

Omställningen till en säker och hållbar vattenhantering – behövs den omställningen och vem gör i så fall jobbet?

Till

Vattenmyndigheten Norra Östersjöns Vattendistrikt
Länsstyrelsen
Västerås

Inledning

Vansjö Nordsjö Vattenförening (VNV) lämnar härmed synpunkter/förslag på inriktningen av nästa förvaltningsperiod dvs. 2027-2033. VNV är en ideell förening för restaureringen av Vansjön och Nordsjön och omgivande vatten i Heby kommun. Sjöarna omfattar 230 ha och är grunda slättsjöar med höga naturvärden, ett rikt friluftsliv och småskaligt jordbruk i ett avrinningsområde på ca 6000 ha. Föreningens vattenarbete bygger på samverkan mellan fritidsboende, lantbrukare, fastboende och övriga. Se mer på www.vnval.se.

Effekterna av klimatförändringarna, ett försämrat säkerhetsläge, miljösituationen och därmed potentiellt stora risker för samhällets vatten- och livsmedelsförsörjning måste tas på största allvar. Det behövs mer integrerad kunskap och modernare strategier från myndigheternas sida för att leda samhället mot en säkrare och mer hållbar vattenhantering.

Vi vill som fastighets- och markägare ta vår del av ansvaret. Men det är en betydande skillnad i synen på vad som är ett effektivt åtgärdsarbete mellan oss och myndigheten. Vi väljer en helhetssyn där åtgärdsarbetet inriktas på att lösa flera vattenutmaningar i samhället samtidigt och Vattenmyndigheten väljer ett smalare spår huvudsakligen inriktat på en vattenutmaning och då främst övergödningen och miljö kvalitetsnormerna. I vårt avrinningsområde liksom i nedströms Örsundaån har vattenkvaliteten faktiskt försämrats under de senaste 15 åren trots ett mycket omfattande åtgärdsarbete under samma tidsperiod. Vi hittar inte heller övertygande belegg för att Vattenmyndighetens strategi leder till eftersträvat resultat i andra avrinningsområden i jordbrukslandskapet.

Av det skälet menar vi att nuvarande strategier med nödvändighet måste omprövas i nästa förvaltningsperiod. Fragmentering och särintressen i myndighetsutövningen behöver ersättas av en helhetssyn på avrinningsområdesnivå för att lösa samhällets verkliga utmaningar vad gäller vatten. Vårt engagemang som privata intressenter är beroende av en sådan omställning.

Vi ställer här frågan om Vattenmyndigheten anser att en sådan omställning behövs eller inte, samtidigt som vi lämnar förslag på hur en resultatdrivande vattenförvaltning med helhetssyn kan inriktas.

Eftersträvar samhället en omställning till helhetssyn i vattenförvaltningen

Eftersträvar lokala fastighets- och markägare och en bredare helhetssyn

Svaret är JA.

Vi har varit aktiva under 25 år och genomfört de mesta av konventionella vattenåtgärder dels inom jordbruket, dels med enskilda hushåll och dels i sjöarna själva. Vi har också utvecklat mer innovativa projekt för klimatreglering mm. Våra lärdomar är bl.a. att:

1. Det behövs en ny förvaltningsmodell som levererar resultat.
2. Intresset bland berörda aktörer är stort när målbilden i vattenförvaltningen breddas.
3. Vattenhanteringen är idag en starkt myndighetskontrollerad process.
4. Fragmenteringen på myndighetsnivå matchar inte lokalsamhällets behov av helhetssyn.

Vi anser att det behövs en förflyttning från en ensidig och föråldrad fixering vid vattnens fysikaliska/kemiska innehåll till en mycket bredare fråga om vattenhushållningen i landskapet och i förlängningen i samhällsplaneringen som helhet. Detta mot bakgrund av klimatförändringarna med ökande årsvariationer och plötsliga väderhändelser. För tätorterna innebär det risk för översvämningar och samhällsstörningar och effekter på grundvattnet. För jordbruket aktualiseras frågan om möjligheten att spara vatten i landskapet och liknande åtgärder där vattenbrist hotar växtodling och djurhållning. Hit hör också en smart reglering av befintliga vattenytor med tillämpning av förbättrade väder- och nederbördsprognoser. Det förändrade säkerhetsläget har redan fått genomslag i anpassning av EU:s jordbrukspolitik, CAP.

