



Länsstyrelsen
Norrbotten

1 (47)

YTTRANDE

Datum
2020-05-20

Diarienummer
1337-2020

Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet ”En utvecklad vattenförvaltning” – (SOU 2019:66) Er beteckning M2019/002246/Nm

Länsstyrelsen överlämnar här yttrande över betänkandet. Yttrandet är uppdelat i två delar. I den första delen (del 1) redovisar vi en sammanfattning över våra huvudsakliga synpunkter och övergripande kommentarer till betänkandet och utredningens förslag. I den andra delen (del 2) redovisar vi mer detaljerade synpunkter på enskilda kapitel av betänkandet.

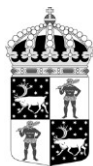
Länsstyrelsen *avstyrker* utredningens huvudförslag om en större organisationsförändring och föreslår istället att andra delar av betänkandet genomförs. Framförallt de som handlar om att skapa ett tydligare politiskt ansvarstagande för Sveriges vattenförvaltningsarbete och en ökad tydlighet kring roller och ansvar i författning. Med en ökad politisk styrning från riksdag och regering och fortsatt välriktade finansieringssatsningar och resursförstärkningar, framförallt till länsstyrelser och kommuner, anser Länsstyrelsen att förutsättningarna finns på plats för en förbättrad och mer effektiv vattenförvaltning inom ramarna för dagens system och organisation.

På så sätt möjliggörs att vattenmyndigheterna i respektive vattendistrikt ytterligare kan fokusera sitt arbete på samordningen av det regionala perspektivet i vattendistriktet, utan att en omorganisation tar tid, fokus och kraft från det viktiga arbete som måste utföras kontinuerligt för att Sverige ska klara av att uppnå kraven och leverera i enlighet med tidsplanen i EU:s ramdirektiv för vatten.

BESLUT

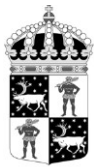
Beslut i ärendet har fattats av landshövding Björn O. Nilsson efter föredragning av vattenvårdsdirektör Johanna Söderasp. Ärendet har även föredragits vid Länsstyrelsens ärendeberedning. I beredningen av ärendet har enheterna vatten- och fiske, miljöanalys, rätts, miljöskydd, samt samhällsplanering- och kulturmiljö deltagit.

Länsstyrelsen tillämpar digitala underskrifter varför namnunderskrifter saknas i dokumentet.

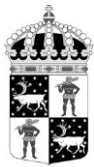


Innehåll

Sammanfattning av Länsstyrelsen Norrbottens synpunkter.....	4
Del 1: Övergripande synpunkter och huvudsaklig kritik.....	7
Synpunkter på utredningens problembeskrivning	7
Vattenförvaltning ur ett EU-perspektiv: avrinningsområden och decentraliserade beslut är utgångspunkten.....	7
Sveriges vattenförvaltning fungerar i huvudsak bra och behöver få fortsätta i nuvarande form	8
Utredningens problemanalys leder till fel åtgärdsförslag.....	10
Utredningen har inte fullt ut redovisat konsekvenserna av en stor omorganisation	16
En ny organisation måste vara så bra att förändringskostnaden motiveras.....	16
Samverkansformer måste byggas upp på nytt och nuvarande samordning försvinner	18
Ökat organisatoriskt avstånd och mer samordning i alla led	19
Ökad samverkan – ökade kostnader.....	21
Alternativ till omorganisation och avveckling av regionala vattenmyndigheter	21
Förslag som bör genomföras.....	22
Förtydliganden av ansvarsområden och uppföljning av leveranser behövs	24
Del 2: Synpunkter på enskilda kapitel och förslag.....	26
Kapitel 1 och 24 Författningsförslag och författningskommentarer	26
Kapitel 2 Uppdraget och hur det genomförts	27
Kapitel 3 Förvaltningen av vatten	27
Kapitel 4 Utredningar och annat utvecklingsarbete.....	27
Kapitel 5 Styrning	28
Kapitel 6 Vattendistrikt och avrinningsområden	29
Kapitel 7 Internationella avrinningsdistrikt.....	29
Kapitel 8 Organisation	30
Kapitel 9 Planeringsarbete.....	31
Kapitel 10 Åtgärdsarbete	32



Kapitel 12 Digital samverkan och digitala verktyg.....	33
Kapitel 13 Kostnader och finansiering	33
Kapitel 14 Exempel från andra länder	33
Kapitel 15 Samordning med andra direktiv	34
Kapitel 16 Utredarens iakttagelser och bedömningar.....	34
Kapitel 17 Förslag om syfte och områdesindelning.....	35
Kapitel 18 Förslag om planeringsarbetet.....	36
Kapitel 19 Förslag om åtgärdsarbetet	38
Kapitel 20 Förslag om rapporterings- och uppföljningsarbetet.....	39
Kapitel 21 Förslag om förändrad organisation.....	40
Kapitel 22 Förslag om finansiering	41
Kapitel 23 Samlad konsekvensbedömning.....	43
23.3.2 Förslag för att motverka eventuella negativa konsekvenser av den föreslagna organisationsförändringen.....	43
23.4.1 Nollalternativet – ingen förändring.....	45
23.6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen.....	46
Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter.....	47



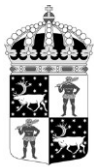
Sammanfattning av Länsstyrelsen Norrbottens synpunkter

Länsstyrelsen Norrbotten anser att Vattenförvaltningsutredningens förslag att avskaffa vattenmyndigheterna och fördela ut ansvaret för vattenförvaltningsarbetet på en mängd olika aktörer i samhället kommer att innebära sämre förutsättningar för ett samordnat och sammanhållet arbete, avsevärda effektivitets- och kompetensförluster, ett mycket stort behov av ökade samordnings- och samverkansinsatser från alla aktörer och betydligt högre kostnader än idag. Enligt vår uppfattning har utredningen inte heller kunnat redovisa hur de fördelar som förslaget har överväger de omfattande nackdelar och ökade kostnader som kommer att uppstå för vattenförvaltningsarbetet under lång tid framöver om en stor omorganisation genomförs.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning av att det i flera avseenden behövs förstärkningar och förtydliganden av vattenförvaltningen, men vi anser inte att betänkanadets huvudförslag löser de identifierade problemen. Enligt vår bedömning hanteras dessa problem istället bäst genom att andra delar i betänkanadet genomförs, främst de som handlar om tydligare regleringar kring roller och ansvar, ett ökat politiskt ansvarstagande och en förstärkt finansiering av samordningen och åtgärdsarbetet. Sammantaget anser vi således att utredningens förslag om organisationsförändringar inte bör genomföras, men tillstyrker andra förslag som fokuserar på att faktiskt lösa de problem som utredningen identifierar. Vi förordar och föreslår även andra förslag till förbättringar i vattenförvaltningsarbetet i yttrandet.

Länsstyrelsen Norrbotten:

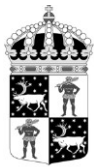
- *Avstyrker* utredningens huvudförslag om förändringar i organisationen och avskaffande av regionala vattenmyndigheter.
- *Avstyrker* utredningens förslag om inrättande av en nationell nämndmyndighet.
- *Tillstyrker* utredningens förslag om att regeringen och riksdagen bör ges en tydligare roll och ett tydligt ansvar för vattenförvaltningsarbetets inriktning och finansiering. Däremot *avstyrker* Länsstyrelsen en förändring som innebär att beslut om åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer fattas av olika instanser och i olika processer, eftersom besluten är nära sammankopplade och behöver fattas i ett sammanhang.
- *Tillstyrker* utredningens förslag om att en ny mål- eller syftesbestämmelse för vattenförvaltningen bör införas i miljöbalken.
- *Tillstyrker* utredningens förslag om att olika myndigheters roller och ansvar inom vattenförvaltningen bör förtydligas i författning. *Förordar* samtidigt att finansieringen av åtgärdsarbetet fortsatt ses över och förstärks, inklusive fortsatta och väl riktade satsningar på identifierade vattenrelaterade miljöproblem.
- *Tillstyrker* utredningens förslag att Havs- och vattenmyndigheten och SGU bör ges tillräckliga resurser till sina roller som vägledande myndigheter på vattenförvaltningens område, så att väglednings- och föreskriftsarbetet kan prioriteras.



- *Förordar* att lagstiftningen kring genomförande och uppföljning av åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer bör förtydligas och förstärkas så att åtgärdsmyndigheter och kommuner får ett mer konkretiserat och tydligt ansvar för planering, genomförande, uppföljning och utvärdering av åtgärdsarbetet.
- *Tillstyrker* utredningens förslag om en utvecklad miljöövervakning anpassad till vattenförvaltningens behov. Det bör införas ett tydligare ansvar för att utarbeta och besluta om övervakningsprogram för vattendistriktet, och en tydligare reglering av kopplingen mellan dessa övervakningsprogram och den befintliga nationella, regionala och övriga övervakning som redan genomförs.
- *Tillstyrker* utredningens förslag om ett ökat fokus på förvaltningen av gränsöverskridande vatten i internationella vattendistrikt. *Förordar* samtidigt att det införs särskilda resurser för förvaltningen av internationella vattendistrikt och en särskild reglering om vilken vattenmyndighet som ansvarar för vattenförvaltningen inom den del av respektive distrikt som ligger på svenskt territorium. Länsstyrelsen Norrbotten *förordar* även att Gränsälvscommission kan ges en mer aktiv roll i förvaltningen av Torneälvens vattendistrikt.
- *Förordar* att kulturmiljöaspekterna uppmärksammas mer, där belysning behöver ske av hur kulturmiljöhänsynen samt behovet av kulturmiljöanpassningar kommer att hanteras i den framtida vattenförvaltningen och kommande prövningsprocesser. Det saknas i betänkandet helt bedömningar och avvägningar av förslaget konsekvenser för det allmänna intresset kulturmiljö samtidigt som frågan om resurser till det arbetet inte berörs alls.

Länsstyrelsen anser framförallt att utredningen lägger alltför stor tilltro till, och tyngd i, bedömningen att en ökad differentiering av ansvar och beslutsmandat för olika frågor i vattenförvaltningsarbetet kommer att leda till ett ökat ansvarstagande från alla aktörer, vilket i förlängningen skulle öka effektiviteten i arbetet och åtgärdstakten. Enligt Länsstyrelsens bedömning är det svårt att se varför detta skulle bli resultatet, tvärtom ser vi klara nackdelar med att omfördela och sprida ut roller och ansvar på fler och delvis nya aktörer. Utredningens förslag innebär inte minst i flera avseenden en centralisering av ett i grunden regionalt uppdrag. Länsstyrelsen anser att detta kolliderar med vattendirektivets grundprinciper och ger sämre förutsättningar för ett regionalt och lokalt perspektiv på och inflytande över förvaltningen av vattenresurserna i olika delar av landet. Förslaget att centralisera tycks även frånga vattenförvaltningens grundläggande tanke om en förvaltning baserad på vattnets väg istället för på befintliga administrativa gränser. En sådan förändring står också i konflikt med regeringens tydliga ambition om att arbeta för att hela Sverige ska leva och att öka den statliga närvaron i hela landet, vilken Länsstyrelsen Norrbotten betraktar som oerhört viktig.

Enligt Länsstyrelsens mening är det centralt att här lyfta fram att vattenförvaltningsarbetet är ett långsiktigt arbete som syftar till att skapa hållbara vattenmiljöer och en hållbar vattenanvändning, där stegvisa framsteg mot bättre vatten tas för varje sexårig förvaltningscykel. En organisationsförändring av det slag som genomfördes i syfte att implementera vattendirektivet 2004 tar tid för att nå full effekt. Med hänsyn till arbetets omfattning och komplexitet är det enligt Länsstyrelsens mening helt naturligt att det krävs lång tid för att både etablera ett nytt arbetssätt och kunna bedöma behov av åtgärder och eventuella förändringar i vattenmiljön. Eftersom det har handlat om att införa en helt ny förvaltningsmodell över administrativa och geografiska

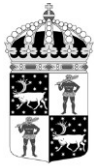


gränser och där många olika aktörer involveras, har det tagit tid att genom samverkan och dialog klargöra olika aktörers roller, ansvar och mandat, att bygga upp och organisera kunskapsunderlag och kompetens inom nya sakområden och att etablera en stabil grund för bedömning och beslut om vilka miljö kvalitetsnormer som ska gälla och vilka åtgärder som behövs för att nå dem. Därför är det naturligt att det är först nu, när arbetsmomenten inom vattenförvaltningen genomförs för tredje gången, som både arbetssätt och resultat av erfarenheter från tidigare förvaltningscykler börjar få genomslag. Mot den bakgrunden vore det enligt Länstyrelsens mening mycket olyckligt för vattenförvaltningsarbetet att i det här skedet, när vi passerat uppbyggnadsfasen av den nuvarande vattenförvaltningsorganisationen, satsa tid och resurser på ytterligare en omorganisation av svensk vattenförvaltning.

En effektiv och sammanhållen vattenförvaltning förutsätter en samlande, samordnande aktör som har både helhetsansvaret och mandat att fatta beslut i centrala frågor om arbetssätt och metoder, om vilka underlag som behövs, om vilka målen är för åtgärdsarbetet och bedöma vilka åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta för att säkerställa att målen nås, samtidigt som de olika vattendistriktens särdrag och förutsättningar värnas. Länstyrelsen vill särskilt framhålla att just vattenmyndigheternas karaktär av självständiga ”enfrågemyndigheter” men inom ramen för länsstyrelsernas organisation, har varit avgörande för vattenförvaltningens uppbyggnad och genomslag i Sverige, både nationellt och i vattendistriktet. Detta är en följd av att uppdraget innebär ett tvärsektorieellt ansvar för alla de frågor och sakområden som påverkar kvaliteten på vattenmiljön, fristående från andra uppdrag eller instruktioner, samtidigt som den regionala närvaron möjliggör att vattendistriktets förutsättningar och behov kan beaktas.

Mot bakgrund av alla de nya frågeställningar, åtgärdsbehov, målkonflikter, avsaknad av effektiva styrmedel och brister i åtgärds genomförandet som har tydliggjorts genom vattenmyndigheternas arbete sedan 2004, menar vi att det framgår att enbart den ”ordinarie” förvaltningsstruktur som utredningen förordar inte är tillräckligt effektiv och ändamålsenlig för att kunna hantera de komplexa utmaningar som en långsiktigt hållbar vattenförvaltning kräver. Vi hittar tyvärr inte något stöd i betänkandet för att det skulle bli annorlunda med de förändringar som där föreslås. Tvärtom förutsätter förslagen att alla berörda aktörer självmant tar ansvar för sin del av utmaningarna, utan att någon har ett tydligt helhetsansvar för samordningen inom vattendistriktet. Vi bedömer inte att det är en långsiktigt hållbar lösning för att lösa den typ av förvaltningsöverskridande, tvärsektorieella och komplexa frågor som vattenförvaltningen innehåller, vilken kräver samordning både över administrativa och geografiska gränser.

Med en ökad politisk styrning från riksdag och regering och välriktade finansieringssatsningar och resursförstärkningar, framförallt till länsstyrelser och kommuner anser Länstyrelsen att förutsättningarna finns på plats för en förbättrad och mer effektiv vattenförvaltning inom ramarna för dagens system och organisation. På så sätt möjliggörs att vattenmyndigheterna i respektive vattendistrikt ytterligare kan fokusera sitt arbete på samordningen av det regionala perspektivet i vattendistriktet, utan att en omorganisation tar tid, fokus och kraft från det viktiga arbete som måste utföras kontinuerligt för att Sverige ska klara av att uppnå kraven och leverera i enlighet med tidsplanen i EU:s ramdirektiv för vatten.



Del 1: Övergripande synpunkter och huvudsaklig kritik

I denna del av vårt remissvar redovisar vi våra övergripande synpunkter på utredningens analyser, resonemang och förslag mer utförligt. Synpunkterna i denna del utgår från en sammanvägd bedömning av utredningens analys av behovet av en förändring av vattenförvaltningens organisation. Syftet med avsnittet är alltså att ge en samlad bild av hur Länsstyrelsen ser på förslaget till organisationsförändring, och de främsta invändningar vi har mot detta förslag.

Inledningsvis är det viktigt att påpeka att Länsstyrelsen bedömer att betänkandets kartläggning av vattenförvaltningsarbetet i stort har goda möjligheter att ligga till grund för ett värdefullt utvecklings- och förbättringsarbete under de kommande åren, även om vi anser att utredningen har baserat sina slutsatser om behovet av en omfattande organisationsförändring på en oklar problembeskrivning och en alltför grund analys. Länsstyrelsen anser även att det finns en bristande transparens i utredningens redovisning av framförda synpunkter. Såsom påpekats i sammanfattningen ovan innehåller betänkandet även flera bra förslag som bör genomföras, trots de invändningar mot huvudförslaget som framförs nedan. Det finns ett stort engagemang för vattenfrågor i samhället och ett stort behov av att diskutera, informera och förklara vilka fördelar och värden som vattenförvaltningen bidrar med både för samhället och för en långsiktigt hållbar vattenmiljö.

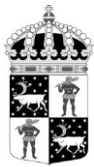
Synpunkter på utredningens problembeskrivning

Vattenförvaltning ur ett EU-perspektiv: avrinningsområden och decentraliserade beslut är utgångspunkten

Länsstyrelsen anser att den huvudsakliga problembild som beskrivs i betänkandet är oklar och att flera delar av den kritik som lyfts fram som motiv till förändringarna till stor del återspeglar en ovana vid eller oförståelse för de grundläggande krav som vattendirektivets förvaltningsmodell har inneburit. Vattenförvaltningen i Sverige grundas på vattendirektivets system för vattenförvaltning, vilken utgår från vattnets naturliga flöden och gränser som bas för de administrativa arrangemangen.

Ett av huvudsyftena med direktivet var att införa just en sådan ny förvaltningsmodell, där förvaltning och beslutsfattande inte ska ske med utgångspunkt från befintliga administrativa förvaltningsgränser utan från naturgeografiska förutsättningar och behov. Dessutom betonas i direktivet vikten av att beslut fattas så nära de platser där vattnet påverkas och används som möjligt, och i samverkan med alla berörda lokala och regionala aktörer. Detta var de främsta skälen till att vattendistrikt och distriktsvisa vattenmyndigheter infördes i Sverige i samband med införlivandet av direktivet 2004.¹

¹ Som regeringen betonade när vattenmyndigheterna utsågs skulle en lösning där en central myndighet fick uppdraget att samordna vattenförvaltningsarbetet, ”försvara det viktiga samarbetet mellan vattenmyndigheten och lokala och regionala intressenter”, se prop. 2003/04:57 s. 11.



