



Yttrande över betänkandet En utvecklad vattenförvaltning, SOU 2019:66

Er beteckning: dnr M2019/002246/Nm

Ärendet

Länsstyrelsen Västernorrland, som också är vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt, har getts möjlighet att yttra sig över betänkandet "En utvecklad vattenförvaltning", SOU 2019:66. Nedan redovisas våra synpunkter på betänkandet.

Innehåll

Ärendet	1
Sammanfattning av länsstyrelsens synpunkter.....	2
Övergripande synpunkter	5
Synpunkter på utredningens problembeskrivning	6
Vattenförvaltning ur ett EU-perspektiv: avrinningsområden och decentraliserade beslut är utgångspunkten	6
Sveriges vattenförvaltning fungerar i huvudsak bra och behöver få fortsätta i nuvarande form.....	7
<i>Utvärdering av arbetet hittills.....</i>	7
<i>Omfattande förändringar tar tid.....</i>	8
Utredningens problemanalys leder till fel åtgärdsförslag.....	10
<i>Svensk förvaltningsstruktur – bristande analys i betänkandet.....</i>	12
<i>Vikten av samband mellan olika beslut inom vattenförvaltningen</i>	13
<i>Betydelsen av bred förankring och regional och lokal representation i beslutsfattandet .</i>	14
Utredningen har inte fullt ut redovisat konsekvenserna av en stor omorganisation	17
En ny organisation måste vara så bra att förändringskostnaden motiveras	17
Nya samverkansformer måste byggas upp på nytt och nuvarande samordning försvinner	18
Ökad samverkan – ökade kostnader	20

Ökat organisatoriskt avstånd och mer samordning i alla led.....	21
Alternativ till omorganisation och avveckling av regionala vattenmyndigheter .	21
Förslag som bör genomföras	22
Förtydliganden av ansvarsområden och uppföljning av leveranser behövs ...	24
De som medverkat i beslutet.....	25
Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter	26

Sammanfattning av länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen 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 nackdelar och ökade kostnader som kommer att uppstå för vattenförvaltningsarbetet under lång tid framöver om en stor omorganisation genomförs.

Sammantaget anser vi således att utredningens förslag om organisationsförändringar inte bör genomföras. Istället bör fokus ligga på att lösa de huvudsakliga problem som utredningen identifierar, nämligen behov av:

- ett ökat politiskt ansvarstagande,
- mer fokus på åtgärdsarbetet,
- en stärkt finansiering,
- ett förbättrat uppföljnings- och utvärderingsarbete,
- förbättrade förutsättningar för dialog och samverkan på regional och lokal nivå, och
- förstärkt vägledning från nationella myndigheter.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det finns förbättringspotential inom den svenska vattenförvaltningen men vi anser inte att betänkandets huvudförslag löser de identifierade problemen. Enligt vår mening hanteras dessa problem istället bäst genom att andra delar i betänkandet genomförs, framförallt de som handlar om att skapa ett tydligare politiskt ansvarstagande för Sveriges vattenförvaltningsarbete och en ökad tydlighet kring roller och ansvar. Med en ökad politisk styrning från

riksdag och regering och 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.

Vi anser 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 vår bedömning är det svårt att se varför detta skulle bli resultatet, tvärtom ser vi klara nackdelar med ett utspritt ansvar på så många olika aktörer. Grundförutsättningen för utredningens antagande att förslaget om en ny organisation skulle leda till en effektivare och mer ändamålsenlig vattenförvaltning är att alla berörda myndigheter och kommuner kommer att lösa frågorna i frivillig samverkan. Länsstyrelsen menar att en sådan förvaltningsstruktur istället riskerar att leda till en försämrad effektivitet och en lägre grad av genomförande i åtgärdsarbetet. Dels förutsätter den att avsevärda resurser läggs på samverkan bara för att enas om och fördela roller och ansvar, dels kommer det att vara den minsta gemensamma nämnaren för alla berörda aktörer som avgör ambitionsnivån i arbetet och åtgärdstakten.