Eftersträvar EU Vattendirektiv (WFD) en bredare helhetssyn?

Svaret är JA.

Vår tolkning av EU vattendirektiv (WFD) är att direktivet eftersträvar att EU länderna tillämpar en helhetssyn på vattenpolitiken. Vattendirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område) har felaktigt implementerats i den svenska lagstiftningen. En alltför snäv inriktning på den fysikaliska definitionen av just vatten har lett oss vilse när det kommer till bredare "förvaltning" av vattenresurser på avrinningsområdesnivå. Andra Europeiska länder har tolkat WFD annorlunda jämfört med Sverige. I Sverige har integreringen med annan lagstiftning krävt omfattande justeringar t.ex. i samband med miljöbalken (1998) och Plan och Bygglagen (2010:900). EUs egen målsättning med WFD är att upprätta en rättslig ram för skydd och återställande av rent vatten som säkerställer en långsiktigt hållbar vattenanvändning.

Vi menar att Sverige och Vattenmyndigheten valt en smalare och mer begränsad tillämpning av WFD än vad som direktivet egentligen eftersträvar.

Eftersträvar kommunerna en bredare helhetssyn?

Svaret är JA.

Utifrån våra erfarenheter och då speciellt gällande Heby kommun är svaret JA. I Sverige har kommunerna territoriellt ansvar för samhällsplaneringen genom planläggningen av mark och vatten. Kommunerna är därför en central aktör i implementeringen av en bredare helhetssyn i vattenförvaltningen på avrinningsområdesnivå. Alla frågor som berör vatten ska behandlas i den kommunomfattande översiktsplanen och sambanden mellan olika processer belysas. Samtidigt så hindrar annan lagstiftning t.ex. vattenlagstiftningen och framförallt finansieringen kommunerna att agera med en helhetssyn på vattenförvaltningen. Eftersom kommunen är den enda myndighet som har territoriellt ansvar för samhällsplaneringen bör detta ansvar förstärkas när det gäller vattenförvaltningen. Samtidigt uppstår problemet att ytstora kommuner med liten befolkning (och stort ansvar för vattenfrågorna) har dålig ekonomi och små resurser att hantera detta.

Eftersträvar Vattenmyndigheten en bredare helhetssyn

Svaret är NJA men vi vet faktiskt inte – återstår att se.

Vi uppfattar att Vattenmyndigheten är oklar på vad ambitionen egentligen är när det gäller att skapa en rättslig ram för rent vatten och säkerställa en långsiktigt hållbar vattenanvändning i enlighet med WFD. Vi uppfattar det som en institutionell risk att myndighetens stora fokus på detaljer och data i olika delar av uppdraget försvårar en adekvat extern insyn i verksamheten som helhet. Vi får inga tydliga svar på frågan om resultatutveckling och hur långt arbetet har fortskridit när det gäller uppdraget att implementera WFD. Vi är oroade över att samhället därigenom kan ställas inför fullbordat faktum i en riktning som dels inte följer intentionerna i WFD och dels försvårar anpassningen till en förändrad omvärld. Det återstår för Vattenmyndigheten att visa att så inte är fallet.

Tre starka kort i Vattenmyndigheten planering för nästa förvaltningsperiod

Vi välkomnar Vattenmyndighetens uttryckta ambition att i nästa förvaltningsperiod öka fokus på nedanstående punkter som listas i underlagsmaterialet.

1. Skapa samsyn och att effektivisera vattenvårdsarbetet – BORDE VARA SJÄLVKLART.
2. Ta fram en ny strategi för restaurering av sjöar och vattendrag - EFTERLÄNGTAT.
3. implementera ett nytt ramverk för att genomföra Vattenmyndighetens uppdrag mer adaptivt och genom aktörssamverkan - NÖDVÄNDIGT.

Vi ställer oss bakom de här förändringarna i arbetssätt men det går inte heller att bortse från att det troligen behövs betydande förändringar på institutionell nivå för att leverera resultat.