Länsstyrelsen håller inte med om utredningens slutsats att ”dagens organisation är otydlig och bör istället följa ordinarie förvaltningsstruktur” (s. 461). Såsom regeringen betonade när vattendirektivet införlivades i Sverige är syftet med Sveriges vattenförvaltning, i enlighet med direktivets intentioner och krav, att följa vattnets väg och inte administrativa och geografiska gränser.²

Det framförs i utredningen att det är besvärligt och ovant att arbeta på detta sätt, tvärs över kommun- och länsgränser, men detta är trots allt en av de viktigaste förutsättningarna i vattendirektivet. Denna utgångspunkt för förvaltningen kan alltså inte överges utan att frånga grundprinciperna i direktivet. EU-kommissionen framhåller också särskilt vikten av en förvaltningsorganisation på distriktsnivå, och konstaterar i den senaste utvärderingen att alla medlemsstater nu har en sådan organisation på plats.³ Mot ovanstående bakgrund anser Länsstyrelsen att en omfattande omorganisation, avskaffande av vattenmyndigheterna och centralisering av stora delar av vattenförvaltningsarbetet till nationella myndigheter (Havs- och vattenmyndigheten, SGU och SMHI samt alla nationella sektorsmyndigheter) inte är i linje med vattenförvaltningens grundprinciper. Med utredningens förslag kommer alla beslut, all styrning och den huvudsakliga samordningen av arbetet att ske på nationell nivå, vilket kommer att försämra inflytandet för inte minst de nordliga länen. Förslaget innebär också en avsevärd koncentration av resurser till storstadsområden jämfört med idag. Detta rimmor illa med regeringens uttalade mål om att öka den statliga närvaron i hela landet. Länsstyrelsen anser att detta inte heller är förenligt med vare sig vattendirektivets grundtankar eller utredningens direktiv och slutsatser om nuvarande organisation, och ser en betydande risk för att det leder till ett ökat avstånd mellan nationella respektive regionala och lokala bedömningar och avvägningar.

Sveriges vattenförvaltning fungerar i huvudsak bra och behöver få fortsätta i nuvarande form

Utvärdering av arbetet hittills

Precis som utredningen konstaterar har Sverige idag en i allt väsentligt väl fungerande vattenförvaltning, och en stabil grund har byggts upp för det fortsatta arbetet, vilken bör tillvaratas och utvecklas vidare.⁴ Utredaren konstaterar bland annat att:

”Vår utvärdering visar att genom vattenförvaltningsarbetet har vattenfrågorna lyfts fram och ett strukturerat arbetssätt med åtgärdsprogram och årliga rapporteringar har skapats. Systematiken i vattenförvaltningsarbetet har varit värdefull för vattenvårdsarbetet. Flera aktörer har i vår utvärdering tagit upp att vattenförvaltningsarbetet har skapat engagemang och mötesplatser.⁵

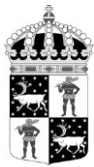
I EU-kommissionens senaste utvärdering får Sverige också i huvudsak godkänt för det arbete som har genomförts hittills. Där framförs det inte någon särskild kritik mot hur

² Prop. 2003/04:57 s. 8: ”En indelning av Sverige i vattendistrikt lägger grunden för ett ändamålsenligt och effektivt framtida vattenarbete. En struktur för vattenarbetet baserad på denna indelning är en vidareutveckling av miljöarbetet där miljöproblemen och naturens förhållanden får väga tyngre än befintliga administrativa gränser.”

³ [EU-kommissionens genomföranderapport till parlamentet och rådet](#), s. 3.

⁴ SOU 2019:66 s. 464.

⁵ SOU 2019:66 s. 463.



direktivet har införts i Sverige eller hur vårt förvaltningssystem eller vår organisation fungerar. En tydlig indikation på detta är också att EU-kommissionen valt att avsluta överträdelseärendet mot Sverige angående genomförandet av vattendirektivet. Till skillnad från flera andra EU-länder har Sverige alltså inte längre något pågående överträdelseärende gällande ramdirektivet för vatten.

Det bör också tilläggas att det vid olika tillfällen under de hittillsvarande förvaltningscyklerna har genomförts ett flertal allmänna samråd där alla berörda aktörer har fått tillfälle att lämna synpunkter på vattenförvaltningsarbetet. Där har det förts fram många synpunkter som handlar om kommunernas roll och ansvar i vattenförvaltningen, särskilt kopplat till genomförandet av åtgärder. Det har också i en mängd olika samråd lyfts frågor om svårigheter på grund av komplexiteten i arbetet, brister i underlag och analyser, bristande resurser och finansiering och svårigheter att genomdriva åtgärds genomförandet. Däremot har det inte framkommit att det huvudsakliga problemet inom vattenförvaltningen är själva organisationsformen med distriktsvisa vattenmyndigheter, eller att de problem som har identifierats skulle lösa sig om organisationen förändrades.

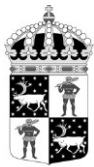
Länstyrelsen anser också att det i sammanhanget är viktigt att notera att vårt land omfattar över 20 procent av EU:s samlade vattenförekomster. Det är därför ett mycket stort och omfattande arbete att både statusklassa, bedöma påverkan och åtgärdsbehov och därefter besluta om miljö kvalitetsnormer för alla dessa vattenförekomster. Samtidigt har Sveriges vattenförvaltning knappast tillgång till en femtedel av EU:s resurser för vattenförvaltningsarbetet. I detta ljus, och med hänsyn till att vi i allt väsentligt ändå löser de uppgifter som följer av direktivet, får svensk vattenförvaltning betraktas som mycket effektiv.

Omfattande förändringar tar tid

Vattenförvaltning är ett komplext och långsiktigt arbete. Den organisation som skapades i syfte att implementera vattendirektivet 2004 utvecklas fortfarande. Detta konstateras även av utredningen, som lyfter fram att det ”tar tid för alla berörda myndigheter och kommuner att anpassa och förändra sitt eget arbetssätt till det nya arbetssätt som har införts genom vattenförvaltningen.”⁶ Vattenförvaltning enligt EU:s modell syftar dock till hållbara vattenmiljöer och en hållbar vattenanvändning på lång sikt, där stegvisa framsteg mot bättre vatten tas för varje sexårig förvaltningscykel i genomförandet. Med hänsyn till arbetets omfattning och komplexitet är det därför helt naturligt att det krävs lång tid för att både etablera ett nytt arbetssätt och kunna bedöma behov av åtgärder och eventuella förändringar i vattenmiljön. Eftersom det har handlat om att införa en helt ny förvaltningsmodell har det tagit tid att genom samverkan och dialog klargöra olika aktörers roller, ansvar och mandat, att bygga upp och organisera kunskapsunderlag och kompetens inom nya sakområden och att etablera en stabil grund för bedömning och beslut om vilka åtgärder som behövs.

Det är således naturligt att det är först nu, när arbetsmomenten inom vattenförvaltningen genomförs för tredje gången, som både arbetssätt och resultat av erfarenheter från tidigare förvaltningscykler börjar få större genomslag. Enligt Länstyrelsens bedömning

⁶ SOU 2019:66 s. 465.



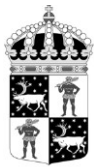
är det under den kommande förvaltningscykeln, i perioden 2021-2027, som vi kan förvänta oss att ett mer samlat och omfattande åtgärdsarbete för en bättre vattenmiljö kan börja ta fart. En förutsättning för det är dock att det inte sker några omfattande förändringar i den nuvarande organisationen och att uppbyggd kompetens och etablerade samverkansstrukturer behålls i huvudsak intakta. Därigenom kan resurserna fokuseras på ett förstärkt genomförande av åtgärdsarbetet och på att vidareutveckla samverkansformerna ytterligare.

Vattenförvaltningen är en ständigt lärande och utvecklande process, där kompetens och nya former för samverkan skapas och åtgärdsarbetet tillförs fler välriktade satsningar utifrån den kunskap om våra vatten och den kompetens som har byggts upp sedan arbetet startade. Vattenmyndigheternas samordnande uppdrag i vattendistriktet, tillsammans med den kompetens som länsstyrelsernas beredningssekretariat besitter om distriktets vatten, har varit grunden för den utvecklingen, vilket utredningen också konstaterar och betonar. Inte minst har rutiner och arbetsätt mellan vattenmyndigheterna och beredningssekretariaten byggts upp och förbättrats för varje cykel, samtidigt som samverkan mellan alla berörda myndigheter har byggts upp och etablerats, både nationellt och inom vattendistriktet.

De fem vattenmyndigheterna fungerar idag som en samlande kraft i vattenförvaltningsarbetet, med både en bred och djup kompetens inom en mängd olika sakområden. Resurserna till vattenmyndigheterna används idag effektivt då man samarbetar väldigt mycket mellan de olika kanslierna, samtidigt som distriktets olika förutsättningar och behov kan tas tillvara vid exempelvis nyrekryteringar. Varje kansli var för sig behöver därför inte ha all kompetens, utan resurser samordnas och används gemensamt för allas nytta. Även om grundläggande föreskrifter och vägledningar inte alltid funnits på plats har metoder och processer ändå utvecklats hela tiden för att säkerställa ett mer enhetligt arbetsätt i hela landet. Dessa metoder och processer har sedan förankrats med vägledande myndigheter för att kunna avspeglas ordentligt i kommande föreskrifter och vägledande material på nationell nivå.

Utredningens problemanalys leder till fel åtgärdsförslag

Länstyrelsen delar till viss del utredningens bedömning av viktiga förbättringar inom vattenförvaltningen (s. 461). Det är viktigt med en tydlig statlig strategisk styrning där riksdag och regering får tydligare roller och där styrsignaler, finansiering och uppföljning hänger ihop. Lokal och regional förankring, samverkan och delaktighet och det avrinningsområdesvisa arbetet behöver stärkas och det är viktigt att vattenförvaltningen har tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det behövs också mer fokus på och ökad finansiering av åtgärdsarbetet, en mer samordnad övervakning och ett förstärkt uppföljnings- och utvärderingsarbete, samtidigt som rapporteringen till EU behöver underlättas och det behövs förstärkt vägledning från nationella myndigheter. Alla dessa förändringar är viktiga för att åstadkomma en mer effektiv och ändamålsenlig vattenförvaltning, och har efterfrågats från vattenmyndigheterna och länsstyrelser under lång tid. En omorganisation av vattenförvaltningen löser dock tyvärr inte någon av dem, utan riskerar tvärtom att försvåra förutsättningarna att förvalta de förbättringar som utredningen föreslår i de här delarna.



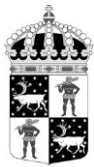
Som nämnts ovan anser Länsstyrelsen att utredningen inte har lyft fram tillräckligt starka och tydliga skäl till att den nuvarande organisationen bör förändras. I avsaknad av en tydlig, väl analyserad problembeskrivning framgår det inte vilka förbättringar i genomförandet av vattenarbetet som uppnås med just nedläggningen av vattenmyndigheterna, en utspädning av ansvaret för de olika arbetsmomenten och en centralisering av arbetsuppgifterna. Vi bedömer att betänkandet inte innehåller en ordentlig analys av hur sådana eventuella förbättringar skulle överväga de nackdelar som kommer att uppstå i form av försenat och försämrat genomförande av vattenförvaltningen och ökade kostnader under lång tid framöver. Länsstyrelsernas har ett generellt uppdrag att samordna den statliga förvaltningen regionalt och en vana att samverka med olika aktörer i samhället. Vattenmyndigheternas placering vid länsstyrelser i vattendistriktet medför därför unika förutsättningar att hantera det tvärssektoriella och breda uppdrag som vattenförvaltningen innebär. Detta försvåras avsevärt om den samordnande rollen i vattendistriktet istället flyttas till nationell nivå. Framförallt anser vi att utredningen inte belyser nollalternativet eller fördelarna med nuvarande organisation i tillräcklig utsträckning. Vi anser till exempel att utredningen inte har redogjort tillräckligt tydligt för vilka konsekvenser och fördelar det har haft för arbetet att vattenmyndigheterna är placerade inom länsstyrelseorganisationen, med det tvärssektoriella perspektiv som det medför och de möjligheter som därmed finns för att ha goda kontaktvägar till både kommuner, nationella myndigheter och andra aktörer i samhället.

Analysen av nollalternativet i utredningen tycks även förutsätta att vattenmyndigheterna inte arbetar med ständiga förbättringar och utveckling av vattenförvaltningsarbetet, trots att detta sker och har skett i mycket stor omfattning sedan vattenmyndigheternas bildades. Det saknas exempelvis en redovisning i betänkandet av den ständiga utvecklingsprocess som vattenförvaltningsarbetet innebär och som vattenmyndigheterna har ansvarat för att driva under de dryga femton år som arbetet hittills har pågått. Därmed bortser utredningen i sin beskrivning av nollalternativet från vad avsaknaden av en sådan utveckling kommer att innebära för det fortsatta vattenförvaltningsarbetet vid en organisationsförändring.

Det framgår även av utredningen att det finns aktörer som anser att kraven som vattenmyndigheterna ställer är orealistiska och svåra att uppnå. Detta är dock inte någon organisatorisk fråga, utan är egentligen kritik mot själva vattendirektivet och dess miljömål, inklusive de tolkningar av vad kraven innebär som EU-domstolen har gjort. Vattendirektivets krav på olika aktörer bör dock rimligtvis vara desamma oavsett vilken statlig myndighet som har huvudansvaret för vattenförvaltningens genomförande. Därför kommer inte en eventuell omorganisation att förändra detta.

Att aktörer upplever dagens vattenförvaltningssystem som krångligt och organisationen som otydlig förefaller vara två av de starkaste argumenten för en förändring, bland annat eftersom organisationen är ovanlig och inte följer ordinarie förvaltningsstruktur och traditionella administrativa gränser.⁷ Som har påpekats ovan är det dock en av själva grundpoängerna med vattenförvaltningen. Den grundförutsättningen lyftes också tidigt fram som en av de huvudsakliga utmaningarna med vattendirektivets införlivande

⁷ Se här särskilt betänkandets kapitel 16.



i Sverige.⁸ En nedläggning av dagens distriktsvisa vattenmyndigheter enbart av den anledningen förefaller därför orimlig, när det som behövs snarare är förtydliganden och bättre förklaringar till varför systemet ser ut som det gör, likväl som ett tydligare mandat för vattenmyndigheterna i exempelvis genomdrivandet av åtgärdsprogrammet.⁹ Det finns snarare en risk för att systemet framstår som ännu mer komplicerat vid en omorganisation, åtminstone under en längre övergångsperiod, om fler myndigheter än idag ska ha ansvar för olika frågor och uppgifter inom vattenförvaltningen och alla på nytt behöver hitta sina respektive roller och ansvar i samverkan.

Att avskaffa vattenmyndigheterna riskerar alltså enligt Länsstyrelsens uppfattning att bli en kostsam och tidskrävande åtgärd som kommer att leda till stora besvikelser för de kritiska röster som utredningen pratat med. Sverige måste trots allt följa den gemensamma EU-lagstiftningen på området. Orsaken till att vattenförvaltningen ibland kan upplevas som svår att greppa är att den omfattar komplexa naturvetenskapliga samband, hela samhällets påverkan på, och beroende av, vatten och emellanåt svåra avvägningar och målkonflikter som berör stora delar av samhället. En mer utspridd roll- och ansvarsfördelning med oklara gränsdragningar riskerar därmed att ytterligare försämra möjligheterna för många aktörer att få en överblick och förståelse för den samlade vattenförvaltningen än idag.

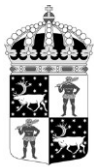
Svensk förvaltningsstruktur – bristande analys i betänkandet

Utredningen skriver att vattenförvaltningen idag inte genomförs enligt den svenska ordinarie förvaltningsstrukturen, som om denna struktur skulle vara enhetlig och vattenförvaltningen det enda undantaget. Länsstyrelsen ställer sig mycket tveksam till detta påstående. Förvaltningsstrukturen är nämligen långt ifrån enhetlig. Indelningskommittén (SOU 2018:10) hade i uppgift att lägga förslag på en enhetlig regional geografi för staten, men deras förslag har inte genomförts ännu. Bakgrunden till uppdraget var just bristen på enhetlig struktur. De statliga myndigheterna har skapat helt olika geografiska indelningar, oberoende av varandra. Det finns flera nationella myndigheter som har en mer eller mindre regionaliserad organisation, och det finns också gott om exempel på länsstyrelser med nationella eller ”metaregionala” uppgifter och uppdrag.

Länsstyrelserna har idag flera så kallade koncentrerade arbetsuppgifter. Här har vissa länsstyrelser fått uppgifter inom flera län. Exempel på koncentrerade frågor är fiske- och viltförvaltning, miljöprövningsdelegationer, bekämpning av penningtvätt och tillsyn av stiftelser. Länsstyrelserna har lång erfarenhet av att leda och samordna i tvärssektoriella frågor såväl som över regiongränserna. Länsstyrelserna som myndighetsgrupp har även en god lokal kännedom och hög grad av legitimitet hos befolkningen. Mot denna bakgrund ser Länsstyrelsen med oro på den allt ökande centraliseringen inom statsförvaltningen som detta förslag skulle bli en del av.

⁸ Se exempelvis SOU 2002:105 och SOU 2002:107.

⁹ Av de som intervjuades inom ramen för forskningsprogrammet a Systems Perspective on Environmental Quality Standards (SPEQS) som avslutades 2016, var det bland annat flera som lyfte fram behovet av ett tydligare mandat och sanktionsmöjligheter för vattenmyndigheterna för att genomdriva åtgärderna i åtgärdsprogrammet, se [Michanek et al., Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer, 2016, s. 84.](#)



Det finns också tveksamheter i beskrivningen av den svenska förvaltningsstrukturen, vilken verkar utgå från att det finns en tydlig hierarkisk ansvarsfördelning mellan nationella myndigheter och länsstyrelserna. Alla statliga förvaltningsmyndigheter, inklusive länsstyrelserna, är dock självständiga, sidoordnade varandra och lyder under regeringen.¹⁰ De främsta skillnaderna mellan nationella myndigheter och länsstyrelserna ligger istället i dels det geografiska ansvarsområdet, dels i att länsstyrelserna till skillnad från i stort sett alla nationella myndigheter har ett brett, tvärsektorielt uppdrag som omfattar nästan alla delar av samhället.

Det kan samtidigt konstateras att utredningen motiverar sitt förslag till ny organisation med att nationella myndigheter bör ansvara för frågor på nationell nivå, medan länsstyrelser ska ansvara för regionala frågor och kommunerna för lokala (s. 475). Förslagen följer dock inte alls den principen. Istället föreslår utredaren att den regionala distriktsindelningen ska behållas, men med de nationella myndigheterna SGU och Havs- och vattenmyndigheten som ansvariga för samråd och beslut om förvaltningsplaner och övervakningsprogram på distriktsnivå. Dessa nationella myndigheter ska också ansvara för vattenförekomstindelningen, vilket är beslut på lokal nivå. Åtgärdsprogrammen ska beslutas av regeringen, men huvudsakligen beredas av Havs- och vattenmyndigheten och SGU. Vidare föreslås en nationell nämndmyndighet bli beslutsfattare på lokal nivå, i frågor om miljö kvalitetsnormer för enskilda vattenförekomster och beslut om konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster. I den delen föreslår utredaren dessutom att de nationella myndigheterna (SGU och Havs- och vattenmyndigheten) ska både kvalitetsgranska det regionala och lokala underlaget och bereda förslagen till miljö kvalitetsnormer för den nationella nämnden.

