



Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet En utvecklad vattenförvaltning

(dnr M2020/02246/NM)

Länstyrelsen i Västra Götaland, som också är vattenmyndighet för Västerhavets vattendistrikt, ska yttra sig över betänkandet ”En utvecklad vattenförvaltning” (SOU 2019:66). Yttrandet inleds med en sammanfattning, varefter vi redovisar våra huvudsakliga synpunkter och övergripande kommentarer till betänkandet och utredningens förslag. Vi redovisar mer detaljerade synpunkter på betänkandets olika delar i bilaga.

Sammanfattning av länsstyrelsens synpunkter

- Länstyrelsen Västra Götaland avstyrker utredningens förslag att organisera vattenförvaltningen, då det strider emot EU:s vattendirektiv. Det skulle innebära stora kostnader och övergångsproblem, utan att några reella problem åtgärdades.
- Länstyrelsen Västra Götaland tillstyrker en rad andra förslag i betänkandet, framför allt om tydligare, styrning, roller och ansvar, liksom tillräckliga resurser till arbetet. Förutsättningarna kommer då att bli mycket goda för en förbättrad och mer effektiv vattenförvaltning inom ramarna för dagens system och organisation.

Länstyrelsen anser att Vattenförvaltningsutredningens förslag att avskaffa vattenmyndigheterna och fördela ut ansvaret för vattenförvaltningsarbetet på en mängd olika aktörer i samhället kommer att innebära sämre förutsättningar för ett samordnat och sammanhållet arbete, avsevärda effektivitets- och kompetensförluster, ett mycket stort behov av ökade samordnings- och samverkansinsatser från alla aktörer samt betydligt högre kostnader än i dag. Ingenting i förslaget talar för att det skulle leda till bättre vattenkvalitet eller ett ökat åtgärdsgenomförande. Framför allt har utredningen inte kunnat visa hur de eventuella fördelar skulle överväga de omfattande nackdelar och ökade kostnader som kommer att uppstå för vattenförvaltningsarbetet under lång tid framöver.

Utredningens förslag innebär också i flera avseenden en centralisering av ett i grunden regionalt uppdrag och frångår på flera sätt vattenförvaltningens grundläggande tanke om en förvaltning baserad på vattnets väg i stället för på administrativa gränser. Länstyrelsen 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 lägger stor tilltro till, och tyngd vid, bedömningen att en ökad differentiering av ansvar och beslutsmandat för olika frågor i vattenförvaltningsarbetet, skulle leda till ett ökat ansvarstagande från alla aktörer, vilket i förlängningen skulle öka effektiviteten i arbetet och åtgärdstakten. Den ger dock inga konkreta skäl varför detta skulle bli resultatet – och inte heller någon grundlig analys av de uppenbara riskerna med ett utspritt ansvar på så många olika aktörer. Hela grundförutsättningen för utredningens antagande att förslaget skulle leda till en effektivare och mer ändamålsenlig vattenförvaltning, är att alla berörda myndigheter och kommuner ska lösa frågorna i frivillig samverkan. Länsstyrelsen menar att det är uppenbart att en sådan förvaltningsstruktur i stället leder till en försämrad effektivitet och en lägre grad av genomförande i åtgärdsarbetet.

En effektiv och sammanhållen vattenförvaltning förutsätter tvärtom en samlande, samordnande aktör som har både helhetsansvaret och mandat att fatta beslut i centrala frågor om arbetssätt och metoder, vilka underlag som behövs, mål för åtgärdsarbetet samt att bedöma vilka åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta för att säkerställa att målen nås. Länsstyrelsen vill framhålla att just vattenmyndigheternas karaktär av självständiga ”enfrågemyndigheter” har varit avgörande för vattenförvaltningens uppbyggnad och genomslag i Sverige. Det är en följd av att uppdraget har varit att ta ett tvärsektoriellt ansvar för alla de frågor och sakområden som påverkar kvaliteten på vattenmiljön, fristående från andra uppdrag eller instruktioner. Vattenmyndigheterna inrättades för att man bedömde att den ordinarie förvaltningsstrukturen inte var tillräckligt effektiv och ändamålsenlig för att kunna hantera de utmaningar som en långsiktigt hållbar vattenförvaltning kräver. Betänkandet ger inte något stöd för att det skulle bli annorlunda med de förändringar som nu föreslås. Tvärtom förutsätter förslagen att alla berörda aktörer självmant tar ansvar för sin del av utmaningarna, utan att någon har helhetsansvaret. Det är uppenbart att det inte är en långsiktigt hållbar lösning.

Enligt Länsstyrelsens mening är vattenförvaltningen ett långsiktigt arbete som syftar till en hållbar vattenanvändning, där stegvisa framsteg mot bättre vatten görs för varje sexårig förvaltningscykel. En organisationsförändring av det slag som gjordes 2004 i syfte att genomföra vattendirektivet ger långsiktiga förändringar som måste få ta tid. Med hänsyn till arbetets omfattning och komplexitet är det helt naturligt att det krävs tid för att både etablera ett nytt arbetssätt och att kunna bedöma behov av åtgärder och eventuella förändringar i vattenmiljön. Eftersom det handlade om att införa en helt ny förvaltningsmodell, har det krävts samverkan och dialog för att klargöra de olika aktörernas roller, ansvar och mandat, att bygga upp och organisera kunskapsunderlag och kompetens inom nya sakområden samt att etablera en stabil grund för bedömning och beslut om vilka åtgärder som behövs. Därför är det naturligt att det är först nu, när arbetsmomenten inom vattenförvaltningen genomförs för tredje gången, som både arbetssätt och resultat av erfarenheter från tidigare förvaltningscykler börjar få genomslag.

Därför anser vi att utredningens förslag om organisationsförändringar inte ska genomföras. I stället behöver fokus ligga på att faktiskt lösa de huvudsakliga problem som utredningen identifierar, nämligen behov av:

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

Länsstyrelsen bedömer, liksom utredningen, att det finns förbättringspotential inom den svenska vattenförvaltningen, men vi anser inte att huvudförslagen som betänkandet lämnar löser de identifierade problemen. Enligt vår mening hanteras dessa problem i stället bäst genom att andra förslag i betänkandet genomförs, framför allt dem som handlar om att skapa ett tydligare politiskt ansvarstagande för Sveriges vattenförvaltningsarbete samt tydligare roller och ansvar. Om dessa förslag genomförs, i vissa delar med justeringar och anpassningar, bedömer Länsstyrelsen att förutsättningarna kommer att bli mycket goda för en förbättrad och mer effektiv vattenförvaltning inom ramarna för dagens system och organisation. Detta gäller särskilt om den tydligare politiska styrningen från riksdagen och regeringen kombineras med välriktade finansieringssatsningar och resursförstärkningar, framför allt till länsstyrelserna och kommunerna, för arbetet med underlag och planering av vattenförvaltningsarbetet.