Vi har förslag på fyra nya hörnstenar i bygget med en resultatdrivande vattenförvaltning med helhetssyn.

Fyra nya hörnstenar i en resultatdrivande vattenförvaltning baserad på helhetssyn.

1. Det behövs en ny lokal förvaltningsmodell som driver resultat på avrinningsområdesnivå

Vattenprocessen är idag en starkt myndighetsstyrd process men med ett svagt resultat för samhället. Det finns många viktiga enskilda projekt men de positiva resultaten på avrinningsområdesnivå är begränsade. Vi menar att det skulle gynna vattenförvaltningen om styrningen förändrades från en central myndighet till mer styrning av lokala intressenter. Problemet är inte kompetens eller resurser hos myndigheten utan mer att formalia och byråkrati blir styrande på bekostnad av innovation, lokal anpassning och utveckling i sakfrågorna. Samhället bejakar bildandet av lokala vattenråd och tillsättning av s.k. vattensamordnare men dessa förväntas fortfarande verka inom myndighetens detaljstyrning och regelverk. Skillnaden blir tyvärr då inte så stor mer än att de lokala vattenråden och vattensamordnarna blir en förlängd arm av myndighetsstyrningen. En betydande resultatutveckling är att vänta om de lokala intressenterna istället ansvarar för styrningen och myndigheterna istället övergår till att sätta ramarna på ett klokt sätt. Vi anser att en sådan förvaltningsmodell frigör både engagemang och lokala resurser i en annan omfattning än nuvarande starkt myndighetsstyrda och resurskrävande vattenprocess. En ny och modernare förvaltningsmodell med fokus på helhetssyn på samhällets vattenutmaningar behöver därför prövas under nästa förvaltningsperiod t.ex. i Örsundaåns avrinningsområde.

2. Myndigheternas fragmenterade uppdrag i vattenförvaltningen måste samordnas

Ansvar för att olika mål inom vattenförvaltningen i Sverige uppnås är uppdelat på flera olika myndigheter t.ex. Vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, Boverket m.fl. Det saknas helhetssyn på de flesta nivåer i myndighetsutövningen. Det behövs en nationell funktion som samordnar myndighetsutövningen och gör den möjlig att omsätta i praktiken och följa upp på ett resultatdrivande sätt. Funktionen skulle ha som uppgift att underlätta samordningen/målstyrning/uppföljning mellan olika myndigheter samt öka effektiviteten i åtgärdsarbetet. Det handlar om att både öka samsynen, att öka effektiviteten och att ge ett kunskapsbaserat stöd i lokalt anpassade åtgärdsprogram på avrinningsområdesnivå. Oberoende om det är Vattenmyndigheten som ska ta detta viktiga ansvar eller om en annan aktör ska ta ansvaret för "Nationell samordning av vattenförvaltningen i ett förändrat säkerhetsläge" så har Vattenmyndigheten ett stort ansvar i att driva denna fråga. Vi anser att funktionen bör ha ett tydligt regeringsmandat som utgår från det förändrade säkerhetsläget.