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, vilka underlag som behövs, mål för åtgärdsarbetet och bedöma vilka åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta för att säkerställa att målen nås. Länsstyrelsen vill särskilt framhålla att just vattenmyndigheternas karaktär av självständiga "enfrågemyndigheter" har varit avgörande för vattenförvaltningens uppbyggnad och genomslag i Sverige. Detta är en följd av att uppdraget innebär ett tvärspektoriellt ansvar för alla de frågor och sakområden som påverkar kvaliteten på vattenmiljön, fristående från andra uppdrag eller instruktioner. Mot bakgrund av alla de nya frågeställningar, åtgärdsbehov, målkonflikter, avsaknad av effektiva styrmedel och brister i åtgärdsgenomförandet som har tydliggjorts genom vattenmyndigheternas arbete sedan 2004, menar vi att det framgår att den "ordinarie" förvaltningsstruktur som utredningen förordar inte har varit tillräckligt effektiv och ändamålsenlig för att kunna hantera de 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 nu föreslås. Tvärtom förutsätter förslagen att alla berörda aktörer självmant tar ansvar för sin del av utmaningarna, utan att någon har helhetsansvaret inom vattendistriktet. Vi bedömer inte att det är en långsiktigt hållbar lösning för att lösa den typ av förvaltningsöverskridande, tvärspektoriella och komplexa frågor som vattenförvaltningen innehåller.

Utredningens förslag innebär också i flera avseenden en centralisering av ett i grunden regionalt uppdrag, och tycks frångå vattenförvaltningens grundläggande tanke om en förvaltning baserad på vattnets väg istället för på befintliga administrativa gränser. 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. 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.

Enligt länsstyrelsens mening är det centralt att vattenförvaltningsarbetet är ett långsiktigt arbete som syftar till 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 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. 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.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning av att det i flera avseenden behövs förstärkningar och förtydliganden av vattenförvaltningen, främst i form av tydligare regleringar, ett ökat politiskt ansvarstagande och en förstärkt finansiering. Enligt vår bedömning skulle ett genomförande av nedanstående delar av utredningens förslag åstadkomma en både utvecklad och effektivare vattenförvaltning i Sverige, och samtidigt undvika de risker och nackdelar som en omfattande organisationsförändring skulle innebära:

- En ny mål- eller syftesbestämmelse för vattenförvaltningen bör införas i miljöbalken.
- Regeringen och riksdagen bör ges en tydligare roll och ett tydligt ansvar för vattenförvaltningsarbetets inriktning och finansiering.
- Olika myndigheters roller och ansvar inom vattenförvaltningen bör förtydligas i författning.
- Lagstiftningen kring genomförande och uppföljning av åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer bör förtydligas och förstärkas så att åtgärdsmyndigheter och kommuner får ett mer

konkretiserat ansvar för planering, genomförande, uppföljning och utvärdering av åtgärdsarbetet.

- Vattenförvaltningsorganisationen bör tillföras resurser för att ha ännu bättre förutsättningar att kunna hantera de omfattande och komplexa frågeställningar som arbetet innebär och genomdriva den samverkan som behövs för att ge vattenförvaltningen tillräcklig stadga, förutsägbarhet och förankring.
- Havs- och vattenmyndigheten och SGU bör ges tillräckliga resurser till sina roller som vägledande myndigheter på vattenförvaltningens område.
- Vattendistriktsindelningen bör förtydligas enligt utredningens förslag. Det behöver dock införas en särskild reglering om vilken vattenmyndighet som ansvarar för vattenförvaltningen inom den del av respektive distrikt som ligger på svenskt territorium.
- 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.
- 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.
- Finansieringen av åtgärdsarbetet behöver ses över och förstärkas.

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 i EU:s ramdirektiv för vatten.

