

YTTRANDE
2020-04-15

Luleå Tekniska Universitet
97181 Luleå

Remissvar: "En utvecklad vattenförvaltning", SOU 2019:66

Sammanfattning:

Luleå tekniska universitet anser att utredningen förvisso på många sätt är omfattande, men att den inte tar sin utgångspunkt i tidigare forskning. Många av de aspekter som utredningen vill adressera genom en ny organisation för vattenförvaltningen har redan berörts i tidigare forskning, som också delvis landar i andra slutsatser. Våra synpunkter på utredningens förslag bygger därför på den forskning om adaptiv förvaltning i allmänhet, och om svensk vattenförvaltning i synnerhet, som bedrivits vid Luleå tekniska universitet. I korthet vill universitetet framhålla att en omorganisering av vattenförvaltningen inte är en åtgärd som löser de problem som finns i vattenförvaltningen idag och att det dessutom innebär ett avsteg från principen om adaptiv och ekosystembaserad förvaltning som finns i vattendirektivet. Istället föreslår LTU att dagens organisation för vattenförvaltning kvarstår, även om beslut om åtgärdsprogram framgent formellt bör fattas på regeringsnivå, Förslag till åtgärdsprogram bör fortfarande komma från de fem Vattendelegationerna och att de fem Vattenmyndigheterna behåller huvudansvaret för framtagande och uppföljning av förvaltningsplaner. Luleå tekniska universitet förespråkar också att finansieringen av de rättsliga resurserna och de nationella riktlinjerna för prioriteringar inom den befintliga vattenförvaltningens åtgärdsarbete förstärks, snarare än att lägga resurser på att implementera en ny organisation.

1. En organisationsförändring är inte lösningen på upplevda problem

1.1. Behåll dagens organisation – ändra bara formellt beslutsfattande

Enligt slutsatser i tidigare tvärvetenskaplig forskning om svensk vattenförvaltning¹ handlar mycket av problemen i genomförandet av vattenförvaltningen i Sverige om den otraditionella förvaltningsuppdelningen i fem regionala vattendistrikt, som alla har rätt att besluta om bindande åtgärder även för nationella myndigheter. Detta har inneburit en "ovan" beslutsriktning från regional till nationell nivå. Av denna anledning har det framförts att en möjlig lösning som på ett enkelt sätt ökar legitimiteten för åtgärdsprogrammen är att besluten bereds av Vattendelegationerna men att besluten formellt fattas på regeringsnivå. På detta sätt blir *beslutsgången* mer i linje med traditionell förvaltningsstruktur, samtidigt som den adaptiva *förvaltningsorganisationen* bibehålls. Härigenom undviks också en opåkallad omstrukturering av vattenförvaltningens organisation. Opåkallad, eftersom tidigare forskning visar

¹ Michanek, G. et al. 2016: *Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer. Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS*. Slutrapport. Stockholm: Naturvårdsverket

att det förvisso funnits, och finns, ett antal mindre problem i dagens vattenförvaltning men att organisationen under senare år har visat sig fungera allt bättre och att vattenförvaltningen i jämförelse med andra system står sig väl när det gäller adaptivitet, beslutslegitimitet och intern koherens/samstämmighet². Det är också viktigt att notera att även de intervjuade aktörerna i utredningen i avsnitt 8.2.7 framhåller att även om strukturen kan upplevas komplicerad och utmanande för den oinsatte så är det ändå så att de aktörer "som behöver veta hur allt hänger ihop också gör det" (sida 233), och att det finns risk för att "vattenförvaltningsarbetet skulle bli alltför lokalt om det läggs på alla 21 länsstyrelser" (sida 235) samt att många länsstyrelser saknar resurser för att kunna klara såväl administration, genomförande och stöd till kommuner/regionala aktörer på ett adekvat sätt.

En omorganisering av vattenförvaltningen är inte en åtgärd som efterfrågas enligt tidigare forskning. Tvärtom är det tydligt att tjänstemän på central och regional nivå inom vattenförvaltningen *inte* efterfrågar en återgång till ett hierarkiskt traditionellt flernivåsystem utan snarare önskar förstärka mandaten för nuvarande organisation³. Det är därför inte troligt att en omorganisering löser de problem som finns i vattenförvaltningen idag och innebär dessutom ett avsteg från principen om adaptiv och ekosystembaserad förvaltning som finns i vattendirektivet. Istället föreslår Luleå tekniska universitet att dagens organisation för vattenförvaltning kvarstår, och att beslut om åtgärdsprogram formellt bör fattas på regeringsnivå men att förslag till åtgärdsprogram fortfarande bör komma från de fem Vattendelegationerna. På detta sätt uppfylls det som efterfrågas i utredningens avsnitt 5.2.5 (att beslut formellt bör fattas av regeringen), och en sådan förändring är också i linje med tidigare forskning vid Luleå tekniska universitet.

