
Rådgivningsrapport
Utvärdering av den
finsk-svenska
Gränsälvscommissionen
Slutrapport

Hans Forsström
Ida Pelli
Jenny Engelmark

Juni 2019



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning, slutsatser och förslag	2
2.	Inledning	5
2.1.	Bakgrund	5
2.2.	Tolkning av uppdraget	5
2.3.	Metod och genomförande	6
3.	Teoretisk bakgrund.....	9
4.	Resultat och iakttagelser.....	11
4.1.	Gränsälvskommissionens syfte, uppgifter och verksamhetsidé	11
4.1.1.	Kommissionens syfte	13
4.1.2.	Prioriterade områden.....	16
4.1.3.	Samarbete	17
4.1.4.	Intressenter	18
4.1.5.	Informationsspridning och arrangemang.....	20
4.1.6.	Remissförfarandet.....	20
4.1.7.	Främja samverkan.....	21
4.2.	Kommissionens roll i fiskefrågor	24
4.2.1.	Fiskefrågornas betydelse och hantering	25
4.2.2.	Samverkan	26
4.2.3.	Framtid och utveckling	27
4.3.	Organisation	27
4.3.1.	Kommissionens interna organisation	29
4.3.2.	Ledamöter och ordförande	30
4.3.3.	Organisation och befogenheter	30
4.4.	Kansliets roll.....	31
4.4.1.	Kallelser och möten.....	32
4.4.2.	Tvåspråkighet	32
4.4.3.	Informationsspridning.....	33
4.4.4.	Resurser	33
4.5.	Gränsälvskommissionens betydelse.....	34

1. Sammanfattning, slutsatser och förslag

Gränsälvskommissionen verkar sedan 1:a oktober 2010 enligt en ny gränsälvsöverenskommelse vilken i båda länder, Finland och Sverige, ingår i lagstiftningen. PwC har på uppdrag av Gränsälvskommissionen utvärderat hur arbetet enligt den nu gällande Gränsälvsöverenskommelsen bedrivs och hur det har fallit ut vad gäller uppnådda resultat och eventuella förbättringsområden.

Nedan beskrivs i sammanfattning huvuddragen i utvärderingen vad gäller dess inriktning och resultat samt vilka slutsatser vi som utvärderare drar. Vidare lämnas förslag områden att utveckla. Detta med fokus på hur kommissionens genomslag kan öka liksom hur kommissionen kan stärka sina förutsättningar att nå önskvärda effekter av sitt arbete.

Utifrån utvärderingen och de utgångspunkter som legat till grund för denna vill vi framförallt lyfta följande:

- I artikel 2 i Gränsälvsöverenskommelsen framgår överenskommelsens syften och av utvärderingen framkommer att kommissionen på ett eller annat sätt arbetat/arbetar med dessa men att det görs i olika omfattning. Att så är fallet kan dels bero på vilka områden som vid en tidpunkt är aktuella samt vilka frågor som drivs både lokalt i området samt från nationell nivå i respektive land. Vidare framkommer av utvärderingen att det till viss del finns otydligheter avseende hur kommissionen kommer fram till vilka områden som ska prioriteras. Utvecklingsmöjligheter finns gällande förtydliganden hur prioritering görs mellan olika områden som anges i syftet i överenskommelsen. Ett område som inte uppges vara lika prioriterat som andra områden är kulturmiljöområdet, även om det bedrivits projekt inom området som kommissionen har stöttat.
- Fiskeområdet upplevs av majoriteten av de intervjuade som ett prioriterat område och flertalet upplever även att miljöfrågor prioriteras högt, liksom arbete med översvämningsolyckor. Samtidigt menar andra att dessa områden inte är tillräckligt högt prioriterade utifrån vilken betydelse de har för området och vilka risker de kan medföra. Detsamma gäller frågor avseende vattenstatus och vattenkvalitet.
- Kommissionen har ett antal uppgifter, vilka framkommer av kapitel 10 i Gränsälvsöverenskommelsen. Att främja samverkan och samordning inom ett antal områden är några av de uppgifter kommissionen har. Av utvärderingen framkommer att såväl kommissionen som flertalet av de parter kommissionen samverkar med ser denna roll som viktig och att kommissionen i många fall lyckats väl, även om det fortsatt finns utvecklingspotential.

- Gällande att ta olika befolkningsgruppers och intressentgruppers åsikter i beaktande fungerar kommissionens arbete generellt sett bra enligt de intervjuade. Det uppges vara svårt att nå ut till ”nya” intressenter och en del grupper såsom yngre och kvinnor. Att kommissionen översätter underlag till nordsamiska och meänkieli upplevs som positivt. Det lyfts i sammanhanget även fram att kommissionen kan ha svårigheter att nå intressenter i de övre delarna av avrinningsdistriktet.
- Samverkan, dels inom kommissionen, och dels mellan andra parter såsom exempelvis myndigheter i respektive land är ett område som kommissionen arbetar aktivt med. Många lyfter fram att samarbetet fungerar väl mellan länderna genom de olika kontaktytor som kommissionen samordnar och deltar i. Det framgår av intervjuer att samverkan med kommuner, och då framförallt med den politiska nivån, kan utvecklas, samt att kommissionen bör verka för att områden högre upp i avrinningsdistriktet blir mer involverade i de frågor de berörs av och som har bäring på kommissionens uppdrag.
- Avseende kommissionens nuvarande organisation och uppdrag jämfört med den tidigare då kommissionen även ansvarade för viss myndighetsutövning finns en delad bild där många tycker att förändringen är positiv och mer rättssäker, medan andra anser att makt förflyttats från lokal nivå och att demokratin därmed minskat.
- Utvärderingen visar att kansliets roll är tydlig och att flertalet av de som lämnat uppgifter i utvärderingen anser att samverkan med kansliet fungerar bra. Några framhåller att kansliet är sårbart med enbart två anställda och borde ha stärkta resurser i form av personal, medan andra menar att de resurser som finns är tillräckliga utifrån kommissionens nuvarande uppdrag.
- Generellt fungerar informationsspridningen väl, där flera i intervjuer lyfter fram att hemsidan är en bra källa till information. Dock framkommer i såväl intervjuer som i enkätsvar att kommissionen bör verka för att vara mer synlig och transparent. Kommissionen behöver även informera ytterligare om sitt uppdrag och mandat, vilket kan upplevas som oklart av framförallt intressenter i närområdet.
- Sammantaget får vi en bild av att kommissionen med sitt nuvarande uppdrag fyller en viktig funktion i gränsöverskridande i sin roll som samordnande och rådgivande organ. Att ledamöterna i kommissionen har lokal anknytning lyfts fram som viktigt och många menar att kommissionen har en betydelsefull roll i att skapa förståelse för områdets lokala särart och kultur.