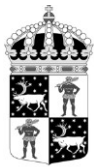
Sammanfattningsvis menar vi alltså att utredningens resonemang om principerna för den svenska förvaltningsstrukturen är tveksamma. Detta är problematiskt eftersom utredningen till stor del grundar sina förslag på dessa principiella resonemang. Utredningens förslag strider dessutom i flera delar mot den förvaltningsmodell som den säger sig utgå från. Det innebär att betänkandets förslag till organisationsförändring vare sig har stöd i en tydlig svensk förvaltningstradition eller följer de principer som utredningen själv anger som skäl för att göra just en sådan förändring.

Vikten av samband mellan olika beslut inom vattenförvaltningen

Länstyrelsen anser att det finns betydande nackdelar i utredningens förslag att fördela ut ansvaret för beslut om de centrala delarna av vattenförvaltningsarbetet på flera olika aktörer. Frågor och ställningstaganden om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram är intimt förknippade med varandra och behöver analyseras, utarbetas och utvärderas i ett sammanhang innan det är möjligt att fatta beslut om dem på ett sätt som blir sammanhängande och konsekvent och leder till att rätt vattenstatus uppnås på det mest kostnadseffektiva sättet i det kommande åtgärdsarbetet.

Det är viktigt att den aktör som beslutar om miljö kvalitetsnormer och utarbetar underlag och förslag till åtgärdsprogram även har möjlighet att styra arbetet med de underlag som behövs för att kunna fatta dessa beslut. Och detta underlag utgörs av hela kedjan av

¹⁰ Regeringsformen 12 kap 1 §.



information, data och bedömningar från vattenförekomstindelningen via påverkansanalys, riskbedömning, statusklassificering och åtgärdsanalys till förslag på fysiska åtgärder och bedömning av förutsättningarna för undantag för enskilda vattenförekomster. Bedömningen av om det finns förutsättningar för utpekande av konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster ingår också som en integrerad del av hela denna kedja av information och bedömningar.

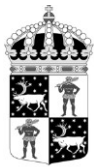
Eftersom ändringar i bedömningar och underlag i varje led av denna kedja kan påverka beslut och bedömningar i senare led, är det nödvändigt att det finns ett samlat, slutligt ansvar hos en aktör för hela underlaget och för att bedöma att helheten i arbetet säkerställs i besluten om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för respektive distrikt. Det är denna funktion som utgör kärnan i vattenmyndigheternas uppdrag – att säkerställa att hela kedjan av information och bedömningar hänger ihop och att ta det slutliga ansvaret för att de bedömningar, klassificeringar och avvägningar som har gjorts har tagits tillvara i de slutliga besluten.

Med utredningens förslag om att sprida ut ansvaret för de olika delarna av vattenförvaltningen på flera olika aktörer finns det enligt Länstyrelsens bedömning en klar risk för att det uppstår stora problem med skillnader och bristande överensstämmelser i informationsflöden, bedömningar, metodval, tillämpning av metoder och principer, avvägningar med mera i det löpande vattenförvaltningsarbetet. Redan idag finns det utmaningar med att få till stånd en sammanhängande kedja av information som har tagits fram på likvärdigt sätt med likvärdiga bedömningar och metoder för alla distrikt och vattenförekomster, trots att vattenmyndigheterna har ett långt drivet samarbete både mellan sig och med beredningssekretariaten i respektive distrikt. Enligt vår mening kommer det inte att bli lättare eller mer samordnat i en organisation där det överlämnas dels till varje länsstyrelse att i större utsträckning själv ansvara för sin del av arbetet, dels till flera nationella myndigheter att ansvara för olika delar av arbetet, samordningen och framtagandet av metoder och vägledningar, samtidigt som besluten så tydligt skiljs åt.

Betydelsen av bred förankring och regional och lokal representation i beslutsfattandet

Länstyrelsen vill särskilt peka på vikten av att beslutsfattandet i regionala och lokala frågor inom vattenförvaltningen inte förskjuts till en central myndighet. Som det framgår ovan är några av grundprinciperna i vattendirektivet att besluten ska fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt, att de ska anpassas till regionala och lokala förhållanden och att det krävs samarbete och samverkan med berörda lokala och regionala aktörer.¹¹ Mot den bakgrunden är det mycket olämpligt att flytta en väsentlig del av besluten och styrningen inom vattenförvaltningen till nationella aktörer på det sätt som föreslås i utredningen. Länstyrelsen bedömer att förutsättningarna för lokalt och regionalt perspektiv och inflytande i vattenförvaltningsarbetet kommer att försämrats avsevärt med de förslag till organisationsförändring som lämnas i betänkandet.

¹¹ Direktiv 2000/60/EG, preambel 13 och 14.



De nuvarande vattendelegationerna består av representanter från en mängd olika samhällsaktörer och branscher såsom universitet och andra myndigheter, verksamhetsutövare, bransch- och frivilligorganisationer och inte minst kommunerna. Deras sammansättning borgar för ett bidrag till beslutsfattandet från många olika kompetenser och perspektiv, och möjliggör en bred förankring i samhället för de beslut som ska fattas. Delegationernas sammansättning sker bland annat utifrån ett geografiskt perspektiv, där urvalet av ledamöter till stor del utgår från de utmaningar och frågeställningar som är mest aktuella i respektive distrikt, och utifrån att olika delar av distriktet ska finnas representerade i delegationen. Därigenom säkerställs att besluten fattas med utgångspunkt från ett lokalt och regionalt perspektiv, där beslutsfattarna har särskild kunskap om de frågor som är viktigast att hantera i respektive distrikt. Delegationernas kunskaper och erfarenheter omfattar också frågor rörande allt från vattenmiljö, teknik, näringsliv, statlig och kommunal planering och förvaltning, energiproduktion och areella näringar, till forskning och klimatanpassningsarbete.

Enligt Länstyrelsens uppfattning har vattendelegationen i sin nuvarande utformning haft en central roll i genomförandet av vattenförvaltningen i Bottenvikens vattendistrikt. Detta är en aspekt av det hittillsvarande vattenförvaltningsarbetet som utredningen inte har beskrivit. På grund av sin breda sammansättning, omfattande kunskaper och goda förankring i både olika sakfrågor och olika delar av vattendistriktet rent geografiskt, har delegationen haft mycket goda förutsättningar att fatta de beslut rörande vattenförvaltningen som har behövts under de senaste förvaltningscyklerna. Därtill har Bottenvikens vattendelegation en mycket bred referensgrupp, med representanter från en mängd olika myndigheter, kommuner, vattenråd, branscher och intresseorganisationer som träffas regelbundet två gånger per år genom Bottenvikens Vattenmyndighets försorg. Delegationens beslut i olika frågor har därför alltid föregåtts av initierade diskussioner och överväganden i en mängd olika frågeställningar och har hela tiden byggt på ett successivt och adaptivt beslutsfattande. Löpande beslut under förvaltningscyklerna om arbetssätt, metoder och inriktning på det fortsatta arbetet har lagt grunden för att delegationen slutligen ska kunna fatta beslut om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för distriktet i slutet av varje förvaltningscykel.

Med det förslag till centralisering av beslut om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplan och övervakningsprogram som utredningen föreslår kommer dessa förutsättningar att förändras avsevärt. Länstyrelsen kan inte utläsa från utredningen på vilket sätt den nämnd som föreslås för beslut om miljö kvalitetsnormer och konstgjorda/kraftigt modifierade vattenförekomster kommer att kunna få in aspekter både från olika samhällssektorer och intressen och från olika delar av de fem vattendistrikten inför beslut om miljö kvalitetsnormer. Särskilt ser vi med stor oro på hur de regionala och lokala perspektiven från de norra distrikten ska kunna säkerställas med en beslutsnämnd baserad i Göteborg. Nämnden kommer sannolikt att behöva sammanträda förhållandevis många gånger per år i och med den nya lagstiftning som förutsätter att beslut om miljö kvalitetsnormer ska kunna ses över och vid behov revideras löpande under pågående förvaltningscykel i samband med tillståndsprövningar och genomförandet av den nationella provningsplanen för vattenkraft. Vi ser en risk för att det kommer att innebära praktiska begränsningar för deltagande i nämnden för personer från andra delar av landet, vilket skulle vara olyckligt för tillvaratagandet av lokala och regionala perspektiv.



Vi ser också risker med att beslutsfattandet rörande miljö kvalitetsnormer enligt utredningens förslag kommer att begränsas till ett ganska litet antal personer, om nämnden ska bestå av ett bestämt antal ledamöter. I dagens organisation är det sammanlagt ett drygt femtiotal personer som ingår i de fem vattendelegationerna, vilket borgar för att besluten kan få en bred förankring och ger möjlighet att beakta de olika förutsättningar och perspektiv som är relevanta i respektive distrikt. Fördelen med en mindre krets av beslutsfattare som sammanträder oftare än idag är att de kan arbeta upp en erfarenhet och kontinuitet i arbetet som vissa ledamöter i dagens vattendelegationer kan uppleva att de saknar. Men enligt vår bedömning är det också möjligt att åtgärda detta inom ramen för dagens organisation, exempelvis genom att se till att de ledamöter som förordnas till delegationerna har möjlighet att sätta av mer tid för arbetet.

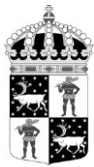
Som har påpekats ovan skulle det också vara mycket olyckligt att dela upp de olika besluten inom vattenförvaltningen på flera olika aktörer, på det sätt som föreslås i utredningen. Länstyrelsen ser en risk att det uppstår allt större glapp och en bristande överensstämmelse mellan olika beslut och avvägningar i vattenförvaltningsarbetet om inte någon beslutsfattare har ett övergripande ansvar för hela processen och ett sådant helhetsperspektiv som vattendelegationerna har idag.

Länstyrelsen föreslår istället att det införs beslutsfunktioner vid de nuvarande vattenmyndigheterna som både säkerställer stats- och förvaltningsrättsliga krav och gör att fördelarna med vattendelegationerna kan behållas. Enligt vår uppfattning bör det kunna ske på något av två sätt. Antingen kan det inrättas sådana nämndmyndigheter som utredningen föreslår vid varje länsstyrelse som idag är Vattenmyndighet, med mandat och ansvar att besluta om i princip samtliga frågor som vattendelegationerna beslutar om idag. Alternativt kan de nuvarande vattendelegationerna behållas, med landshövdingen vid respektive länsstyrelse som ordförande, men med en särskild ”jävsbestämmelse” som anger att i frågor som rör den egna länsstyrelsen ska beslutet antingen lyftas till regeringen eller helt enkelt hanteras av delegationen med någon annan som ordförande (exempelvis någon av de övriga ledamöterna).

Utredningen har inte fullt ut redovisat konsekvenserna av en stor omorganisation

En ny organisation måste vara så bra att förändringskostnaden motiveras

Länstyrelsen anser att utgångspunkten för förändringar av svensk vattenförvaltning måste vara att förändringen är bättre än dagens system och som således skapar de av vattendirektivet önskade resultaten i Sveriges vattenförekomster. Det nya alternativet måste dessutom vara så mycket bättre än befintlig organisation att det motiverar den kostnad i tid och pengar som förändringen medför. Detta är särskilt viktigt att tänka på inom vattenförvaltningsarbetet som bedrivs enligt en strikt tidplan – det finns fastställda tidpunkter för när miljömålen ska uppnås och åtgärder ska genomföras. Det finns också krav på hur själva processen ska gå till, när olika arbetsmoment ska genomföras och när bedömningar, beslut och resultat ska redovisas till EU-kommissionen. Vi menar att alla



förändringar som påverkar förutsättningarna att arbeta enligt denna tidplan och uppfylla dessa mål och krav behöver vara särskilt väl motiverade.

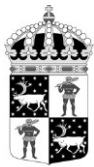
Omfattande omorganisationer tar alltid tid och resurser i anspråk. Dessutom leder de oundvikligen till att organisationen inte presterar under en tid som den gamla är upptagen med att avveckla sig och den nya med att starta upp och de medför alltid risk för kompetenstapp. Av dessa skäl behöver en omorganisation vara mycket tydligt motiverad. Vi kan inte se att utredningen har gjort någon sådan analys, eller att de underlag och resonemang som finns i utredningen visar det kommer att uppstå stora fördelar med en omorganisation på kort eller lång sikt. Det har inte heller gjorts någon ordentlig analys av vilka konsekvenser en omorganisation kommer att få för vattenförvaltningsarbetet under den kommande förvaltningscykeln.

Ett exempel på detta är att utredningen inte alls har adresserat frågan om vattenförvaltningens roll i arbetet med omprövning av vattenkraftsverksamheter för att förse dem med moderna miljövillkor. Vattenförvaltningen står inför sin kanske största utmaning hittills i och med den nationella planen för omprövning av vattenkraftsverksamheter som regeringen ska besluta om inom kort. En central del i genomförandet av den nationella planen kommer att vara vattenmyndigheternas förmåga att hantera frågor om översyn av miljökvalitetsnormer och utpekande av kraftigt modifierade vattenförekomster i de avrinningsområden som påverkas av vattenkraft. Förarbetet har redan dragits igång och tidplanen har inte några marginaler för att i detta läge organisera om de myndigheter som deltar i arbetet.

Länstyrelsen anser generellt att utredningens förslag lämnar en hel del frågetecken kring hur kompetensförsörjningen ska säkras om en omorganisation sker så skyndsamt som utredningen föreslår. Ska det ske en omorganisation – trots att det enligt vår uppfattning inte påvisats några fördelar som står i rimlig proportion till nackdelarna – måste det ske på betydligt längre sikt och med en mycket konkretare plan för att säkra en bra kompetensövergång. En mer realistisk tidplan för genomförande är därför snarare i början av den cykel som inleds 2028, förutsatt att noggranna planer arbetats fram i god tid under perioden innan. Förändringarna måste ske stegvis, samt med stöd av väl riktade resurssatsningar. Länstyrelsen anser även att beslut om eventuell omorganisering åtminstone bör invänta kommissionens beslut om direktivets framtid.

Mot denna bakgrund ser Länstyrelsen betydande risker för att kompetens, rutiner och metoder för genomförandet och de samverkansformer som har byggts upp går förlorade med en organisationsförändring och centralisering av vattenmyndigheternas nuvarande uppdrag. Enligt Länstyrelsens bedömning riskerar utredningens förslag till omorganisation bland annat att få följande konsekvenser:

- åtgärdsarbetet på myndigheter och kommuner stannar upp i avvaktan på eventuell ny inriktning av arbetet,
- kompetens som byggts upp under mer än 15 år inom vattenförvaltningen försvinner och måste byggas upp på nytt, och då utspridd på än fler aktörer än idag,
- den regionala dialogen stannar upp och det i direktivet grundläggande vattendistriktsperspektivet förloras,



- samordningsansvaret blir betydligt otydligare än idag, i motsats till utredningens ambition om en ökad tydlighet i organisationen,
- åtminstone en hel förvaltningscykel kommer behöva tas i anspråk för att hitta nya roller, ansvar och befogenheter för inblandade myndigheter och aktörer,
- befintliga samverkansformer på nationell och regional nivå upphör och behöver byggas upp på nytt.

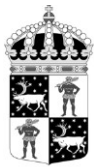
Sammantaget riskerar detta att leda till att Sverige inte kan leva upp till kraven i vattendirektivet och att vi får sämre förutsättningar att nå god vattenstatus och motverka försämringar av vattenmiljön, vilket i sin tur drabbar människors hälsa samt levnadsvillkoren för växter och djur i våra vatten. Detta drabbar också arbetet med att uppfylla de nationella miljökvalitetsmålen negativt. Inte minst får det konsekvenser på förutsättningarna för det fortsatta arbetet med att utarbeta och besluta om väl avvägda miljökvalitetsnormer och undantag för svenska vattenförekomster, och för det nu pågående och planerade arbetet med att peka ut konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster och anpassa kravnivån för sådana vatten, exempelvis inför kommande prövningar av vattenkraften. Konsekvenserna beskrivs samlat och mer utförligt i kommentarerna till kapitel 23 i del 2 av yttrandet nedan.

Samverkansformer måste byggas upp på nytt och nuvarande samordning försvinner

Det uppdrag som vattenmyndigheterna har är komplicerat och komplext och utvecklas ständigt i samma takt som ny kunskap byggs upp, vilket är kärnan i en adaptiv vattenförvaltningsmodell. Organisatoriska förändringar kommer inte att göra uppdraget enklare, snarare riskerar det att sänka farten i vattenförvaltningsarbetet avsevärt genom att befintliga samverkansformer förloras och måste byggas upp på nytt.

Vattenmyndigheterna har sedan tidigare framfört att Havs- och vattenmyndighetens vägledande roll istället behöver ges mer resurser så att Havs- och vattenmyndigheten, SGU och vattenmyndigheterna tillsammans kan samla landets myndigheter och kommuner i ett gemensamt arbete för god vattenstatus. Länsstyrelsens uppfattning är att samhällets engagemang och resurser de kommande åren än mer ska fokuseras på att i samverkan mellan berörda myndigheter genomföra åtgärdsprogrammet och systematiskt arbeta med att åtgärda den kritik EU tidigare har gett Sverige. Detta är kärnan i vattenmyndigheternas nuvarande uppdrag och resultatet kommer att synliggöras i samrådet kring den pågående revideringen av åtgärdsprogrammet inför kommande förvaltningscykel.

Utredningen lyfter i sammanhanget att ett avskaffande av vattenmyndigheterna innebär en risk för att värdefull kompetens går förlorad och att den regionala förankringen som finns i vattendistriktet minskar. Länsstyrelsen instämmer i detta och vill betona att risken är mycket stor. Mot bakgrund av den risken föreslår utredningen att Havs- och vattenmyndigheten måste utveckla nya former för samråd och samverkan tillsammans med de 21 länsstyrelserna. Det är svårt att se att en sådan ny uppbyggnad av samverkansformer är motiverad, då det arbetet redan har genomförts av vattenmyndigheterna under de första två förvaltningscyklerna av vattendirektivets genomförande. Det finns naturligtvis behov av och möjligheter att utveckla och förfinas denna samverkan ytterligare, men det framstår som betydligt effektivare att bygga



vidare på den struktur för samverkansarbetet som redan finns idag, istället för att ersätta den med helt nya samverkans- och samordningsformer.

Det förslag som utredaren lämnar för att motverka att viktig kompetens förloras vid ett avskaffande av vattenmyndigheterna är att Havs- och vattenmyndigheten och SGU inrättar regionala kontor under en övergångsperiod. Länsstyrelsen anser dock inte att detta är tillräckligt för att säkerställa att personal stannar inom uppdraget, särskilt inte i slutet av perioden inför själva överlämnandet. Detta är en risk som enligt Länsstyrelsen inte bör underskattas.