Övergripande synpunkter

I de följande avsnitten redovisar vi våra övergripande synpunkter på utredningens analyser, resonemang och förslag. 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. Betänkandet innehåller 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

Länsstyrelsen håller inte med om utredningens slutsats att ”dagens organisation är otydlig och bör istället följa ordinarie förvaltningsstruktur”

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

(s. 461), med tanke på att syftet med Sveriges vattenförvaltning, i enlighet med vattendirektivets intentioner och krav, är 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 frångå 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. Förslaget innebär också en avsevärd koncentration av resurser till storstadsområden jämfört med idag. Detta rimmar 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

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.

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 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 åtgärdsgenomförandet. Däremot har det inte framkommit att det huvudsakliga problemet inom vattenförvaltningen är själva organisationsformen med distriktsvisa vattenmyndigheter, och att de problem som har identifierats skulle lösa sig om organisationen förändrades.

Länsstyrelsen anser också att det 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 miljökvalitetsnormer 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 långsiktigt arbete. Den organisation som skapades i syfte att implementera vattendirektivet 2004 håller 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

⁵ SOU 2019:66 s. 463.

arbetssätt till det nya arbetssätt som har införts genom vattenförvaltningen.”⁶ Vattenförvaltning enligt EU:s modell är trots allt ett långsiktigt arbete som syftar till 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 genomslag. Enligt länsstyrelsens bedömning 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 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 arbetssätt mellan vattenmyndigheterna och beredningssekretariaten byggts upp och förbättrats för varje cykel, samtidigt som samverkan mellan alla berörda myndigheter har byggts upp och etablerats.

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. Varje kansli var för sig behöver därför inte ha all kompetens, utan resurser

⁶ SOU 2019:66 s. 465.

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 arbetssätt 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.

Mot denna bakgrund ser länsstyrelsen betydande risker för att kompetens, rutiner och metoder för genomförandet och de samverkansformer som har byggts upp går förlorade med en organisationsförändring och centralisering.

Utredningens problemanalys leder till fel åtgärdsförslag

Länsstyrelsen delar i stor utsträckning utredningens bedömning av vad som behöver förbättras inom vattenförvaltningen (s. 461). Det är viktigt med en tydlig statlig strategisk styrning där riksdag och regering får tydligare roller och där styr signaler, 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, rapporteringen till EU behöver underlättas och det behövs förstärkt vägledning från nationella myndigheter. Alla dessa förändringar är nödvändiga för att åstadkomma en mer effektiv och ändamålsenlig vattenförvaltning, och har efterfrågats från vattenmyndigheterna 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 det har nämnts ovan anser länsstyrelsen att utredningen inte har lyft fram tillräckligt starka och tydliga skäl till att den nuvarande organisationen bör förändras. Det finns absolut förbättringspotential i vattenförvaltningsarbetet, men de önskade förbättringarna åstadkommer man inte med den föreslagna organisationsförändringen. 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 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 geografiska placering i landet och deras omfattande uppdrag att samordna den statliga förvaltningen och samverka med alla berörda aktörer i samhället ger

länsstyrelserna unika förutsättningar att hantera det tvärssektoriella och breda uppdrag som vattenförvaltningen innebär.

Framförallt belyser utredningen inte nollalternativet eller fördelarna med nuvarande organisation i tillräcklig utsträckning. Vi anser till exempel att utredningen inte har redogjort tillräckligt tydligt 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 förutsätter att vattenmyndigheterna inte arbetar med ständiga förbättringar och utveckling av vattenförvaltningsarbetet, vilket de har gjort i mycket stor omfattning. Det saknas en redovisning i betänkandet för den ständiga utvecklingsprocess som vattenförvaltningsarbetet innebär och som vattenmyndigheterna har ansvarat för att driva under de dryga femton år som arbetet har pågått, och därmed bortser utredningen i sin beskrivning av nollalternativet att en sådan utveckling kommer att fortsätta även utan den organisationsförändring som nu föreslås.

Det framgår 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, och de tolkningar av vad kraven innebär som EU-domstolen har gjort. Vattendirektivets krav på olika aktörer bör rimligtvis vara desamma oavsett vilken statlig myndighet som har huvudansvaret för vattenförvaltningens genomförande. Därför kommer inte en eventuell omorganisation att förändra detta.