Sammanfattningsvis tyder utvärderingen på att:

- Gränsöverskridande samarbetet i stora drag fungerar som den ska utifrån parternas reglering av uppdraget.
- Kommissionen bedriver sitt arbete i enlighet med överenskommelsen.

- Kommissionen arbetar utifrån sitt uppdrag men att vissa frågor är givetvis mer prioriterade än andra och detta varierar också över tid. Flera sakkunniga och ledamöter lyfter fram prioriteringsfrågan som ett särskilt viktigt utvecklingsområde.

I utvärderingsuppdraget ingick också att lämna förslag på eventuella utvecklingsområden. De förslag som presenteras nedan för fortsatta överväganden bygger dels på frågor som framkommit utvärderingen och dels på de slutsatser och den analys som har gjorts. Någon egentlig prioriteringsordning mellan förslagen föreligger inte utan detta bör vara föremål för en fortsatt process inom kommissionen.

- Kommissionen bör, även om dess informationsverksamhet överlag bedöms fungera väl, ytterligare synliggöra sitt uppdrag, mandat och verksamhet, så att kännedomen ökar hos intressenter och myndigheter/kommuner såväl lokalt som på regional och nationell nivå.
- Kommissionen bör särskilt undersöka former för att utveckla informationsutbyte och samverkan med *kommunerna* i gränsälvsområdet. Resultaten i utvärderingen tyder på att detta behov är större på svenska än på finska sidan, liksom i de geografiskt övre delarna av området än i de nedre.
- Kommissionen bör tydliggöra vilka prioriteringar som görs, och varför, i förhållande till kommissionens syften och uppgifter.
- Kommissionen bör säkerställa en tillräcklig representation i kommissionen i förhållande till det stora geografiska området och den breda intressesfären. Överväganden kan här göras avseende utökning av antalet som medverkar i kommissionens direkta arbete, t ex genom adjungering av ledamöter och mer kontinuerligt medverkan av ersättare för ordinarie ledamöter.
- Kommissionen bör analysera om behov och utrymme finns för att ytterligare utveckla arbetet med översvämningsfrågor och fiskefrågor.
- Avseende fiskefrågorna finns det fortsatt utvecklingspotential avseende samordning i regelverk och tillämpning mellan den finska och den svenska sidan, och utvärderingen tyder på att kommissionen har en viktig roll att fylla i detta sammanhang. Likaså vad gäller att höja statusen på fisket, och involvera lokalbefolkningen mer i frågor om hur fisket kan bevaras och utvecklas.
- Avseende kommissionens roll, uppgift och mandat finns informationsbehov då utvärderingen tyder på att det fortfarande finns en del oklarheter jämfört med den myndighetsroll den gamla kommissionen hade. Ett område som särskilt framkommer är kommissionens ställningstaganden som remissorgan.
- Förslag på förändringar och utvecklingsområden som i övrigt lyfts fram är bland annat behovet av att synkronisera en del tekniska frågor. Till exempel finns vissa administrativa hinder, såsom olika datum för att fastställa årsredovisningar eller översvämningsplaner på myndighetsnivå, som det vore värdefullt att synkronisera mer mellan länderna, och för detta kan kommissionen ta initiativ till förändringar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Gränsälvscommissionen verkar sedan 1:a oktober 2010 enligt en ny gränsälvsöverenskommelse vilken ingår i lagstiftningen i de båda länderna. Detta innebär enligt den inledande texten i den svenska propositionen bl.a. att:

”samarbetet i gränsälvsområdet i miljö-, vatten- och fiskefrågor moderniseras och att en ny finsk-svensk gränsälvscommission inrättas för att främja ländernas samverkan i miljö- och vattenfrågor i området. Den hittillsvarande Gränsälvscommissionens prövningsverksamhet övergår till nationella domstolar och myndigheter. Förvaltningen av fisket utövas enligt överenskommelsen av Fiskeriverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län samt den ansvariga finska myndigheten i samarbete. Genom överenskommelsen skapas balans mellan olika intressen när det gäller fisket.”

Av bilagan till kommissionens strategi framgår bland annat att:

”I frågor som åläggs av Gränsälvsöverenskommelsen styrs kommissionens arbete av det svenska Miljödepartementet och det finska Jord- och skogsbruksministeriet samt Miljöministeriet. Som samarbetsmyndigheter fungerar även Naturvårdsverket, Havs- och Vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).”

Finsk-svenska Gränsälvscommissionen arbetar med att främja ländernas samverkan i vattenfrågor, utvecklar och samordnar gränsälvsområdets miljösamarbete samt utför uppgifter som följer av EU:s vattenramdirektiv.

