



DATUM
2020-04-24
ERT DATUM
2020-01-29

DIARIENR
2020/19-4
ER BETECKNING
M2019/02246/Nm

Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

En utvecklad vattenförvaltning (SOU 2019:66)

Statskontoret anser att utredningen inte har lyckats visa att de förslag som den lägger kommer att leda till en mer ändamålsenlig och effektiv vattenförvaltning och i sin tur bättre vattenkvalitet i Sverige. Statskontoret avstyrker därför genomförandet av så omfattande förändringar i styrningen och organiseringen av vattenförvaltningen som utredningen föreslår.

Statskontoret har valt att kommentera de aspekter av utredningens bedömningar och förslag som vi anser är viktiga att beakta i den fortsatta beredningen.

Statskontoret:

- saknar en beskrivning av vilka problem som är allvarligast och som därför behöver prioriteras och åtgärdas
- ställer sig frågande till om så omfattande förändringar i vattenförvaltningen behövs utifrån den problembild som målas upp av utredningen
- anser att förslagen riskerar att skapa ett ännu mer svåröverblickbart system
- avstyrker förslaget om att lägga ned vattenmyndigheterna
- avstyrker förslaget om att inrätta en nämndmyndighet
- anser att utredningen inte har kunnat visa på att nyttan med förslagen överstiger kostnaderna.

Det framgår inte vilka problem som är viktigast att lösa

Utredningen lyfter ett stort antal problem rörande styrningen, organiseringen, roller och ansvar, planering, övervakning, samråd och samverkan, åtgärdsarbetet, finansieringen av åtgärder samt rapportering och uppföljning. Sammantaget är intrycket att det finns brister i alla delar av vattenförvaltningen.

Statskontoret saknar emellertid en beskrivning av vilka problem som är allvarligast och som först och främst behöver prioriteras och åtgärdas.

Utredningen skriver själv att det idag inte görs någon uppföljning och utvärdering av resultatet av vattenförvaltningens insatser och att det därför saknas en tydlig effektuppföljning för vattenförvaltningen. Det betyder att det svårt att säga vilken nytta som vattenförvaltningen gör och vilka effekter som åstadkoms i miljön.

Utredningen har inte klarlagt om det är en ineffektiv organisering av vattenförvaltningen som är mest problematisk eller om det egentliga problemet är bristfällig kvalitet i våra vattenförekomster.

Det är tveksamt om så stora förändringar kan motiveras utifrån problembilden

Statskontoret ställer sig frågande till om så omfattande förändringar i styrningen och organiseringen av vattenförvaltningen kan motiveras utifrån den problembild som målas upp av utredningen. Vi menar att flera av de problem som utredningen beskriver är av en sådan karaktär att en omorganisering inte behöver vara den självklara lösningen. Vi tänker då på sådana aspekter som förbättrad samordning, stärkt finansiering men även tydligare styrning från regeringen.

Generellt sett bör alltid behovet av förändrad organisering noggrant vägas mot de problem som den förväntas lösa och vad den kan kosta. Detta är särskilt viktigt i det här fallet när vattenförvaltningens effekter på vattenkvaliteten är osäker. I SOU 2015:43 framkommer att eventuella organisationsförändringar i vattenförvaltningen kan komma att orsaka förseningar i åtgärdsarbetet och inte bidra till något konkret för vattenkvaliteten. Detta talar, enligt Statskontoret, för försiktighet när det gäller förändringar i systemet.

Statskontoret anser att det är viktigt att först och främst lyfta fram de delar av dagens system som är särskilt problematiska och utifrån en sådan prioritering undersöka om det kan vara möjligt och mer lämpligt att åtgärda dem genom mindre justeringar i vattenförvaltningens styrning och organisering.

Förslagen riskerar att skapa ett ännu mer svåröverblickbart system

Av utredningen framgår att styrningen och organiseringen av vattenförvaltningen idag uppfattas som otydlig och svår att överblicka. Statskontoret anser att utredningens förslag att inrätta flera nya arbetsmoment fördelat på fler aktörer riskerar att skapa ett ännu mer otydligt system.

Utredningens förslag till ny vattenförvaltning innebär att ett stort antal olika former av analyser, planer, program, samråd och utvärderingar ska utföras av många olika aktörer. Utredningen skriver bland annat att kraven på samordning kommer att bli större och att behoven av möten och annan form av samordning därför kan bli resurskrävande. Utredningen pekar också på att förslagen leder till många nya

arbetsmoment och att det finns risk för att det blir en stelbent uppdelning mellan olika nivåer.

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om att lägga ned vattenmyndigheterna.

Statskontoret avstyrker, av flera skäl, utredningens förslag att lägga ned vattenmyndigheterna.