Länsstyrelsen föreslår bland annat, i linje med delar av betänkandet:

- att regeringen och riksdagen tar en tydligare roll och ansvar för åtgärdsprogrammets inriktning och finansiering,
- att roller och ansvar för olika myndigheter förtydligas i författning,
- att lagstiftningen om genomförande och uppföljning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram förtydligas och förstärks, så att åtgärdsmyndigheterna och kommunerna får ett mer konkretiserat ansvar för planering, genomförande, uppföljning och utvärdering av åtgärdsarbetet,
- att vattenförvaltningsorganisationen tillförs resurser så att den ges ännu bättre förutsättning att hantera de omfattande och komplexa frågeställningar som arbetet innebär och genomdriva den samverkan som behövs för att ge vattenförvaltningen tillräcklig stadga, förutsägbarhet och förankring,
- att Havs- och vattenmyndigheten ges tillräckliga resurser till sin roll som vägledande myndighet.

På så sätt möjliggörs att vattenmyndigheterna inom respektive vattendistrikt ytterligare kan fokusera sitt arbete på samordningen av det regionala perspektivet i vattendistriktet, utan att en omorganisation tar tid, fokus och kraft från det

viktiga arbete som måste utföras kontinuerligt för att Sverige ska klara av att uppnå kraven i EU:s ramdirektiv för vatten.

Övergripande synpunkter

Här redovisar vi våra övergripande synpunkter på utredningens analyser, resonemang och förslag. Synpunkterna utgår från en sammanvägd bedömning av utredningens analys av behovet av en förändring av vattenförvaltningens organisation. Syftet med avsnittet är alltså att ge en samlad bild av hur länsstyrelsen ser på förslaget till organisationsförändring och de främsta invändningar som vi har mot detta förslag. Mer detaljerade synpunkter på de olika delarna av utredningens förslag ges i bilagan till detta yttrande. Där redovisar vi också vissa konkreta exempel på hur vi bedömer att olika brister i utredningens problembeskrivning och/eller analyser leder till felaktiga slutsatser om behovet av en sådan organisationsförändring. Bilagan innehåller också synpunkter på delar av utredningens förslag som länsstyrelsen instämmer i och tycker bör genomföras.

Utredningen baserar sin slutsats på felaktiga grunder och en oklar problembeskrivning

Vattenförvaltning enligt EU-perspektivet innebär att avrinningsområden och decentraliserade beslut är utgångspunkten.

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

Ett av huvudsyftena med direktivet var att införa en sådan förvaltningsmodell, som innebär att förvaltningen och beslutsfattandet inte ska organiseras enligt befintliga administrativa gränser utan följa naturgeografiska förutsättningar och behov. Dessutom betonas i direktivet vikten av att beslut fattas så nära de platser där vattnet påverkas och används som möjligt – och i samverkan med alla berörda lokala och regionala aktörer. Det var de främsta skälen till att vattendistrikt och distriktsvisa vattenmyndigheter infördes i Sverige i samband med införlivandet av direktivet 2004.¹

Mot bakgrund av detta finner Länsstyrelsen det anmärkningsvärt med ställningstagandet: ”dagens organisation är otydlig och bör i stället följa ordinarie förvaltningsstruktur” (s. 461). Syftet var att Sveriges vattenförvaltning, i enlighet med vattendirektivets intentioner och krav, skulle följa vattnets väg och

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

därmed vid behov kunna avvika från befintliga administrativa gränser.² Vi bestrider också påståendet att det skulle finnas en ordinarie förvaltningsorganisation på det sätt som utredningen beskriver, se vidare kommentarerna till kap 16.

Utredningen framför att det är besvärligt och ovant att arbeta på detta sätt, men det är en av de viktigaste förutsättningarna i vattendirektivet. Den kan alltså inte överges utan att frånga grundprinciperna i direktivet. EU-kommissionen framhåller också särskilt vikten av en förvaltningsorganisation på distriktsnivå och konstaterar i den senaste utvärderingen att alla medlemsstater nu har infört en sådan.³

En omfattande omorganisation, avskaffande av vattenmyndigheterna och centralisering av stora delar av vattenförvaltningsarbetet till nationella myndigheter (Havs- och vattenmyndigheten, SGU och SMHI samt alla nationella sektorsmyndigheter) kan inte vara i linje med vattenförvaltningens grundprinciper. Med utredningens förslag kommer alla beslut och all styrning och samordning i huvudsak att utgå från nationell nivå. Förslaget innebär också en avsevärd koncentration av resurser till storstadsområdena jämfört med i dag. Länsstyrelsen anser att detta inte är förenligt med vare sig vattendirektivets grundtankar, utredningens direktiv eller slutsatserna om den nuvarande organisation samt att det leder till betydande risk för ett ökat glapp mellan nationella respektive regionala och lokala bedömningar och avvägningar.

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

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

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

I EU-kommissionens senaste utvärdering får Sverige också i huvudsak godkänt för arbetet hittills. Kommissionen framför inte någon kritik mot hur direktivet har införts i Sverige eller hur vårt förvaltningssystem eller vår organisation fungerar. EU-kommissionen har även valt att avsluta överträdelseärendet mot Sverige angående genomförandet av vattendirektivet, till skillnad från flera andra EU-länder.

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

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

⁴ SOU 2019:66 s. 464.

⁵ SOU 2019:66 s. 463.

I vattenmyndigheternas återkommande samråd och de årliga rapporteringarna av genomförda åtgärder under de senaste tolv åren, har inte heller framförts några starka invändningar mot den nuvarande organisationen. Snarare efterfrågas ökade resurser till myndigheter och kommuner för att genomföra åtgärderna. Vid olika tillfällen under de hittillsvarande förvaltningscyklerna, har flera allmänna samråd genomförts, där alla berörda aktörer har fått tillfälle att lämna synpunkter på vattenförvaltningsarbetet. Där har de fört fram många synpunkter som handlar om kommunernas roll och ansvar i vattenförvaltningen, särskilt kopplat till genomförandet av åtgärder. I en mängd olika samråd lyfts frågor om komplexiteten i arbetet, om brister i underlag och analyser, om bristande resurser och finansiering och om svårigheter i åtgärds genomförandet. Inte i någon av de rapporter som myndigheter och kommuner har lämnat till vattenmyndigheterna sedan 2010, har de framfört några synpunkter som handlar om att själva vattenförvaltningsorganisationen skulle vara svår att förstå eller skulle påverka möjligheterna att genomföra åtgärder eller att bidra med sin del i vattenförvaltningsarbetet. Inte heller har synpunkterna inneburit att själva organisationsformen med distriktsvisa vattenmyndigheter skulle vara ett problem inom vattenförvaltningen.

