



m.remissvar@regeringskansliet.se
med kopia till
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Regeringskansliet
Miljödepartementet

103 33 Stockholm

Remiss om En utvecklad vattenförvaltning - Betänkande av vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66)

Er beteckning: M2019/02246/Nm

Länsstyrelsen i Västmanland, tillika vattenmyndighet för Norra Östersjöns vattendistrikt, lämnar härmed både övergripande synpunkter på utredningens förslag och detaljerade synpunkter på de olika delarna av betänkandet (i bilaga).

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västmanland tillstyrker följande förslag helt eller delvis

Länsstyrelsen anser liksom utredningen att det finns förbättringspotential inom den svenska vattenförvaltningen.

Länsstyrelsen tillstyrker följande av utredningens förslag med vissa modifieringar:

- att regering och riksdag tar en tydligare roll och ansvar för beslut om inriktning och finansiering av åtgärdsprogrammen.
Dock anser Länsstyrelsen att detta inte bör göras i sådan detaljeringsgrad som föreslås dvs att regeringen ska besluta om varje åtgärdsprogram. Länsstyrelsen förordar istället att vattendelegationerna ska ges möjlighet att lyfta intresseavvägningsfrågor av nationell karaktär till regeringen i ett tidigt skede av processen.
- att roller och ansvar för olika myndigheter förtydligas i författning,
- att lagstiftningen kring genomförande och uppföljning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram förtydligas och förstärks så att åtgärdsmyndigheter och kommuner får ett mer konkretiserat ansvar, för planering, genomförande likväl som för uppföljning och utvärdering av arbetet,
- att vattenförvaltningsorganisationen tillförs resurser om en ytterligare handläggare per länsstyrelsens beredningssektariat.
- att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ges tillräckliga resurser till sina roller som vägledande myndigheter.

Länsstyrelsen Västmanland avstyrker följande förslag

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att avskaffa vattenmyndigheterna av bland annat följande skäl:

- Länsstyrelsen anser att utredningen inte visat något samband mellan de behov av förbättringar som lyfts och den föreslagna omorganisationen.
- Länsstyrelsen anser det inte framgår av utredningen att en omorganisation skulle leda till något förbättrat resultat i svensk vattenförvaltning
- Länsstyrelsen anser att utredningen inte visat på vilket sätt den nya föreslagna organisationen skulle fungera bättre än den nuvarande
- Länsstyrelsen anser vidare att den föreslagna organisationen avviker från EUs direktiv.
- Länsstyrelsens bedömning är att det kommer att bli svårt att leva upp till EUs krav under nästa vattenförvaltningscykel om den föreslagna omorganisation ska genomföras
- Länsstyrelsen anser att den konsekvensanalys som gjorts av förslaget är mycket bristfällig både vad avser de verksamhetsmässiga konsekvenserna och de ekonomiska konsekvenserna
- Länsstyrelsens bedömning är dessutom att en omorganisation kan innebära behov av fler resurser på nationell, regional och lokal nivå utan att leda till bättre vattenförvaltning samtidigt som det bidrar till kompetensbrist och onödigt stora kostnader för staten.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om inrättandet av en nationell nämnd för miljökvalitetsnormer av följande skäl:

- beslut om åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer behöver fattas i ett sammanhang

Länsstyrelsen Västmanland lämnar följande ytterligare förslag för att förbättra vattenförvaltningen

För en verkligt förbättrad vattenförvaltning förordar länsstyrelsen - utöver de utredningsförslag Länsstyrelsen redan tillstyrkt - att:

- Förbättrad finansiering i alla led i vattenförvaltningen såväl vägledande myndigheter, vattenmyndigheternas kanslier, länsstyrelsernas beredningssekretariat som åtgärdsmyndigheterna
- Tillräcklig finansiering tillförs till de nödvändiga åtgärderna som krävs för att uppnå god vattenstatus i de fall ingen befintlig verksamhetsutövare har möjlighet att ta ansvaret
- Sanktionsmöjligheter införs gentemot de som inte tar sitt ansvar enligt med beslut grundade i vattenförvaltningsförordningen, t ex vid överskridande av miljökvalitetsnormer.
- Miljöövervakning av vatten utvecklas och anpassas utifrån vattenförvaltningens behov.

Om dessa förslag genomförs anser Länsstyrelsen att befintlig svensk vattenförvaltningsorganisation kommer att fungera avsevärt mycket effektivare och bättre än idag utan de omställningskostnader samt nackdelar som en omorganisation skulle kunna medföra.

Övergripande synpunkter

1. Utredningen baserar sin slutsats på felaktiga grunder och en oklar problembeskrivning

Länsstyrelsen anser att den problembild som beskrivs i betänkandet är oklar och att delar av kritiken som förs fram som motiv till förändringarna, till stor del återspeglar en ovana vid de grundläggande krav som vattendirektivets förvaltningsmodell har inneburit. Länsstyrelsen anser vidare att utredningen redovisar många åsikter utan att göra någon egen bedömning av om dessa åsikter baseras på kunskap om vattendirektivets krav eller inte. Alla dessa åsikter omvandlas sedan osorterat till problem som ska lösas. Istället borde en verklig analys ha gjorts av utredarna av vilka orsaker som ligger bakom de åsikter som framförs. Enligt länsstyrelsens mening finns det dels verkliga problem med vattenförvaltningen som behöver lösas och dels mer upplevda problem i organisationen som enligt Länsstyrelsens mening emellanåt grundar sig på en

bristande kunskap om direktivets krav eller en önskan om att direktivet skulle vara annorlunda.

Länsstyrelsen menar att utredningen inte gjorts någon reell utvärdering över hur väl vattenförvaltningsarbetet i Sverige fungerar i form av levererade resultat till EU för att uppfylla direktivet. En sådan utvärdering borde utgöra grunden för förslag till förbättringar inklusive eventuella organisationsförändringar. I och med att ingen egentlig utvärdering av levererade resultat har gjorts har heller ingen konsekvensbeskrivning gjorts av hur Sveriges leverans till EU skulle påverkas vid en omfattande omorganisation. Länsstyrelsens bedömning är att det blir svårt att leva upp till EUs krav under nästa cykel i vattenförvaltningen om en omfattande omorganisation genomförs, då själva omorganisationen kommer att ta tid, kraft och stora resurser i anspråk. Länsstyrelsen anser att förslaget 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, inte minst på regional nivå och betydligt högre kostnader än idag. Detta utan att leverera bättre resultat uppnås.

Länsstyrelsen anser att en effektiv och sammanhållen vattenförvaltning förutsätter en samlande, samordnande aktör i varje vattendistrikt som har både helhetsansvaret och mandat att fatta beslut i frågor om arbetssätt och metoder.

Konsekvenserna av en omorganisation för vattenförvaltningsarbetets resultat i effektivitetstapp och kompetenstapp kan bli verkliga redan i denna cykel, men detta lyfts inte av utredningen. Vidare anser länsstyrelsen att den ekonomiska konsekvensanalysen helt saknar ett antal kostnader såsom till exempel kostnaderna för omorganisation och kostnader för effektivitetsförluster.

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 egna tillstånd. 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. Förståelse för detta perspektiv saknas i utredningen.

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

Ett av huvudsyftena med vattendirektivet var att införa en ny modell, där förvaltning och beslutsfattande ska ske utifrån naturgeografiska förutsättningar och inte med utgångspunkt från befintliga administrativa förvaltningsgränser. 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 2004¹.

I ljuset av detta är det enligt Länsstyrelsens mening anmärkningsvärt att förslaget i denna del i huvudsak motiveras genom att ”dagens organisation är otydlig och bör istället följa ordinarie förvaltningsstruktur” (s. 461). Länsstyrelsen ifrågasätter också påståendet att det finns en ordinarie förvaltningsorganisation som är på det sätt som utredningen beskriver.

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 på den positiva sidan i den senaste utvärderingen att alla medlemsstater nu har detta².

Mot den bakgrunden måste det starkt ifrågasättas om en omfattande omorganisation, avskaffande av vattenmyndigheterna och centralisering av vattenförvaltningsarbetet till nationella myndigheter överhuvudtaget är i linje med vattenförvaltningens grundprinciper. Med utredningens förslag kommer alla beslut och all styrning i huvudsak att ske på nationell nivå. Förslaget innebär också en avsevärd koncentration av resurser till storstadsområden jämfört med idag. Länsstyrelsen anser att detta inte är förenligt med vare sig vattendirektivets grundtankar eller utredningens direktiv och slutsatser avseende nuvarande organisation, utan att det snarare leder till betydande risk för ett ökat avstånd mellan nationella respektive regionala och lokala bedömningar och avvägningar.