3. Ersätt "mikromanagement lagstiftning" med smarta incitament och adaptiv systemledning

Vi vet att det inom Vattenmyndigheten pågår arbete med en tvingande lagstiftning för att uppnå miljökvalitetsnormerna vad gäller vatten i jordbrukslandskapet. Utifrån våra erfarenheter är ett sådan detaljerad lagstiftning ett olämpligt styrmedel för att uppnå miljökvalitetsnormerna. I vårt fall med Vansjön och Nordsjön skulle en sådan lagstiftning slå fullständigt fel utan att de avsedda resultaten uppnås på avrinningsområdesnivå. Problembilden vad gäller övergödning i Vansjön och Nordsjön ligger utanför de variabler som idag används för att kvantifiera och beräkna åtgärdsbehoven och det gäller nog många avrinningsområden i jordbrukslandskapet. Vi är bekymrade över att en lagstiftning med tvång på några få åtgärder blir kontraproduktiv och allvarligt kan skada trovärdigheten och försvaga vattenförvaltningens intentioner som helhet. En ny lagstiftning på den detaljnivån får inte bli ett självändamål – resultat för helheten måste prioriteras. Till vår kännedom saknas det övertygande belegg för att liknande smal lagstiftning i en komplex miljö leder till avsedda resultat. Vi anser att Vattenmyndigheten istället ska fokusera på utvecklingen av smarta incitament och ledningssystem på avrinningsområdesnivå. Här finns spännande ansatser som frigör engagemang och resurser. Som en del i kvalitetssäkringen av en tänkt smal lagstiftning ang. miljökvalitetsnormerna är Vattenmyndigheten välkommen att använda all data och konkret åtgärdsarbete som gjorts i avrinningsområdet för Vansjön och Nordsjön. Detta som ett intressant case för att utvärdera resultat och följd effekter av en sådan lagstiftning jämfört med andra former av mer adaptiva ledningssystem. Vi tycker att miljökvalitetsnormerna är viktiga och att de förtjänar att genomföras på ett möjliggörande och trovärdigt sätt som del av ett lokalt et anpassat åtgärdsprogram på avrinningsområdesnivå.

4. Sätt fullt fokus på att gå från begränsande till möjliggörande ramlagstiftning.

Det är väl känt att gammal lagstiftning t.ex. vattenlagstiftningen är ett betydande hinder för att effektivisera vattenhanteringen. Det är också vår påtagliga erfarenhet när vi under många år jobbat med en klimatregering av Vansjön och Nordsjön. Det behövs ett helt nytt regelverk och en ny möjliggörande vattenlagstiftning. Sverige har varit ganska framgångsrik när det gäller lagstiftning som reglerar samspelet mellan stat och näringsliv. Förklaringen sägs vara att man gått ifrån en detaljstyrning till en ramlagstiftning för att effektivare hantera en komplex verklighet med många olika aktörer. När det gäller vattenhanteringen har myndigheterna drivit frågan i precis motsatt riktning dvs. att försöka hantera en komplex verklighet med en exponentiell ökning av detaljerna. De regelverk som vi har idag är ett lappverk av successiva och komplicerande tillägg och korskoppling mellan olika regelverk. Inte ens om du är expert kan du förutsäga hur alla detaljer i lagstiftningen kommer att uttolkas i just din vattenfråga vilket vi erfarit.

Att byta ut befintliga regelverk gällande vatten mot ett enklare, förutsägbara och möjliggörande regelverk är i vår mening den mest prioriterade åtgärden av en myndighet som vill se resultat och ett starkt engagemang för vatten i samhället.

Övriga observationer och synpunkter

Vi vill passa på att framföra att det från underlagsmaterialet är svårt att förstå vad som ligger i konkret pipeline i myndighetens arbete och vad som är mer information. Just resultat- och målstyrningen som den hanteras tycker vi är en svaghet och något som behöver stärkas. Det finns en risk att det under tung arbetsbörda med komplexa frågor sker prioriteringar som inte med säkerhet gagnar samhällets övergripande intressen av en hållbar vattenhantering. Vi lyfter därför fram några ytterligare synpunkter:

1. Stärk fokus på att redovisa resultat

Det saknas redovisning av uppnådda resultat eller reflexion över varför resultat eller trender inte redovisas av myndigheten. Myndigheten har funnits sedan 2011 så det är en lång tid. Vi har efterfrågat data/trender gällande t.ex. statusklassificeringen av vattendragen över tid i myndighetens distrikt och blir istället hänvisade till andra enskilda projekt, andra myndigheter eller universitet för att få den informationen. Huvudprodukten dvs. statusklassificeringen fungerar inte som uppföljningsinstrument eftersom den förändras kontinuerligt. Men vi menar att det finns andra kriterier som skulle gå att använda i analysen av förändringar över tid. Det som är oroande är att myndigheten ger intryck av att prioritera ner en systematisk diskussion om uppnådda resultat ute i vattendragen av någon anledning. Det kan kanske accepteras i en akademisk miljö men knappast i en konkret myndighetsutövning. Vi anser att det skulle stärka myndighetens trovärdighet om man hanterade rimliga krav på resultat mer substantiellt.