Länsstyrelsen påminner också om att vårt land omfattar drygt en femtedel av EU:s samlade vattenförekomster. Det är därför ett mycket omfattande arbete att såväl statusklassa, bedöma påverkan och åtgärdsbehov som att därefter besluta om miljö kvalitetsnormer för alla dessa vattenförekomster. Samtidigt har Sveriges vattenförvaltning långt ifrån tillgång till en femtedel av EU:s samlade resurser för vattenförvaltning. Med hänsyn till att vi i allt väsentligt ändå löser de uppgifter som följer av direktivet, får svensk vattenförvaltning därför betraktas som synnerligen effektiv.

I ljuset av detta, är det enligt Länsstyrelsens uppfattning krävs ett tydligt och konkret underlag för eventuella behov av förändringar i den befintliga vattenförvaltningsstrukturen. Det är orimligt att utgå från olika aktörers uppfattningar om vad som har varit krångligt eller svårt att förstå, när behovet av sådana förändringar övervägs. För att det ska vara motiverat att ändra den befintliga organisationen, måste i stället ges belägg för att den svenska vattenförvaltningen skulle ha varit mer effektiv eller uppnått mer i form av åtgärder för att följa miljö kvalitetsnormerna, om den hade varit organiserad på ett annat sätt. Den typen av analys eller slutsatser saknas i betänkandet.

Utredningens förslag förefaller främst grunda sig på uppfattningar om att vattenförvaltningen är komplex, svår att förstå för många aktörer och att det tar för lång tid att få till stånd nödvändiga åtgärder. Inget talar dock för att organisationen i sig är problemet, utan i stället är det så att vattenförvaltning i sig är komplext; det tar tid att lära sig att förstå alla delar av den och det finns en mängd olika hinder för att åtgärdsarbetet ska komma igång.

Omfattande förändringar tar tid

Länsstyrelsen framhåller att en organisationsförändring av det slag som genomfördes i syfte att införa vattendirektivet 2004 innebär ett långsiktigt arbete som måste få ta tid. Utredningen konstaterar även att det ”tar tid för alla berörda myndigheter och kommuner att anpassa och förändra sitt eget arbetssätt till det nya arbetssätt som har införts genom vattenförvaltningen.”⁶ Vattenförvaltning enligt EU:s modell innebär att stegvisa framsteg för bättre vatten görs för varje sexårig förvaltningscykel. Med hänsyn till arbetets omfattning och komplexitet är det därför helt naturligt att det krävdes lång tid för att både etablera ett nytt arbetssätt och att kunna bedöma behov av åtgärder och eventuella förändringar i vattenmiljön. Eftersom det handlade om att införa en helt ny förvaltningsmodell tog det tid att genom samverkan och dialog, klargöra olika aktörers roller, ansvar och mandat, att bygga upp och organisera kunskapsunderlag och kompetens inom nya sakområden samt att etablera en stabil grund för bedömning och beslut om vilka åtgärder som behövs.

Därför är det också naturligt att det är först nu, när arbetsmomenten inom vattenförvaltningen genomförs för tredje gången, som både arbetssätt och resultat av erfarenheter från tidigare förvaltningscykler börjar få genomslag. Enligt Länsstyrelsens bedömning är det under den kommande förvaltningscykeln, perioden 2021–2027, som vi kan förvänta oss att ett mer samlat och omfattande åtgärdsarbete för en bättre vattenmiljö kan börja ta fart. En förutsättning är dock att inte några omfattande förändringar görs i den organisationen och att den uppbyggda kompetensen och samverkansstrukturen behålls intakta. Då kan resurserna fokuseras på ett förstärkt genomförande av åtgärderna och på att vidareutveckla samverkansformerna ytterligare. Nu börjar vi se allt mer konkreta resultat av det som har åstadkommit med dagens vattenförvaltningsorganisation; det skulle vara mycket olyckligt och felriktat att göra stora förändringar i den organisationen.

Sedan 2004 har mycket hänt och arbetet går framåt hela tiden. Vattenförvaltningen är en ständigt lärande och utvecklande process, där kompetens och nya former för samverkan skapas och åtgärdsarbetet tillförs fler och fler välriktade satsningar utifrån den kunskap om våra vatten och den kompetens som har byggts upp sedan arbetet startade. Vattenmyndigheternas samordnande uppdrag i vattendistriktet, tillsammans med den kompetens som länsstyrelsernas beredningssekretariat besitter om distriktets vatten, har varit grunden för den utvecklingen, vilket utredningen också konstaterar och betonar.

Inte minst har rutiner och arbetssätt mellan vattenmyndigheterna och beredningssekretariaten byggts upp och förbättrats för varje cykel, samtidigt som samverkan mellan alla berörda myndigheter har byggts upp och etablerats. De fem vattenmyndigheterna fungerar i dag som en samlade kraft i vattenförvaltningsarbetet, med en både bred och djup kompetens inom en mängd olika sakområden. Resurserna till vattenmyndigheterna används i dag effektivt, då de olika kanslierna samarbetar i hög grad. Varje kansli för sig behöver därför inte

⁶ SOU 2019:66 s. 465.

ha all kompetens, utan resurserna samordnas och används gemensamt för allas nytta. Även när grundläggande föreskrifter och vägledningar inte har funnits på plats, har metoder och processer ändå utvecklats löpande för att säkerställa ett mer enhetligt arbetssätt i hela landet. Dessa metoder och processer har sedan förankrats med vägledande myndigheter och avspeglats i kommande föreskrifter och vägledande material på nationell nivå.