Länsstyrelsen avstyrker en centralisering av vattenförvaltningens arbetet till SGU och HaV. Länsstyrelsen anser att detta står i strid med vattendirektivets grundprinciper och dessutom kommer att ge sämre förutsättningar för ett regionalt och lokalt perspektiv på och inflytande över förvaltningen av vattenresurserna i olika delar av landet.

Utredningen kombinerar detta förslag om centralisering till två nationella myndigheter med förslag om ökad differentiering av ansvar på länsstyrelser och kommuner som ska genomföras med frivilliga samverkansinsatser. Länsstyrelsen tillstyrker ett utökat ansvar för länsstyrelser och kommuner samt att detta inkorporeras i lagtext, men avstyrker att samordningsinsatser på distriktsnivå ska ske på frivilligbasis. Länsstyrelsen menar att det behövs tydligt utpekade ansvar för

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.

² [EU-kommissionens genomföranderapport till parlamentet och rådet](#), s. 3.

både samordning och vägledning för att Sverige ska kunna prestera ett samlat resultat av vattenförvaltningsarbetet till EU.

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

Enligt Länsstyrelsens mening har Sverige idag en stabil grund för det fortsatta vattenförvaltningsarbetet, vilken bör tillvaratas och utvecklas vidare.

Utredningen 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.”³

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, 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.

I de återkommande samråd som vattenmyndigheterna har genomfört under de senaste tolv åren har myndigheter och kommuner framförallt lyft behovet av ökade resurser för genomförande av åtgärdsprogrammen.

Länsstyrelsen anser också att det i sammanhanget är viktigt att notera att vårt land omfattar över 20 % av EU:s samlade vattenförekomster – alltså drygt en femtedel. Det är alltså ett mycket stort och omfattande arbete att både statusklassa, bedöma påverkan och åtgärdsbehov och därefter besluta om miljökvalitetsnormer för alla dessa vattenförekomster. Oaktat det exakta antalet vattenförekomster – vilket ibland diskuteras – så kan ingen betvivla att Sverige har mycket vatten. Samtidigt har Sveriges vattenförvaltning knappast tillgång till en femtedel av EU:s resurser för vattenförvaltningsarbetet. I ljuset av detta och med hänsyn till att Sverige ändå löser de uppgifter som följer av direktivet anser Länsstyrelsen att svensk vattenförvaltning får betraktas som synnerligen effektiv.

³ SOU 2019:66 s. 463.

1.3 Bristande problemanalys leder till fel åtgärdsförslag

Enligt Länsstyrelsen mening har utredningen inte tydligt har beskrivit varför organisationen skulle behöva förändras. Det finns enligt Länsstyrelsens mening ingen logisk koppling mellan de behov av förbättringar i vattenförvaltningen som utredningen lyfter och den föreslagna organisationsförändringen. I avsaknad av en tydlig, väl analyserad problembeskrivning kan utredningen inte heller visa vilka förbättringar som uppnås med nedläggningen av vattenmyndigheterna och centralisering av arbetsuppgifterna på distriktsnivån. Därmed menar Länsstyrelsen att betänkandet inte heller presenterar någon analys av hur sådana eventuella förbättringar skulle överväga de nackdelar som kommer att uppstå i form av försämrat genomförande av vattenförvaltningen och ökade kostnader under lång tid framöver. Framförallt belyses inte nollalternativet eller fördelarna med nuvarande organisation i tillräcklig utsträckning. Dessutom förutsätter utredningen i sitt s.k nollalternativ att inga brister kommer åtgärdas i vattenförvaltningsarbetet om inte organisationen förändras. Detta är helt enkelt inte sant då vattenförvaltningsarbetet förändrats och förbättrats i varje cykel och kommer göra så även framöver.

Utredaren lyfter (på sidan 461) fram att man kommit fram till att följande behöver förbättras i vattenförvaltningen: mer fokus på åtgärdsarbetet, finansieringen behöver stärkas, uppföljnings- och utvärderingsarbetet behöver förstärkas, rapporteringen till EU behöver underlättas och det behövs förstärkt vägledning från nationella myndigheter.

Länsstyrelsen instämmer i huvudsak i behovet av dessa nämnda förbättringar, men har svårt att se hur utredningens förslag skulle kunna lösa de identifierade förbättringsbehoven.

Det framgår också av utredningen att det finns aktörer som anser att kraven som vattenmyndigheterna ställer är orealistiska och svåra att uppnå. Detta menar Länsstyrelsen egentligen är kritik mot själva vattendirektivet och de tolkningar som EU-domstolen har gjort. Kraven från vattendirektivet 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 lika många komplexa och omfattande arbetsuppgifter som idag.

En omorganisation av statens vattenförvaltningsarbete, med nedläggning av vattenmyndigheterna riskerar alltså enligt Länsstyrelsens uppfattning att bli en kostsam åtgärd för staten, vilken kan komma att leda till stor besvikelse eftersom det som dagens kritik huvudsakligen går ut på inte kommer att elimineras. Sverige måste följa den gemensamma EU-lagstiftningen på området oavsett organisation.

Att kommuner och andra aktörer upplever organisationen som ”otydlig” förefaller vara ett av de få argumenten för en förändring, eftersom organisationen påstås vara ovanlig och inte följer traditionella administrativa gränser.⁴ Såsom har påpekats ovan är det dock en grundpoängerna med vattenförvaltningen – att det ska följa vattnet och inte ordinarie administrativa gränser. En nedläggning av dagens distriktsvisa vattenmyndigheter enbart av den anledningen förefaller därför orimlig, när det som behövs snarare är ett förtydligande och en bättre förklaring till varför systemet ser ut som det gör idag.

1.4 Felaktig beskrivning av svensk förvaltningsstruktur

Utredningen påstår att vattenförvaltningen såsom den är organiserad idag inte stämmer med den svenska ordinarie förvaltningsstrukturen, som om denna struktur skulle vara enhetlig och vattenförvaltningen det enda undantaget. Länsstyrelsen ställer sig mycket tveksam till detta påstående.

Länsstyrelserna har inom olika sakområden också olika geografisk indelning – så kallade koncentrerade arbetsuppgifter. Här har vissa länsstyrelser fått uppgifter inom flera län. Exempel på koncentrerade verksamheter är bekämpning av penningtvätt och tillsyn av stiftelser. Länsstyrelserna har lång erfarenhet av att leda och samordna i tvärssektoriella frågor samt över regiongränserna. Länsstyrelserna som myndighetsgrupp har även en god lokal kännedom och hög grad av legitimitet hos befolkningen. Mot denna bakgrund ser Länsstyrelsen med förvåning på detta förslag om centraliseringen. Därutöver vill Länsstyrelsen hänvisa till regeringens målsättning om ökad statlig närvaro i hela landet.

Det kan också konstateras att utredaren 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). Utredarens förslag följer dock inte alls den principen utan är istället mycket motsägelsefullt när utredaren föreslår att den regionala distriktsindelningen ska behållas, men med de nationella myndigheterna SGU och HAV 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 att en nationell nämndmyndighet ska 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 kvalitetsgranska det regionala och lokala underlaget samt bereda förslagen till miljökvalitetsnormer för den nationella nämnden.

Sammanfattningsvis så anser Länsstyrelsen att utredningen beskriver en förenklad och inte helt korrekt bild av dagens styrning i statsförvaltnings, för att därefter påstå att nuvarande organisationsstruktur bryter mot den. Utredningens förslag

⁴ Se här särskilt betänkandets kapitel 16.

till framtida organisation 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 anges som skäl för att göra just en sådan förändring.

1.5 Bristande förståelse för sambanden mellan olika beslut inom vattenförvaltningen

Länsstyrelsen avstyrker en förändring av Vattenförvaltningen som innebär att beslut om åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer fattas av olika instanser.

Länsstyrelsen vill också påpeka att det är olyckligt att utredaren inte förefaller ha analyserat eller värderat tillräckligt noggrant hur de olika delarna av vattenförvaltningsarbetet hänger samman. Länsstyrelsen ser med stor oro på förslaget 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 också helt avgörande 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. 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.