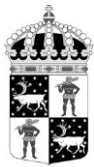
Det är Länsstyrelsens uppfattning att vattenmyndighetens tillhörighet på Länsstyrelsen ger en regional närvaro/förankring inom distriktet i de län och kommuner som ingår samt till sektorsintressen/branscher som är aktiva i regionen, och goda förutsättningar för en närhet till de frågor som är viktigast i distriktet. Det nuvarande förvaltningssystemet ger även stora praktiska fördelar i det dagliga samverkansarbetet. Länsstyrelserna omfattar många kompetensområden i form av bland annat miljö-, tillsyns- planerings- och utvecklingsfrågor. Den organisatoriska tillhörigheten möjliggör en bra och nära kontakt för medarbetarna på Vattenmyndighetens kansli med de länsstyrelsekollegor som både ska ge underlag till besluten och sedan genomföra många av de åtgärder som krävs. Medarbetare vid Vattenmyndigheten har därmed en förståelse för situationen och förutsättningarna vid övriga delar av Länsstyrelsen, och arbetar ständigt för att förbättra kommunikationen och samarbetet och minska risken för missförstånd och olikartade tolkningar och tillämpningar. För en central myndighet är det en betydligt större utmaning att samordna 21 länsstyrelser på motsvarande sätt. Idag hålls exempelvis månatliga distriktsmöten med beredningssekretariaten i Bottenvikens vattendistrikt, där aktuella frågor diskuteras, och ett omfattande samarbete mellan länsstyrelserna sker även i flera olika kompetensnätverk och miljöproblemsgupper, med vattenmyndigheterna som samordnande organ i enlighet med nuvarande uppdrag.

Till det länsstyrelseinterna samarbetet kommer den samverkan med de kommuner som finns i distrikten som, även om de är många i varje distrikt, är betydligt lättare att hantera på regional nivå än nationell. Den regionala samverkan bedrivs på flera plan. Idag genomför Bottenvikens Vattenmyndighet exempelvis ”kommunrundor” någon gång varje cykel, exempelvis för att informera om åtgärdsprogrammet eller i samband med att öppna samråd hålls. Vattenmyndigheterna i respektive distrikt har regelbundna kontakter och möten med vattenråd, referensgrupper och nätverk med kommunala politiker som skapats och utvärderas och utvecklar detta arbete ständigt, både nationellt och på distriktsnivå.

Om utredningens förslag genomförs i denna del riskerar således en stor del av de viktiga och välfungerande samverkansformer mellan nationella myndigheter och vattenmyndigheterna som hittills har byggts upp att gå förlorade och nya samverkansformer måste byggas upp på nytt, utan tydlig anledning.

Ökat organisatoriskt avstånd och mer samordning i alla led

Länsstyrelsen menar att det regionala perspektivet är mycket viktigt i vattenförvaltningsarbetet, inte minst för samverkan med regionala och lokala aktörer samt för kunskapen om de regionala förhållandena. En organisationsform som leder till



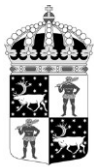
en ökad centralisering motverkar detta. Det finns också en avsevärd risk för att regionala perspektiv får mindre utrymme i ett system med väsentligt mycket starkare central nationell styrning.

Genom förslaget kommer alla länsstyrelser att få ansvara själva för samordning, samverkan och framtagande av underlag för hela vattenförvaltningsarbetet. Den samordning och vägledning kring metoder, underlag, föreskrifter och arbetssätt som behövs kommer att ske från Havs- och vattenmyndigheten i Göteborg (för ytvatten) och SGU i Uppsala (för grundvatten). SMHI kommer att ansvara för samordning av arbetet rörande vattenförekomstindelning. Med en sådan organisation kommer varje länsstyrelse att få en avsevärt ökad arbetsbörda både när det gäller samordning och samverkan med andra länsstyrelser när avrinningsområden korsar länsgränser, och när det gäller dialog och kontaktytor för tolkning och tillämpning av föreskrifter, vägledningar, arbetsmetoder m.m. i det dagliga arbetet. Att vatten rinner över läns- och kommungränser är inte något undantag utan regel, vilket innebär att samordnings- och samverkansbehovet inom vattenområdet är mycket stort. Att få till en avrinningsområdesvis planering såsom utredningen föreslår är dessutom en stor utmaning i norr där det är glest mellan kommuner och många kommuner har små kommunala resurser. I södra Sverige kanske det finns bättre förutsättningar i och med vattenvårdsförbund och andra redan etablerade samverkansformer, men det verkar inte vara dessa som är kärnaktörer i utredningens förslag.

Utredningen lyfter på ett flertal ställen att en förenkling av vattenförvaltningsarbetet är nödvändig och att fokus måste riktas om från administration till reellt åtgärdsarbete. Samtidigt föreslås åtgärder som går i motsatt riktning. Ett exempel är förslaget om att länsstyrelserna ska samordna arbetet med konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå i en s.k. operativ plan. Planen bygger på att alla myndigheter och kommuner identifierar vilka åtgärder man behöver genomföra och tillsammans hittar de kombinationer av åtgärder som är mest verkningsfulla (s. 535). Länsstyrelserna får samordningsansvaret men det regleras inte vem som ska ha huvudansvaret. Det föreslås också att ett särskilt samverkansforum med särskild personal skapas per avrinningsområde.

Detta är alltså en ny typ av plan som ska tillskapas för samtliga 119 avrinningsområden i Sverige i samverkan med alla berörda kommuner och berörda statliga myndigheter. Det är samtidigt oklart vilken rättslig status och innebörd dessa planer har, då de enligt utredningens förslag inte kommer att vara rättsligt bindande. Det är vidare oklart vilka åtgärder som ska ingå i planen, vem som berörs, vad som händer om man inte genomför planen och vilken koppling planerna egentligen har till åtgärdsprogrammet som tas fram på nationell nivå. Länsstyrelsen ser att det finns en risk för att arbetet inte blir tillräckligt behovsstyrt utifrån vad vattnet faktiskt kräver, då inte alla aktörer kommer att kunna analysera kostnadseffektivitet i ett avrinningsområdesperspektiv eller hur åtgärderna sammantaget leder till att miljökvalitetsnormerna kan följas.

Detta är ett exempel på förslag som leder till ökad administration utan tydligt krav på genomförande eller uppföljning. Detta går stick i stäv med de önskemål som ofta framförs av länsstyrelserna som vill fokusera på att åtgärder blir av i verkligheten. Att sammanställa 119 lokala planer till ett format som kommer att uppfylla EU:s



rapporteringskrav kommer också att bli svårt, eftersom arbetsätten kommer att variera stort över landet. Inga kostnader är heller beräknade för detta arbete i kostnadsanalysen.

Ökad samverkan – ökade kostnader

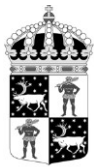
Utredningens förslag att fördela ut vattenmyndigheternas uppdrag på flera andra myndigheter innebär att omfattningen och behovet av samverkan mellan alla olika aktörer kommer att öka avsevärt för att åstadkomma den samordning som utredningen förutser och som vattenförvaltningsarbetet förutsätter. Detta kommer att kräva mycket mer resurser i alla led, och kommer alltså att innebära betydligt högre kostnader för själva förvaltningsarbetet än idag. Det kommer att krävas omfattande insatser av alla statliga myndigheter och kommuner som ska samverka i en mängd nya konstellationer och frågor på både lokal, regional och nationell nivå. På administrativ nivå är samverkan med olika aktörer en av de mest resurskrävande aktiviteter som finns, eftersom det förutsätter att en stor mängd personer lägger mycket tid på möten, avstämningar och anpassningar av sitt arbete till andras behov och önskemål. Att då fördela ut ansvar och uppgifter på så många aktörer som utredningen föreslår och förutsätta att alla frågor ska lösas genom samverkan, och utan att tydligt peka ut någon aktör som huvudansvarig, kommer att bli avsevärt mycket mer kostsamt än att låta någon eller några aktörer ha ett tydligt samordningsansvar och ett faktiskt beslutsmandat i frågorna.

Utredningen förutsätter att nödvändig samverkan inom avrinningsområden och inom sektorer kommer att ske på frivillig väg och förutsätter samtidigt att länsstyrelserna ska vara drivande i de processerna, vilket kommer att medföra ökade kostnader. Länsstyrelsen vill dock starkt ifrågasätta den mycket sparsamma föreslagna resurstilldelningen till länsstyrelserna om förslaget går igenom. Förutom en heltidstjänst för varje länsstyrelse för att organisera och samordna samverkan med andra aktörer i alla avrinningsområden, föreslås endast extra resurser under en treårsperiod för s.k. kommunstödjare. Men deras uppgift kommer i praktiken att behöva vara inriktat helt och hållet på att få kommunerna att ta det ökade ansvar för deltagande i vattenförvaltningsarbetet som utredningen föreslår.

Det förtjänas att påpekas att vattenfrågorna i samhället innehåller betydande målkonflikter där olika parter har motsatta drivkrafter och önskemål. Det är också stora summor pengar som berörs. Även om mycket omfattande samverkan genomförs mellan parter som står långt ifrån varandra är det långtifrån säkert att frågorna förs framåt. Det kan då ifrågasättas om det är rimligt och lämpligt att lägga hela ansvaret för samverkan i dessa komplexa och ibland konfliktfyllda frågor på de myndigheter och kommuner som sedan också har ansvar för att genomdriva åtgärderna i praktiken.

Alternativ till omorganisation och avveckling av regionala vattenmyndigheter

Länsstyrelsen ser att det finns behov av förbättringar i arbetet med svensk vattenförvaltning, men förordar att detta sker på andra sätt än genom en omorganisation. De rekommendationer EU-kommissionen lämnar handlar exempelvis om att förbättra övervakningen av våra vatten, minska antalet undantag och förstärka genomförandet av fysiska åtgärder. Länsstyrelsen håller även med om utredningens slutsats att det finns

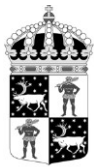


klar förbättringspotential när det gäller framtagandet av nationella vägledningar, underlag och metoder som kan användas av vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat i vattenförvaltningsarbetet. Det finns även behov av att stärka och förtydliga formerna för det länsstyrelsegemensamma samarbetet mellan vattenmyndigheter, beredningssekretariat och övriga delar av länsstyrelserna, likväl som när det gäller dialog och samverkan på regional och lokal nivå, särskilt med kommuner och andra lokala aktörer. Begränsande faktorer i detta arbete hittills har varit brist på resurser och tydlighet i författning, samt, när det gäller övervakningsfrågorna, bristen på tydligt mandat.

Förslag som bör genomföras

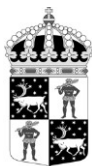
En central utgångspunkt för att både öka förankringen och genomslaget för åtgärdsarbetet och säkerställa genomförandet av nödvändiga åtgärder, är enligt Länsstyrelsens mening att stärka det politiska ansvarstagandet och åstadkomma en tydlig koppling mellan åtgärdsbehovet och finansieringen av myndigheters och kommuners åtgärdsarbete. Utredningen innehåller också en rad förslag som är positiva och skulle stärka vattenförvaltningsarbetet i dessa delar. Enligt vår bedömning skulle det finnas väldigt bra förutsättningar för en förbättrad och mer effektiv vattenförvaltning om de förslagen genomförs, i vissa delar med lite justeringar och anpassningar. Här anges några av de viktigaste förslagen som vi anser bör genomföras:

- Riksdagen och regeringen bör besluta om vattenförvaltningens inriktning i stort, och bör även besluta i principiellt viktiga frågor rörande åtgärdsprogram eller andra frågor där det behövs nationella styrmedel eller beslut (exempelvis finansiering). Förslaget att riksdagen ska besluta om en långsiktig handlingsplan för vattenförvaltningens inriktning under kommande förvaltningscykler är bra, och särskilt viktigt är att ett sådant beslut kopplas till långsiktiga beslut om finansiering av de prioriteringar som görs för den tidsperiod som planen avser. Vi anser dock att det även fortsättningsvis bör vara de distriktsvisa vattenmyndigheterna och delegationerna som beslutar om åtgärdsprogram, förvaltningsplan och miljö kvalitetsnormer för vattendistriktet, eftersom dessa beslut hänger samman och behöver utgå från de förutsättningar och behov som gäller i respektive distrikt. Vi bedömer att det inte är möjligt eller lämpligt att förskjuta den typen av beslut till regeringen, eftersom de förutsätter ett helhetsgrepp över och en detaljerad kunskap om vattenförvaltningen i distriktets vattenförekomster som regeringen inte kan förväntas ha. Regering och riksdag ska däremot besluta om strategisk inriktning, finansiering och behov av nya eller ändrade styrmedel som inte kan hanteras av åtgärdsmyndigheterna och kommunerna.
- Länsstyrelsernas nuvarande ansvar för att exempelvis ta fram underlag för och genomföra en stor del av det grundläggande vattenförvaltningsarbetet bör formaliseras och förtydligas ytterligare i författning. Roll- och ansvarsfördelningen mellan vattenmyndigheter och länsstyrelser kan förtydligas i den delen. Detta kan även underlätta för länsstyrelserna att äska medel för uppdraget.
- Vattenförvaltningens syfte och de grundläggande kraven på förbud mot försämring av vattnets status och målet att uppnå god vattenstatus bör anges uttryckligen i både miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen.



- Lagstiftningen kring genomförande och uppföljning av åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer bör förtydligas och förstärkas så att åtgärdsmyndigheter och kommuner får ett mer konkretiserat ansvar för planering, genomförande, uppföljning och utvärdering av åtgärdsarbetet.
- Det kan vara lämpligt att införa någon slags reglering av framtagandet av avrinningsområdesvisa åtgärdsplaner, förslagsvis i samverkan mellan länsstyrelserna och kommunerna i linje med utredningens förslag om operativa planer. Förslaget behöver dock justeras, eftersom det finns stora tveksamheter i nyttan med ett så stort antal operativa planer, likväl som i deras rättsliga status och modellen för framtagande och uppföljning av planerna. Det är exempelvis viktigt att en sådan gemensam planering som utredningen föreslår inte leder till prioriteringar och avvägningar som utgår från andra faktorer än vattenförvaltningens underlag och behov. Det är därför knappast lämpligt att lämna upp till alla inblandade aktörer att själva hitta formerna för samverkan kring planerna, eller att förvänta sig att de alltid ska uppnå enighet om innehållet i dem. Formerna för samordning och styrning av planeringsarbetet behöver därför ses över innan förslaget tas vidare.
Detaljerings- och konkretiseringsgraden i planerna behöver också övervägas. Vi vill också påpeka att den typ av avrinningsområdesvis planering som utredningen föreslår redan genomförs av länsstyrelserna. Genomförandet av länsstyrelsernas åtgärd 5 i vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram 2015-2021 innebär just en sådan planering, och många länsstyrelser har även tidigare arbetat på det sättet i mer eller mindre strukturerad form. Planen är att förstärka och förtydliga denna planering ytterligare i nästa åtgärdsprogram, bland annat genom att rikta en liknande åtgärd om övergripande vattenplanering i ett avrinningsområdesperspektiv till kommunerna, samtidigt som underlaget i VISS tillgängliggörs och presenteras på ett tydligare och mer sammantaget sätt.
- Det pågående arbetet med att anpassa den svenska miljöövervakningen till vattenförvaltningens behov behöver fortsätta, och den akvatiska övervakningen behöver förstärkas för att säkerställa en sådan anpassning. Det bör införas ett tydligare ansvar för att utarbeta och besluta om övervakningsprogram för vattendistriktet, och en tydligare reglering av kopplingen mellan dessa övervakningsprogram och den befintliga nationella, regionala och övriga övervakning som redan genomförs.
- Vattendistriktsindelningen bör förtydligas enligt utredningens förslag. Det behöver dock införas särskilda resurser för förvaltningen av internationella vattendistrikt och en särskild reglering om vilken vattenmyndighet som ansvarar för vattenförvaltningen inom den del av respektive distrikt som ligger på svenskt territorium. Länsstyrelsen Norrbotten ser även gärna att Gränsälvscommission kan ges en mer aktiv roll i förvaltningen av Torneälvens vattendistrikt.
- Det bör införas en direkt, riktad finansiering av vattenråd och/eller motsvarande referensgrupper på avrinningsområdes- och distriktsnivå, för att stärka möjligheterna till lokal och regional samverkan och dialog i vattenförvaltningsfrågor.

Därutöver instämmer Länsstyrelsen i utredningens bedömning att finansieringen av vattenförvaltningens organisation förstärks, att det är viktigt att HaV fullgör sin uppgift



som vägledande myndighet och att de statliga myndigheterna bör få tydligare instruktioner och regleringsbrevsuppdrag för att stärka genomförandet av vattenförvaltningen. Avgörande för att åtgärdsarbetet ska ta fart och målen för vattenförvaltningen kunna uppnås är också att finansieringen av arbetet förstärks. Detta behövs både när det gäller myndigheters och kommuners eget arbete med att planera och genomföra åtgärder och när det gäller finansiering av åtgärder på områden där det ofta saknas ansvariga verksamhetsutövare eller generellt sett är svårt att få åtgärder till stånd. Här bör det också påpekas att Havs- och vattenmyndighetens åtgärd 5 i vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram 2015-2021 innebär att myndigheten ska ta fram en nationell strategi för finansiering av åtgärder med avseende på vattenverksamheter/vattenanläggningar som saknar ansvarig verksamhetsutövare. Åtgärden är dock inte genomförd ännu.

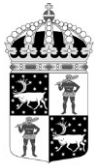
Länsstyrelsen vill också peka på behovet av ett samlat grepp kring finansieringen av åtgärder inom lantbrukssektorn, som lämpligen tas nu när det sker en översyn av den EU-gemensamma jordbrukspolitiken och Landsbygdsprogrammet. En samordning och förstärkning av befintliga stödformer har goda förutsättningar att leda till ett effektivare och förstärkt åtgärdsarbete. Det bör också nog övervägas om det är motiverat att utreda införandet av en vattenförvaltningsavgift, eller om det finns mer effektiva sätt att använda och fördela de finansieringsformer som redan finns.

Om dessa åtgärder sammantaget skulle genomföras är det Länsstyrelsens mening att vattenförvaltningen skulle stärkas och effektiviseras utan att arbetstakten påverkas negativt. Ett genomförande av ovan nämnda åtgärder skulle dessutom vara tillräckliga för att nå målen med vattenförvaltningen. Om förslagen kombineras med resursförstärkningar framförallt till länsstyrelser (inklusive vattenmyndigheterna) och kommuner för arbetet med underlag och planering i vattenförvaltningen, menar Länsstyrelsen att svensk vattenförvaltning kommer att fungera avsevärt mycket effektivare än idag och då utan de omställningskostnader och nackdelar som en omorganisation skulle medföra.