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

Bristande problemanalys leder till fel åtgärdsförslag

Länsstyrelsen anser att utredaren inte har beskrivit tydligt varför organisationen skulle behöva förändras. Det finns absolut förbättringspotential i vattenförvaltningsarbetet, men de önskade förbättringarna åstadkoms inte med den föreslagna organisationsförändringen. I avsaknad av en tydlig, väl analyserad problembeskrivning, kan utredningen inte heller visa vilka förbättringar som uppnås med just nedläggningen av vattenmyndigheterna, en utspädning av ansvaret för de olika arbetsmomenten och en centralisering av arbetsuppgifterna på distriktsnivån. Därmed menar Länsstyrelsen att betänkandet inte heller presenterar någon analys av hur eventuella förbättringar skulle överväga de nackdelar som kommer att uppstå i form av försenat och försämrat genomförande av vattenförvaltningen och ökade kostnader under lång tid framöver. Framför allt belyser utredningen inte nollalternativet eller fördelarna med nuvarande organisation i tillräcklig utsträckning. Dessutom förutsätter utredaren i analysen av nollalternativet att vattenmyndigheterna inte arbetar med ständiga förbättringar, vilket de har gjort i mycket stor omfattning hitills.

Utredaren lyfter fram att följande behöver förbättras i vattenförvaltningen (s. 461): 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 behovet av de förbättringar som anges här, men konstaterar att en omorganisation av vattenförvaltningen inte uppfyller något av dem.

Det framgår av betänkandet att vissa aktörer anser att kraven som vattenmyndigheterna ställer är orealistiska och svåra att uppnå. Detta är inte heller någon organisatorisk fråga, utan egentligen en kritik mot själva vattendirektivet och dess miljömål, liksom de tolkningar av vad kraven innebär som EU-domstolen har gjort. Vattendirektivets krav på olika aktörer bör rimligtvis vara de-samma, oavsett vilken statlig myndighet som har huvudansvaret för vattenförvaltningens genomförande. En omorganisation skulle inte förändra det.

Det framförs också synpunkter i betänkandet om att vattenförvaltningen är krånglig och svår att förstå. Inte heller det påverkas av en förändring av organisationen, eftersom precis samma system för vattenförvaltning ska tillämpas i

den nya organisationen, med samma komplexa och omfattande arbetsuppgifter som idag.

Att avskaffa vattenmyndigheterna vore alltså enligt vår uppfattning en kostsam åtgärd som inte skulle leda till någon förbättring, eftersom det som dagens kritik huvudsakligen gäller inte skulle förändras. Sverige måste oavsett följa den gemensamma EU-lagstiftningen på området. Orsaken till att vattenförvaltningen kan upplevas som svår att greppa, är att den omfattar komplexa naturvetenskapliga samband, hela samhällets påverkan på, och beroende av, vatten och emellanåt svåra avvägningar och målkonflikter som berör alla delar av samhället. En mer utspridd roll- och ansvarsfördelning med oklara gränsdragningar skulle snarare ytterligare försämra möjligheterna för aktörerna att få en överblick och förståelse för den samlade vattenförvaltningen.

Att vissa kommuner och andra aktörer påstå uppleva organisationen som ”otydlig” förefaller vara ett av de starkaste argumenten för en förändring, eftersom organisationen är ovanlig och inte följer ordinarie administrativa gränser.⁷ Som vi redan har påpekat, är det dock själva grunden för vattenförvaltningen. En nedläggning av dagens distriktsvisa vattenmyndigheter enbart av den anledningen är därför helt orimlig och omotiverad, när det som behövs snarare är en bättre förståelse för varför systemet ser ut som det gör.

En felaktig beskrivning av svensk förvaltningsstruktur

Utredningen påstår att vattenförvaltningen som den är organiserad i dag inte stämmer med den svenska ordinarie förvaltningsstrukturen, som om denna struktur skulle vara enhetlig och vattenförvaltningen det enda undantaget. Länsstyrelsen bestrider detta påstående: Förvaltningsstrukturen på regional nivå är långt ifrån enhetlig. Indelningskommittén (SOU 2018:10) hade i uppgift att lägga förslag på en enhetlig regional geografi för staten, men deras förslag har inte genomförts ännu. Bakgrunden till uppdraget var just bristen på enhetlig struktur. De statliga myndigheterna har skapat helt olika regionala geografiska indelningar, oberoende av varandra.

Det finns även sakfel i beskrivningen som reser frågor om utredningens faktaunderlag och/eller noggrannhet. Utredningen påstår exempelvis att Sverige har tre förvaltningsnivåer; nationell, regional och kommunal. I verkligheten finns i princip två nivåer – staten och kommunerna. Alla statliga förvaltningsmyndigheter, inklusive länsstyrelserna, är självständiga, sidoordnade varandra och lyder under regeringen.⁸ Regionerna och kommunerna är också sidoordnade varandra med olika ansvarsområden.

Vidare har länsstyrelserna inom olika sakområden också olika geografisk indelning – så kallade koncentrerade arbetsuppgifter. Här har vissa länsstyrelser fått uppgifter inom flera län. Exempel på koncentrerade frågor är bekämpning av penningtvätt och tillsyn av stiftelser.

⁷ Se här särskilt betänkandets kapitel 16.

⁸ Regeringsformen 12 kap 1 §.

Länsstyrelserna har lång erfarenhet av att leda och samordna tvärsektoriella frågor, även över länsgränserna och har god lokal kännedom.

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). Förslagen följer dock inte alls den principen. I stället föreslår utredaren att den regionala distriktsindelningen ska behållas, men med de nationella myndigheterna SGU och Havs- och vattenmyndigheten som ansvariga för samråd och beslut om förvaltningsplaner och övervakningsprogram på distriktsnivå. Dessa nationella myndigheter skulle också ansvara för vattenförekomstindelningen, vilket är beslut på lokal nivå. Vidare föreslås en nationell nämndmyndighet bli beslutsfattare på lokal nivå, i frågor om miljökvalitetsnormer för enskilda vattenförekomster och beslut om konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster. I den delen föreslår utredaren dessutom att de nationella myndigheterna (SGU och Havs- och vattenmyndigheten) ska både kvalitetsgranska det regionala och lokala underlaget och bereda förslagen till miljökvalitetsnormer för den nationella nämnden.

Inga förändringar kan rimligen motiveras utifrån argumentet att nuvarande ordning strider mot principer som inte finns. Utredningens förslag strider dessutom i flera delar mot den förvaltningsmodell som den säger sig utgå från. Det innebär att betänkandets förslag till organisationsförändring vare sig har stöd i en tydlig svensk förvaltningstradition eller följer de principer som anges som skäl för att göra just en sådan förändring.