Det är denna funktion som utgör kärnan i vattenmyndigheternas uppdrag – att säkerställa att hela kedjan av information och bedömningar hänger ihop. Därmed kan man ta ett samlat ansvar i de slutliga besluten för att de bedömningar, klassificeringar och avvägningar som har gjorts hänger samman.

Med utredningens förslag om att sprida ut ansvaret för de olika delarna av vattenförvaltningen på flera olika aktörer är det enligt Länsstyrelsens uppfattning uppenbart att det kommer att uppstå 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 i Sverige. Enligt Länsstyrelsens mening är det uppenbart att detta kommer att bli ännu svårare i en organisation där det överlämnas dels till flera nationella myndigheter att ansvara för olika delar av arbetet och dels till varje länsstyrelse att i större utsträckning själv ansvara för sin del av arbetet,

1.6 Betydelsen av bred förankring och regional och lokal representation i beslutsfattandet

Vattendelegationen består av representanter från olika sektorer och branscher såsom universitet, myndigheter, verksamhetsutövare och inte minst kommunerna i form av kommunala politikerna. Dess sammansättning borgar för en bredare förankring för de beslut som ska fattas och möjliggör även ett regionalt perspektiv på frågorna i vattendistriktet. Länsstyrelsen kan inte utläsa från utredningen på vilket sätt den nämnd som föreslås inrättas kommer att kunna få in aspekter från de olika samhällssektorerna för beslut av exempelvis åtgärdsprogrammen. Särskilt ser Länsstyrelsen med oro på hur det regionala perspektivet ska kunna säkerställas, med en beslutsnämnd baserad i Göteborg som kommer att behöva sammanträda flera gånger per år i och med uppdraget att även se över och vid behov revidera miljökvalitetsnormer i samband med tillståndsprövningar under pågående förvaltningscykel. Länsstyrelsen avstyrker därmed inrättandet av en nationell nämnd för miljökvalitetsnormer.

2 Utredningen har inte fullt ut redovisat konsekvenserna av en stor omorganisation

2.1 Saknas utvärdering av dagens leverans och en påvisad skillnad med en ny organisation som motiverar kostnader och effektivitetsbortfall

Länsstyrelsen anser att utgångspunkten för att förändra organisationen av svensk vattenförvaltning måste vara att det finns ett påvisbart bättre alternativ än dagens. Med bättre alternativ menas ett alternativ som på ett bättre och säkrare sätt 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. Länsstyrelsen menar att utredningen inte visat eller gjort troligt vad den föreslagna organisationen skulle medföra för förbättringar i resultat överhuvudtaget samtidigt som utredningen underskattat kostnader och risker med en nedläggning av vattenmyndigheterna.

Omfattande omorganisationer tar alltid tid och resurser i anspråk. Man riskerar att få ett internt fokus istället för ett fokus på sin leverans. 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. De medför alltid

risk för ett omfattande kompetenstapp i synnerhet när man omlokaliserar verksamheten geografiskt. Riksrevisionens rapport om flytt av statliga myndigheter visar att det tar fyra år innan verksamheten återfår samma funktion som tidigare (RiR2009:30). Då har hänsyn inte tagits till de omställningskostnader som en förändring av roller och ansvar för olika myndigheter skulle innebära, utan det avser enbart konsekvenserna av en geografisk förändring för samma myndighet med i stort sett samma verksamhet.

Av dessa skäl behöver en omorganisation vara mycket tydligt motiverad. Det behöver finnas mycket stora fördelar att vinna på längre sikt – så stora att de resurser och det produktionsbortfall som omorganisationen innebär uppvägs. Det saknas helt underlag och belägg i utredningen för att de fördelarna kommer att uppstå överhuvudtaget. Det har inte heller gjorts någon ordentlig analys av vilka konsekvenser en omorganisation kommer att få för vattenförvaltningsarbetet under den innevarande eller kommande förvaltningscykeln.

Därför anser Länsstyrelsen att en omorganisation i det här skedet av vattendirektivets genomförande skulle vara mycket olycklig och oläglig. Länsstyrelsen kan se åtminstone ett antal uppenbara konsekvenser av förslaget:

- åtgärdsarbetet på myndigheter och kommuner stannar upp i avvaktan på eventuell ny inriktning av arbetet,
- den samlade kompetens som har 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 rak motsats till utredningens ambition om en ökad tydlighet i organisationen,
- sannolikt tas större delen av en sexårig förvaltningscykel i anspråk för att hitta nya roller, ansvar och befogenheter för inblandade myndigheter och aktörer och
- 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 ramdirektivet och därmed nås inte god vattenstatus. Detta drabbar arbetet med att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen, vilket i sin tur drabbar människors hälsa samt levnadsvillkoren för växter och djur i våra vatten.

Länsstyrelsen 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 som har en god arbetsmarknad för sin kompetens väljer att se sig om

redan innan den 1 april 2022 ifall de jobbar i en myndighet som ska läggas ned. Rekrytering av nya medarbetare lär bli problematisk. 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.

2.3 Nya samverkansformer måste byggas upp på nytt

Det uppdrag som vattenmyndigheterna har är komplext och utvecklas ständigt i samma takt som ny kunskap byggs upp. Vattenmyndigheterna har sedan tidigare framfört att Havs- och vattenmyndighetens vägledande roll istället behöver ges mer resurser alternativt prioriteras högre 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 den kritik EU har gett Sverige.

Utredningen lyfter 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 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 varför en sådan ny uppbyggnadsfas av samverkansformer överhuvudtaget är motiverad, då det är det arbetet som redan har skett under de första två förvaltningscyklerna av vattendirektivets genomförande och idag fungerar i huvudsak väl. 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. Redan själva hotet om omorganisation försvårar rekryteringen av nyanställda, samtidigt som erfaren personal riskerar att lämna organisationen för mer säkra uppdrag. Detta är en risk som inte bör negligeras.

Det är Länsstyrelsens uppfattning att vattenmyndigheternas tillhörighet på länsstyrelserna ger en regional närvaro och förankring inom distriktet i de län och kommuner som ingår samt till sektorsintressen/branscher som är aktiva i regionen, samt en närhet till de frågor som är viktigast för respektive distrikt. Precis så som vattendirektivet är menat att fungera. Om utredningens förslag genomförs i denna del går alla de viktiga och välfungerande samverkansformer mellan nationella myndigheter och vattenmyndigheterna som hittills har byggts upp förlorade och nya samverkansformer måste byggas upp på nytt. Detta uppbyggnadsarbete

kommer med all sannolikhet att ta fokus från konkret åtgärdsgenomförande i åtminstone en eller två förvaltningscykler.

2.4 Ökad samverkan – ökade kostnader

Utredningens förslag att fördela ut vattenmyndigheternas uppdrag på flera andra myndigheter innebär att omfattningen på 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. Enligt utredningens förslag omfördelas de nuvarande resurserna i huvudsak till HaV (49 tjänster) och SGU (9 tjänster), medan länsstyrelserna får en mycket sparsam resurstilldelning motsvarande en heltidstjänst per länsstyrelse. Detta är enligt Länsstyrelsens uppfattning helt orimligt och orealistiskt om utredarna är seriösa om att få igång det konkreta åtgärdsarbetet på allvar.

Det är uppenbart att förslagen i den delen kommer att leda till behov av väsentligt mycket större samverkans- och samordningsinsatser för alla länsstyrelser jämfört med idag. Utredningen förutsätter att nödvändig samverkan inom avrinningsområden och inom sektorer kommer att ske på frivillig väg, men lägger ansvaret på länsstyrelserna att vara drivande i de processerna, vilket naturligtvis kommer att medföra ökade kostnader. Några extra resurser för att organisera och samordna samverkan med andra aktörer i alla avrinningsområden har utredningen dock inte föreslagit, förutom en heltidstjänst för varje länsstyrelse. Länsstyrelsen vill därför starkt ifrågasätta den mycket sparsamma föreslagna resurstilldelningen till länsstyrelserna om förslaget går igenom. Vid sidan av detta föreslås extra resurser under en treårsperiod för s.k. 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.