PwC fick efter anbudsförfarande uppdraget att genomföra denna utvärdering av finsk-svenska Gränsälvscommissionen. Utvärderingen har genomförts av Hans Forsström, director vid PwC i Luleå och Jenny Engelmark, manager vid PwC i Luleå samt av Ida Pelli senior associate vid PwC i Luleå. Därutöver har Jonny Wiik vid BW revision i Haparanda genomfört de intervjuer som hölls på finska.

2.2. Tolkning av uppdraget

Vår tolkning av uppdraget baseras i huvudsak på underlag i form av information från bland annat kommissionens ordförande för år 2019; Johan Antti vid Länsstyrelsen i Norrbottens län, kommissionens kansli och på kommissionens synpunkter vid ett inledande möte som Hans Forsström medverkade på via telefon. Därutöver utgår utredningen från den antagna strategin, som utöver *Gränsälvsöverenskommelsen*, reglerar kommissionens arbete och verksamhet. Av strategin framgår hur de två staterna gemensamt uttolkat det uppdrag som följer av överenskommelsen mellan de två länderna.

Mot denna bakgrund har utvärderingen fokuserats på artikel 2, *syfte*, och artikel 10, *uppgifter*, i överenskommelsen och på följande delar hämtade från strategidokumentet:

- "...trygga möjligheterna för skäligt nyttjande av gränsälvarna på ett sätt som främjar gränsregionens intresse"
- "...utveckla gränsöverskridande samarbete och dialog samt främjar samverkan inom planläggande, program och åtgärder på sitt område"
- "...en mellanstatlig regional aktör // verksam inom sitt mandat som ett rådgivande samarbetsorgan"
- "...poängteras miljösynvinkel samt miljöns och naturresursers hållbart nyttjande och långsiktig påverkan"
- "...arbetar för att Torne-Muonio älvars område, dess natur och människornas synpunkter lyfts fram i olika sammanhang. Kommissionen tar i beaktande i sin verksamhet olika befolkningsgruppers och intressentgruppers åsikter"
- "...verksamhet utgår från ett öppet och likvärdigt samarbete samt en förmåga att hantera och förstå miljöns särprägel och gränsområdets speciella karaktär där riksgränsen mellan Finland och Sverige utgör ett gemensamt område med flera språk och kulturer"
- "...hjälp till, förmedlar information och främjar partnerskap över gränsen. Kommissionen fungerar som en kulturell brobyggare både lokalt, regionalt och nationellt."
- ("...samarbetar även med andra gränsöverskridande gränsvattenorganisationer" (översiktligt , ingen större eller kontinuerlig del i arbetet))
- "...har en aktuell och effektiv informationsförsörjning och en synlig och transparent verksamhet"

Att belysa fiskefrågor har varit av särskilt intresse utifrån att dessa uppges vara de frågor som både allmänhet och myndigheter har flest kontakter med kommissionen om. Fisket är också den enda särskilt utpekade näringen inom området. Även kansliets roll och samverkan med kommissionens ledamöter har behandlats i denna utvärdering, liksom vilka prioriteringar kommissionen valt att göra för sin verksamhet. Vidare har kommissionens samarbete med angränsande myndigheter, både på lokal, regional och nationell nivå, i de två länderna belysts i utvärderingen.

2.3. *Metod och genomförande*

Denna utvärdering har genomförts genom:

- Översiktlig nulägesbeskrivning gällande styrdokument, lednings- och beslutsstruktur.
- Genomgång av dokument såsom bakgrundsmaterial, beslut och beslutsunderlag, verksamhetsplaner, informationsmaterial, kommissionens egna verksamhetsuppföljningar och protokoll. För dokumentanalysen har kansliet bistått oss med att skicka relevant material.

- Intervjuunderlag med totalt 32 huvudfrågor, inklusive underfrågor, har tagits fram efter dialog med kommissionens kansli.
- Intervjuer har genomförts med 26 personer, antingen via telefon eller fysiska möten. 13 personer intervjuades på finska och 13 personer på svenska. Samtliga intervjuer utom en har skett enskilt. I den intervju som skedde i grupp deltog tre personer. Urvalet av intervjupersoner har gjorts i samverkan med kommissionens ledning och kansli. Ytterligare tre personer kontaktades för intervju men avböjde att medverka. Av dessa avböjde två personer med motivering till tidsbrist och en person har avböjt att medverka i granskningen utan att lämna någon förklaring.

Intervjuerna syftade till både utvärdering i form av för- och nackdelar med nuvarande organisation samt till att fånga in erfarenheter, förslag och effektiviserings- och utvecklingsmöjligheter kopplat till kommissionens verksamhet. Intervjuerna är fördelade enligt följande:

- Intervjuer med kommissionens ordförande och ledamöter samt ordinarie sakkunniga. Totalt åtta intervjuer.
- Intervjuer med företrädare inom ett urval av kommissionens samarbetspartners. Totalt 16 intervjuer.
- Intervjuer med kommissionens tjänstepersoner. Totalt två intervjuer.

Vad gäller eventuella skillnader i intervju svaren från kommissionens ledamöter jämfört med övriga intervjuade kan vi inte se någon tydlig skiljelinje i uppfattningar/åsikter. Dock noterar vi att kommissionens ledamöter, helt naturligt, är mer insatta i de frågeområden som intervjuerna innehöll och därmed har kunnat svara mer utförligt på samtliga frågor. Övriga intervjuade har valt att svara mer utförligt på frågor inom de områden respektive intervju person kände sig insatt i och kunnig om, och avstått från att mer ingående (eller inte alls) svara på andra frågor.