Bristande förståelse för sambanden mellan olika beslut inom vattenförvaltningen

Länsstyrelsen anser inte att utredaren har analyserat eller värderat tillräckligt noggrant hur de olika delarna av vattenförvaltningsarbetet hänger samman. Vi ser med stor oro på förslaget att fördela 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. Först då är det 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 besluten. Det underlaget 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 förutsättningarna för att utpeka 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 med ett samlat, slutligt ansvar hos en aktör för hela underlaget som kan bedöma att helheten i arbetet säkerställs i besluten om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för respektive distrikt. Det är denna funktion som utgör kärnan i vattenmyndigheternas uppdrag – att säkerställa att hela kedjan av information och bedömningar hänger ihop och att ta det slutliga ansvaret för att de bedömningar, klassificeringar och avvägningar som har gjorts har tagits till vara i de slutliga besluten.

Utredningens förslag om att sprida ut ansvaret för de olika delarna av vattenförvaltningen på flera olika aktörer kommer, enligt Länsstyrelsens uppfattning, uppenbart skapa stora problem med skillnader och bristande överensstämmelser i informationsflöden, bedömningar, metodval, tillämpning av metoder och principer, avvägningar med mera i det löpande vattenförvaltningsarbetet. Redan i dag möter det utmaningar att få till stånd en sammanhängande kedja av information som har tagits fram på likvärdigt sätt med likvärdiga bedömningar och metoder för alla distrikt och vattenförekomster, trots att vattenmyndigheterna har ett långtgående samarbete både sinsemellan och med beredningssekretariatet i respektive distrikt. Enligt vår mening är det uppenbart att detta inte kommer att bli lättare eller mer samordnat i en organisering som överlämnar dels till varje länsstyrelse att i större utsträckning själv ansvara för sin del av arbetet, dels till flera nationella myndigheter att var för sig ansvara för andra delar av arbetet, samordningen och framtagandet av metoder och vägledningar.

Betydelsen av bred förankring, med regional och lokal representation i beslutsfattandet

Länsstyrelsen vill särskilt betona att beslutsfattandet i regionala och lokala frågor inom vattenförvaltningen inte får förskjutas till en nationell myndighet. Som framgår ovan, är några av grundprinciperna i vattendirektivet att besluten ska fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt, att de ska anpassas till regionala och lokala förhållanden och att det krävs samarbete och samverkan med berörda lokala och regionala aktörer.⁹ Mot den bakgrunden står det i strid mot direktivet att flytta en väsentlig del av besluten och styrningen inom vattenförvaltningen till nationella aktörer på det sätt som utredningen föreslår. Länsstyrelsen bedömer att förutsättningarna för lokalt och regionalt perspektiv och inflytande kommer att försämrats avsevärt med de förslag till organisationsförändring som lämnas i betänkandet.

De nuvarande vattendelegationerna består av representanter från en mängd olika samhällsaktörer och branscher som lärosäten, myndigheter, verksamhetsutövare, bransch- och frivilligorganisationer samt inte minst kommunerna. Sammansättningen borgar för att många olika kompetenser och perspektiv

⁹ Direktiv 2000/60/EG, ingress pkt. 13 och 14.

kommer fram och ger en bred förankring av de beslut som ska fattas. Den möjliggör även ett regionalt perspektiv på frågorna i vattendistriktet. Länsstyrelsen kan inte utläsa från betänkandet på vilket sätt den nämnd som utredningen föreslår ska inrättas, kommer att kunna få in aspekter från de olika samhällssektorerna för beslut om exempelvis åtgärdsprogrammen. Särskilt är vi bekymrade över hur det regionala perspektivet inte minst från de norra länen ska kunna säkerställas, med en beslutsnämnd baserad i Göteborg som, i och med uppdraget att även se över och vid behov revidera miljökvalitetsnormer i samband med tillståndsprövningar under pågående förvaltningscykel, kommer att behöva sammanträda många gånger per år. Visserligen har vi god erfarenhet av digitala möten, men det är Länsstyrelsens uppfattning att dessa komplexa frågor vinner på att i alla fall regelbundet, om än inte alltid, ha fysiska möten.

Utredningen har inte fullt ut redovisat konsekvenserna av en stor omorganisering

Den nya organiseringen motiverar inte förändringskostnaden

Länsstyrelsen anser att den självklara utgångspunkten för förändringar av svensk vattenförvaltning måste vara att det finns ett bättre alternativ. Med det menar vi ett alternativ som på ett bättre och säkrare sätt skapar de av vattendistriktet önskade resultaten i Sveriges vattenförekomster. Det måste dessutom vara så mycket bättre än befintlig organisering att det motiverar den kostnad i tid och pengar samt förlorad tid under omställningen som förändringen medför.

Omfattande omorganisationer tar alltid tid och resurser i anspråk. Dessutom leder de oundvikligen till att organisationen inte presterar under den tid som den gamla är upptagen med att avveckla sig och den nya med att starta. De medför alltid risk för omfattande kompetenstapp, i synnerhet när man omlokaliserar verksamheten geografiskt. Riksrevisionens rapport om flytt av statliga myndigheter [Omlokalisering av myndigheter \(RiR 2009:30\)](#) visar att det tar minst fyra år innan verksamheten återfår samma volym på arbetet som tidigare. Kvalitén på arbetet granskades inte i Riksrevisionens rapport. Vidare tas inte hänsyn till de omställningskostnader som en förändring av roller och ansvar för olika myndigheter innebär, utan rapporten avser enbart konsekvenserna av en geografisk förändring för samma myndighet med i stort sett samma verksamhet. Vi anser det uppenbart att den extra dimension som tillkommer när personalen inte bara ska byta ort, utan även organisation, kommer att ge upphov till ännu större omställningsproblem.

Av dessa skäl behöver en omorganisering vara mycket väl motiverad. Mycket stora fördelar måste stå att vinna på längre sikt, så stora att den ökade resursåtgången och produktionsbortfallet mer än uppvägs. Betänkandet saknar helt underlag och belegg för att sådana fördelar skulle uppstå. Utredningen har inte heller gjort någon ordentlig analys av vilka konsekvenser en omorganisering skulle få för vattenförvaltningsarbetet under den kommande förvaltningscykeln.