Det framförs också synpunkter i utredningen om att vattenförvaltningen är krånglig och svår att förstå. Inte heller det påverkas av en förändring av organisationen, eftersom precis samma system för vattenförvaltning ska tillämpas i den nya organisationen, med samma komplexa och omfattande arbetsuppgifter som idag. Det finns också en risk för att systemet framstår som ännu mer komplicerat om fler myndigheter än idag ska ha ansvar för olika frågor och uppgifter inom vattenförvaltningen.

Att avskaffa vattenmyndigheterna riskerar alltså enligt vår uppfattning att bli en kostsam åtgärd som kommer att leda till stora besvikelser. Sverige måste 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.

Att aktörer upplever dagens vattenförvaltningsorganisation som otydlig förefaller vara ett av de starkaste argumenten för en förändring, 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. 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.

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 ”överregionala” uppgifter och uppdrag (se nedan).

Det finns också tveksamheter i en beskrivning av den svenska förvaltningsstrukturen som verkar utgå från att det finns en hierarkisk ansvarsfördelning mellan nationella myndigheter och länsstyrelserna. Alla statliga förvaltningsmyndigheter, inklusive länsstyrelserna, är självständiga, sidoordnade varandra och lyder under regeringen.⁸ De främsta skillnaderna mellan nationella myndigheter och länsstyrelserna ligger istället i dels det geografiska ansvarsområdet, dels att länsstyrelserna till skillnad från i stort sett alla nationella myndigheter har ett brett, tvärsektoriellt uppdrag som omfattar nästan alla delar av samhället.

Som det nämndes ovan har länsstyrelserna inom olika sakområden också olika geografisk indelning – så kallade koncentrerade arbetsuppgifter. Här har vissa länsstyrelser fått uppgifter inom flera län. Exempel på koncentrerade frågor är bekämpning av penningtvätt och tillsyn av stiftelser. Länsstyrelserna har lång erfarenhet av att leda och samordna i tvärsektoriella

⁷ Se här särskilt betänkandets kapitel 16.

⁸ Regeringsformen 12 kap 1 §.

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.

Det kan också 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. Vidare föreslås en nationell nämndmyndighet bli beslutsfattare på lokal nivå, i frågor om miljökvalitetsnormer 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 miljökvalitetsnormer 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

Länsstyrelsen 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 miljökvalitetsnormer 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 miljökvalitetsnormer 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 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 länsstyrelsens 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 beredningssekreteriaten 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.

Betydelsen av bred förankring och regional och lokal representation i beslutsfattandet

Länsstyrelsen vill särskilt peka på vikten av att beslutsfattandet i regionala och lokala frågor inom vattenförvaltningen inte förskjuts till en nationell 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.⁹ Mot den bakgrunden är det olämpligt att flytta en väsentlig del av besluten och styrningen inom vattenförvaltningen till nationella aktörer på det sätt som föreslås i utredningen. Länsstyrelsen 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.

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 länsstyrelsens uppfattning har vattendelegationen i sin nuvarande utformning haft en central roll i genomförandet av vattenförvaltningen i Bottenhavets 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. Delegationens beslut i olika frågor har 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.

⁹ Direktiv 2000/60/EG, preambel 13 och 14.

Med det förslag till centralisering av beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplan och övervakningsprogram som utredningen föreslår kommer dessa förutsättningar att förändras avsevärt. Länsstyrelsen kan inte utläsa från utredningen på vilket sätt den nämnd som föreslås för beslut om miljökvalitetsnormer 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 för beslut om miljökvalitetsnormer. 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 miljökvalitetsnormer ska kunna ses över och vid behov revideras löpande under pågående förvaltningscykel i samband med tillståndsprövningar och genomförandet av den nationella prövningsplanen 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 miljökvalitetsnormer 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 det 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. Länsstyrelsen 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.