2.5 Mer administration med oklar innebörd och omfattning

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. 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. Utredningen konstaterar att det är viktigt att dessa åtgärder genomförs trots att åtgärdsplanerna inte är bindande. Om de framtagna åtgärderna inte räcker till så

ska ett kompletterande bindande delåtgärdsprogram tas fram och beslutas gemensamt av alla inblandade.

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. Det är 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. Det finns också en risk 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.

Planer liknande dessa kan säkert i vissa fall vara bra att ha för att exempelvis öka samverkan i ett avrinningsområde. Ingenting hindrar dock att man tar fram dem redan idag på utvalda platser, förutom bristen på resurser. Att däremot göra dem tvingande överallt 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 arbetssätten kommer att variera stort över landet. Inga kostnader är heller beräknade för detta arbete i den så kallade kostnadsanalysen.

3. Alternativ till omorganisation och avveckling av regionala vattenmyndigheter

Självklart ser Länsstyrelsen att det finns behov av förbättringar i arbetet. 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 de centrala myndigheternas framtagande av nationella vägledningar, underlag och metoder som kan användas av vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssektariat i vattenförvaltningsarbetet. Även formerna för det länsstyrelsegemensamma samarbetet mellan vattenmyndigheter, beredningssektariat och övriga delar av länsstyrelserna behöver fortsätta utvecklas och förbättras, liksom dialog och samverkan på regional och lokal nivå. Den begränsande faktorn i detta arbete hittills har varit bristen på resurser samt när det gäller övervakningsfrågorna bristen på tydligt mandat. Länsstyrelsen är dock övertygad om att om resurser motsvarande t ex det som en omorganisation

skulle kosta tillfördes den befintliga organisationen skulle stora förbättringar uppnås i dessa delar.

I detta avsnitt av remissyttrandet redogör Länsstyrelsen för de delar av betänkandet som enligt Länsstyrelsen helt eller delvis bör genomföras, samt andra förslag till förändringar som Länsstyrelsen förordar istället för en omfattande omorganisation.

3.1 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 Länsstyrelsens bedömning skulle det finnas väldigt bra förutsättningar för en förbättrad och mer effektiv vattenförvaltning om dessa förslag genomförs, i vissa delar med lite justeringar och anpassningar. Här anges några av de viktigaste förslagen som Länsstyrelserna anser bör genomföras, i något fall med angivna justeringar:

- Att regering och riksdag ges en tydligare roll och ansvar för åtgärdsprogrammets inriktning och finansiering

Dock anser Länsstyrelsen att detta inte bör göras i sådan detaljeringsgrad som föreslås dvs att regeringen ska besluta om varje åtgärdsprogram. Länsstyrelsen förordar istället att vattendelegationerna ska ges möjlighet att lyfta intresseavvägningsfrågor av nationell karaktär till regeringen i ett tidigt skede av processen.
- Att 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
- Att lagstiftning kring genomförande och uppföljning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram förtydligas och förstärks så att de statliga myndigheter som har åtgärder att genomföra inom ramen för de beslutade åtgärdsprogrammen liksom kommunerna får ett mer konkretiserat ansvar för planering, genomförande, uppföljning och utvärdering av åtgärdsarbetet
- Att vattenförvaltningsorganisationens alla delar tillförs resurser för att möjliggöra förbättrad samverkan och tydliggörande av arbetet

- Att i synnerhet Havs- och vattenmyndigheten ges tillräckliga resurser/tillräcklig prioritet till sin roll som vägledande myndighet
- Att kopplingen till ramdirektivet för vatten bör synliggöras i miljöbalken såsom utredningen föreslår.

Om dessa åtgärder sammantaget skulle genomföras är det Länsstyrelsens mening att vattenförvaltningen skulle stärkas och effektiviseras utan att arbetstakten påverkas negativt.

3.3 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 distriktsperspektivet mer i genomförandet av direktivet. Det är dock Länsstyrelsens bestämda uppfattning att uppdraget att vara Vattenmyndighet och möjligheterna att kunna fokusera på kärnan i det uppdraget, nämligen att vara samordnare och att samverka, skulle underlättas avsevärt om nationella myndigheter, inte minst Havs- och vattenmyndigheten, levererar i enlighet med 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.⁵ Det bör i sammanhanget uppmärksammas att om detta inte hade gjorts hade Sverige med stor sannolikhet inte kunnat lämna in ett enhetligt underlag till EU-kommissionen i tidigare genomförda rapporteringar och utvärderingar. Att detta nödvändiga nationella samarbete som drivits i brist på vägledning från ansvariga myndigheter i utredningen anförs som ett skäl för att avveckla vattenmyndigheterna är anmärkningsvärt.

Det är även Länsstyrelsens mening 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. Detta behöver formaliseras och tydliggöras i lagstiftning, exempelvis genom förtydliganden i 5 kap miljöbalken samt genom stadganden i vattenförvaltningsförordningen. I dessa delar är utredningens förslag alltför diffusa och oklara för att kunna leda till en effektivare uppföljning enligt Länsstyrelsens mening.

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

⁵ SOU 2019:66 s. 473.

liknande namn. Enligt Länsstyrelsens mening borde ett sådant missförstånd vara enklare att åtgärda genom tydliga kommunikationsinsatser än genom en omfattande omorganisation.

3.4 Finansiering i alla led är nyckeln, inte omorganisation

Utredaren anser att följande behöver förbättras i vattenförvaltningen: Mer fokus på åtgärdsarbetet, finansieringen behöver stärkas, uppföljnings- och utvärderingsarbetet behöver förstärkas, rapporteringen till EU behöver underlättas och det behövs förstärkt vägledning från nationella myndigheter.

Länsstyrelsen instämmer i samtliga dessa slutsatser.

Länsstyrelsen anser att den absolut viktigaste frågan är att finansieringen i hela vattenförvaltningskedjan stärks, vad gäller de vägledande myndigheterna (Havs- och vattenmyndigheten och SGU), vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat. Med en starkt finansiering och förbättrad vägledning kommer åtgärdsfokus, och förbättrad uppföljning, utvärdering och rapportering till EU att kunna åstadkommas i de befintliga strukturerna.

Förutom finansiering av det administrativa arbetet behövs finansiering för själva åtgärdsarbetet. Inte minst gäller detta det arbete som saknar självklar ansvarig, till exempel för historiska miljöproblem såsom näringsrika bottensediment och flottleder, och för verksamhetsutövare i branscher som har jämförelsevis svaga finansiella muskler

3.5 Vattendirektivet efter 2027 är oklart

Länsstyrelsen anser även att det vore extra olyckligt att genomföra en omorganisation i Sverige i nuläget, då vi inte vet med säkerhet vad som kommer att hända med vattendirektivet på EU-nivå efter 2027. Inom EU diskuteras just nu huruvida direktivet ska öppnas upp för en större översyn, nya tidsundantag ska införlivas eller om direktivet ska kvarstå som det är. Länsstyrelsen anser att det vore klokt att invänta utfallet av den processen, innan eventuella förändringar i det svenska genomförandet av direktivet utreds vidare.

I detta ärende har landshövding Minoo Akhtarzand beslutat och vattenvårdsdirektör Anna Linusson varit föredragande. I ärendets slutliga handläggning har även länsråd Ulrica Gradin deltagit.

Minoo Akhtarzand

Anna Linusson

Bilaga: Synpunkter på enskilda kapitel och förslag

I denna del lämnas mer specifika synpunkter på enskilda kapitel och förslag i betänkandet. Enligt Länsstyrelsens mening finns det flera exempel på åsikter som utan vidare bedömning/analys senare omvandlas till faktum att utgå ifrån. Fraser som ”Det har påpekats att...” ”Det har framförts att...” ”Flera anser att...” används som inledning till något som efter att det framförts som någons åsikt – därefter av utredarna förefaller betraktas som ett faktum.

Sådana påståenden blir då svåra att 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 åsikter baserade på de verkliga problem hade kunnat särskiljas på ett bättre sätt från åsikter som mer grundar sig på missuppfattningar, bristande kunskap eller egenintresse. Länsstyrelsen menar även att det i stor utsträckning saknas en verklig analys av vad vattenförvaltningens hela 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 några kapitel och förslag.

Kapitel 2 Uppdraget och hur det genomförts

I kapitel 2 redovisas 6 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 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.