- Som komplettering till de intervjuer som genomförts har en webb-enkät skickats ut till totalt 68 personer, vilka har valts ut av kommissionens kansli. Bland annat har enkäten skickats till representanter i berörda kommuner och andra myndigheter i respektive land. Enkäten innehöll 12 frågor inklusive ett antal underfrågor och fritextsvar på såväl svenska som finska. Kommissionens kansli har fungerat som stöd vid såväl framtagande av enkätfrågor som översättning från svenska till finska. Enkäten skickades ut via mejl den 20:e maj och var öppen under två veckor, det vill säga till och med den 2: juni. Fyra påminnelser har gått ut under svarstiden. Total svarsfrekvens för enkäten var 45,59 %, vilket innebär att 31 personer besvarade enkäten. Via automatiska svarsmejl har fem personer svarat att de av olika anledningar inte är anträffbara/är lediga under tiden enkäten varit öppen. Tre personer har även hört av sig och angett att de inte har kunskap nog avseende kommissionen för att besvara enkätens frågor.

-
- Sammanställning och analys av resultat från dokumentgranskning, intervjuer och enkätsvar i en skriftlig rapport med fokus på utvärderingens resultat och förslag.
 - Representanter för uppdragsgivaren/kommissionen har givits möjlighet att läsa ett rapportutkast för att säkerställa korrekt fakta.
 - De preliminära resultaten och analyserna rapporterades skriftligen och muntligen till kommissionen den 14: juni. Utifrån denna rapportering kompletterades/justerades rapporten efter inkomna inspel och synpunkter.

3. *Teoretisk bakgrund*

Begreppet utvärdering inbegriper de analyser som syftar till att värdera nytta och effekter av en specifik insats, projekt, program eller modell. Vi strukturerar vårt arbete enligt PwC:s verktyg för förändringsarbete, "Transform", vilken i korthet beskrivs nedan:

Utifrån ett internt perspektiv identifieras, följs och värderas relevanta delar av verksamhetens processer. Likaså att följsamheten mot organisationens grunder bedöms och problematiseras, det vill säga har organisationen rätt fokus utifrån sitt uppdrag och grundsyfte?

Utifrån ett externt perspektiv sätts organisationen i sitt sammanhang. Utvärderaren ställer sig frågan var den befinner sig i förhållande till det område inom vilken den verkar och vilka andra verksamheter den har kopplingar till. Utvärderaren ställer sig också frågan vilka organisationens intressenter är.

Såväl internt som externt är utvärderingens förmåga att spåra och bedöma effekter avgörande för att skapa ett värde av utvärderingen. Utvärderingen behöver stötta organisationen genom att analysera organisationslogiken, identifiera indikatorer på effekter, vara lyhörd för oväntade effekter samt med väl strukturerade och förankrade metoder genomföra sina studier av organisationen.

I utvärderingsuppdrag ligger inte bara att bedöma huruvida verksamheten utvecklas i rätt riktning och om indikatorer och målsättningar uppfylls. Uppdraget handlar också om att bedöma verksamhetens uppbyggnad utifrån relevansen i olika aktiviteter samt hur verksamheten i stort utvecklas. Detta innebär att förstå och förklara hur verksamheten är tänkt att fungera utifrån dess egna utgångspunkter och problemformuleringar. En viktig förutsättning är att verksamheten har legitimitet hos dess uppdragsgivare liksom hos dess intressenter och andra avnämare.

En viktig utgångspunkt inom utvärdering brukar benämnas interventionslogik eller programlogik. Med intervention menas den påverkan på en befintlig verksamhet/system som program/aktiviteter, till exempel i form av kommissionens strategi, tillför för att förändra och uppnå ett visst önskat utfall. Programlogiken beskriver hur genomförda insatser ska leda till förväntade resultat och effekter.

Programlogik bygger som regel på den så kallade "rationalitetsprincipen" eller på ett "rationalitetsantagande". Detta innebär att utvärderaren utgår från att verksamheten för det första har fokus på de mål som angivits och för det andra har tillräcklig kunskap om det område som är relevant för genomförandet av de aktuella aktiviteterna.

Utgångspunkten i programlogiken är även användbar för utvärdering i de fall studerade insatser inte hinner ge konkreta effekter under perioden som studeras.

Detta då effekter ofta inte kan mätas och utvärderas förrän efter genomförandetidens slut, ibland långt efter.

I utvärderingsarbetet avseende Gränsälvskommisionen har vi mot bakgrund av den beställning vi fått främst fokuserat på effekter. Vår uppfattning är att en utvärdering som denna har ett reellt värde först när den:

- Klarlägger resultat och effekter.
- Bidrar till ett så väl genomfört projekt/verksamhet/modell som möjligt.
- Bidrar till ett lärande hos den utvärderade organisationen samt hos det omkringliggande samhället, d v s i detta fall myndigheter, intresseorganisationer och samarbetspartners i övrigt.

4. Resultat och iakttagelser

4.1. Gränsälvskommisionens syfte, uppgifter och verksamhetsidé

Nedanför redogörs för kommissionens styrande dokumentation gällande vilket syfte Gränsälvskommisionen har och vilka uppgifter Gränsälvskommisionen ska arbeta med.

I artikel 2 i *Gränsälvsöverenskommelsen* regleras överenskommelsens syfte. Bilagorna *Administrativ stadga för finsk-svenska Gränsälvskommisionen* och *Fiskestadgan för Torneälvens fiskeområde* är också väsentliga delar bilagda till överenskommelsen. För att skapa förutsättningar för samarbete i enlighet med överenskommelsen upprättades, i samband med överenskommelsen, ett mellanstatligt samarbetsorgan; Gränsälvskommisionen.