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

Länsstyrelsen anser inte att utredningen har visat att det blir några positiva effekter alls av en omorganisering av den här storleken, inklusive en avveckling av vattenmyndigheterna. Några verkliga förbättringar i Sveriges genomförande av vattendirektivet har inte gjorts troliga som ett resultat av förändringsförslagen. Därför anser Länsstyrelsen att en omorganisering i det här skedet av vattendirektivets genomförande skulle vara mycket olycklig och oläglig. Länsstyrelsen kan se ett antal uppenbara konsekvenser av förslaget:

- åtgärdsarbetet på myndigheter och kommuner stannar upp i avvaktan på eventuell ny inriktning av arbetet,
- kompetens som byggts upp under mer än 15 år inom vattenförvaltningen försvinner och måste byggas upp på nytt – och då utspridd på än fler aktörer än i dag,
- den regionala dialogen stannar upp och det i direktivet grundläggande vattendistriktsperspektivet går förlorat,
- samordningsansvaret blir betydligt otydligare än i dag, i rak motsats till utredningens ambition om en tydligare organisering,
- åtminstone en hel förvaltningscykel kommer behöva tas i anspråk för att hitta nya roller, ansvar och befogenheter för inblandade myndigheter och aktörer,
- nya samverkansformer på nationell och regional nivå behöver byggas upp på nytt.

Sammantaget riskerar detta att leda till att Sverige inte kan leva upp till kraven i ramdirektivet och därmed inte nå god vattenstatus. Detta drabbar arbetet med att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen, vilket i sin tur drabbar människors hälsa, liksom levnadsvillkoren för växter och djur i våra vatten.

Fokus behöver därför i stället vara att öka åtgärdstakten. Då är uppenbart inte en större omorganisation lösningen – tvärtom. Som nämnts används resurserna till vattenmyndigheterna i dag effektivt, då kanslierna samarbetar i hög grad. Varje kansli för sig behöver därför inte ha all kompetens, utan resurser används gemensamt för allas nytta. Om utredningens förslag genomförs måste istället 21 länsstyrelser bygga upp liknande kompetens som de nuvarande fem

vattenmyndigheterna har i dag, vilket självfallet skulle resultera i mindre effektivt använda resurser samt att samordningen från distriktperspektivet helt och hållet uteblir.

Nya samverkansformer måste byggas upp på nytt och nuvarande samordning försvinner

Det uppdrag som vattenmyndigheterna har är komplicerat och komplext. Det utvecklas ständigt i samma takt som ny kunskap byggs upp. Organisatoriska förändringar kommer inte att göra uppdraget enklare, snarare riskerar det att sänka farten i vattenförvaltningsarbetet avsevärt. Vattenmyndigheterna har sedan tidigare framfört att Havs- och vattenmyndigheten i sin vägledande roll behöver ges mer resurser för att tillsammans med SGU och vattenmyndigheterna samla landets myndigheter och kommuner i ett gemensamt arbete för god vattenstatus. Länsstyrelsens uppfattning är att samhällets engagemang och resurser de kommande åren måste fokuseras på att i samverkan mellan berörda myndigheter genomföra åtgärdsprogrammet och systematiskt arbeta med att åtgärda den kritik EU har gett Sverige.

Utredningen lyfter själv att ett avskaffande av vattenmyndigheten innebär en risk för att värdefull kompetens går förlorad och att den regionala förankringen som finns i vattendistriktet minskar. Länsstyrelsen instämmer och anser att den risken är mycket stor. Dessutom förslås att Havs- och vattenmyndigheten ska utveckla nya former för samråd och samverkan tillsammans med de 21 länsstyrelserna. Det är svårt att se varför en sådan ny uppbyggnad av samverkansformer överhuvudtaget är motiverad, då det arbetet redan har gjorts under de första två förvaltningscyklerna av vattendirektivets genomförande och i dag fungerar väl.

Det är Länsstyrelsens uppfattning att vattenmyndigheternas tillhörighet på länsstyrelserna ger en regional närvaro och förankring inom distriktet, såväl i de län och kommuner som ingår som till sektorsintressen och branscher som är aktiva i regionen. Detta ger också en närhet till de frågor som är viktigast för respektive distrikt. Precis så är vattendirektivet avsett att fungera: Vattnet ska förvaltas utifrån sina naturliga flöden och gränser. Förvaltningen ska bygga på kunskap som har byggts upp lokalt och regionalt, i ett avrinningsområdesperspektiv med vattendistrikt som sammanhållande struktur. 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 kommer att ta ytterligare fokus från konkret åtgärds genomförande i åtminstone en, kanske två förvaltningscykler framgent.

Innan regeringen överväger en organisationsförändring bör den också vara medveten om att mycket står att vinna i samverkan inom nuvarande system. Länsstyrelserna omfattar många kompetensområden inom bland annat miljö-, tillsyns- planerings- och regionala utvecklingsfrågor. Den organisatoriska närheten möjliggör en god kontakt med de länsstyrelsekollegor som både ska ge underlag till besluten och sedan genomföra många av de åtgärder som krävs.

Vattenmyndigheterna får förståelse för länsstyrelsernas situation och arbetar för att minska risken för missförstånd. För en central myndighet är det en betydligt större utmaning att samordna 21 länsstyrelser. I dag hålls exempelvis månatliga distriktsmöten med beredningssekretariaten, där aktuella frågor diskuteras. Samarbete drivs även i flera olika kompetensnätverk och miljöproblemsgrupper, med vattenmyndigheterna som samordnande organ i enlighet med nuvarande uppdrag.

Till det länsstyrelseinterna samarbetet kommer samverkan med kommunerna i distriktet som, även om de är många i varje distrikt, är betydligt lättare att hantera på regional nivå än nationell. Den regionala samverkan bedrivs på flera plan. Vattenmyndigheterna i respektive distrikt har regelbundna kontakter och möten med kommunala politiker, vattenråd och de referensgrupper som skapats för att utveckla vattenförvaltningen. Vattenmyndigheterna utvärderar och utvecklar detta arbete ständigt, både nationellt och på distriktsnivå.

Att bygga upp en ny organisation tar alltför mycket tid och kraft. Den första tiden går åt till att rekrytera kompetens för uppdraget och hitta struktur och rutiner för det löpande arbetet. Detta sammantaget gör att fokus flyttas bort från åtgärdsgenomförande och samverkansprocesser. Processen att helt och fullt införliva och genomföra ramdirektivet för vatten har precis slutförts och det är först nu vi börjar se effekterna av det arbetet. Vi vet även från forskning om spårbarhet ("path dependence") att en förändring av ett sådant slag tar tid och att tålamod därför är avgörande. Alltså är det först nu, inför den tredje förvaltningscykeln av direktivets genomförande, som vi har chansen att skörda frukterna av det arbete som har lagts ner. Att i det skedet i stället välja att göra om organisationen vore mycket olyckligt.