Resonemanget om begrepp sid 114-155 leder inte till förtydliganden utan ger snarare utrymme till olika tolkningar i övriga delar av betänkandet. Detta gör att det ibland är oklart exakt vad som avses. Utredningen väljer att använda begreppet vattenförvaltning för både arbetsuppgifter som följer av Ramdirektivet för vatten och som beteckning på den organisation som arbetar med uppgifterna. Detta gör att resonemangen blir svåra att följa. Till exempel är det ju sant att Vattenförvaltningen såsom den är införd av EU är komplex, men ibland kan ett påstående om att vattenförvaltningen är komplex framföras som att det skulle vara något negativt. Begreppet åtgärdsarbete avser genomförande av åtgärder, men det är inte tydligt om utredningen avser både administrativa och fysiska åtgärder eller bara de senare.

Kapitel 5 Styrning

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”.

Länsstyrelsen noterar att sanktioner inte nämns eller diskuteras. Det har i andra sammanhang lyfts att bristen på sanktioner är en viktig orsak till att åtgärdsmyndigheterna inte alltid genomför sina åtgärder. Sanktioner är inte tradition i Sverige.⁶ Trots detta hade det 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 är det än mer olyckligt att det inte finns förslag om de styrmedel som sanktioner eller finansiering kan utgöra.

Kapitel 8 Organisation

Utredningen anger att mycket upplevs som otydligt i organisationen av vattenförvaltningen samt att det framförallt är länsstyrelser och kommuner som har denna upplevelse.

Länsstyrelsen anser att det inte tydligt framgår hur utredaren kommit till denna slutsats samt vilka som tillfrågats.

Alla länsstyrelser har ett beredningssekretariat och där vet man sin roll i organisationen. I senaste åiterrapporteringen över hur det går med åtgärdsarbetet redovisade 261 kommuner sitt arbete till Vattenmyndigheterna. För dessa var det uppenbarligen tydligt vad de redovisade och till vem. Det man behöver fundera över är om det är de som behöver veta hur organisationen fungerar som tycker den är otydlig. Om så är fallet (vilket inte tydligt framgår) är ju en riktad informationsinsats ett betydligt enklare och billigare sätt att tydliggöra organisationen med än en omorganisation.

Vidare framförs att organisationen upplevs som komplicerad. Länsstyrelsen menar att när ett land med så mycket vatten som Sverige ska kartlägga, statusklassa, bedöma påverkan, riskbedöma och åtgärder tas fram för både ytvatten och grundvatten (som hanteras på olika myndigheter) och åtgärderna behöver riktas mot flera olika myndigheter då är det inte orimligt att arbetet upplevs som komplicerat. Oavsett var vattenförvaltningsorganisationen finns – hos HaV eller hos länsstyrelserna - är det arbete som ska utföras en komplex väv av uppgifter och direktivets utgångspunkt i vattnets status är ett ovant sätt att arbeta på. Sannolikheten är hög att vattenförvaltningsorganisationen alltid

kommer upplevas som komplex och otydlig av dem som inte har nära kontakt med den i sitt dagliga arbete.

Som det beskrivs både i tidigare utredningar och Bremdahls konstitutionella analys, som ju ingår i denna utredning, så 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 anser att denna avvägning fortfarande är relevant och att andra lösningar ger upphov till avsteg från endera av de två sammanvägda perspektiven. Konsekvenserna av detta behöver belysas för att kunna motivera en förändring.

I kapitel 8 beskrivs 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 tvärssektoriellt.

Länsstyrelsen anser att det tydligare ska betonas att vattenförvaltningen inte bara är en miljöfråga utan kräver samverkan över olika sektorsgränser, mellan sektorsmyndigheter, inom länsstyrelser och inom kommuner. Detta är ett förbättringsområde och det saknas förslag på hur sådan samverkan skulle bedrivas och styras.

Länsstyrelsen delar synpunkten att kommunerna är mycket viktiga inom vattenförvaltningen samtidigt som de har mycket olika förutsättningar. Många kommuners arbete förhindras av bristfälliga resurser, vilket även utredningen konstaterar. Länsstyrelsen saknar därför förslag som åtgärdar detta. Det utredningen föreslår är i princip bara att tydliggöra det ansvar kommunerna redan har. Länsstyrelsen ställer sig ytterst tveksam till att detta kommer förbättra arbetet. Då många av kommunernas verksamheter har ekonomiska problem så det borde redan här lyftas att kommunerna behöver mer resurser för att kunna arbeta effektivt med vattenförvaltning. Det behövs ett förtydligande om synpunkterna om kommunernas roll avser uppgifter som att göra kartläggnings- och analysarbete eller genomförande av åtgärder, administrativa och fysiska, för att förstå vilken slutsats som kan dras.

När det gäller de fem länsstyrelsernas roll som vattenmyndigheter lyfts både för och nackdelar och ingen tydlig slutsats framkommer i framskrivna synpunkter. De konkreta förändringsbehoven är namnfrågan (risk för sammanblandning med Havs- och vattenmyndigheten) samt landshövdingens dubbla roller som myndighetschef och ordförande i vattendlegationen. Länsstyrelsen anser att det vore bra om dessa frågor kan lösas, dock behövs det ju för dessa frågor ingen omorganisation. Om det införs en möjlighet att lyfta frågor från vattendlegationerna till regeringen så kan de åtgärder som riktas mot länsstyrelserna lyftas till regeringen och frågan om eventuellt jäv för landshövdingen är då löst. Däremot instämmer länsstyrelsen inte i att ett utvecklat samarbete mellan de fem vattenmyndigheterna skulle vara ett problem. Syftet är

att skapa lika bedömningar, rättssäkerhet och effektivt nyttjande av specialistkompetens.

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 ansvarområden, att vägledning kommer sent i förhållande till behov och att de ofta behöver anpassas för att bli användbara i praktiken. Det vore rimligt att dessa förbättringar genomfördes innan man överväger steget att omorganisera. Behovet av vägledning som är praktiskt användbara och kommer i tid kommer att vara skriande från länsstyrelserna ifall inga vattenmyndigheter kan vara behjälpliga och samordnande i arbetet.

Kapitel 9 Planeringsarbete

I kapitlets sammanfattning framförs bland annat kritik mot att åtgärdsprogrammen innehåller ”inga konkreta åtgärder” (s 261). 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. Länsstyrelsen förutsätter att utredaren känner till att vattenmyndigheterna enligt gällande regler endast får rikta administrativa åtgärder till myndigheter och kommer, samt att det klargjordes genom regeringens beslut om överprövning av åtgärdsprogrammen att de inte får innehålla åtgärder riktade till myndigheter i deras egenskap av verksamhetsutövare. Åtgärderna 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 inte rättsligt bindande. Med andra ord är det upp till åtgärdsmyndigheterna att konkretisera åtgärderna i den enskilda situationen och avgöra vilken åtgärd som är lämpligast att vidta utifrån 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 det enskilda fallet.

I syfte att öka åtgärdstakten 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 och här genomförs mycket konkreta åtgärder. Detta projekt nämns i utredningen – men det framkommer ingenstans att det drivs vid vattenmyndigheten Norra Östersjön som också tog initiativ 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. 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 om förlängning för att sprida resultat och få till ytterligare konkreta åtgärder. Förlängningen har beviljats. HaV har dock inte måttat med att vara med utan Vattenmyndigheten är ensam svensk partner i projektet. Mer information finns här: <https://www.vattenmyndigheterna.se/om-vattenmyndigheterna/projekt.html>.

Detta är exempel på hur utredningen lyfter ett påstående baserat på felaktiga grunder, för att sedan i sina åtgärdsförslag utgå ifrån detta som ett faktum. Länsstyrelsen anser att utredaren borde ha insikten att det i åtgärdsprogrammen inte får finnas ”konkreta åtgärdsförslag” och därmed inte fäst någon vikt vid sådana synpunkter.

9.1.7 ”Det finns för många vattenförekomster”

Även om utredningen har en överrubrik ”framförda synpunkter” så menar vi att man av underrubrikernas utformning kan få uppfattningen att detta är ett faktum. Och flera särskilda yttranden trycker på att Sverige har för många vattenförekomster samt att detta leder till en stor administrativ börda.