Överenskommelsen mellan länderna syftar till att:

- i avrinningsdistriktet trygga möjligheterna för båda parterna till skäligt nyttjande av gränsälvarna på ett sätt som främjar gränsregionens intressen,
- förebygga översvämnings- och miljöolyckor,
- samordna de program, planer och åtgärder i avrinningsdistriktet som behövs för att uppnå de mål som bestäms för vattnets kvalitet och vattnets hållbara nyttjande, med iakttagande av de internationella åtaganden och den gemenskapsrätt som parterna är bundna av, samt
- i övrigt främja samarbetet mellan parterna i vatten- och fiskefrågor.

Enligt artikeln ska kommissionen särskilt fästa vikt vid:

- att uppnå gemensamma kvalitetsmål för yt- och grundvatten,
- naturvård, kulturmiljövård och miljöskydd,
- hållbart nyttjande av vattenresurserna, samt
- skydd och hållbart nyttjande av fiskbestånden.

I kommissionens strategi beskrivs kommissionens verksamhetsidé. Gränsälvskommisionen ska bedrivas som en gemensam regional resurs för de båda länderna. Kommissionen arbetar, enligt strategin, för att Torne-Muonio älvars område och dess natur och människornas synpunkter lyfts fram i olika sammanhang. Kommissionen ska i sin verksamhet ta olika befolkningsgruppers och intressentgruppers åsikter i beaktande. Vidare framgår att kommissionen ska beakta miljöhänsyn och gränsälvars lika behandling vid ställningstaganden, och att verksamheten utgår från ett öppet och likvärdigt samarbete.

Kommissionen ska också samarbeta öppet med olika aktörer såsom myndigheter, medborgare och organisationer i området. Verksamheten syftar till att kommissionen hjälper till, förmedlar information och främjar partnerskap över gränsen och fungerar som en kulturell brobyggare både lokalt, regionalt och nationellt. I *kommunikationsplanen*, godkänd 2015-12-03 av kommissionen, framgår också att ”Gränsälvscommissionens syfte är att vara en gränsöverskridande kulturell brygga.”

I kommissionens *verksamhetsplaner* för 2018 och 2019 framgår att det viktigaste i överenskommelsen är att befästa ett hållbart och rättvist nyttjande av gränsälvs-områdets vattendrag samt att främja samarbete kring gränsälvarnas naturresurser. Speciellt viktiga frågor för kommissionen är målet om god vattenstatus, naturskyddsarbetet, skyddande av kulturvärden och miljöskydd samt skydd av fiskbestånd. Av verksamhetsplanen för 2018 framgår bland annat att kommissionen syftar till att vara ett remissorgan. Exempelvis avger kommissionen yttranden i förhandlingar mellan Finland och Sverige angående *fiskestadgan*.

I *Gränsälvsöverenskommelsen* definieras i artikel 1 det geografiska tillämpningsområdet som bildar ett finsk-svenskt avrinningsdistrikt. För fisket i området gäller ett specifikt tillämpningsområde, som definierats i artikel 23.

Kommissionens uppgifter enligt *Gränsälvsöverenskommelsens* artikel 10 är att:

- utveckla samarbetet mellan parterna i avrinningsdistriktet
- främja samverkan mellan parternas myndigheter med avsikt att samordna de program, planer och åtgärder vars syfte är att uppnå kvalitetsmålen för vattenmiljön och att följa vattenstatusen
- främja samordningen av parternas myndigheters och kommuners arbete med planer för att förebygga översvännings- och miljöolyckor i gränsälvarna
- främja samordningen av parternas myndigheters och kommuners arbete med naturskyddsplaner för gränsälvarna
- ansvara för att gemensam information ges och att gemensamma informationsmöten hålls om de program och planer som anges i denna artikel, samt
- antingen tillstyrka eller avstyrka förslag till program och planer för avrinningsdistriktet.

Kommissionen ska också följa tillämpningen av överenskommelse och praxis i tillståndsärenden samt uppmärksamma parterna på behov av ändringar i överenskommelsen.

I Gränsälvscommissionens strategi anges överenskommelsens uppgift vara att främja gränsöverskridande samarbete i vatten- och fiskeärenden samt trygga möjligheterna för skäligt nyttjande av gränsälvarna på ett sätt som främjar gränsregionens intresse.

Kommissionen ska verkställa överenskommelsens uppgifter och principer genom att utveckla gränsöverskridande samarbete och dialog samt främja samverkan inom planläggande, program och åtgärder inom sitt område. Vattnets goda status och statusbevakning, förebyggande av översvämningsskador, fiskeärenden samt naturskydd framhävs i kommissionens uppgifter. Vidare beskrivs Gränsälvscommissionen representera sitt område och gränsvattendrag som en mellanstatlig regional aktör, som är verksam inom sitt mandat som ett rådgivande samarbetsorgan.

Kommissionen ska, enligt strategin, samla och förmedla information på sitt område samt följa överenskommelsens förverkligande. Uppgifterna inkluderar att skriva yttranden, ta initiativ till och lyfta fram ärenden som är viktiga inom sitt mandat. Kommissionen kan också söka ändringar i tillståndsärenden inom vatten- och miljölagstiftningen som påverkar gränsälvarna eller kustområdets tillstånd och användning. Inom Gränsälvscommissionens verksamhet poängteras också, enligt strategin, miljöns och naturresursers hållbara nyttjande och långsiktiga påverkan.

Gränsälvscommissionens verksamhet ska utgå från ett öppet och likvärdigt samarbete och förmågan att hantera och förstå gränsområdets speciella karaktär där riksgränsen mellan Finland och Sverige utgör ett gemensamt område med flera språk och kulturer. Några andra delar som framgår i strategin är att kommissionen ska samarbeta öppet med olika aktörer, såsom myndigheter, medborgare och organisationer och även andra gränsöverskridande gränsvattensorganisationer.