Ett nationellt samordnat vattenförvaltningsarbete innebär även att vattendistriktsperspektivet, vilket vid sidan av avrinningsområden är helt centralt i vattendirektivet, går förlorat. Vattenmyndigheterna har utvecklat arbetsätt som är effektiva mellan olika län – och säkerhetsställer att god kunskap om lokala perspektiv kan tas till vara.

Ökad samverkan – ökade kostnader

Utredningens förslag att fördela ut vattenmyndigheternas uppdrag på flera andra myndigheter innebär att omfattningen och behovet av samverkan mellan alla olika aktörer kommer att öka avsevärt, för att åstadkomma den samordning som utredningen eftersträvar och som vattenförvaltningsarbetet förutsätter. Detta kommer att kräva mycket mer resurser i alla led och alltså att innebära betydligt högre kostnader för själva förvaltningsarbetet än i dag. Omfattande insatser kommer att krävas av alla statliga myndigheter och kommuner som ska samverka i en mängd nya konstellationer och frågor på både lokal, regional och nationell nivå. På administrativ nivå är samverkan med olika aktörer en av de mest resurskrävande aktiviteter som finns, eftersom det förutsätter att en stor mängd personer lägger mycket tid på möten, avstämningar och anpassningar av sitt arbete till andras behov och önskemål. Att då fördela ut ansvar och uppgifter på så många aktörer som utredningen föreslår och förutsätta att alla frågor

ska lösas genom samverkan, kommer att bli avsevärt mycket mer kostsamt än att låta någon eller några aktörer ha ett tydligt samordningsansvar och ett faktiskt beslutsmandat i frågorna.

Det är uppenbart att förslagen i den delen kommer att leda till behov av väsentligt mycket större samverkans- och samordningsinsatser för alla berörda aktörer jämfört med i dag. Särskilt krävande kommer samverkansuppdraget att bli för alla länsstyrelser. Utredningen förutsätter att nödvändig samverkan inom avrinningsområden och inom sektorer kommer att genomföras på frivillig väg, men det är uppenbart att länsstyrelserna kommer behöva vara drivande i de processerna, vilket naturligtvis kommer att medföra stort merarbete och ökade kostnader. Betänkandet har i princip inga förslag om hur detta ska finansieras, annat än de extra resurser under en treårsperiod som länsstyrelserna föreslås få för s.k. kommunstödjare. Men deras arbete kommer i praktiken att behöva inriktas helt och hållet på att få kommunerna att ta det ökade ansvar för deltagande i vattenförvaltningsarbetet som utredningen föreslår. Några extra resurser för att organisera och samordna samverkan med andra aktörer i alla avrinningsområden har utredningen inte föreslagit.

Vattenfrågorna i samhället innehåller betydande målkonflikter, där olika parter har motsatta drivkrafter och önskemål. Det är också stora summor pengar som berörs. Även om mycket omfattande samverkan genomförs mellan parter med motstående intressen, är det långtifrån säkert att frågorna därigenom förs framåt. Därför är det inte rimligt och lämpligt att lägga ansvaret för samverkan i dessa komplexa och ibland konfliktfyllda frågor på de myndigheter och kommuner som sedan också har ansvar för att genomdriva krav på åtgärder.

Mer administration med oklar innebörd och omfattning

Utredningen lyfter på flera ställen att en förenkling av vattenförvaltningsarbetet är nödvändig och att fokus måste riktas om från administration till reellt åtgärdsarbete. Samtidigt föreslås åtgärder som går i motsatt riktning. Ett exempel är förslaget om att länsstyrelserna ska samordna arbetet med konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå i en s.k. operativ plan. Planen bygger på att alla myndigheter och kommuner identifierar vilka åtgärder man behöver genomföra och tillsammans hittar de kombinationer av åtgärder som är mest verkningsfulla (s. 535). Länsstyrelserna får samordningsansvaret, men det regleras inte vem som ska ha huvudansvaret. Det föreslås också att ett särskilt samverkansforum med egen personal skapas per avrinningsområde. En ny typ av plan ska alltså 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 ska ha, liksom 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. Risker är uppenbara att arbetet inte blir tillräckligt behovsstyrt utifrån vad vattnet faktiskt kräver, då inte alla aktö-

rer kommer att kunna analysera kostnadseffektivitet i ett avrinningsområdesperspektiv eller hur åtgärderna sammantaget leder till att miljö kvalitetsnormerna kan följas.

Detta är ett exempel på förslag som leder till ökad administration utan tydligt krav på genomförande eller uppföljning. Det går stick i stäv med de önskemål som ofta framförs av länsstyrelserna som vill fokusera på att åtgärder genomförs i verkligheten.

Att sammanställa 119 lokala planer till ett format som kommer att uppfylla EU:s rapporteringskrav kommer också att bli svårt, eftersom arbetsätten kommer att variera stort över landet. Inga kostnader är beräknade för detta arbete i den s.k. kostnadsanalysen.

Dessutom finns det inget som hindrar att man gör sådana planer i dag i de avrinningsområden där de skulle vara lämpliga, förutom resursbristen. Det hade alltså varit bättre att stärka resurserna, i stället för att befintliga resurser ska användas till dessa planer oavsett om de är ett lämpligt verktyg eller inte.

Ökat organisatoriskt avstånd och mer samordning i alla led

Genom förslaget kommer alla länsstyrelser att få ansvara själva för samordning, samverkan och framtagande av underlag för hela vattenförvaltningsarbetet. Den samordning och vägledning om metoder, underlag, föreskrifter och arbetsätt som behövs kommer att ges av Havs- och vattenmyndigheten i Göteborg (för ytvatten) och SGU i Uppsala (för grundvatten). SMHI kommer enligt förslaget att ansvara för samordning av arbetet rörande vattenförekomstindelning. Det är uppenbart att varje länsstyrelse kommer få en avsevärt ökad arbetsbörda både när det gäller samordning och samverkan med andra länsstyrelser när avrinningsområden korsar länsgränser, och när det gäller dialog och kontaktytor för tolkning och tillämpning av föreskrifter, vägledningar, arbetsmetoder m.m. i det dagliga arbetet. Regionala perspektiv kommer säkerligen att få mindre utrymme i ett system med väsentligt mycket starkare central nationell styrning. Det går också stick i stäv med grundtankarna i vattendirektivet. Länsstyrelsens mening är att det regionala perspektivet är mycket viktigt i vattenförvaltningsarbetet, inte minst för samverkan med regionala och lokala aktörer samt för kunskapen om de regionala förhållandena.

Man bör komma ihåg att detta att vatten rinner över läns- och kommungränser inte är något undantag utan regel. Små kustlän som Halland och Blekinge har knappast ett enda vattendrag som inte rinner upp i ett annat län och de är alltså tvungna att samverka i samtliga fall.