Länsstyrelsen vill framföra att den gällande vattenförekomstindelningen följer HaV:s föreskrifter som i sin tur följer EUs regelverk. För närvarande genomförs också ett projekt för att återigen se över vattenförekomstindelningen. Den kritik som framförts från EU till Sverige i denna fråga handlade tvärtom om att Sverige hade en för högt satt gräns för vilka sjöar vi klassade som vattendrag dvs att vi haft för få sjöar klassade som vattenförekomster. Detta påpekande ledde till en förändrad föreskrift hos HaV och fler vattenförekomster i Sverige. Oavsett vad det totala antalet vattenförekomster är har Sverige utan tvekan mycket vatten jämfört med de flesta andra EU-länder.

På s 273 anges vidare att ”Kartläggning och analys bör göras av länsstyrelserna”. Detta är ytterligare en rubrik och ett stycke som är svårt att förstå då kartläggning och analys redan idag görs av länsstyrelsernas beredningssekretariat. Beredningssekretariaten gör detta på uppdrag av VM som sedan kvalitetssäkrar arbetet utifrån de givna metoderna.

I avsnitt 9.2 om miljö kvalitetsnormer instämmer vi i utredningens notering att normsättningen är starkt regelstyrd och att tillämpningen ska vara lika i hela landet. Till denna notering skulle kunna läggas att de fem vattenmyndigheternas nära samarbete som etablerats bland annat resulterar i en samstämmig tillämpning.

I avsnitt 9.3.2 sammanfattas synpunkter på åtgärdsprogrammen. Bland annat framförs kritik mot att åtgärdsprogrammen är lika mellan distrikten och att åtgärdsprogrammen inte innehåller några konkreta åtgärder. Det är inte definierat vad man menar med ordet ”konkret”. En tolkning skulle kunna vara att utredningen avser fysiska åtgärder, eller åtminstone åtgärder riktade till enskilda verksamhetsutövare. I detta sammanhang måste åter noteras att det svenska

systemet begränsar åtgärdsprogrammen att riktas till myndigheter och kommuner samt att programmen syftar till att visa vad myndigheter och kommuner behöver göra för att kunna följa miljökvalitetsnormerna för vatten.

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. Däremot är åtgärderna till exempelvis Kemikalieinspektionen eller Boverket naturligtvis lika i hela landet eftersom det rör sig om administrativa åtgärder riktade till en och samma myndighet.

Några aktörer har tagit upp frågan om vattenförvaltningen har någon praktisk betydelse för det arbete som myndigheter och kommuner utför. Bland annat från kommunerna har uppgetts att man inte utgår från åtgärdsprogrammen eller använder material från vattenförvaltningen. Detta är ett exempel på regelbrott från kommunernas sida och illustrerar bristen på styrmedel – i avsaknad av både finansiering och sanktioner så blir naturligtvis incitamenten att utföra åtgärder i en kommun med ständig resursbrist små.

När det gäller svensk vattenmiljöövervakning instämmer Länsstyrelsen i att den har stora brister och inte har anpassats till kraven i Ramdirektivet för vatten.

Kapitel 10 Åtgärdsarbete

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 administrativa och fysiska åtgärder behöver utvecklas med långsiktighet.

Kapitel 12 Digital samverkan och digitala verktyg

Övergripande bedömning: Kapitlet saknar en beskrivning av det utvecklingsarbete som hittills genomförts och vilken komplexitet som finns i 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 hos HaV 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 16 Utredarens iakttagelser och bedömningar

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 inte motiveras av problem som orsakas av till exempel bristande finansiering eller andra myndigheters tillkortakommanden. Ibland är också skrivningarna så otydliga att det är svårt att förstå vad utredningen egentligen menar. Några exempel kommer nedan:

På s 476 står till exempel följande: ”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.”

Kontakten med alla kommunerna är först och främst den enskilda länsstyrelsens uppgift, medan Vattenmyndigheten huvudsakligen har kontakt med referenskommuner. Både vattenmyndigheterna och länsstyrelserna önskar lägga mer tid och resurser på kontakten med kommunerna och vi håller med om att önskemålen överstiger tillgången. Detta är dock en rent ekonomisk fråga. Den som utför detta arbete ska också avlönas.

Vattenmyndigheternas nationella arbetsinsatser är ett resultat av att vägledande myndigheter, främst Havs- och Vattenmyndigheten, inte har fullgjort sin uppgift. Likabehandling är 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 räddat situationen.

På s 477 står: ”Länsstyrelserna bör få ett ökat fokus på åtgärdsarbete och att stödja kommunerna och övriga aktörer. Ett utökat samarbete mellan länsstyrelserna och kommunerna etableras bland annat genom konkret åtgärdsplanering på lokal nivå.”

Återigen lyfter utredningen det konkreta åtgärdsarbetet, som alltså inte ligger inom vattenförvaltningens organisations ansvar att genomföra vattenmyndigheternas uppgift, utan som redan ligger bl a på länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelsen önskar absolut stödja kommunerna mer i detta arbete,

men detta är en resursfråga. Oavsett organisation kommer detta samverkans och stödarbete att kräva mer resurser.

Missförstånden grundar sig i angreppssättet

En möjlig förklaring till sammanblandningarna av roller och av problem med olika orsaker är sättet som utredarna har angripit uppgiften. Man har hört ett stort antal parter varav många har dimmiga begrepp om vem som gör vad i vattenförvaltningen. Orden ”uppfattas” och ”anses” är vanligt förekommande, och ordet ”framförts” återkommer inte mindre än 163 gånger. Man har alltså samlat in en rad uppfattningar från olika håll utan att kritiskt granska om uppfattningarna har en verklig grund eller om det bara är allmänt tyckande. Detta är mer att betrakta som en opinionsundersökning än som en utredning. Utredaren påpekar själv att ”Vår utvärdering visar samtidigt att det inte finns en enhetlig syn bland de olika aktörerna på hur vattenförvaltningen uppfattas eller vilka styrkor och svagheter som den nuvarande organisationen har. Olika aktörer relaterar till vattenförvaltningens organisation och arbetsuppgifter på olika sätt utifrån sina egna behov och uppfattningar”. Även ordvalet är intressant då utredaren själv här anger att man gör en ”utvärdering” när man tillfrågar olika intressenter om deras syn.

Länsstyrelsen menar dock att en verklig utvärdering måste basera sig på en vad som presterats i reella resultat, vilka synpunkter som finns utifrån reell kunskap och inte osorterat vad olika aktörer som har olika kunskap och olika intressen anser.

Eftersom det finns så många intressen i denna fråga, inklusive intressen som vill ha exempelvis större inflytande eller mindre utgifter för åtgärder, så borde utredarna vara mycket noga med vad som är verkliga problem och vad som bara speglar ett egenintresse hos den som svarar eller är rena missförstånd. När man sorterat ut de reella problemen så behöver man sedan avgöra vad som beror på organisationen och vad som har sin grund i annat, t ex bristande finansiering, otillräcklig miljöövervakning etc. Om man därefter hittar problem som löses med en organisationsförändring så behöver man visa att kostnaden för omorganisationen underskrider nyttan.

En stor brist hos utredningen är, som ovan visats, att man inte har förstått några grundläggande fakta. Sammanblandningen mellan vem som beslutar om administrativa åtgärder och vem som utför fysiska åtgärder är ett exempel på detta.

Det finns legitima synpunkter från insatta aktörer på sådant som inte fungerar så bra som det borde i vattenförvaltningen. Dock blir även dessa otydliga då de blandas ihop med och ges samma värde som mer allmänt tyckande – vilket även det är olyckligt.

Vad är vattenförvaltningens uppgift?

På s 466 står följande:

”Vår bedömning är att det är viktigt att vattenförvaltningen är organiserad på ett sådant sätt att det möjliggör en god samordning av det svenska arbetet med att genomföra de direktiv som omfattas av eller knyter an till ramdirektivet för vatten och det åtgärdsarbete som behöver utföras för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. För att få en effektiv, samordnad och förankrad yt- och grundvattenförvaltning är det viktigt att man inom vattenförvaltningen kan hantera alla frågor med koppling till dessa direktiv, särskilt nitratdirektivet, avloppsvattendirektivet, dricksvattendirektivet, art- och habitatdirektivet, badvattendirektivet, prioämnesdirektivet, grundvattendirektivet och översvänningsdirektivet. Även kopplingen mellan vattenförvaltningen och havsförvaltningen samt den gemensamma jordbrukspolitiken bör vara tydlig. Det är också viktigt att vattenförvaltningen länkas samman med miljömåls-, klimat- och Agenda 2030-arbetet samt med arbete med tillväxtfrågor och fysisk planering.”