Utöver *Gränsälvsöverenskommelsen* regleras uppgifterna för kommissionen i *arbetsordningen*, *kommunikationsplan* och *verksamhetsplan*. I arbetsordningen framgår formalia kopplat till exempelvis organisation, arbetsfördelning, handläggningsrutiner och ansvarsfördelning.

Beskrivningen av Gränsälvscommissionens ansvar och uppgifter enligt arbetsordningen är att kommissionen:

- ansvarar för organisation, delegeringen av beslutanderätt, handläggningen av ärende och formerna i övrigt för verksamheten
- beslutar om en verksamhetsplan
- beslutar om budget

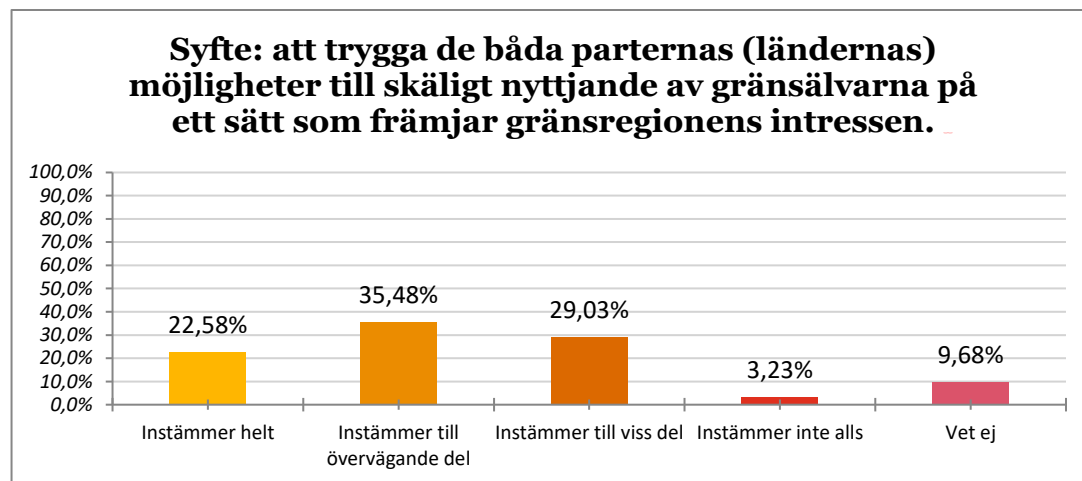
4.1.1. *Kommissionens syfte*

Av intervjuer framgår att flertalet upplever att kommissionen generellt når de syften som finns angivna i *Gränsälvsöverenskommelsen*. Utifrån sin roll kopplat till Gränsälvscommissionen upplever dock en del av de intervjuade att det är svårt att ha synpunkter på delar som inte berör deras specifika kunskapsområden.

I enkäten ställdes frågan om hur väl kommissionen når syftet att trygga båda parternas (ländernas) möjlighet till skäligt nyttjande av gränsälvarna på ett sätt som främjar gränsregionens intressen.

Av Figur 1 framgår att omkring 58 % av respondenterna instämmer helt eller till övervägande del i att syftet nås medan ca 29 % instämmer till viss del och ca 3 % inte instämmer alls. Nästan 10 % har angett att de inte vet som syftet nås.

Figur 1.

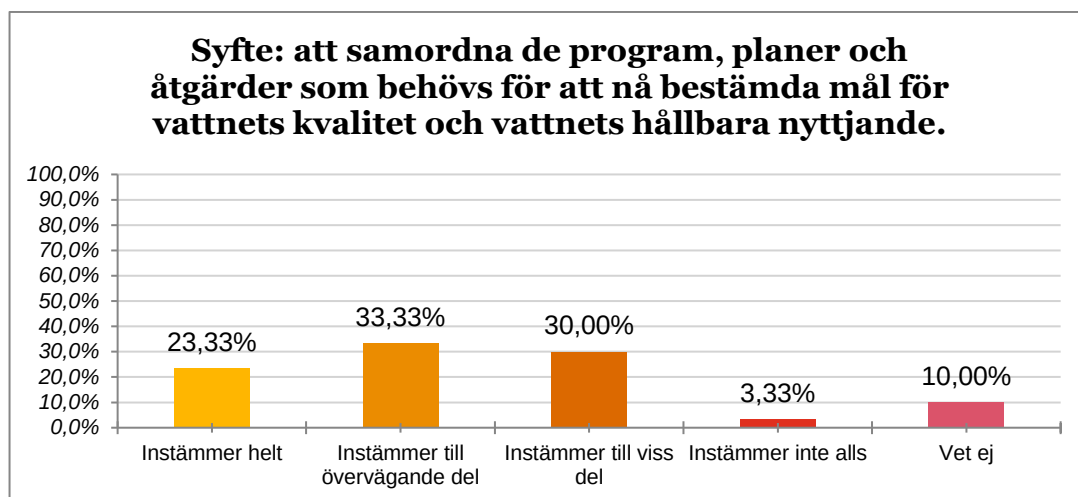


Kommissionens roll som samarbetsorgan, där balans mellan länderna är kärnan, lyfts fram av såväl intressenter, sakkunniga och kommissionsledamöter som något som är tydligt och välfungerande. Att samverkan fungerar väl kräver resurser och därför menar en del av de intervjuade att det behövs kontinuerliga kontakter länderna emellan för fortsatt välfungerande samarbete.

