, måste utgångspunkten vara att befintlig vägledning/föreskrift används eller att momentet inte genomförs. Förutom väglednings- och föreskriftsdokument behövs mer aktiv vägledning med möten, utbildning och metodstöd. En genomförandeplan för detta behöver tas fram och följas.

21 Förslag om organisation

Utredningens förslag ger lösningar på flera av de angelägna problem som idag negativt påverkar vattenförvaltningens genomförande. Vi välkomnar särskilt tydliggörandet av det lokala genomförandet som kräver en bättre förankring med bland annat stärkt deltagande från landets kommuner, särskilt i arbetet med planering av åtgärder. Vidare skapas möjligheter till att vattenförvaltningens genomförande integreras tydligare i det samlade kommunala genomförandet. Detta är också ett bra sätt att värna det demokratiperspektiv som måste genomsyra arbetet för en hållbar samhällsutveckling och de avvägningar som är nödvändiga för att möjliggöra en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling.

Det är klokt att formalisera det arbete länsstyrelserna redan gör idag när det gäller kunskapsunderlag och att länsstyrelserna får i uppdrag att samordna åtgärdsplaneringen. Vidare kommer vattenförvaltningsarbetet tydligare att integreras i länsstyrelsernas genomförande inom flera andra verksamhetsområden. På detta sätt skapas ökade möjligheter för att göra goda avvägningar mellan olika samhällsintressen. Länsstyrelsernas breda kompetens inom samhällsplanering, regional utveckling, landsbygdsfrågor mm kommer att på ett bättre sätt kunna tas tillvara. Att göra relevanta avvägningar mellan olika intressen är en av länsstyrelsernas huvuduppgifter och att göra det med ett regionalt perspektiv.

Länsstyrelserna har idag väl utvecklade former för att samverka med länens kommuner vilket skapar en lokal närhet. Det är tydligt att de fem vattendistrikten är för stora för att skapa ett lokalt deltagande och därmed förankring och acceptans. De lokala referensgrupperna/vattenråd som föreslås är ett steg i rätt riktning för att stärka lokal samverkan, liksom införandet av kommunstödjare. Att bejaka verksamhetsutövare och andra organisationers delaktighet i arbetet är en nödvändighet för att nå ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart nyttjande av våra resurser.

Förslagen om att stärka såväl riksdagens som regeringens roller ser vi kan bidra till en väsentligt mer tydlig och enhetlig bild av hur vi ska nå vattenförvaltningens mål, men också så att dessa sätts i sitt samband för det hållbara nyttjandet och en god samhällsutveckling. Förslaget om en nationell handlingsplan, regeringens åtgärdsprogram och därefter distriktsvisa förvaltningsplaner kommer att säkra tydligheten i arbetets genomförande både för verksamhetsutövare, ansvariga myndigheter och organisationer. Det skapar förutsättningar för en relevant resursallokering mellan såväl åtgärder som utförande organisationer på kommunal, regional och central nivå. Det är också självklart i den svenska statsförvaltningen att det är regeringen som styr myndigheterna.

Utredningen adresserar också frågor kring vad en organisationsförändring i sig kan medföra för konsekvenser. Till detta vill vi säga att effekten av att avsluta

de sedan länge pågående diskussionerna om vattenförvaltningens organisering som har påverkat arbetet under en lång tid inte heller ska underskattas. Det är uppenbart att frågan om att verksamheten är på ett, enligt den svenska förvaltningsmodellen, främmande sätt liksom otydligheten som idag råder mellan länsstyrelser, Vattenmyndigheter och centrala myndigheter med ansvar inom vattenförvaltningen och miljöarbetet i övrigt samt den konstitutionella tveksamheten kring vattendelegationernas beslutanderätt påverkar vårt genomförande. Nuvarande situation skapar onödiga positionering liksom bristande/otydlig tillämpning av lagstiftning då myndigheterna har olika uppfattning om regelverket.