Förtydliganden av ansvarsområden och uppföljning av leveranser behövs

Länsstyrelsen håller delvis med om utredningens slutsats att ansvarsfördelningen mellan Havs- och vattenmyndigheten och de fem vattenmyndigheterna kan tydliggöras, men då i huvudsyfte att stärka det regionala perspektivet och distriktperspektivet mer i genomförandet av direktivet. Det är dock vår uppfattning att uppdraget att vara vattenmyndighet och möjligheterna att kunna fokusera på kärnan i det uppdraget, nämligen att vara samordnare och samverka, skulle underlättas avsevärt om nationella myndigheter, inte minst Havs- och vattenmyndigheten, lägger än mer fokus på sitt vägledande uppdrag. Precis som lyfts fram i utredningen uppfattas den nationella styrningen som svag, och bristen på nationell vägledning och samordning på central nivå har lett till att de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter i hög grad själva har axlat ansvaret för den nationella samordningen av arbetet.¹² Vi vill poängtera att om detta inte hade gjorts hade Sverige inte kunnat lämna in ett enhetligt underlag till EU-kommissionen. Det framstår som något bakvänt att denna nödvändiga nationella

¹² SOU 2019:66 s. 473.



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

Datum
2020-05-20

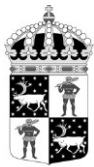
Diarienummer
1337-2020

25
(47)

samordning, som har behövts till stor del i brist på vägledning från centrala myndigheter, nu anförs som ett skäl för att avveckla vattenmyndigheterna.

Länsstyrelsens bedömer också att åtgärdsmyndigheters ansvar för att konkretisera och genomföra åtgärder i enlighet med beslutade åtgärdsprogram, samt för att följa upp, utvärdera och åiterrapportera vad som gjorts till de regionala vattenmyndigheterna behöver formaliseras och tydliggöras i lagstiftning, genom förtydliganden i 5 kap miljöbalken och/eller i vattenförvaltningsförordningen. I dessa delar är utredningens förslag enligt vår mening tyvärr alltför oklara för att kunna leda till en effektivare uppföljning.

Utredningen lyfter även att vattenmyndigheternas ställning är otydlig och att de kan uppfattas som självständiga ”myndigheter” då det finns risk att vattenmyndigheterna blandas ihop med Havs- och vattenmyndigheten på grund av liknande namn. Enligt Länsstyrelsens mening borde ett sådant missförstånd vara enklare att åtgärda genom tydliga kommunikationsinsatser än genom en omfattande omorganisation.



Del 2: Synpunkter på enskilda kapitel och förslag

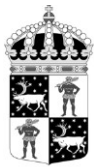
I denna del lämnas mer specifika synpunkter på enskilda kapitel och förslag i betänkandet. Enligt Länsstyrelsens mening finns flera exempel på oklarheter i motiven till de förslag som läggs fram likväl som bristande transparens i redovisningen av framförda synpunkter. Fraser som ”Det har påpekats att...” ”Det har framförts att...” ”Flera anser att...” används frekvent och genomgående i hela betänkandet, utan att det tydligt redovisas av vem/vilka eller i vilket sammanhang åsikten har framförts. Sådana påståenden blir då svåra att värdera och bemöta, samtidigt som de i många fall tycks ligga till direkt grund för utredningens förslag och överväganden. Det framgår inte heller om och i så fall på vilket sätt utredningen har kritiskt granskat framförda argument. Länsstyrelsen anser att det hade varit önskvärt att konkreta problem och missuppfattningar särskilts på ett bättre sätt. Länsstyrelsen vill även mena att det i stor utsträckning saknas en verklig analys av vad vattenförvaltningens organisation de facto presterar idag, samtidigt som det tydligt brister i beskrivningen av hur den nya föreslagna organisationen skulle prestera bättre. Nedan följer specifika synpunkter på enskilda kapitel och förslag.

Kapitel 1 och 24 Författningsförslag och författningskommentarer

Övergripande bedömning: Då Länsstyrelsen motsätter sig utredningens huvudförslag om organisationsförändring och de flesta författningsförslag som föreslås är direkt kopplade till de föreslagna organisationsförändringarna, väljer vi att inte kommentera författningsförslagen på detaljnivå. Länsstyrelsen vill dock lyfta fram ett par övergripande synpunkter på författningsförslagen.

Först och främst kan konstateras att endast ytterst grundläggande författningsförslag lämnas, men däremot mycket få förtydliganden eller förstärkningar av regelverket som skulle kunna förbättra genomförandet och öka åtgärdstakten. Exempelvis föreslås inga förstärkningar av 5 kap MB kring miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Här hade vi gärna sett att utredningen föreslagit förtydliganden i lagstiftningen, som skulle kunna leda till förbättringar i genomförandet av instrumenten i Sverige. Exempelvis saknar vi ett förtydligande kring åtgärdsmyndigheters ansvar för uppföljning och rapportering av genomförda åtgärder direkt i 5 kap MB. Länsstyrelsen saknar överhuvudtaget skarpa författningsförslag kring myndigheters ansvar för uppföljning eller återrapportering. Exempelvis föreslås att det ska bli ”obligatoriskt” för myndigheter och kommuner att genomföra en samordnad planering av de åtgärder de behöver vidta för att fastställda miljökvalitetsnormer ska kunna följas. Enligt Länsstyrelsens uppfattning är det dock mycket otydligt i förslaget vad som händer om sådan planering inte sker och vem som egentligen ansvarar för kontrollen och uppföljningen av de föreslagna operativa planerna.

När det gäller författningsförslagen kring operativa planer anges i betänkandet att de inte ska vara rättsligt bindande, vilket enligt vår uppfattning riskerar att försvåra både framtagande, genomförande och uppföljning av planerna. Länsstyrelsen finner det även anmärkningsvärt att kopplingen till de rättsligt bindande åtgärdsprogrammen helt tycks saknas i författningsbestämmelsen till förslaget om operativa planer. Det anges inte heller i författningsförslaget vilken länsstyrelse som ska ansvara för samordningen i avrinningsområden som inkluderar flera länsstyrelser. Här anges endast att



planeringsarbetet ska ”samordnas av en länsstyrelse”. Enligt Länsstyrelsens uppfattning är detta inte ett förtydligande jämfört med vad som gäller idag, där vattenmyndigheterna ansvarar för samordningen i respektive vattendistrikt.

Kapitel 2 Uppdraget och hur det genomförts

Övergripande bedömning: I kapitel 2 redovisas sex olika organisationsalternativ, varav tre direkt väljs bort. Det framhålls att för- och nackdelar har tagits fram och vilka konsekvenser som kan uppstå om de olika alternativen genomförs. Redovisning av detta arbete för de sex alternativen saknas dock och därför är det svårt att förstå på vilka grunder utredningens olika bedömningar görs i de följande delarna av betänkandet. Länsstyrelsen kan även konstatera att utredningens slutliga organisationsförslag inte bottenar i något av de övervägda förslag som redovisas i kapitel två.

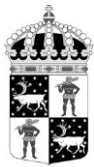
Resonemangen om begrepp på sid 114-115 leder heller inte till förtydliganden, utan ger snarare upphov till frågor. Utredningen väljer exempelvis att använda begreppet ”vattenförvaltning” för både arbetsuppgifter som följer av ramdirektivet för vatten och som beteckning på den organisation som arbetar med uppgifterna. Dessutom används begreppet ”berörda myndigheter” för myndigheter som på något sätt berörs. Länsstyrelsen vill här betona att begreppet ”åtgärdsmyndigheter” är ett vedertaget begrepp inom vattenförvaltningen idag, som innefattar alla myndigheter som har åtgärder riktade till sig i åtgärdsprogrammen. Begreppet åtgärdsarbete avser i utredningen genomförande av åtgärder, men det är inte tydligt om utredningen avser både administrativa och fysiska åtgärder eller bara de senare.

Kapitel 3 Förvaltningen av vatten

Övergripande bedömning: Beskrivningen av den svenska vattenförvaltningen och hur ramdirektivet implementerats i kapitel 3 är mycket summarisk och hjälper inte till att öka förståelsen för den som inte redan är insatt. Det hade varit önskvärt med en tydligare beskrivning av det faktiska syftet med vattenförvaltningsarbetet samt en problematisering av den rättsliga regleringen och det svenska finansieringssystemet i detta kapitel. Detta för att tidigt visa på de utmaningar och problemområden som utgör bakgrund till de problem som utredarna senare lyfter i betänkandet. Detta gäller till exempel försämringsförbudet, regleringen av miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogrammets rättsliga begränsning till administrativa åtgärder riktade mot myndigheter, kostnadstäckning och finansiering av åtgärder, samt kommunernas roll.

Kapitel 4 Utredningar och annat utvecklingsarbete

Övergripande bedömning: I detta kapitel finns en informativ del om bakgrunden till dagens ansvarsfördelning och organisation inom svensk vattenförvaltning. Dock lyfts huvudsakligen exempel som redan här styrker utredningens kommande val av förslag. Detta ger inte förståelse för vilka avvägningar av för- och nackdelar som tidigare utredningar gjort och slutsatsen blir att utredarna tycks ha utgått från en redan klar uppfattning om att det är de regionala vattenmyndigheterna som är problemet i svensk vattenförvaltning. Trots att det exempelvis framgår i direktivet till denna utredning att Miljömyndighetsutredningens betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43) brister i sin problembeskrivning och - analys så väljer utredarna i detta



betänkande att lyfta upp deras slutsats om avveckling av vattenmyndigheterna till rubriknivå (sid 139).

I beskrivningen av miljöövervakningsutredningen anges att den utredningen avgränsade sig och lämnade mycket av vattenövervakningen till denna utredning. Samtidigt föreslår den utredningen att en plan ska göras för miljöövervakningen vart fjärde år. Det finns ingenstans i föreliggande utredning någon kommentar om detta, trots att en plan vart fjärde år inte stämmer med vattenförvaltningscyklerna. Miljöövervakningsutredningen föreslår också att ett miljöövervakningsråd inrättas på Naturvårdsverket. Inte heller detta kommenteras vidare i betänkandet.

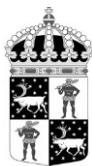
Kapitel 5 Styrning

Övergripande bedömning: Länsstyrelsen bedömer att det i kapitlet om politisk styrning är något oklart om det efterfrågas ytterligare en politisk nivå för just vattenförvaltningen. Politisk styrning av myndigheter sker i Sverige via lagstiftning som manifesterar demokratiskt fattade beslut. Regelverken som styr vattenförvaltningen är beslutade i politisk församling och borde inte behöva omprövas. Om det finns målkonflikter mellan olika regelverk ska de hanteras av regeringen. Intresseavvägningar mellan enskilda verksamhetsutövare hanteras i domstol. Vi stödjer däremot förslaget att om att förtydliga riksdagens och regeringens ansvar för övergripande beslut och finansiering av vattenförvaltningen.

I inledningen av detta kapitel sägs följande om styrning: ” Verksamhet kan styras på olika sätt, bland annat genom regler, formulering av mål och resultatkrav, organisering av verksamheten, ekonomiska incitament och genom informationsinsatser”. Man kan notera att sanktioner inte nämns eller diskuteras. Det har i andra sammanhang lyfts att en viktig orsak till att åtgärdsmyndigheterna inte alltid genomför sina åtgärder är bristen på sanktioner, då detta inte är tradition i Sverige.¹³ Det hade därför varit önskvärt med en diskussion om sanktioners eventuella roll i arbetet för ökat genomförande av åtgärder i kapitlet om styrmedel. Ett resonemang om kopplingen mellan finansiering och sanktioner hade också varit bra. Med tanke på att ett ökat genomförande av åtgärder är ett viktigt skäl till att utreda vattenförvaltningen så är det än mer olyckligt att detta styrmedel inte alls finns med i diskussionen.

På sid 171 kommenteras vidare mål i form av miljökvalitetsnormer. Här vill vi framhålla att innebörden av normerna idag är förtydligad i MB kap 5 och det bör inte längre finnas grund för att ifrågasätta tolkningen. Preciseringar i relevanta miljökvalitetsmål finns också, vilket förtydligar kopplingen till vattenförvaltning. Hur avvägningar ska göras är generellt styrd av direktiv, förordningar och föreskrifter. I den mån det uppstår målkonflikter och behov av nationella avvägningar bör dessa hanteras i utredningens förslag om nationell handlingsplan från regeringen. Här är det exempelvis viktigt att tydliggöra hur miljökvalitetsnormerna ska avvägas gentemot andra intressen, såsom kulturmiljöfrågor.

¹³ Se till exempel Lundin Olle, 2015, Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner, <https://eso.expertgrupp.se/rapporter/kommunalt-trots/>; Michanek Gabriel m.fl ”Genomförande av det svenska systemet för miljökvalitetsnormer, 2016; SOU 2015:43 ”Vägar till ett effektivare miljöarbete”.



Kapitel 6 Vattendistrikt och avrinningsområden

Övergripande bedömning: Utredningens ambition är uttalat att stärka det nationella perspektivet och avrinningsområdesperspektivet. Ramdirektivet utgår ifrån distriktsplanering som en grundläggande princip för att binda ihop ett centralt nationellt och lokalt perspektiv och en förvaltning baserad på vattnets naturliga flöden och gränser. Den svenska indelningen baseras idag på naturgivna och socioekonomiska förhållanden. Vi anser att denna indelning är motiverad av flera skäl – klimat, havsbassängernas känslighet för påverkan, effektivitet i förvaltningsarbetet i fem områden i stället för förslaget 119 huvudavrinningsområden.

Avrinningsområden varierar mycket i storlek över landet (stora i norr och små i söder) och för att hitta en ”lagom” och hanterbar geografisk nivå behövs vattendistrikt. Vi anser att det inte framförs några synpunkter som stödjer förslaget om att tona ner betydelsen av vattendistriktet.

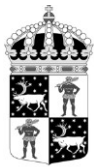
Kapitel 7 Internationella avrinningsdistrikt

Övergripande bedömning: Lännsstyrelsen ställer sig positiv till att de internationella vattendistriktet föreslås att bli egna vattendistrikt, samt till att terminologin renodlas. Såsom beskrivs i utredningen har Lännsstyrelsen under många år påtalat behovet av att förvalta Torneälven som ett internationellt vattendistrikt separat, för att ytterligare underlätta samarbete med både Finsk-Svenska Gränsälvscommissionen och de finska myndigheterna.

Lännsstyrelsen har även äskat resurser för att bedriva den samordning och samverkan som behövs. Trots otydlighet i regelverket och otillräckliga resurser har dock en god samverkan och ett bra samarbete byggts upp under Lännsstyrelsen Norrbottens och Vattenmyndigheten Bottenvikens regi. Inför nästa förvaltningscykel har statusklassning och normsättning synkroniserats, och åtgärdsbehov och andra knäckfrågor lyfts och diskuterats. Lännsstyrelsen, inklusive Vattenmyndigheten, och den finska ELY-centralen håller även just nu på att uppdatera den gemensamt framtagna förvaltningsplanen för Torneälvens internationella vattendistrikt¹⁴ inför samrådet som är planerat till den 1 november 2020. Rapporten sammanfattar framförallt miljötilståndet, åtgärdsbehov och färdriktningen för förvaltningen av vårt gemensamma finsk-svenska vattendistrikt. Gränsälvscommissionen bidrar i arbetet genom att främja samarbetet mellan olika aktörer i området och brukar även vara drivande i att översätta framtagna skrifter till fyra olika språk: nordsamiska, meänkieli, finska och svenska. Många av de fysiska samverkansmötena anordnas även i Gränsälvscommissionens lokaler i Haparanda.

Mot denna bakgrund vore det enligt Lännsstyrelsens mening olyckligt om det istället blir en central myndighet som fattar beslut om förvaltningsplan och ansvarar för samverkan i det internationella vattendistriktet Torneälv. Väl fungerande samverkan finns idag i gränsälvsområdet Torne älv under Lännsstyrelsens regi och det vore en stor fördel att kunna bygga vidare på det samarbetet med ökade resurser och en tydligare och mer aktiv roll för Gränsälvscommissionen. Lännsstyrelsen ser stora risker med att det

¹⁴ <https://www.lansstyrelsen.se/norrbotten/tjanster/publikationer/tornealvens-internationella-vattendistrikt.html>



nuvarande väl fungerande samarbetet istället förloras om huvudansvaret istället förflyttas till HaV.

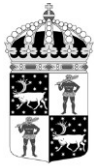
Kapitel 8 Organisation

Övergripande bedömning: Som beskrivits i både tidigare utredningar och i Bremdahls konstitutionella analys (bilaga 2 till utredningen) finns det två skäl som sammanvägts för att komma fram till nuvarande organisationslösning. Dels en organisation som har ett ansvar med bas i vattnets geografi som direktivet kräver, dels en samtidig koppling till annat vattenarbete på regional nivå (länsstyrelsenivå). Länsstyrelsen menar att denna avvägning fortfarande är relevant och att andra lösningar ger upphov till avsteg från endera av de två sammanvägda perspektiven. Länsstyrelsen anser att konsekvenserna av detta behöver belysas tydligare innan en förändring motiveras.

Det anges i detta kapitel att mycket upplevs som otydligt i organisationen av vattenförvaltningen samt att det framförallt är länsstyrelser och kommuner som har denna upplevelse. Samtidigt har alla länsstyrelser ett beredningssekretariat och där vet man väl hur organisationen fungerar. I den senaste åiterrapporteringen av hur det går med åtgärdsarbetet redovisade 261 kommuner sitt arbete till vattenmyndigheterna. Andelen ökar generellt succesivt för varje år. Vi delar därför inte helt bilden av att organisationen upplevs som otydlig, då vi ser att vattenförvaltningen etableras alltmer i samhället och bland inblandande aktörer för varje år och förvaltningscykel.

På s 233 står något mycket viktigt: ”Det har framförts att det är mycket få personer som förstår vattenförvaltningen, hur den är uppbyggd och vilka kvalitetskrav som gäller. Även inom länsstyrelserna ses vattenförvaltningen som en stor utmaning. Det har även framförts att alla inte behöver veta allt, och att de flesta som behöver veta hur allt hänger ihop också gör det.” Detta är sant och borde ha fått ett större genomslag i hela upplägget för utredningen. Det är stor skillnad på om de aktörer som lämnat in åsikter till utredningen tillhör dem som förstår vattenförvaltningen eller om de tillhör dem som inte förstår den. Utredningen borde i ett tidigt skede försäkrat sig om att de som inte förstår vattenförvaltningen, och som kanske inte heller behöver förstå vattenförvaltningen fullt ut, inte tillmätts för stor betydelse i jämförelse med de som är insatta i frågan. Mer transparens i redovisningen av framförda synpunkter hade här varit önskvärd.