Orden ”hantera” och ”länkas samman” är inte specificerade, så det är inte helt klart för Länsstyrelsen vad utredningen konkret föreslår.

I dagsläget så samordnar vattenmyndigheterna andra myndigheter genom sitt åtgärdsprogram. Vattenmyndigheterna beslutar om åtgärder för t ex Kemikalieinspektionen, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, Naturvårdsverket mm. I arbetet med att utforma åtgärderna ingår dialoger med dessa myndigheter för att tillse att åtgärderna stämmer överens med övriga direktiv, ett grannliga arbete som kräver noggrannhet och kompetens. Dessa dialoger har som mål att samordna åtgärderna enligt alla de direktiv som nämns ovan. Likaså hanteras jordbrukspolitiken och den fysiska planeringen i dialog med Jordbruksverket och Boverket. Om utredarna menar att samordning behöver ske mellan dessa områden så sker den redan. Vattenmyndigheterna ingår dessutom i en rad arbetsgrupper som hanterar dessa frågor mer specifikt, t ex klimatanpassningsrådet och den nybildade Nationell samordningsgruppen för dricksvatten.

På detta vis kan man säga att vattenmyndigheterna redan hanterar dessa frågor på ett sätt som länkar samman dem. Det är vattenmyndigheternas uppgift att länka samman alla relevanta myndigheters arbete i den mån detta arbete har påverkan på de frågor som hanteras inom vattendirektivets ram.

Om man med ”hantera” menar ”praktiskt genomföra” så skisserar utredarna här en supermyndighet. Uppföljning av badvattendirektivet sker främst i kommunerna, liksom den fysiska planeringen. Övriga uppgifter finns i dagsläget på en rad olika centrala myndigheter. Agenda 2030 rör alla i hela samhället. Den enda myndighet som i dagsläget ansvarar för någon del av alla dessa områden är länsstyrelserna, som ju idag hanterar så gott som allt det som utredarna efterlyser: samhällsplanering, jordbrukspolitik, miljöskydd, naturvård, samhällsskydd,

havsplanering mm. Dessutom har länsstyrelserna nära kontakt med kommunerna som ska förkroppsliga allt detta i sin fysiska planering och annan kommunal verksamhet. Alla centrala myndigheter är sektorsvisa och nationsövergripande, medan länsstyrelsen är tvärsektoriella och närmare verkligheten. Att vattenmyndigheterna är en del av länsstyrelsen som idag stämmer alltså precis med det som efterfrågas. Däremot skulle en förflyttning av uppgifter till en sektorsmyndighet inte uppfylla detta.

Det är alltså högst oklart vad man menar skulle vara skillnaden mot idag.

Flera bra förslag finns

I frågor där det finns tydliga målkonflikter måste någon prioritera och detta är traditionellt politikens uppgift. I dagsläget har regeringen genom bildandet av vattenmyndigheterna delegerat detta till vattendelegationerna, med en möjlighet att lyfta åtgärdsprogrammet till regeringen för överprövning. Detta sker sent i cykeln och bara ” vid behov”.

Utredarna föreslår här ett ökat ansvar för regering och riksdag. På s 469 står följande:

”Vi menar även att det bör finnas en tydligare reglering och finansiering av vattenförvaltningsarbetet, en tydligare uppföljning och kontroll via regeringen till riksdagen samt ett tydligare uttalat krav på att länsstyrelser, kommuner och berörda centrala myndigheter ska driva och utföra arbetet inom sina respektive verksamhetsområden på ett sådant sätt att det samlade vattenförvaltningsarbetet leder till att miljökvalitetsnormerna kan följas. ”

Länsstyrelsen håller med om att det är positivt om regeringen kan staka ut en riktning och göra politiska avvägningar tidigt i cykeln istället för att i efterhand överpröva åtgärdsprogrammet. Kravet på att myndigheterna ska arbeta så att miljökvalitetsnormerna följs finns redan, men det är mycket bra om detta förtydligas. Detta förtydligande får gärna förstärkas genom riktade medel och/eller sanktioner.

Länsstyrelsen anser däremot att det skulle innebära en alltför stor detaljeringsnivå och för lokalt beslutsfattande att helt lyfta alla beslut som idag tas av vattendelegationerna till regering och riksdag.

Ett möjligt alternativ skulle kunna vara att istället uppdra åt vattendelegationerna att lyfta de principiellt viktiga frågorna till regeringen. I samband med detta kunde även de åtgärder som riktar sig till länsstyrelserna lyftas till regeringen och på det viset undviks all eventuell jävsproblematik för landshövdingarna i sin roll som ordförande för vattendelegationen.

Vattenförvaltningen är komplicerad

Utredningen skriver på s 471 ”Utvärderingen visar att det är många aktörer som har svårt att förstå dagens organisation av vattenförvaltningen och vilka roller de olika myndigheterna har”

Länsstyrelsen har förståelse för detta. Vattenförvaltningsarbete enligt direktivet är komplicerat. Det beror dels på att vattnet rinner tvärs över de administrativa gränserna, dels på att området berör komplexa ekosystem, innefatta intressen i hela samhället och innehåller stora målkonflikter. Utöver det krävs samverkan och dialoger. Länsstyrelsen menar att detta inte huvudsakligen beror på vattenförvaltningens administrativa organisation. En omorganisation skulle alltså inte nämnvärt förenkla frågorna, de är inbyggda i själva vattenförvaltningens grundstruktur.

Kapitel 19 Förslag om åtgärdsarbetet

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 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. Det har på många ställen i betänkandet skrivits fram kritik om att vattenförvaltningen inte leder till att åtgärder genomförs. Länsstyrelsen vill betona att med dagens regelkonstruktion i 5 kap MB är det inte heller möjligt för vattenmyndigheterna att besluta om konkreta åtgärder i enskilda fall. Endast administrativa åtgärder kan anges i de rättsligt bindande åtgärdsprogrammen. Konkreta förslag på åtgärder utifrån den påverkansanalys och riskbedömning som beredningssekretariaten utför på vattenmyndigheternas uppdrag finns istället att hämta i VISS. Det kan finnas många olika skäl till att de ansvariga ligger efter i åtgärdsarbetet, men länsstyrelsen delar utredningens bedömning att bristande finansiering är en huvudanledning.

Ett åtgärdsarbete måste samordnas mellan olika aktörer inom ett avrinningsområde och hela systemet behöver styra mot ”Rätt åtgärd på rätt plats” för bästa kostnadseffektivt. Eftersom vatten rör sig så 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 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. Länsstyrelsen delar heller inte uppfattningen att en ihopkoppling av 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, trots att det i uppdraget ingick att ”föreslå hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas”.

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

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/miljö kvalitetsnormer som ska uppnås är då av yttersta vikt. Betänkandet lämnar dock ytterst vaga förslag om hur denna uppföljning ska utföras eller garanteras.

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 högst oklart i betänkandet hur och om de föreslagna s.k. operativa planerna överhuvudtaget ska följas upp eller

rapporteras och i så fall till vem det ska ske samt kring hur resultatet ska tas om hand och analyseras. Det är även högst oklart i förslaget hur och till vem kommunerna ska följa upp resultatet av sitt åtgärdsarbete. Betänkandet lämnar inga författningsförslag i dessa delar. Enligt Länsstyrelsens 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 fysiska och konkreta åtgärder ska ske i betänkandet bedömer 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 detta remissvar, är det Länsstyrelsens bestämda uppfattning att utredningens förslag till genomgripande organisationsförändringar och avskaffande av nuvarande vattenmyndigheter inte bör genomföras. Framförallt delar Länsstyrelsen 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. Länsstyrelsen anser 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.

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 stora risker med att detta är precis vad som kommer att ske, eftersom 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 helt bortser från de i vattendirektivet helt centrala vattendistrikten. Länsstyrelsen ser stora risker med att distriktsperspektivet 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. Detta är mycket olyckligt då många viktiga samverkansformer då riskerar att förloras.

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 under kapitel 23.