Länsstyrelsen 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 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

Länsstyrelsen 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 plan 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.

Enligt länsstyrelsens 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,
- nya samverkansformer på nationell och regional nivå 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. Detta får också konsekvenser på förutsättningarna för det fortsatta arbetet med att utarbeta och besluta om väl avvägda miljökvalitetsnormer och undantag för svenska vattenförekomster, och för arbetet med att peka ut konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster och anpassa kravnivån för sådana vatten, exempelvis inför kommande prövningar av vattenkraften.

Nya 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. Som det har påpekats ovan kommer organisatoriska förändringar inte att göra uppdraget enklare, snarare riskerar det att sänka farten i vattenförvaltningsarbetet.

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 ska fokuseras på att i samverkan mellan berörda myndigheter genomföra åtgärdsprogrammet och systematiskt arbeta med att åtgärda de brister i åtgärdsarbetet som finns idag.

Utredningen lyfter själv att ett avskaffande av vattenmyndigheten innebär en risk för att värdefull kompetens går förlorad och att den regionala förankringen som finns i vattendistriktet minskar. Länsstyrelsen instämmer och anser att risken är mycket stor. För att motverka den risken föreslår utredaren 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.

Om utredningens förslag genomförs i denna del riskerar 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.

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 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 distriktet, där

aktuella frågor diskuteras, och ett omfattande samarbete mellan länsstyrelserna sker även i flera olika kompetensnätverk och miljöproblemsgrupper, 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. 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.

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, 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 men länsstyrelsen ser risker i att länsstyrelserna kommer behöva vara drivande i de processerna, vilket kommer att medföra ökade kostnader. I förslaget finns det i princip inga förslag om hur detta ska finansieras, annat än de extra resurser under en treårsperiod som länsstyrelserna föreslås få för så kallade kommunstödare. 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. Några extra resurser för att organisera och samordna samverkan med andra aktörer i alla avrinningsområden har utredningen inte föreslagit.

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 krav på åtgärder.

Ökat organisatoriskt avstånd och mer samordning i alla led

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

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.

Alternativ till omorganisation och avveckling av regionala vattenmyndigheter

Länsstyrelsen ser att det finns behov av förbättringar i arbetet med svensk vattenförvaltning. 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. Det finns också förbättringsmöjligheter när det gäller dialog och samverkan på regional och lokal nivå, särskilt med kommuner och andra lokala aktörer. En begränsande

faktor i detta arbete hittills har varit bristen på resurser, 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 som beslutar om både åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer 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 kunskap om vattenförvaltningen i distriktets vattenförekomster som regeringen inte kan förväntas ha. Regering och riksdag ska 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.
- 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 miljö kvalitetsnormer 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 tveksamheter kring den modell för framtagande av operativa planer och det innehåll i planerna som utredningen förutsätter. Det är exempelvis 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. Det är viktigt att en sådan gemensam planering som utredningen föreslår inte leder till prioriteringar och avvägningar som utgår från andra faktorer än vattenförvaltningens underlag och prioriteringar. Formerna för samordning och styrning av planeringsarbetet behöver därför ses över. Länsstyrelsen ser det dock som naturligt att det är länsstyrelserna som ansvarar för sådan samordning och styrning. 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. En samlad reglering av former och innehåll i planeringsarbetet är därför önskvärd.
- 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 en särskild reglering om vilken vattenmyndighet som ansvarar för vattenförvaltningen inom den del av respektive distrikt som ligger på svenskt territorium.
- 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.¹⁰ 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 detta nödvändiga nationella samarbete mellan vattenmyndigheterna, som har behövts till viss del i brist på nationell vägledning, 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 återrapportera 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.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Berit Högman med vattenvårdsdirektör Joakim Kruse som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsrådet Daniel Gustafsson och medarbetare från enheterna för Miljöutredningar och fiske, Miljöanalys och viltförvaltning, Hållbar regional utveckling och Förvaltning medverkat.

¹⁰ SOU 2019:66 s. 473.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

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