Vidare framförs att organisationen upplevs som komplicerad. Länsstyrelsen menar att när ett land med så mycket vatten som Sverige ska kartlägga, statusklassa, påverkansanalysera, riskbedöma och tas fram åtgärder för både ytvatten och grundvatten (som hanteras på olika myndigheter) och åtgärderna behöver riktas mot många olika myndigheter, är det inte orimligt att arbetet upplevs som komplicerat. Oavsett var vattenförvaltningsorganisationen finns – hos Havs- och vattenmyndigheten eller hos länsstyrelserna - så är det arbete som ska utföras en komplex väv av uppgifter och direktivets utgångspunkt i vattnets status ett ovant sätt att arbeta på. Sannolikheten är därför hög att vattenförvaltningsarbetet alltid kommer upplevas som komplex och otydligt av dem som inte har nära kontakt med den i sitt dagliga arbete. Detta följer dock direkt av ramdirektivet för vatten och den modell för vattenförvaltning som där föreskrivs. Synpunkter på hur direktivet är utformat måste lämnas in i särskild ordning enligt den översyn av direktivet som pågår på EU-nivå.



I kapitel 8 beskrivs även olika aktörers ansvarsområden både i själva vattenförvaltningsarbetet och åtgärdsgenomförandet samt även ansvar för att ta fram underlag. Utredningen lyfter några exempel på att vattenarbetet behöver vara tvärsektorielt. Vi tycker att det behöver betonas tydligare att vattenförvaltningen inte bara är en miljöfråga utan en samhällsfråga som därför kräver samverkan över olika sektorsgränser inom regeringen, mellan sektorsmyndigheter, inom länsstyrelser och inom kommuner. Länsstyrelsen saknar här förslag på hur sådan samverkan ska bedrivas och styras.

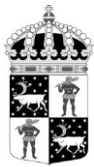
När det gäller vattenförvaltningen hos centrala myndigheter så instämmer vi i utredningens noteringar om att det har prioriterats för lite resurser till det arbete som behöver göras, att det finns otydligheter mellan olika sektorsmyndigheters ansvarsområden, att vägledningar kommer sent i förhållande till behov utifrån förvaltningscykeln och att de ofta behöver anpassas och kompletteras för att bli användbara i praktiken. Det vore rimligt att dessa förbättringar genomfördes innan man överväger steget att omorganisera.

Kapitel 9 Planeringsarbete

Övergripande bedömning: I kapitlet redogörs främst för ett antal synpunkter som framförts till utredningen. Länsstyrelsen kan inledningsvis konstatera att de framförda synpunkterna är av blandad karaktär och så vitt vi kan utläsa är den samlade bilden inte tydlig. Det framträder heller ingen entydig kritik.

I kapitlet framförs bland annat kritik mot att åtgärdsprogrammen inte innehåller ”konkreta åtgärder” (s 261). Länsstyrelsen anser att det är oklart vad exakt utredaren menar med detta, då det är en naturlig följd av den rättsliga konstruktion kring åtgärdsprogram som vi har i Sverige. Enligt gällande reglering får vattenmyndigheterna endast rikta administrativa åtgärder till myndigheter och kommuner. Det klargjordes även genom regeringens beslut om överprövning av åtgärdsprogrammen att programmen inte får innehålla åtgärder riktade till myndigheter i deras egenskap av verksamhetsutövare. Åtgärdena som åtgärdsprogrammen innehåller syftar därför till att påverka andra myndigheter så att de i sin tur påverkar verksamhetsutövare, medan förslag till konkreta åtgärder utifrån påverkansanalys och riskbedömning finns att hämta i databasen VISS. Dessa förslag är dock, och får ej vara, rättsligt bindande.

Med andra ord är det upp till åtgärdsmyndigheterna att konkretisera åtgärdena i den enskilda situationen och avgöra vilken åtgärd som är lämpligast att vidta utifrån nuvarande kunskap och förutsättningar. Detta är också ett konkret och viktigt arbete som behöver utföras och som i förlängningen leder till fysiska åtgärder, där åtgärdsmyndigheten själv avgör vilken åtgärd som är lämpligast att vidta utifrån förutsättningarna i den enskilda vattenförekomsten, avrinningsområdet och det enskilda fallet. Normerna är framtagna per vattenförekomst, vilket innebär att behovet av åtgärder tydligt skiljer sig mellan olika delar av landet och för olika problemområden. Detta preciseras även i den distriktsanpassning som sker av åtgärdsprogrammen samt inte minst av de förslag till åtgärder som lämnas i VISS.



Mycket pågår samtidigt i syfte att öka åtgärdstakten genom länsstyrelsernas och vattenmyndigheternas försorg. Exempelvis bedrivs idag ett stort EU-projekt LIFE IP Rich Waters vid Vattenmyndigheten i Norra Östersjön med stöd av HaV och där 34 organisationer i vattendistriktet deltar. I projektet genomförs en mängd konkreta åtgärder, i grunden baserade på det nu gällande åtgärdsprogrammet. Detta projekt nämns i utredningen, men det även värt att uppmärksamma att det drivs vid Vattenmyndigheten i Norra Östersjön som också var initiativtagare till projektet.

Vattenmyndigheten i Västerhavet är också, tillsammans med HaV, med i ett EU-projekt, Water CoGovernance, som bland annat syftar till att ta fram verktyg för konkret arbete i vattenråden.¹⁵ Fem nationer deltar i projektet. Detta projekt avslutades i mars 2020 och i slutrapporten redovisas, förutom verktygen, också en lång rad konkreta åtgärder som genomförts i pilotområdena. Vattenmyndigheten i Västerhavet har ansökt och beviljats förlängning av projektet för att sprida resultat och få till ytterligare konkreta åtgärder. Vattenmyndigheterna har alltså framgångsrikt sökt och erhållit dessa medel i samarbete med flera andra parter.

På sidan 270 och framåt noteras att statusklassning är en svår uppgift då det ofta saknas data. Länsstyrelsen anser att denna redovisning behöver nyanseras, då det i påverkade vatten ofta finns data men att de inte alltid är framtagna med en enhetlig metodik. I beskrivningen framstår det även som att en expertbedömning är av sämre kvalitet, vilket inte behöver vara fallet. Snarare finns en tydlig transparens i underlaget i VISS, genom att det anges hur säker eller tillförlitlig bedömningen är. Här hade det även varit önskvärt med en förklaring kring kopplingen till de brister som finns inom miljöövervakningen i förhållande till kraven i vattendirektivet. Bristerna i miljöövervakningen har länsstyrelsernas beredningssekretariat och vattenmyndigheter påpekat vid flertal tillfällen. När det gäller svensk vattenmiljöövervakning instämmer Länsstyrelsen i utredningens konstaterande av att den har stora brister och inte har anpassats till kraven i vattendirektivet.

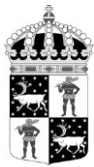
Det redogörs även för flera synpunkter som handlar om att exempelvis kommuner och verksamhetsutövare bör kunna lämna in underlag till kartläggning och analys. Här vill Länsstyrelsen påpeka att inget hindrar detta idag, så länge data tagits fram med de metoder som finns i Havs- och vattenmyndighetens vägledning.

Kapitel 10 Åtgärdsarbete

Övergripande bedömning: I detta kapitel saknar Länsstyrelsen en beskrivning av den nuvarande ”den blå tråden” i åtgärdsprogrammen med syfte att få centrala myndigheters, länsstyrelsernas och kommunernas styrmedel att hänga ihop mot ett gemensamt mål. Enligt Länsstyrelsens uppfattning är en sådan samordning viktig, då den leder till en ökad effektivitet och bra förutsättningar att genomföra fysiska åtgärder där de bäst behövs.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att det finns potential att förbättra plan- och bygglagen så att regelverket stödjer tillämpningen av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Länsstyrelsen instämmer även i att finansieringssystemen för både

¹⁵ <https://www.vattenmyndigheterna.se/om-vattenmyndigheterna/projekt.html>.



administrativa och fysiska åtgärder behöver utvecklas med långsiktighet. Däremot saknar vi en beskrivning av hur frågor som avser kulturmiljöhänsyn och behovet av kulturmiljöanpassningar kan hanteras inom ramen för återställande eller vattenvårdande projekt.

När det gäller finansieringen av åtgärdsarbetet hade det varit önskvärt med ett förtydligande om att sådana ”historiska påverkade områden” även kan utgöras av det allmänna intresset kulturmiljö.

Kapitel 12 Digital samverkan och digitala verktyg

Övergripande bedömning: Kapitlet saknar en beskrivning av det utvecklingsarbete som hittills genomförts och vilken komplexitet som finns det existerande datavärdssystemet i Sverige så att läsaren kan få en förståelse för sammanhanget. Det nämns exempelvis inte att vattenmyndigheterna under två förvaltningscykler drivit dataförsörjningsprojekt för att få tillgång till aktuellt underlag och till och med behövt köpa data från konsulter för få dataflöden att fungera.

I avsnitt 12.4 lämnas många synpunkter på VISS. Det bör i sammanhanget påpekas att databasen är under överseende och att det pågår ett projekt för att ta fram en ny databas. Det förtjänar också att påpekas att det pågår ett ständigt utvecklingsarbete och att brister åtgärdas kontinuerligt. Från EU-nivå har Sverige fått gott betyg för sitt system och många länder har tagit inspiration och utvecklat system med VISS som modell.

Kapitel 13 Kostnader och finansiering

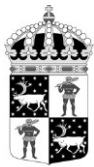
Övergripande bedömning: Länsstyrelsen instämmer i utredningens notering att finansieringen av svensk vattenförvaltning är ett lapptäcke och att det behövs ett helhetsgrepp. Särskilt åtgärdsfinansieringen behöver fokuseras. Olika finansieringskällor behöver samordnas på ett strategiskt sätt så att effektiva åtgärder på rätt plats gynnas och att miljö kvalitetsnormerna därmed följs.

Dock tycks utredningen förutsätta att det är anslaget 7:2 ”Bidrag till kulturmiljövård” som ska användas för att finansiera kulturhistoriskt motiverade kostnader, tillgängliggörande samt kunskapsunderlag. Här saknar Länsstyrelsen en beskrivning av den pågående diskussionen mellan Riksantikvarieämbetet och HaV om hur anslag 1:11 får användas för kulturmiljöutredningar. Detta innebär i dagsläget att respektive länsstyrelse gör olika tolkningar kring hur medlen får användas.

Ytterligare synpunkter kring finansiering lämnas under kommentarerna till kapitel 22 nedan.

Kapitel 14 Exempel från andra länder

Övergripande bedömning: Vi instämmer med utredningen att det är svårt att jämföra olika länder då vattenförvaltningens organisation i de studerade länderna är avhängig respektive förvaltningstradition, regional självständighet, regionala indelningar och lagstiftning. Dessutom har olika länder olika naturgivna förutsättningar och olika utmaningar avseende vattenfrågor och påverkantryck. För att kunna dra slutsatser av de



internationella jämförelserna hade det varit önskvärt att få en beskrivning av för- och nackdelar med vald organisation från respektive land. Varje organisationslösning har givetvis sina för- och nackdelar.

Kapitel 15 Samordning med andra direktiv

Övergripande bedömning: Vattenförvaltningens samordnande uppgift beskrivs för flera olika direktiv trots att utredningen redan i sin egen avgränsning (sid 100) valt att fokusera på Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges Geologiska Undersökning och vattenmyndigheterna. Här vill vi framhålla att Sverige valt att organisera de olika direktiven på olika sätt och med huvudansvar för olika myndigheter. Trots det pågår redan nu arbete med samordning med flera andra direktiv, inte minst genom samarbete inom och mellan vattenmyndigheterna och länsstyrelserna, likväl som med bland annat Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Utredningen har inte fördjupat sig i hur framgångsrikt arbetet med de andra direktiven bedrivs idag.

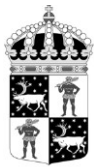
Kapitel 16 Utredarens iakttagelser och bedömningar

Övergripande bedömning: Enligt Länsstyrelsens uppfattning finns i detta kapitel flera exempel på oklarheter och bristande transparens i redovisningen av utredningens iakttagelser och bedömningar. Länsstyrelsen vill även betona vikten av att redovisa rätt orsak till ett problem, annars blir åtgärden verkningslös. En nedläggning av vattenmyndigheterna kan exempelvis inte motiveras av problem som orsakas av bristande finansiering eller andra myndigheters tillkortakommanden. Nedan följer ett par exempel på sådant som vi uppfattar som oklarheter i detta kapitel.

På sid 475 står följande: ”I stället för att de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter har ansvar för att se till att de olika momenten inom vattenförvaltningen utförs menar vi att det formella ansvaret bör läggas tydligare på den aktör som också har mandat och resurser att genomföra uppgiften.”

Denna mening är enligt vår uppfattning svår att förstå, då det verkar som att olika uppgifter sammanblandas. Vid antagandet att utredarna avser uppgiften att besluta om övergripande åtgärder i åtgärdsprogrammet så har vattenmyndigheten och de beslutande vattendelegationerna redan det mandatet. Här föreligger således ingen otydlighet. Om man istället menar mandat att genomföra åtgärderna så är det inte heller otydligt vem som har mandat att genomföra en åtgärd. En åtgärdsmyndighet har redan det formella och praktiska ansvaret för att genomföra åtgärderna enligt 5 kap 11 § MB. I arbetet med åtgärdsprogrammet säkerställer också vattenmyndigheterna att alla åtgärder riktas mot den myndighet som har mandat att genomföra åtgärden, inte minst genom ett omfattande dialogarbete där huvudsyftet är förankring av föreslagna åtgärder. Däremot saknas sanktioner för att säkerställa att åtgärdsmyndigheterna verkligen gör det som de är ålagda. Detta är dock ingen otydlighet i vår mening, snarare en följd av svensk lagstiftning kring miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram, likväl som en följd av svensk förvaltnings tradition.

På s 476 anges att: ”Dagens organisation innebär exempelvis att det inte är möjligt för de fem vattenmyndigheterna att ha kontakter med alla kommuner inom distriktet. Även



vattenmyndigheternas nationella arbetsinsatser gör att de har svårt att hinna med det regionala arbetet.”

Här vill Länstyrelsen först framhålla att både vattenmyndigheterna och länsstyrelserna önskar lägga ännu mer tid och resurser på kontakten med kommunerna och vi håller med om att önskemålen ofta överstiger tillgången. Detta är dock en rent ekonomisk fråga. En omorganisation utan rejäl resursförstärkning kommer därför snarare att slå sönder upparbetade kontaktvägar än att förbättra kontakten med kommunerna. Samtidigt är det inte särskilt sannolikt att en central myndighet har större möjligheter till att ha kontakt med samtliga 290 kommuner, än vad vattenmyndigheterna har idag.

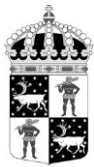
När det gäller vattenmyndigheternas nationella arbetsinsatser är dessa främst ett resultat av att vägledande myndigheter, främst Havs- och Vattenmyndigheten, inte har fullgjort sin uppgift, vilket utredningen även identifierar. Enligt Länstyrelsen är likabehandling en grundbult i svensk förvaltning och en nationell samsyn är viktig i många frågor. Så viktig att vattenmyndigheterna sett sig nödsakade att ägna tid och resurser åt detta, trots att mycket av arbetet rätteligen skulle utföras av centrala myndigheter. Argumentet att andra myndigheter inte sköter sitt uppdrag kan inte motivera en nedläggning av den instans som försökt rädda situationen.

På s 477 anförs att mer lokal förankring behövs, likväl som mer planering på avrinningsområdesnivå. Länstyrelsen instämmer i att det finns mycket som kan göras på denna nivå. Enligt vår bedömning är det dock framför allt två faktorer som hindrar arbetet idag. Det ena är bristande finansiering. Många åtgärder strandar på resursbrist och mycket av det arbete som faktiskt blir av finansieras av projektpengar, som t ex LOVA eller andra insatser som t o m kan vara av engångskaraktär. Det behövs långsiktig finansiering. Här är LEVA-samordnarna en utmärkt idé och att säkerställa finansiering för en fortsatt utrullning av LEVA-samordnare över landet skulle vara en utmärkt åtgärd. Det andra är enligt Länstyrelsens uppfattning att en hel del åtgärder stupar också på målkonflikter. Det finns gott om sådana, t.ex. mellan vattenmiljö och vattenkraft, livsmedelsproduktion och kulturmiljöer. Dessa målkonflikter kräver omfattande arbete med utredningar och avvägningar. Täta samråd är en viktig men inte tillräcklig åtgärd för att nå fram till de konkreta åtgärderna och ofta krävs finansiering för att lösa situationen.

På s 478 står en del om vattenrådets roll. Det sägs bland annat att vattenråden saknar enhetlig organisationsform och har olika uppgifter. När det gäller vattenrådets roll är vår bedömning att det är oklart vad utredningen anser att de ska ha för roll framöver och att konkreta förslag saknas. Här vill vi poängtera att vattenråden är frivilliga sammanslutningar. Det gör att vattenråden har möjlighet att anta olika roller och man kan öka sannolikheten för att de ikläder sig dessa roller genom finansiellt och administrativt stöd, men man kan aldrig avkräva dem en roll de inte vill ha. Skulle vattenråden tvingas in i en roll man inte önskar så kan medlemmarna bara upplösa vattenrådet eller åtminstone gå ut ur vattenråden.

Kapitel 17 Förslag om syfte och områdesindelning

Övergripande bedömning: Länstyrelsen ställer sig positiv till utredningens förslag om att tydligt reglera i miljöbalken att Sveriges yt- och grundvatten ska förvaltas i syfte att skydda och förbättra de akvatiska ekosystemen, främja en hållbar vattenanvändning och mildra effekterna av översvämning och torka. Länstyrelsen ställer sig även positiv till



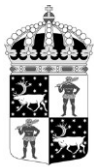
att tydliggöra kopplingen till EU:s ramdirektiv för vatten direkt i författningstext. Precis som utredningen konstaterar är det viktigt att påminna och tydligt redovisa i svensk författningstext att vattenförvaltningsarbetet följer av EU:s vattendirektiv, likväl som att lyfta fram aspekterna kring torka och vattenbrist tydligare. Länsstyrelsen har inga särskilda synpunkter på förslaget till indelning i åtgärdsområden, förutom att förslagen i kapitel 17 är något otydliga och att kopplingen till de föreslagna operativa planerna helt tycks saknas i texten.

Länsstyrelsen ställer sig även positiv till utredningens förslag om att tydliggöra de internationella vattendistriktens betydelse, särskilt förslaget om att utse Torneälven till ett eget vattendistrikt/avrinningsdistrikt. Länsstyrelsen delar dock inte uppfattningen om att Länsstyrelsens ansvar för det internationella avrinningsdistriktet Torneälv inte längre är nödvändig. Idag finns en mycket väl fungerande samverkan under Länsstyrelsen Norrbottens regi, där både Vattenmyndigheten Bottenviken och andra delar av Länsstyrelserna är involverade i arbetet. Länsstyrelsen anser därför att det vore mycket olyckligt om förutsättningarna för denna samverkan förändras, genom att ansvaret för samverkan flyttas till Havs- och vattenmyndigheten. Den geografiska närheten till området och samarbeten inom andra områden, inte minst inom fiskeförvaltningen, har varit en viktig förutsättning för att bygga upp den nuvarande nära samverkan med de motsvarande finska myndigheterna. Inte minst har Länsstyrelsen Norrbotten och Vattenmyndigheten Bottenviken ett mycket väl fungerande samarbete med den finsk-svenska Gränsälvscommissionen, vilken spelar en viktig roll för att underhålla samverkan inom Torneälvens internationella vattendistrikt och med fördel skulle kunna ges en än mer aktiv roll i förvaltningen av det internationella vattendistriktet.