Statskontoret noterar att utredningens förslag flyttar mycket av ansvaret för vattenförvaltningen till riksdagen, regeringen och centrala myndigheter. Samtidigt ska medlemsländerna enligt EU:s vattendirektiv utarbeta åtgärdsprogram som är anpassade till regionala och lokala förhållanden. Av utredningen framgår också att många anser att redan dagens system är byggt för mycket med ett uppifrånperspektiv och att strukturen därför inte säkerställer lokal förankring och arbete på den lokala nivån.

Statskontoret menar att en fördel med att låta mycket av ansvaret för vattenförvaltningen ligga kvar hos vattenmyndigheterna främst är att de har god kunskap om de regionala förhållandena. Om vattenmyndigheterna avskaffas finns risk att den regionala förankringen försvagas och att den istället måste komma till stånd genom stärkt samordning. Därutöver har också mycket kunskap och erfarenhet upparbetats inom de länsstyrelser som pekats ut som vattenmyndigheter, som riskerar att gå förlorad om vattenmyndigheterna läggs ned. Utredningen skriver själv förändringen kan riskera att leda till personalavgång inom vattenförvaltningen. Utredningens lösning med tillfälliga regionala kontor vid HaV kommer också att medföra merkostnad under den period som uppgifterna ska flyttas över.

Att låta regeringen fastställa åtgärdsprogrammen skulle innebära ett avsteg från den arbetsfördelning mellan regeringen och myndigheterna som kännetecknar den svenska förvaltningsmodellen. I normalfallet styr regeringen myndigheterna på en övergripande nivå, medan myndigheterna sedan fattar självständiga beslut med stöd av lagar och förordningar. Statskontoret har tidigare konstaterat att det inte är lämpligt att ge regeringen eller en statlig myndighet möjligheten att fatta bindande beslut om vilka konkreta åtgärder som regioner och kommuner ska genomföra. Sådana förändringar innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.¹

Statskontoret anser sammantaget att regeringen noga bör väga fördelarna mot nackdelarna när det gäller en eventuell nedläggning av vattenmyndigheterna.

¹ Se bland annat-Statskontoret (2020) *Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet* Rapport 2020:5

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om att inrätta en nämndmyndighet

Statskontoret anser att inrättandet av en nämndmyndighet kan få flera negativa konsekvenser och avstyrker därför utredningens förslag om att inrätta en sådan.

Statskontoret har tidigare konstaterat att det finns anledning att vara ytterst restriktiv med formen nämndmyndighet och vi menar att den slutsatsen alltså gäller.² Ett skäl är att nämndmyndigheter utan eget anslag på statsbudgeten till stor del blir beroende av värdmyndighetens goda vilja.

Förslagen kräver stora tillskott av resurser men det är oklart om nyttan överstiger kostnaderna

Statskontoret anser att utredningen inte har kunnat visa på att nyttan med de förslag som den lägger överstiger de kostnader som genomförandet av förslagen kommer att ge upphov till. Statskontoret bedömer att utredningens förslag inte garanterar att fler åtgärder kommer att vidtas och i förlängningen inte heller att vattenkvaliteten förbättras.

Vattenförvaltningen behöver en omfattande resursförstärkning om utredningens samtliga förslag ska genomföras. I utredningens uppdrag har ingått att beräkna behovet av omfördelning av resurser för förvaltning och åtgärder ifall utredningen föreslår organisationsförändringar. Utöver att fördela om de resurser som idag finns på vattenmyndigheterna till HaV, Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) och länsstyrelserna så bedömer utredningen att ytterligare medel behöver skjutas till i de flesta delar av systemet. De flesta av utredningens förslag berör på olika sätt styrning och organisering av vattenförvaltningen medan problemet att det genomförs för få konkreta åtgärder inte ges samma uppmärksamhet. Utredningen berör endast översiktligt frågan om resursbehov för att kunna utföra de åtgärder som anges i ett åtgärdsprogram.

Statskontoret anser att den resurstilldelning som utredningen föreslår för stärkt planering, samordning, uppföljning mm bör ställas i relation till att resurserna istället hade kunnat gå direkt till genomförandet av konkreta åtgärder för förbättrad vattenkvalitet.

Utredningen bedömer att nyttan med förslagen (i form av effektivisering, mer samordning, fler åtgärder, mer engagemang, större kunskap mm) bör överstiga kostnaderna. Men utredningen påtalar också att det finns flera risker med förslagen,

² Se bland annat Statskontoret (2004) *Myndigheternas ledning och organisation - Kartläggning och analys av Myndighetssverige* Rapport 2004:9 och Statskontoret (2014) *Myndigheternas ledningsformer - en kartläggning och analys* Rapport 2014:4.



bland annat många nya arbetsmoment, omfattande behov av möten och samordning, utmaningar med den nya nämndmyndigheten och risk för kompetenstapp när vattenmyndigheterna läggs ned. Statskontoret delar den uppfattningen.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström och utredarna Elin Leijon och Ulrika Lindstedt, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Ulrika Lindstedt