På sid 585-586 diskuteras kommunernas roll i vattenförvaltningsarbetet. Länsstyrelsen håller med om att det är bra om kommunernas 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. Länsstyrelsen 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 Länsstyrelsen att det är positivt om länsstyrelsens nuvarande roll och ansvar för att ta fram kunskapsunderlag förslag till miljö kvalitetsnormer och åtgärder formaliseras i författning. Det underlättar och tydliggör ansvaret och arbetsuppgifternas betydelse, och förstärker möjligheterna att äska medel för genomförandet. Länsstyrelsen motsätter sig dock förslaget om att samtliga länsstyrelser ska samordna det myndighetsgemensamma arbetet med konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och dokumentera detta i en operativ plan. Länsstyrelsen anser även att genomförandet av denna planering är ytterst vagt beskriven i betänkandet, trots utredningens ambition om att tydliggöra roller och ansvar. Enligt Länsstyrelsens 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 och uppföljning.

Länsstyrelsen 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 Länsstyrelsens bedömning att utredningens förslag i dessa delar riskerar att leda till en ökad administrativ börda för länsstyrelser och kommuner, vilken riskerar att ta fokus från det konkreta åtgärdsarbetet istället för att stärka åtgärdstakten. Samtidigt är det mycket oklart i betänkandet hur och på vilket sätt olika deltagares roller egentligen stärks, då få förstärkta författningsförslag lämnas i dessa delar.

Kapitel 22 Förslag om finansiering

I detta kapitel redovisas finansieringsförslag. Inledningsvis konstaterar man att utredningen inte har mandat att lägga fram förslag angående finansiering av miljöövervakning. Detta är beklagligt, eftersom vattenmyndigheterna har lyft behovet av bättre miljöövervakning både till miljöövervakningsutredningen och föreliggande utredning. Bristande miljöövervakning i vattenmiljön 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 (<https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljoovervakning/full-koll-pa-vara-vatten.html>).

Programmet har som syfte att förbättra övervakningen av miljöståndet i grund- och ytvatten 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 tillstyrker att en sådan utredning tillsätts. Alla realistiska 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 ett förslag till 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 av öronmärkta pengar för dessa uppgifter är risken stor att genomförandet även i framtiden är lägre än önskvärt. Det hade varit lämpligt att lägga något förslag för att åtgärda detta, exempelvis via riktade anslag eller sanktioner. Som utredningens förslag ser ut så kan man inte vänta sig någon förbättring på detta område.

Utredarna lyfter behovet av att koppla åtgärderbehovet till resurser, men har som lösning på problemet föreslagit att myndigheterna bör tydliggöra sitt samlade resursbehov för vattenförvaltningsarbetet och framföra dessa äskanden i myndighetens budgetunderlag, men nu med möjlighet att basera sina äskanden på av regeringen beslutade åtgärdsprogram samt den beslutade långsiktiga inriktningen för vattenförvaltningen. Skillnaden är hårfin, åtgärdsprogrammen finns redan idag och är bindande, oavsett om de kommer från vattenmyndigheterna eller regeringen. Det är svårt att se att denna förändring skulle leda till någon verklig förbättring i åtgärdstakten hos åtgärdsmyndigheterna. Däremot är länsstyrelsen positiv till att man knyter åtgärderna närmare till 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 vore mycket positivt.

Utredningen hävdar på s 629 att vattenförvaltningen länge varit underfinansierad. Detta är något som länsstyrelsen verkligen instämmer i. Många av de synpunkter om framförts i denna utredning om sådant som kunde genomförts mer eller bättre har sin grund i bristande finansiering.

Utredningen bedömer att finansieringen av vattenförvaltningens planerings- och uppföljningsfaser kommer att behöva både förändras och utökas. Detta låter bra, men förslagen behöver analyseras närmare. Detta är vad utredningen föreslår:

- En del bör utgöras av omfördelningar av de medel som i dag finansierar vattenmyndigheterna verksamhet.
- En del bör erhållas genom de effektiviseringar av förvaltningen som bedöms uppstå genom utredningens förslag.
- En del bör tillföras genom ytterligare medel från andra anslag inom utgiftsområde 20.
- En mindre del bör tillföras i form av överföringar från andra utgiftsområden.

Länsstyrelsens vill betona att omfördelning av vattenförvaltningens medel inte innebär någon resursförstärkning. Tvärtom kommer omfördelningen att behöva förstärkta resurser eftersom arbetsuppgifter ska byta hand och omorganisationer alltid kostar. 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 samma pengar. Det förefaller dessutom som den största delen av pengarna flyttas till Havs och vattenmyndigheten.

Den effektivisering av vattenförvaltningen som man refererar till måste anses vara en from förhoppning. Vattenförvaltning är i sig komplicerat, både p g a vattendirektivets krav, men framför allt för att vattenförvaltningen rör komplicerade biologiska system och i princip alla sektorer i samhället. De effektiviseringar av vattenmyndigheternas nuvarande arbete som kan göras

handlar om att man gärna skulle slippa göra en del av Havs- och vattenmyndighetens arbete. Men detta arbete behöver ju då istället utföras på HaV, som redan idag har dessa uppgifter. Det behövs alltså större resurser på HaV, alternativt en annan prioritering där. Några ineffektiva processer i övrigt eller något onödigt arbete har utredningen inte kunnat peka på, så förhoppningen om effektiviseringar återstår att konkretisera. Länsstyrelsen anser att utredaren inte på något sätt visat vilka dessa effektiviseringsvinster skulle vara.

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 eller andra likaledes viktiga frågor. Länsstyrelsen anser inte att de områden som länsstyrelsen idag finansierar via detta anslag har några medel över. Detta verkar inte vara någon förstärkning till länsstyrelserna.

En mindre del ska överföras från andra utgiftsområden, men i huvudsak förefaller utredningens förslag gå ut på omflyttning av befintliga medel och i stort sett ingen förstärkning föreslås. Däremot så ska nya arbetsuppgifter utföras, framför allt av länsstyrelserna, och hur dessa ska finansieras finns det inga förslag om.

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 är en stor besvikelse.

Kapitel 23 Samlad konsekvensbedömning

Länsstyrelsen anser att utredningen inte har redovisat konsekvenserna för olika lösningsmodeller tillräckligt väl. 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 ska redovisas. Det borde vara möjligt att beskriva vad som skulle som behövda hanteras som motåtgärder även vid de alternativa förslagen som övervägts. Bara då går det att jämföra olika lösningar med varandra. Nu finns 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 en

myndighet och överför ansvaret till en annan myndighet som dessutom är lokaliserad på en annan ort.

Enligt riksrevisionens rapport [Omlokalisering av myndigheter \(RiR 2009:30\)](#) gav enbart omlokalisering av statliga myndigheter till annan ort 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 egna tillstånd. 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 svårersättnlig. 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 helt 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 1 april 2022 ifall de jobbar i en myndighet som ska läggas ned. Rekrytering av nya medarbetare lär bli problematisk. 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 provningsplanen 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 (MB kap 22 § 13). 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. Att den nationella provningsplanen för vattenkraften skulle lanseras och vilka utmaningar detta innebär för vattenmyndigheterna såväl som länsstyrelserna i stort var väl känt innan utredningen färdigställdes. Detta innebär att det är ännu mer olämpligt att omorganisera vattenförvaltningen.

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 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 en bra kompetensövergång. En mer realistisk tidplan för genomförande är snarare i början av den cykel som inleds 2028, förutsatt att noggranna planer arbetats fram i god tid under perioden innan. Dessutom kommer omorganisationen i sig att kosta pengar. Något som borde vara med i en kostnadsanalys.

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 åtgärdsomförande. 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 att det finns en jävsproblematik för landshövdingen i egenskap av ordförande i vattendelegationen. 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 av 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. Länsstyrelsens förslag till lösning av den eventuella jävsproblematiken för landshövdingens roll skulle därmed kunna vara minst lika godtagbar som den utredningen föreslagit och något enklare än en fullständig omorganisation

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 kommer åtgärdstakten i befintlig organisation öka även utan resurstillskott – dock inte i den grad som vore önskvärt.

23.6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

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

Vi noterar att utredningen inte räknat med några kostnader för omorganisation och inte heller med något effektivitetsbortfall under tiden före och efter omorganisationen Detta ter sig orealistiskt och stämmer inte med tidigare erfarenheter av omorganisationer och omlokaliseringar av myndigheter.

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 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.

Slutligen borde även risken för böter för överträdelse av vattendirektivet tagits med i en ekonomisk riskanalys av detta förslag.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

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