Kapitel 18 Förslag om planeringsarbetet

Övergripande bedömning: I kapitel 18 diskuteras förslag om planeringsarbetet. Länsstyrelsen är positiv till förslaget om en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen och fatta beslut om strategiska frågor och finansiering av åtgärdsarbetet. Däremot anser vi inte att regeringen bör besluta om åtgärdsprogrammen. Vi anser heller inte att förslaget om operativa planer är särskilt väl utformat och att tydlig koppling till de rättsligt bindande åtgärdsprogrammen saknas. Såsom framgått av del 1 av detta yttrande anser vi att besluten inom vattenförvaltningen hänger nära samman och därför bör beslutas i ett sammanhang och inte delas upp på flera olika aktörer. Det blir även olyckligt att skilja besluten om miljö kvalitetsnormer åt från processen att yttra sig i mål och ärenden om att tillåta en ny verksamhet eller åtgärd som orsakar en försämring eller negativt inverkar på möjligheterna att uppnå en miljö kvalitetsnorm. Vi håller dock med om att länsstyrelserna är en lämpligare instans att yttra sig i dessa ärenden, än den föreslagna nämnden för normgivning. Den blygsamma tilldelningen av medel till länsstyrelserna för de nya omfattande uppdragen, kommer inte att vara tillräcklig för att klara av den samordning som krävs, inte minst i ett så pass stort län som Norrbotten, som dessutom har många vattenförekomster och avrinningsområden att hantera.

Länsstyrelsen vill även lyfta fram ett par specifika kommentarer till olika avsnitt i kapitlet.



Utredningen uttrycker önskemål om att den lokala kunskap och information om avrinningsområdena som finns hos kommuner, verksamhetsutövare och andra aktörer ska tas tillvara (s. 504). Enligt Länstyrelsen är det enda sättet är att åstadkomma detta att nyttja nationella datavärddar. Länstyrelsen håller således med om att mer automatklassning behövs likväl som tydliga krav på att data ska levereras till nationella datavärddar, så att dessa har tillgång till miljöövervakningsdata.

18.2.3

I detta avsnitt lyfts att arbetet med riskbedömning, påverkansanalys och ekonomisk analys behöver förstärkas samt att det finns behov av kontinuerlig dialog mellan involverade myndigheter på dessa områden. Här vill Länstyrelsen påpeka att den dialog som utredaren efterlyser redan finns och sker idag mellan vattenmyndigheterna och de berörda myndigheterna.

18.5

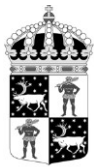
Utredningens förslag är att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för att ta fram förvaltningsplaner för samtliga vattendistrikt, inklusive de nya föreslagna internationella distrikten. Det framgår dock inte tydligt av förslaget hur dessa ska förankras regionalt och lokalt. Länstyrelsen anser att det är av yttersta vikt att förvaltningsplanerna tas fram i samråd med länsstyrelserna i distrikten, samt att även andra regionala och lokala aktörer har möjlighet att delta och lämna synpunkter. Detta gäller inte minst de internationella distrikten, där Länstyrelsen Norrbotten idag har ett väldigt bra samarbete med Finland exempelvis.

18.7

Utredningen föreslår att regeringen bör ta fram och besluta om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt. Länstyrelsen är tveksam till att det är rätt detaljeringsnivå för regeringens beslut, samtidigt som Länstyrelsen stödjer tanken att vissa beslut krävs på regeringsnivå där t ex avvägning av samhällsintressen på övergripande nivå behöver göras. Här kan en möjlighet vara att vattendelegationerna får möjlighet att med god framförhållning lyfta principiellt viktiga eller resurskrävande beslut till regeringsnivå. Då skulle även de beslut som rör länsstyrelserna och där utredningen framfört farhågor om jäv för landshövdingarna i sin roll som delegationens ordförande kunna lyftas till regeringen och alla eventuella jävsfrågor vara lösta.

18.8

I vissa fall skulle det vara bra med avrinningsområdesplaner/operativa planer i enlighet med utredningens förslag, men förslaget även i denna del är enligt Länstyrelsens mening alltför otydligt och oskarpt formulerat för att faktiskt leda till förbättringar i miljön genom fler åtgärder. Viktigt är även att uppmärksamma att det blir en mycket stor skillnad i arbetsbelastning jämfört med idag – detta kräver betydligt mer resurser, inte minst till planering av åtgärder, och det är därför viktigt att fundera över om det verkligen är en rimlig arbetsbörda i förhållande till nyttan, när denna är så pass osäker. Även om planerna tar fram konkreta åtgärder är ju vare sig planerna eller de åtgärder som tas fram juridiskt bindande att genomföra. Kopplingen till åtgärdsprogrammet, som är juridiskt bindande, är dessutom mycket oklar både i lagtexten och i förslaget. Länstyrelsen anser att det istället är behoven som ska styra vilka åtgärder som sätts in, och här bör man därför, precis som idag, nyttja VISS och de förslag på åtgärder som anges där, för att prioritera mellan åtgärder och områden. Här kan vattenmyndigheternas



plan inför nästa förvaltningscykel, nämligen att åskådliggöra prioriterade insatser och åtgärder i kartform genom Storymaps tillgängliga via VISS, vara ett mycket bra hjälpmedel som planeringsunderlag. Med det som underlag kan kommunerna få hjälp att prioritera åtgärder tillsammans med länsstyrelserna, särskilt i de avrinningsområden där behoven är som störst.

18.8.8

Förslag om stöd till kommunerna är lovtillt till syftet men Länsstyrelsen ställer sig tveksam till varför medlen till kommunstöderna endast avser tre år. Vattenförvaltning är ett långsiktigt arbete som knappast är klart efter tre år.

Länsstyrelsen håller med om att riskbaserad miljöövervakning behövs, samt att det behövs tydligare krav på rapportera data till nationella datavärddar.

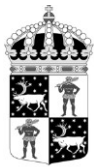
18.9.2

Avsnittet diskuterar organisationen kring miljöövervakningen. Här vill Länsstyrelsen framhålla att detaljerade metodbeskrivningar per påverkanskälla och kompetensnätverk för varje miljöproblem har behövts för att samordna länens arbete så att arbetet sker likartat. Vattenmyndigheterna har hittills tagit det ansvaret eftersom nationella forskrifter inte beskriver detta tillräckligt detaljerat och nationella vägledningar saknats i flera fall. Det behövs också en vägledning för verksamhetsutövare som bedriver recipientkontroll och vilka data och frekvenser som behövs för att kunna bedriva tillsyn mot miljö kvalitetsnormerna. Det skulle spara mycket tid för tillsynen och för verksamhetsutövarna om det fanns en vägledning om recipientkontroll så att fokus kan ligga på tillsyn kring miljö kvalitetsnormerna och inte på kontrollprogrammets uppbyggnad.

Kapitel 19 Förslag om åtgärdsarbetet

Övergripande bedömning: Länsstyrelsens övergripande synpunkt på kapitlet om hur åtgärdsarbetet ska förbättras är att det innehåller många konstateranden och bedömningar, men få konkreta och tydligt underbyggda förslag som faktiskt kan förutspås leda till förbättringar. Länsstyrelsen anser dock att det är bra att utredningen beskriver det åtgärdsunderskott som finns i dagens vattenförvaltning, eftersom oavsett organisation måste hela kedjan utvärderas om vattenförvaltningens effektivitet ska bedömas.

Länsstyrelsen vill i sammanhanget lyfta vikten av att hela systemet styr mot ”Rätt åtgärd på rätt plats” för bästa kostnadseffektivt. Eftersom vatten rör sig hamnar ofta kostnader och krav på åtgärder skilt från nyttan/vinsten, vilket innebär att både kommun och län kan vara en för liten geografisk planeringsnivå. Vattenmyndigheterna utvecklar ständigt bättre och bättre analyser för att skapa en sektorsövergripande helhetsbild per avrinningsområde, vilket inte gjorts någon gång tidigare i Sverige. Länsstyrelsen delar därför inte utredningens bedömning att sådana underlag kan tas fram genom frivillig samverkan och utan att roller och ansvar för den planeringen är tydligt definierade i författning. Vi delar heller inte uppfattningen att genom att koppla planerings- och genomförandearbetet med automatik leder till ”att all personal ser helheten i arbetet”



(sid 569) eller att stat, kommun och privata aktörer kommer kunna ta ansvar för att det finns tillräcklig kompetens och finansiering, men utan tydligare explicita krav.

Utredningen saknar en djupare genomgång av möjligheter att finansiera åtgärder och hur finansieringen kan bli mer effektiv, trots att detta var en huvuduppgift för utredningen enligt direktiven. Tyvärr har inte heller idén om att införa en vattenförvaltningsavgift som bästa möjligheten för att säkerställa långsiktig finansiering utretts. Länsstyrelsen vill samtidigt påpeka att systemet med åtgärdssamordnare (sid 574), som utvecklar samarbetsformer kring åtgärder mot övergödning, inte i sig leder till att fler åtgärder genomförs om inte finansiering finns. De 37 miljoner som satsats hittills går till löner och utredningskostnader, medan åtgärdsgenomförandet är avhängigt att det finns andra medel att söka.

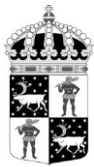
Kapitel 20 Förslag om rapporterings- och uppföljningsarbetet

Övergripande bedömning: Länsstyrelsen konstaterar att kapitlet innehåller få tydliga eller konkreta förslag kring uppföljning av åtgärdsarbetet, trots att det är en central del av den förvaltningsmodell som ramdirektivet föreskriver. I en adaptiv förvaltning är tanken att genomförandet ska ske stegvis i sexåriga cykler. Uppföljning och utvärdering/vidareutveckling av åtgärder i ljuset av de miljömål/miljökvalitetsnormer som ska uppnås är då av yttersta vikt. Betänkandet lämnar dock ytterst vaga förslag om hur denna uppföljning ska utföras eller garanteras. Exempelvis saknas förslag till tydligare regler i 5 kap MB eller i vattenförvaltningsförordningen i dessa avseenden.

I dagens system genomför vattenmyndigheterna en årlig utvärdering av åtgärdsarbetet genom att begära in åiterrapportering från samtliga åtgärdsmyndigheter och kommuner. Även om arbetet med att genomföra, sammanställa och analysera resultatet av den årliga åiterrapporteringen innebär en stor administrativ börda för vattenmyndigheterna, bedömer vattenmyndigheterna att det är av central betydelse för att kunna bedöma hur åtgärdsarbetet går. Resultatet av åiterrapporteringen används som underlag för myndighetsdialoger med samtliga åtgärdsmyndigheter för att diskutera svårigheter och prioriteringar i det fortsatta åtgärdsarbetet, likväl som för att genomföra förbättringar i åtgärdsprogrammet inför nästkommande cykel av vattendirektivets genomförande. Utifrån underlaget kan även behov av nationella finansieringssatsningar identifieras och vidareförmedlas till nationell nivå.

Utredningen föreslår att dagens åiterrapporteringssystem till vattenmyndigheterna ska ersättas av en årlig resultatuppföljning från myndigheterna till regeringen. Länsstyrelsen ser inget hinder mot att en sådan resultatuppföljning genomförs, men saknar som nämnts tydliga regler och förslag i dessa delar.

Exempelvis anser Länsstyrelsen att det är något oklart i betänkandet hur och om de föreslagna s.k. operativa planerna ska följas upp eller rapporteras, samt kring hur resultatet ska tas om hand och analyseras. Det är även oklart i förslaget hur och till vem kommunerna ska följa upp resultatet av sitt åtgärdsarbete. Betänkandet lämnar inga författningsförslag i dessa delar. Enligt vår mening är det även oklart i de författningsförslag som faktiskt lämnas, vilken koppling de operativa planerna egentligen har till de rättsligt bindande åtgärdsprogrammen eller den nationella handlingsplanen. Länsstyrelsen ser med andra ord brister kring hur uppföljningen av



planerade åtgärder ska ske i betänkandet. Vi bedömer därför att det finns en risk att uppföljningsarbetet försämras i jämförelse med dagens system om inte de delarna av utredningens förslag förtydligas och förstärks.

Kapitel 21 Förslag om förändrad organisation

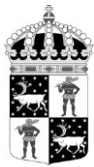
Övergripande bedömning: Som tydligt framgått i del 1 av detta remissvar, är det Länsstyrelsens bestämda uppfattning att utredningens förslag till genomgripande organisationsförändringar och avskaffande av nuvarande vattenmyndigheter inte bör genomföras. Framförallt delar vi överhuvudtaget inte uppfattningen att det behövs organisatoriska förändringar i syfte att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller vattendirektivets krav. Såsom tydligt framförts i del 1 av detta yttrande anser Länsstyrelsen tvärtom att en omfattande organisationsförändring och avskaffande av vattenmyndigheterna i detta läge tvärtom riskerar att leda till ett betydligt sämre genomförande av vattendirektivet än idag. Detta bland annat genom sämre förutsättningar för ett samordnat och sammanhållet arbete, avsevärda effektivitets- och kompetensförluster, ett mycket stort behov av ökade samordnings- och samverkansinsatser från alla aktörer och betydligt högre kostnader än idag.

Vi vill i sammanhanget även lyfta fram ett par saker.

På sid 583 lyfter utredningen bland annat vikten av att en omorganisation inte stoppar upp det pågående arbetet, vilket även lyftes fram i regeringens direktiv till utredningen. Länsstyrelsen ser dock som påtalats ovan stora risker med att detta är precis vad som kommer att ske, genom att tillräckliga förslag som motverkar sådana negativa konsekvenser för det pågående arbetet saknas. Länsstyrelsen bedömer exempelvis inte att det är tillräckligt med en övergångslösning på tre år, där Havs- och vattenmyndigheter behåller regionala kontor såsom utredningen föreslår.

På sid 583 lyfter utredningen även vikten av ett avrinningsområdesperspektiv i kombination med ett nationellt perspektiv i arbetet med våra vatten. Länsstyrelsen håller med om att dessa perspektiv absolut är viktiga, men vill betona att det är mycket olyckligt att betänkandet bortser från de i vattendirektivet helt centrala vattendistrikten. Länsstyrelsen ser stora risker med att distriktperspektivet försvinner genom centraliseringen, inte minst vad gäller möjligheterna till samordning och anpassning efter respektive vattendistrikts förutsättningar och behov. Med utredningens förslag finns det ingen aktör som tydligt ansvarar för samordningen i vattendistriktet, inklusive de nya internationella distrikten. Detta är mycket olyckligt enligt vår mening, då många nu existerande och viktiga samverkansformer då riskerar att förloras. För Länsstyrelsen Norrbotten gäller detta inte minst samordningen inom Torneälvens internationella avrinningsområde, vilken idag administreras i princip uteslutande genom Länsstyrelsens och Vattenmyndigheten Bottenvikens försorg.

På sid 584 betonar utredningen ”vikten av att myndigheter, i uppbyggnaden av den nya organisationen, tar tillvara den kompetens som finns inom dagens system”. Enligt Länsstyrelsens mening är de förslag som lämnas i dessa delar dock otillräckliga. Dessa tillkortakommanden i betänkandet diskuteras nedan i kommentarerna till kapitel 23.



På sid 585-586 diskuteras kommunernas roll i vattenförvaltningsarbetet. Länstyrelsen håller med om att det är bra om kommunerna roll stärks och förtydligas, men anser inte att det tydligt framgår av förslaget *hur* kommunernas roll ska stärkas. Kommunerna har under många år efterfrågat mer resurser för att öka engagemanget inom vattenförvaltningen. Utan ökade resurser räcker det tyvärr inte långt med ökat ansvar. Precis som utredningen konstaterar är det en administrativ och resursmässig utmaning att få dagens 290 kommuner delaktiga i vattenförvaltningsarbetet. Länstyrelsen anser dock inte att utredningens förslag är tillräckligt tydliga för att åstadkomma detta. Inte minst saknas relevanta författningsförslag i dessa delar, samtidigt som det är oklart hur uppföljningen ska gå till och vem som ansvarar för att följa upp det kommunala åtgärdsarbetet.

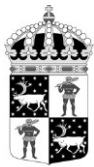
När det gäller länsstyrelsernas roll i vattenförvaltningen (sid 587-590) anser Länstyrelsen, såsom påtalats i del 1 av detta remissvar, att det är positivt om länsstyrelsernas nuvarande roll och ansvar för att ta fram kunskapsunderlag förslag till miljö kvalitetsnormer och åtgärder formaliseras i författning. Det är även önskvärt om andra viktiga funktioner inom vattenförvaltningsarbetet, såsom tillsyn eller kulturmiljöaspekter, tydliggörs. Det underlättar och tydliggör ansvaret och arbetsuppgifternas betydelse, och förstärker möjligheterna att äska medel för genomförandet. Länstyrelsen motsätter sig dock förslaget om att samtliga länsstyrelser ska samordna det myndighetsgemensamma arbetet med konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och dokumentera detta i ett stort antal operativa planer. Enligt Länstyrelsens bedömning kommer det att ta mycket tid i anspråk för inblandade aktörer att på nytt hitta sina roller och ansvar, samtidigt som den konkreta nyttan riskerar att utebli i avsaknad av tydliga regler kring genomförande av planerna och uppföljningen av dem.

Länstyrelsen anser att även de statliga myndigheternas ansvar (sid 590-591) för att delta i den avrinningsområdesvisa planeringen är ytterst vagt beskrivet i förslaget. Utredningen beskriver endast att så ska ske, men lämnar helt obesvarat hur och i vilken utsträckning samt vilken aktör som egentligen ska ansvara för att avgöra det. Klargöranden i dessa delar saknas helt i betänkandet.

Sammantaget är Länstyrelsens bedömning att utredningens förslag i dessa delar riskerar att leda till en mycket stor ökad administrativ börda för länsstyrelser och kommuner, vilken riskerar att ta fokus från det konkreta åtgärdsarbetet istället för att öka åtgärdstakten.