Vi delar uppfattningen att organisationsförändringar ska göras med försiktighet och att det inledningsvis kan ha negativa effekter på effektiviteten. Utredningen nämner bland annat att det kan leda till att organisationsfrågan får allt för stort utrymme. Det bör dock noteras att frågan redan idag har ett alltför stort utrymme och menar vi, har en negativa påverkan på arbetets genomförande. Frågan har varit vid liv ända sedan utredningen inför bildandet av Havs- och vattenmyndigheten inte lämnade skarpa förslag i denna del, via miljömålsberedningens och miljömyndighetsutredningens betänkande. Detta får till följd att frågan hålls vid liv och diskuteras i flera sammanhang på bekostnad av genomförandet av vattenförvaltningen. Frågan måste nu få ett slut. Den föreslagna organisationen tror vi kommer att underlätta detta. Oron för att en organisationsförändring kommer att leda till att arbetet avstannar får inte utgöra ett skäl att undvika att fatta nödvändiga långsiktiga beslut. De ansvariga myndigheterna har ansvaret för att omsätta ett eventuellt beslut om förändrad nationell organisation på ett sådant sätt att effektiviteten endast kortsiktigt påverkas. Vår bedömning är att det finns goda förutsättningar för att berörda myndigheter kommer att samverka på ett bra sätt kring frågan.

Kapitel 22 Förslag om finansiering

För att få effekt av finansieringsinsatser är det viktigt med ett helhetsperspektiv som säkerställer att resursallokeringen kan optimeras. Förutsättningarna för detta skapas genom starkare koppling mellan nationella ambitioner uttryckta i den nationella handlingsplanen och efterföljande åtgärdsprogram. Idag brister systemet då åtgärdsprogrammen beslutas utan finansiering liksom att det brister i möjligheterna för politiken att i rätt sammanhang prioritera resurser för verksamheten.

Huvudregeln är att medel för myndigheternas arbete bör fördelas till förvaltningsanslagen. När det gäller länsstyrelserna så avviker detta redan till stora delar och det finns i flera fall goda skäl för detta. Även i detta fall kan det vara befogat att avvika från denna modell och istället låta länsstyrelserna förfoga över aktuella sakanslag via dispositionsrätter. Det gör att medlen kan allokteras mellan länsstyrelserna utifrån vattenförvaltningens behov över tid. Länsstyrelserna arbetar idag med olika fördelningsnycklar för att hantera olika

typer av sakanslag på detta sätt. Det behöver finnas en koppling till länens respektive regionala förutsättningar, som inte givet tas om hand vad gäller fördelningen av förvaltningsanslag.

Vidare är det värt att notera att sakanslagen genom villkor och myndighetsbeslut öppnats upp mer och mer för att användas för myndigheternas eget arbete utifrån regeringens prioritering. Sakanslagen är således inte bara regeringens verktyg för åtgärder utan också ett verktyg för att inom ramen för en politisk satsning säkerställa att myndigheterna också har medel för eget arbete.

Samtidigt bör också den förvaltningspolitiska ambitionen om en ökad tillit i regeringens styrning av myndigheterna, där en av åtgärderna är att minska regeringens detaljstyrning av myndigheterna, exempelvis genom regleringsbrevens utformning, beaktas. Målet är att regeringen ska förlita sig på myndighetschefens förmåga att prioritera uppdragets genomförande utifrån politikens inriktning och tillgängliga resurser. Ur ett sådant perspektiv bör de aktuella resurserna istället fördelas till länsstyrelserna via förvaltningsanslaget. Det är inte lämpligt att medel avsedda för länsstyrelsernas arbete fördelas via andra myndigheters bidragsbeslut. Länsstyrelserna är självständiga myndigheter under regeringen och bör därför få styrning direkt av regeringen, och inte i form av bidragsbeslut fattade efter samråd. I detta sammanhang kan det vara lämpligt att länsstyrelsernas disposition av anslaget 1:11 ses över.

22.6 Utformning av vattenförvaltningsavgift bör utredas

Vi anser att förslaget att regeringen bör ge en myndighet eller en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en vattenförvaltningsavgift kan utformas är bra. En sådan avgift bör användas för att stimulera arbete med fysiska åtgärder som inte kan finansieras på annat sätt.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Helena Jonsson efter föredragning av Patrik Westerlund, ledningsstrateg. I den slutliga handläggningen har även länsrådet Johan Löwenadler Davidsson, Anna Langhelle, handläggare på vattenenheten, Bernhard Jaldemark, chef för vattenenheten samt Marie Åkerblad, beredskapshandläggare deltagit.

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.