Givet att den nuvarande organisationen idag ändå är välfungerande är riskerna med att genomföra en total omorganisering mycket stora. Vid en omorganisering riskeras att åtgärdsarbetet försenas och eftersätts, det finns även risk för att samrådsförfarandet försvåras och innebär ett stort avsteg från vattendirektivets avsikt att arbetet ska bedrivas utifrån ekosystemet snarare än utifrån traditionell förvaltningsstruktur. En tillbakagång till en "traditionell" toppstyrd organisation av vattenförvaltningen riskerar därför att bli mycket mindre adaptiv än dagens organisation och en organisationsförändring efterfrågas heller inte av tjänstemän på central och regional nivå inom vattenförvaltningen. Vi avråder därför bestämt från detta och menar att huvudansvaret för framtagande och övervakning av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram även fortsättningsvis bör ligga hos fem regionala vattenmyndigheter.

² Se t.ex. Sandström, A. et al. 2020. Assessing and explaining policy coherence. A comparative study of water governance and large carnivore governance in Sweden. *Environmental Policy and Governance*, 30 (1), s. 3-13.

³ Michanek, G. et al. 2016: *Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer. Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS*. Slutrapport. Stockholm: Naturvårdsverket

1.2. Tillför ökade resurser till den befintliga organisationen istället för att omorganisera

De problem som framförallt lyfts fram i tidigare forskning är den oklara beslutsgången som skulle kunna åtgärdas genom den mindre justeringen av formellt beslutsfattande som beskrivits ovan, brist på makt för vattenmyndigheterna att följa upp och framtvunga att åtgärder genomförs samt bristande ekonomiska resurser för att genomföra åtgärder⁴. Bristande ekonomiska resurser lyfts också fram i utredningen (t.ex. i 8.2.7) och även bristen på rättsliga och ekonomiska mandat för Vattenmyndigheterna att implementera åtgärdsprogrammen lyfts fram (t.ex. i avsnitt 16.5.4). Det är därför sannolikt att många av dagens problem i förvaltningen skulle kunna åtgärdas genom att *enbart tillföra mer resurser* såväl ekonomiska som rättsliga *till befintlig organisation* snarare än genom en opåkallad omorganisation. Risken med en omorganisation är att systemet även fortsatt upplevs som oklart och rörigt. Om de behövliga ekonomiska och rättsliga resurserna också uteblir riskerar omorganisationen endast att skapa en längre period då aktörer ska lära sig ännu ett nytt organisationssystem, men där grundläggande resurser för implementering fortfarande saknas. Det är därför rimligt att avstå från organisationsförändringar och istället tillse att Vattenmyndigheterna får de ekonomiska och rättsliga resurser som föreslagits i tidigare forskning⁵ för att kunna förbättra implementeringen av vattenförvaltningens mål.

Ett ytterligare problem som identifierats i tidigare forskning är att det finns ett stort antal politiska mål på nationell nivå som ska implementeras lokalt och regionalt, men att en vägledning saknas för hur regionala aktörer ska prioritera när målkonflikter uppstår⁶ samt att även kommunala aktörer saknar implementeringsresurser⁷. Detta berörs även i framförda synpunkter i utredningens avsnitt 5.2.5, där en tydligare nationell viljeinriktning i vattenförvaltningen samt tydliga prioriteringar efterfrågas. Således skulle tydligare riktlinjer för hur regionala och kommunala aktörer bör prioritera, mellan sociala, ekonomiska och ekologiska mål, när målkonflikter uppstår samt även tillförande av implementeringsresurser på kommunal nivå, göra att implementeringsprocessen kan effektiviseras ytterligare, utan att en organisationsförändring behöver genomföras.

⁴ Michanek, G. et al. 2016: *Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer. Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS*. Slutrapport. Stockholm: Naturvårdsverket

⁵ Ibid. Se särskilt kapitel 3.4.

⁶ Söderberg, C. 2016. Complex governance structures and incoherent policies: implementing the EU water framework directive in Sweden. *Journal of Environmental Management*, 183 (1), s. 90-97.

⁷ Sevä, M. and Sandström, A. 2017. Decisions at street level. Assessing and explaining the implementation of the European water framework directive in Sweden. *Environmental Policy and Governance*, 27(1), s. 74-89.