Kapitel 22 Förslag om finansiering

Övergripande bedömning: Länstyrelsen är mycket tveksam till om föreslagna resursförslag är tillräckliga. Framförallt ifrågasätter vi den mycket svaga föreslagna finansieringen av länsstyrelsernas nya och omfattande arbetsuppgifter enligt förslaget. Utredningens förslag verkar i princip gå ut på omflyttning av befintliga medel och i stort sett ingen förstärkning föreslås. Omfördelningen av arbetsuppgifter kommer dock att behöva förstärkta resurser eftersom arbetsuppgifter ska byta hand och omorganisationer alltid kostar. Vidare anser vi att det är oklart vilka effektiviseringar som faktiskt kan uppstå av vattenförvaltningsarbetet med utredningens förslag, i jämförelse med dagens system. Länstyrelsen är dock positiv till att åtgärderna knyts närmare budgetprocessen. Utredningen påpekar att eftersom vattenfrågorna berör ett flertal sakområden och



departement kan det även finnas anledning att redan under budgetprocessen följa upp om de årliga budgetförslagen överensstämmer med den långsiktiga inriktning som anges i den nationella handlingsplanen. Detta är mycket positivt.

I övrigt vill vi lämna följande kommentarer.

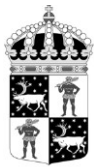
Inledningsvis konstateras att utredningen inte har mandat att lägga fram förslag angående finansiering av miljöövervakning. Detta är synd, då behovet av bättre miljöövervakning har lyfts både till miljöövervakningsutredningen och föreliggande utredning. Bristande miljöövervakning är ett stort problem. Vad som bör övervakas hanteras i projektet ”Full koll på våra vatten”, ett samverkansprogram mellan HaV, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning och vattenmyndigheterna.¹⁶ Programmet har som syfte att förbättra övervakningen av miljöståndet i grund- och ytwater enligt förordning 2004:660. Här kommer inom kort att finnas konkreta förslag på hur miljöövervakningen ska utformas för att fylla vattenförvaltningens krav. Det är bara finansieringen som fattas.

Utredningen har i kapitel 19 pekat på vikten av att det vidtas fysiska åtgärder för att främja vattenkvaliteten och att det finns tillräcklig finansiering för sådana åtgärder. Länsstyrelsen håller med om att det är viktigt att finansiering för de fysiska åtgärderna finns och är positiv till alla förslag som ger ett konkret tillskott till finansieringen. Här föreslår utredningen att ytterligare en utredning tillsätts för att utreda en eventuell vattenförvaltningsavgift. Länsstyrelsen anser att en sådan utredning kan vara bra. Alla förslag till hur finansieringen kan ökas är värda att utreda.

Utredningen har noterat att vattenförvaltningen inte är sammanlänkad med den statliga budgetprocessen och att de ansvariga myndigheterna inte har mandat att besluta om finansiering av övervakning och åtgärdsprogram. Detta innebär att uppgifter läggs på myndigheter vid sidan av den normala budgetprocessen utan att finansiering följer med. Detta är ett problem som vattenmyndigheterna har lyft till utredningen och som det fanns förhoppningar om att utredarna skulle presentera en lösning på. Utredningen bedömer dock att de administrativa åtgärderna som idag finns i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, och som utredningen föreslår ska ingå i de åtgärdsprogram som beslutas av regeringen och i de operativa planer som man föreslår att myndigheter och kommuner ska besluta om, utgör arbete som ingår i de berörda myndigheternas ordinarie förvaltningsuppgifter. Inga förslag läggs därför för att förstärka finansieringen av myndigheternas administrativa åtgärder. Inte heller läggs några andra förslag som kan öka genomförandet. I avsaknad att öronmärkta pengar för dessa uppgifter är risken stor att genomförandet även i framtiden är lägre än önskvärt.

Utredningen konstaterar på s 629 att vattenförvaltningen länge varit underfinansierad. Detta är något som Länsstyrelsen verkligen instämmer i. Många av de synpunkter om framförts i utredningen om sådant som kunde genomförts mer eller bättre har sin grund i bristande finansiering. Utredningen föreslår dock i första hand en omfördelning av befintliga resurser. Även om man bortser från de stora kostnader som omorganisation kostar och tänker på den tid när en ny organisation har satt sig så är det fortfarande

¹⁶ <https://www.havochvatten.se/hav/samordning-fakta/miljoovervakning/full-koll-pa-vara-vatten.html>



samma pengar. Det förefaller dessutom som den största delen av pengarna flyttas till Havs- och vattenmyndigheten och inte till länsstyrelser och kommuner.

Vad gäller medel från andra anslag inom utgiftsområde 20 så är det oklart hur detta ska konkretiseras. Länsstyrelsen anser att vattenförvaltningen behöver mer pengar. Länsstyrelsen anser inte att detta ska ske på bekostnad av t ex naturvård, klimatarbete, kulturmiljövård eller annat viktigt arbete som länsstyrelserna utför. Länsstyrelsen anser inte att de områden som Länsstyrelsen idag finansierar via detta anslag har några medel över. En mindre del ska överföras från andra utgiftsområden.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det behövs ordentliga förstärkningar till hela vattenförvaltningen men föreslår tyvärr i stort sett inga sådana, utan omfördelar befintliga resurser och hänvisar till ordinarie budgetprocess. Detta kommer inte vara tillräckligt i Länsstyrelsens mening.

Kapitel 23 Samlad konsekvensbedömning

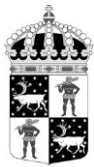
Övergripande bedömning: Länsstyrelsen anser att utredningen inte har redovisat konsekvenserna för olika lösningsmodeller tillräckligt väl. Utredningens förslag lämnar inte minst en hel del frågetecken kring hur kompetensförsörjningen ska säkras på länsstyrelserna likväl som på Havs- och vattenmyndigheten om en eventuell omorganisation sker så skyndsamt som utredningen föreslår. I uppdraget ingick att beskriva konsekvenser för alla alternativa förslag som övervägts. Rimligen borde detta innebära att även utomstående ska ha möjlighet att jämföra de olika alternativen för att kunna förstå varför utredningen landar i sitt ställningstagande. Även motåtgärder för att motverka negativa konsekvenser av förslagen skulle redovisas. Länsstyrelsen saknar dock en beskrivning av vad som skulle behöva hanteras som motåtgärder även vid de alternativa förslagen som övervägts. Bara då går det att jämföra olika lösningar med varandra. Nu finns endast ett kortare kapitel (kap 23.4) med alternativa modeller utan försök att beskriva kostnader.

23.3.2 Förslag för att motverka eventuella negativa konsekvenser av den föreslagna organisationsförändringen

Noterbart är att till skillnad från den tvärsäkerhet som genomsyrar övriga rubriker i denna utredning – även när den bara återger åsikter, så har utredningen här lyckats få in ett ”eventuellt” i denna rubrik.

Länsstyrelsen menar att det inte finns någon eventualitet runt detta - självklart blir det negativa konsekvenser av ett förslag som innebär att man lägger ner vattenmyndigheterna och överför ansvaret till en annan myndighet som dessutom är lokaliserad på en annan ort.

Enligt riksrevisionens rapport [Omlokalisering av myndigheter \(RiR 2009:30\)](#) om enbart omlokalisering av statliga myndigheter ledde det till ett avsevärt effektivitetstapp under fyra år innan man var tillbaka på den kvantitet i arbetet som man haft innan omlokaliseringen. Avsevärda effekter sågs också under det år som föregick själva omlokaliseringen. En av effekterna var t ex att erfaren personal slutade och tog med sig både kompetens och personliga nätverk. I föreliggande utredning föreslår man inte bara



en sådan omlokalisering utan också övergång till en annan organisation vilket rimligen ökar risken för större konsekvenser.

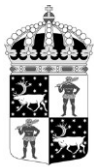
Den föreslagna förändringen skulle med största säkerhet innebära att arbetet i vattenförvaltningen stannar av och går ner kraftigt i effektivitet under en betydande tidsperiod. Utredaren lyfter fram att en *försening* av omorganisationen skulle kunna inverka negativt på Sveriges möjligheter att uppfylla ramdirektivets krav. Länsstyrelsen menar att en omorganisation *i sig självt* helt säkert skulle inverka negativt på Sveriges möjligheter att uppfylla ramdirektivets krav och därmed innebära risk för både kritik och böter från Europeiska kommissionen.

Arbetet med vattenförvaltningen är komplicerat därför att det direktivet kräver är ett mycket omfattande arbete med en annorlunda utgångspunkt än vad vanligt är i myndighetsarbete – nämligen vattnets naturliga flöden och gränser. En rad nya begrepp och regler infördes i och med direktivet. Alla länder har dessa utmaningar och i synnerhet de länder som har omfattande vattentillgångar med mycket olika geografiska förutsättningar, som Sverige. Detta handlar inte om att Sverige har valt ett dåligt sätt att genomföra sitt arbete på dvs organisationsformen i sig – utan det beror på att arbetet i sig *är* komplicerat.

Den samlade kompetens som finns på de fem vattenmyndigheterna är därför i sanning unik och mycket svårersätlig. När nya medarbetare rekryteras tar det lång tid att uppnå full förståelse för alla olika delar och moment i vattenförvaltningen och detta trots att de är omgivna av hjälpsamma och kompetenta kollegor. Att Havs- och Vattenmyndigheten ska lyckas rekrytera och lära upp motsvarande kompetens utan att arbetet stannar upp under mycket lång tid är därför mycket osannolikt. Utredarens förslag förefaller bygga på att huvuddelen av alla som arbetar på vattenmyndigheterna idag vid ett visst datum i full skala övergår till Havs- och Vattenmyndigheten. Vi anser att utredaren inte har visat vad konsekvenserna för svensk vattenförvaltningen blir om så inte blir fallet. Vi anser vidare att det visar på en ganska stor okunskap om att kompetens består av människor som har valmöjligheter. Vill man få dessa kompetenta människor att agera på önskvärt sätt bör man skapa mycket tydliga och klara förutsättningar, samt goda incitament i mycket god tid. Ska detta ske behöver det finnas en mycket mer noggrann plan och utredning av hur detta ska gå till och en mycket lång övergångsperiod.

Vi saknar dessutom helt analys av vad detta förslag får för konsekvenser för det nuvarande arbetet ifall det skulle fattas beslut om nedläggning av vattenmyndigheterna. Risken finns naturligtvis att kompetenta medarbetare med en god arbetsmarknad väljer att se sig om redan innan den 31 december 2021 ifall de jobbar i en myndighet som ska läggas ned. Rekrytering är i det läget varken möjlig eller meningsfull. Därför borde utredaren även haft med ett avsnitt om vad konsekvenserna av förslaget blir redan i dagsläget, då det inte kommer vara möjligt att bedriva ett redan underfinansierat arbete med stadigt minskande tillgång till kompetens. Detta kan mycket väl komma att få stora konsekvenser redan under nuvarande förvaltningscykel och detta perspektiv saknas helt i utredningen.

Vattenförvaltningen står just nu inför en stor utmaning i och med lanserandet av den nationella prövningsplanen för att förse vattenkraften med moderna miljövillkor. Denna plan kommer sannolikt att antas inom kort och samtliga länsstyrelser, Havs- och Vattenmyndigheten, domstolarna och branschen agerar redan idag som om den skulle vara ett faktum. Ett led i arbetet mot moderna miljövillkor var de lagändringar som trädde ikraft i januari 2019. Ett exempel är ändringen i miljöbalken som innebär att en



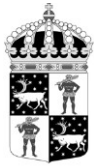
verksamhetsutövare i samband med en provning kan ifrågasätta miljö kvalitetsnormen (22 kap 13 § MB). Detta kommer att leda till extra arbete hos vattenmyndigheterna, ett arbete som måste genomföras skyndsamt för att inte stoppa upp provningsprocessen onödigt länge. Enligt den nationella provningsplanen planeras de första provningarna att starta i januari 2022. Nuvarande förvaltningscykel kulminerar i nya miljö kvalitetsnormer som ska beslutas i december 2021, dvs precis i tid innan provningarna av vattenkraften ska sätta igång. Tidplanen är redan oerhört tuff och blir inte bättre av den nationella kris vi genomlever för tillfället på grund av Corona-virusets effekter. Denna kris var självklart inte känd för utredningen, men redan innan detta var tidplanen pressad. Att den nationella provningsplanen för vattenkraften skulle lanseras och vilka utmaningar detta innebär för vattenmyndigheterna såväl som länsstyrelserna i stort var dock väl känt innan utredningen färdigställdes. Detta innebär att det är ännu mer olämpligt att omorganisera vattenförvaltningen i det här skedet.

Den nationella provningsplanen innebär också en kraftsamling för domstolar, kraftbolag och konsulter. Här är den kunskap som vattenmyndigheternas personal besitter mycket efterfrågad. Dessa instanser rekryterar nu för fullt inför starten av domstolsprovningarna. Detta innebär en mycket god arbetsmarknad för vattenmyndighetens personal i hela landet, men kanske särskilt i de norra delarna av Sverige. Valet står då i praktiken mellan att ta ett, sannolikt mer välbetalt, arbete på hemorten eller att flytta till en annan arbetsgivare på en annan ort, med de bekymmer det för med sig för t ex en partner som också ska ha arbete, ny bostad mm. Ett tillfälligt regionkontor skulle då inte göra någon större skillnad. Det är därför viktigt att det så snart som möjligt står klart att den föreslagna organisationsförändringen inte kommer att ske, eftersom blotta hotet om en organisationsförändring, i dagens arbetsmarknadsläge, innebär en betydande risk för att tidplanerna för vattenförvaltningen, och därmed också den nationella provningsplanen, inte kan hållas.

Ska det ske en omorganisation – trots att det enligt vår uppfattning inte påvisats några fördelar som står i rimlig proportion till nackdelarna – måste det ske på betydligt längre sikt och med en mycket konkretare plan för att säkra en bra kompetensövergång. En mer realistisk tidplan för genomförande är därför snarare i början av den cykel som inleds 2028, förutsatt att noggranna planer arbetats fram i god tid under perioden innan. Förändringarna måste ske stegvis, samt med stöd av väl riktade resurssatsningar. Länsstyrelsen anser även att beslut om eventuell omorganisering åtminstone bör invänta kommissionens beslut om direktivets framtid.

23.4.1 Nollalternativet – ingen förändring

Utredaren anger här att alternativet att behålla nuvarande organisation skulle ge upphov till konsekvenser i form av att de utmaningar och problem som identifierats skulle fortgå. Detta är helt enkelt inte sant då vattenförvaltningsarbetet förändrats och förbättrats i varje cykel och kommer göra så även framöver. Det enskilt största problemet har varit att systemet varit konstant underfinansierat i alla led. Havs- och vattenmyndighetens brist på vägledning skulle kunna avhjälpas om det fanns mer prioritering och resurser för detta arbete, detta skulle frigöra resurser hos vattenmyndigheterna för mer distriktsvis samverkan och länsstyrelsernas beredningssekretariat skulle behöva omfattande resurstillskott för att både arbeta med kartläggning, påverkansanalys osv och samtidigt ha tid att göra sin del av arbetet med



att stötta i åtgärds genomförande. Därför skulle en bibehållen organisation med ett betydligt lägre resurstillskott än det som skulle krävas för att genomföra utredningens förslag åstadkomma enorma förbättringar inom ramen för nuvarande organisation.

Utredningen anger en jävsproblematik för landshövdingen. Landshövdingen fattar som delegationsordförande inte några beslut som påverkar t ex resurstillskott eller motsvarande i den egna organisationen och ej heller läggs några specifika uppdrag till enbart den egna länsstyrelsen. Däremot läggs åtgärder på samtliga länsstyrelser i distriktet av delegationen. Denna eventuella jävsproblematik skulle kunna lösas genom att delegationerna ges möjlighet att lyfta vissa frågor till regeringen, varav åtgärder riktade mot länsstyrelserna skulle kunna vara en sådan fråga, och ett sådant förfarande skulle också ligga i linje med utredningens förslag att regering och riksdag tar större ansvar.

Vattenförvaltningen beslutar om åtgärder för bland annat statliga myndigheter och i den nuvarande förvaltningsplanen är ett antal åtgärder riktade mot Havs- och vattenmyndigheten. I det nya förslaget till organisation skulle Havs- och vattenmyndighetens generaldirektör alltså ta fram åtgärder direkt riktade enbart till den egna organisationen som sedan skulle beslutas av regeringen. Vårt förslag till lösning av den eventuella jävsproblematiken för landshövdingens roll skulle därmed kunna vara minst lika godtagbar som den utredningen föreslagit.

Utredningen påstår slutligen återigen att åtgärdstakten i oförändrad organisation inte kommer förändras om inte mer resurser tillförs. Detta är felaktigt eftersom arbetet effektiviseras i varje cykel på grund av de lärdomar och erfarenheter som görs i tidigare cykler. Även om det är önskvärt med resurstillskott i befintlig organisation så anser vi att det är högst sannolikt att åtgärdstakten i befintlig organisation kommer öka även utan resurstillskott. En sådan successiv ökning ser vi i återrapporteringen från kommuner och länsstyrelser varje år.

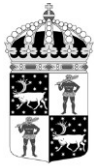
23.6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Utredningen föreslår i princip att Havs- och vattenmyndigheten får en utökad organisation som nästan sammanlagt motsvarar 90 % av vattenmyndigheternas organisation samt att SGU får 10% av denna organisation. Därutöver föreslås 21 årsarbetskrafter till länsstyrelserna permanent för att finansiera avrinningsområdes samordning och 21 årsarbetskrafter under 3 år för kommunstödande insatser.

Vi noterar att utredningen inte räknat med några kostnader för själva omorganisationen, ej heller med något effektivitetsbortfall under omställningsperioden, som kan förutspås bli lång. Detta ter sig orealistiskt och stämmer inte med tidigare erfarenheter av omorganisationer och omlokaliseringar av myndigheter.

Om istället organisationen för Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna och Sveriges Geologiska Undersökning lämnas oförändrad, men att länsstyrelserna ändå får 21 årsarbetskrafter för att stärka arbetet på beredningssekretariatet och att kommunstödjare införs i enlighet med förslaget så skulle däremot mycket positivt uppnås utan att det innebär kostnader och effektivitetsbortfall för omorganisation.

Dessutom har utredaren föreslagit ett antal ytterligare behov av samverkansuppdrag som lämnas ofinansierade och okommenterade. Exempelvis föreslås att inrätta samverkansforum per huvudavrinningsområde/delavrinningsområde (ca 119 st) med



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

Datum
2020-05-20

Diarienummer
1337-2020

47
(47)

särskild personal och lokala referensgrupper per huvudavrinningsområde (ca 119 st). Om de lokala referensgrupperna ska kunna arbeta med kontinuitet behövs sannolikt finansiellt stöd. Det mycket begränsade samverkansstöd som vattenmyndigheterna idag har möjlighet att ge vattenråden kommer inte alls täcka de kostnader som följer av de föreslagna uppdragen. Det lämnas också osagt hur kommunernas kostnader för nya uppdrag, behov av mer kompetens och nya administrativa system ska finansieras.

Sammanfattningsvis behöver de ekonomiska konsekvenserna av betänkandets förslag kompletteras, belysas och analyseras mer djupgående innan en eventuell större omorganisation genomförs.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.