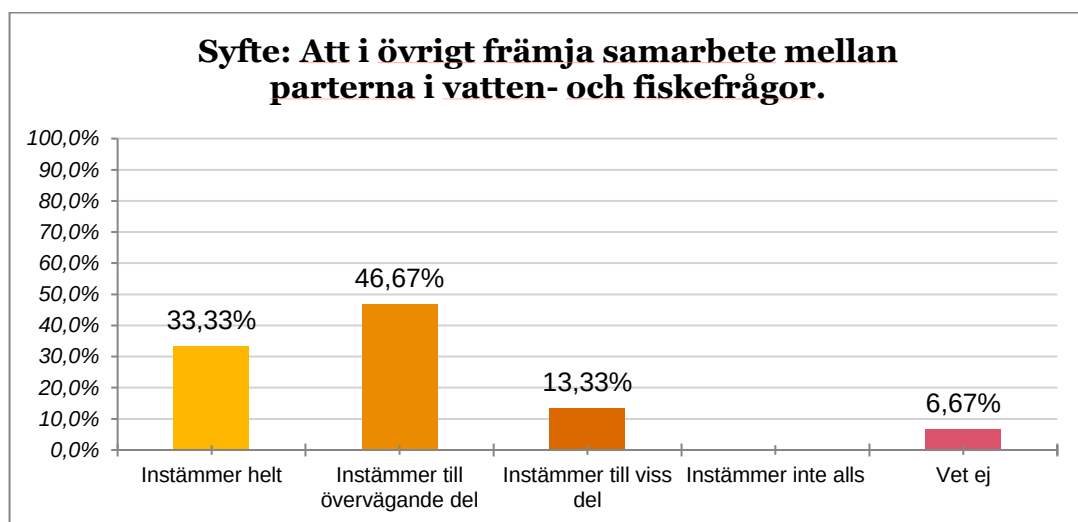
Kommissionen har även som syfte att samordna de program, planer och åtgärder som behövs för att nå bestämda mål för vattnets kvalitet och vattnets hållbara nyttjande. Av enkätsvaren framgår att ca 57 % instämmer helt eller till övervägande del i att syftet nås. 30 % av respondenterna instämmer till viss del och ca 3 % anser att syftet inte nås medan 10 % anger att de inte vet, se Figur 2.

På frågan om kommissionen når syftet att i övrigt främja samverkan mellan parterna i vatten- och fiskefrågor instämmer ca 33 % helt i att syftet nås och ca 47 % instämmer till övervägande del i påståendet, se Figur 3. Enkätsvaren, såväl som det som framkommer genom intervjuer tyder således på att kommissionen fyller en roll i att främja samarbete mellan berörda parter i frågor som berör fiske såväl som vattnet i området.

Figur 2.



Figur 3.



I intervjuer lyfts fram att kommissionen lyckats väl med att vara aktiv inom sina intresseområden, men att det inte alltid är tydligt vad som inbegrips i de syften som anges för kommissionen. Då kommissionen enligt den senaste överenskommelsen inte har reell beslutsamakt efterlyser några av de intervjuade att kommissionen internt diskuterar hur de arbetar, och bör arbeta, utifrån syften i överenskommelsen. Mycket av insatserna kommissionen arbetar med utgår i dagsläget, enligt flera intervjuade, från vad myndigheter och andra aktörer i de båda länderna för tillfället fokuserar på. Vidare menar några intervjuade att kommissionens position inom vissa områden, exempelvis kulturmiljö, behöver stärkas för att få bättre gehör.

I de fritextsvar som lämnats i enkäten avseende hur väl kommissionen når sina syften framhålls som utvecklingsområden att samordningen mellan länderna skulle kunna utvecklas inom vissa områden till exempel gränsvärden för utsläpp, vattenförvaltning och harmonisering av praxis inom en dessa områden. Vidare lyfts det fram att kommissionen samordning riktar sig mot två länder med olika språk och myndighetsstrukturer, vilket kan medföra att samverkan inom en del områden kan vara utmanande, även om det går framåt.

4.1.2. Prioriterade områden

Vad gäller prioritering av de områden som anges i syftet framkommer delade meningar i såväl intervjuer som i enkäten. Flera av de intervjuade upplever att det finns ett engagemang för samtliga områden som anges i syftet och verksamhetsidén och att det inte är något område som är mer eller mindre prioriterat. Detta anges även av flera av dem som valt att lämna fritextsvar i enkäten. Andra lyfter fram att fiskefrågor är ett område där kommissionen är mest aktiv, då det finns ett stort intresse från allmänheten såväl som från statliga myndigheter för dessa frågor. Ett antal personer menar att det kan vara otydligt hur kommissionen prioriterar. Kommissionen borde, enligt några av de intervjuade, i större utsträckning bättre belysa varför vissa frågor prioriteras ex-vis ett visst år, så att det inte kan uppfattas som att enskilda ledamöters och/eller anställdas intresseområden är styrande.

Andra delar från överenskommelsens syfte som lyfts fram som prioriterade är arbetet med översvämnings- och miljöolyckor samt krishantering, även om det finns de som inte uppfattar dessa områden som särskilt prioriterade. Några lyfter upp att det saknas samordning inom vissa områden, exempelvis avseende miljöolyckor, men att det kan bero på att det hittills inte funnits skäl att arbeta med detta från kommissionens sida.

Genomlysning av vatten- och avloppsanläggningar samt arbete med vattenkvalitet, och särskilt arbetet med Tornedalens Vattenparlament¹, vidare Vattenparlamentet, uppges i intervjuer vara områden där kommissionen är och har varit engagerad.

Ytterligare ett område där det av flera intervjuade beskrivs ske ett aktivt arbete från kommissionens sida avseende miljöfrågor och miljöskydd är genom exempelvis yttranden i tillståndsprocessen för gruvverksamhet och vindkraftverk i området.