2. Gå från detaljer till helhet i vattenförvaltningen

Förvaltning av vatten är en synnerligen komplex verksamhet med många variabler, fysiska, biologiska och administrativa t.ex. Vattenmyndigheten ger intryck av att vilja försöka kontrollera den komplexa miljön med ytterligare detaljer och data vilket samrådsunderlaget visar tecken på. Det är förståeligt men det finns en risk att man förlorar sig i alla detaljer och tappar riktning och överblick. Som slutanvändare bedömer vi det som angeläget att Vattenmyndigheten gör en betydande förskjutning från kontroll av detaljer till ledningssystem för helheter. Detta för att myndigheten ska kunna ge samhället ett modernare och mer adekvat myndighetsstöd under nästa förvaltningsperiod.

3. Gör betydande satsningar på kommunernas roll i vattenförvaltningen.

Genom kommunernas territoriella ansvar så är dessa en ytterst viktig aktör på vägen mot en säker och hållbar vattenförvaltning. Det finns dock stora behov av resursförstärkningar på den kommunala nivån. Vi anser att Vattenmyndigheten bör verka för att mer resurser tillförs kommunerna för att hantera sitt territoriella ansvar, utreda alternativa lösningar av

vatten- och avlopp och hantera sambandet mellan exploatering, förändringar i övrigt och möjligheter till långsiktigt hållbar utveckling. Med detta följer också möjligheter för kommunerna att minska risken för översvämningar i tätorterna, ökad självhushållning av mat- och vatten (beredskapssynpunkt), ökad trygghet för invånarna mm. Det finns en uppenbar risk att Vattenmyndighetens styrning visavi kommunerna begränsas till tvingande lagstiftning gällande miljö kvalitetsnormerna vilket vore olyckligt och sannolikt kontraproduktivt för att även nå målet gällande miljö kvalitetsnormerna.

4. Gör betydande satsningar på forskning- och kunskapsstöd

Kunskapsuppbyggnad är en avgörande faktor i en resultatdrivande lokal förvaltningsmodell. Det är väl känt att komplexa sammanhang svårigen kan styras framgångsrikt med lagstiftning men kunskapsuppbyggnad har en avgörande betydelse. Till vår kännedom saknas det svensk forskning med inriktning på integrerad vattenförvaltning. Det finns en betydande forskning på t.ex. jordbrukets växtnäringsfrågor men mindre när det gäller att se till helheten på system- och landskapsnivå och den aggregerade effekten av olika förvaltningsmodeller. Vi tror det skulle vara av stort värde att ett nytt forskningsprogram och/eller kunskapscenter med inriktningen hållbar förvaltning av mark och vatten i landskapet blir verklighet. De nya förutsättningarna med ett förändrat klimat- och säkerhetsläge bör ha ett stort utrymme i ett sådant forskningsprogram. För vår del skulle det ha stor betydelse om kunskapen på bredden stärktes.

5. Stärk finansiering av breda vattensatsningar på avrinningsområdesnivå

Vattenförvaltningen har en smal bas för sin finansiering och det beror kanske delvis på en smal inriktning och nivå på problemlösning visavi samhällets utmaningar kopplat till vatten. LOVA och LONA är utmärkta finansieringsmodeller men finansieringen är tyvärr begränsad. När samhället styr om till en vattenförvaltning som hanterar de stora vattenutmaningar samt att administrativa och tekniska lösningar finns till hands kommer med säkerhet också en annan omfattning på finansieringen. Att driva frågan om en mer storskalig finansiering bör vara en viktig fråga under nästa förvaltningsperiod speciellt i perspektivet av ett förändrat omvärldsläge.

Slutligen vill vi tacka för det arbete Vattenmyndigheten gör och det finns en hög kompetens inom myndigheten. Det är vår förhoppning att myndigheten finner värde i våra kommentarer samt att det under nästa förvaltningsperiod tas betydande initiativ för att öka samsynen och effektiviteten i vattenhanteringen.

Vi kommer att återkomma till ett dialogmöte för att diskutera "konnektiviteten" med Vattenmyndigheten/Vattendelegationen under hösten 2025.

Med vänlig hälsning,

Styrelsen Vansjö Nordsjö Vattenvårdsförening