Alternativ till omorganisation och avveckling av regionala vattenmyndigheter

Självklart ser Länsstyrelsen samtidigt behov av förbättringar. 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

om förbättringspotential när det gäller att ta fram nationella vägledningar, underlag och metoder som kan användas av vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat i vattenförvaltningsarbetet. Vi ser även behov av att stärka och förtydliga formerna för det länsstyrelsegemensamma samarbetet mellan vattenmyndigheter, beredningssekretariat och övriga delar av länsstyrelserna. Förbättringsmöjligheter finns även när det gäller dialog och samverkan på regional och lokal nivå, särskilt med kommuner och andra lokala aktörer. En begränsande faktor i detta arbete hittills har varit bristen på resurser samt, när det gäller övervakningsfrågorna, bristen på tydligt mandat. Om resurser, säg motsvarande det som en omorganisering skulle kosta, tillfördes den befintliga organisationen skulle vi se stora förbättringar i dessa avseenden.

I följande avsnitt presenteras både de delar av utredningens förslag som Länsstyrelsen helt eller delvis anser bör genomföras (2.9.1), samt andra förslag till förändringar (2.9.2, 2.9.3) som Länsstyrelsen förordar i stället för en omfattande omorganisering.

Förslag som bör genomföras

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

- Riksdagen bör besluta om vattenförvaltningens inriktning i stort.
- 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. Detta kan även underlätta för länsstyrelserna att äska medel för uppdraget.
- De grundläggande kraven på förbud mot försämring av vattnets status och målet att uppnå god vattenstatus bör anges uttryckligen i både miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen.
- Statliga myndigheters och kommuners ansvar och roller i vattenförvaltningsarbetet bör tydliggöras.
- Uppföljnings- och utvärderingsarbetet behöver förstärkas och formaliseras.

Därutöver lyfter utredningen behovet av att förstärka finansieringen, att det är viktigt att Havs och Vattenmyndigheten verkligen fullgör sin uppgift som vägledande myndighet och att de statliga myndigheterna bör få tydligare uppdrag i sina regleringsbrev för att stärka vattenförvaltningen.

Om dessa åtgärder sammantaget skulle genomföras, är det Länsstyrelsens mening att vattenförvaltningen skulle stärkas och effektiviseras utan att arbetstakten påverkades negativt. Nämnade åtgärder skulle dessutom vara tillräckliga för att nå målen med vattenförvaltningen, utan någon organisationsförändring. Om förslagen kombineras med resursförstärkningar framför allt till länsstyrelserna (inklusive vattenmyndigheterna) och kommunerna, för arbetet med underlag och planering i vattenförvaltningen, bedömer Länsstyrelsen att svensk vattenförvaltning kommer att fungera avsevärt mycket effektivare än i dag och utan de omställningskostnader och nackdelar som en omorganisering skulle medföra.

Förtydliga ansvarsområden och följ upp leveranser

Länsstyrelsen håller delvis med om utredningens slutsats att ansvarsfördelningen mellan Havs- och vattenmyndigheten och de fem vattenmyndigheterna kan tydliggöras, men då i huvudsyfte att stärka det regionala perspektivet och distriktperspektivet mer i genomförandet av direktivet. Det är dock Länsstyrelsens bestämda uppfattning att uppdraget som vattenmyndighet, och möjligheterna att fokusera på kärnan i uppdraget att samordna och samverka, skulle underlättas avsevärt om de nationella myndigheterna, inte minst Havs- och vattenmyndigheten, levererade i enlighet med sitt vägledande uppdrag. Precis som lyfts fram i betänkandet uppfattas den nationella styrningen som svag; bristen på nationell vägledning och samordning på central nivå har lett till att de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter i hög grad själva har axlat ansvaret för den nationella samordningen av arbetet.¹⁰ Vi vill poängtera att Sverige annars inte hade kunnat lämna in ett enhetligt underlag till EU-kommissionen. Att detta nödvändiga nationella samarbete, som drivits fram i brist på vägledning från den ansvariga myndigheten, nu anförs som ett skäl för att avveckla vattenmyndigheterna är minst sagt 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, behöver formaliseras och tydliggöras i lagstiftning, exempelvis i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. I dessa delar är utredningens förslag alltför diffusa och oklara för att kunna leda till en effektivare uppföljning. Specifika synpunkter på författningsförslagen lämnas nedan.

Utredningen lyfter även att vattenmyndigheternas ställning uppfattas som otydlig och att de riskerar att blandas ihop med Havs- och vattenmyndigheten på grund av liknande namn. Enligt Länsstyrelsens mening borde ett sådant missförstånd vara enklare att åtgärda genom tydligare styrning och kommunikationsinsatser, än genom en omfattande omorganisering. Eventuellt kan vattenmyndigheterna också ges en ny benämning.

Finansiering i alla led är nyckeln, inte omorganisering

¹⁰ SOU 2019:66 s. 473.

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, men konstaterar samtidigt att inget av det åstadkoms genom att avskaffa vattenmyndigheterna. Tvärtom kommer arbetet att drabbas av en ny uppbyggnadsperiod som kommer att försämra leveranserna, åtminstone under hela nästa förvaltningscykel. Vi är nu i ett läge där vi ser att vi har en stor chans att komma ordentligt framåt i åtgärdsarbetet. Kunskapen finns och har byggts upp under de tidigare förvaltningscyklerna och är nu redo att omsättas i praktisk handling. Viktiga strategiska satsningar som regeringen gjort i denna och inför kommande cykel hjälper också till.

Det absolut viktigaste är att finansieringen i hela vattenförvaltningskedjan stärks, vad gäller de vägledande myndigheterna (Havs- och vattenmyndigheten och SGU), vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat. Med en stärkt finansiering och förbättrad vägledning kommer åtgärdsfokus samt 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 som näringsrika bottensediment och flottleder och för verksamhetsutövare i branscher som har jämförelsevis svaga finansiella muskler.

Detta yttrande har beslutats av landshövdingen Anders Danielsson. Föredragande var vattenvårdsdirektören Annika Ekvall. I den slutliga handläggningen av ärendet medverkade även länsöverdirektören Lisbeth Schultze, avdelningschefen Sandra Brantebäck och kanslichefen Mikael Cullberg. I arbetet med yttrandet har Länsstyrelsen samrått med samtliga vattenmyndigheter.

Anders Danielsson

Annika Ekvall

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.