Av intervjuer framgår generellt att kommissionens arbete med att följa praxis i tillståndsärenden fungerar bra. Exempel från intervjuer på områden där kommissionen uppmärksammar praxis eller tillståndsärenden är miljöfrågor, vattenfrågor, översvämningsfrågor samt inom fiske- och gruvfrågor. En uppfattning är att frågor kopplat till något eller några av dessa områden tas upp på i stort sett varje kommissionsmöte, och främst märks av i de yttranden som kommissionen lämnar. Samtidigt framkommer att några av de intervjuade inte känner till kommissionens arbete med att följa praxis och i tillståndsärenden. En annan åsikt är att kommissionen borde arbeta bättre med att följa upp praxis i tillstånds-ärenden, särskilt kopplat till gruvdriften.

Något som lyfts fram i utvärderingen är att det saknas en gemensam plan för åtgärder avseende vattenkvalitet. Det beror, enligt några av de intervjuade, på att det finns olika områdesindelningar inom vattenområdet och att myndigheter inom de båda länderna ansvarar för beslut inom sina landområden, vilket medför utmaningar för framtagande av gemensamma planer inom området.

¹ Torneälvens avrinningsområde ska enligt EU:s vattendirektiv förvaltas i samverkan mellan Finland och Sverige, och till en mindre del även Norge. Länsstyrelsen i Norrbotten och Lapplands miljöcentral är gemensamt ansvariga för vattenförvaltningen i detta område. Därför är även Tornedalens vattenparlament till för intressenter från båda länderna. Vattenparlamentet har dels löpande verksamhet och ordnar en träff årligen.

Ett utvecklingsförslag som lyfts fram i några intervjuer är att gränsälvsområdet bör bli ett gemensamt vattenförvaltningsområde.

Exempelvis lyfter en person fram att kultur upplevs prioriteras framför regional utveckling, medan ett flertal personer menar att arbete inom kulturmiljö är mindre uppmärksammat. En person anser att kommissionen i större utsträckning borde prioritera utvecklingsfrågor, exempelvis genom att analysera hur förvaltningen av gränsälvarna har lyckats vad gäller sysselsättning, näringsliv, intäkter och utveckling. Andra menar dock att utvecklingsfrågor inte får ske på bekostnad av syftet kopplat till exempelvis bevarande av fiskebestånd.

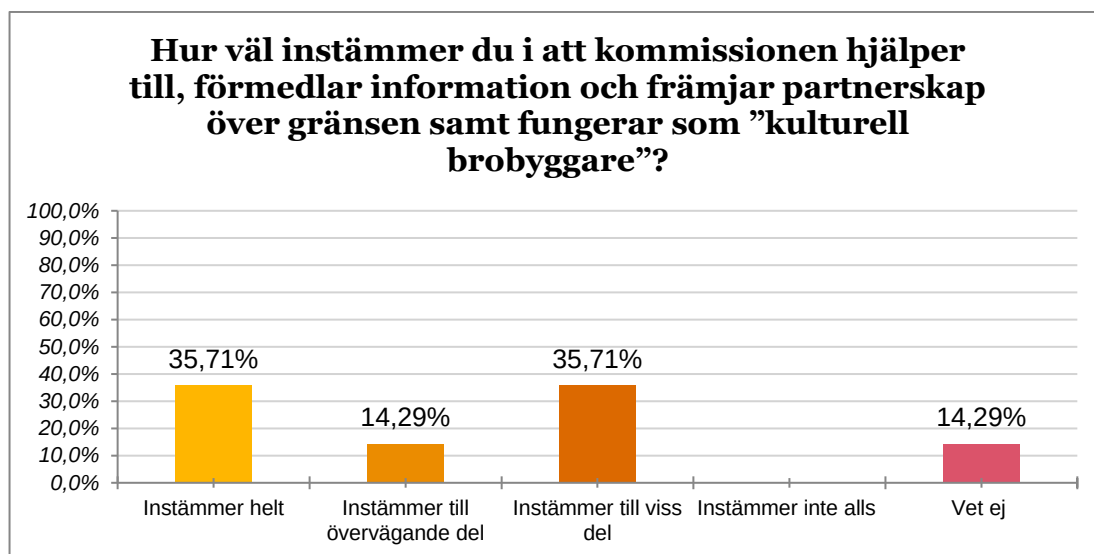
4.1.3. Samarbete

Genom flertalet av de intervjuer som gjorts för utvärderingen beskrivs att kommissionen fungerar väl som det mellanstatliga samarbetsorgan det ska vara. Flera lyfter fram att kommissionen verkar som brobyggare, vilket också är en strävan enligt kommissionens strategi, genom att exempelvis underlätta för myndigheter att samverka med varandra över såväl landsgränsen som på olika nivåer inom respektive land. Samarbetet upplevs från de flesta intervjuade som öppet och likvärdigt, där kommissionens roll är att verka för att det lokala perspektivet och de förutsättningar som finns i området beaktas i beslut som fattas på nationell nivå avseende det geografiska området.

Kommission uppges av intervjuade ha en viktig roll i att påminna myndigheter om att "prata med varandra över gränsen" samt att säkerställa att information som kommer från ett av länderna når berörda inom det andra landet. Vidare upplever flera av intervjupersonerna att kommissionen bidragit till att exempelvis översvämningsdirektivet tolkas lika i båda Finland och Sverige, och att det generellt sker ett närmande länderna mellan inom flera frågor och områden. Ett fåtal personer som intervjuats menar dock att det finns frågor där myndigheter fortfarande gör bedömningar utifrån den egna staten i första hand och inte utifrån älvdalen som en helhet.

I enkäten ställdes frågan hur väl de svarande instämmer i att kommissionen hjälper till, förmedlar information och främjar partnerskap över gränsen samt fungerar som "kulturell brobyggare". Som framgår av Figur 4 nedan så instämmer hälften av respondenterna helt eller till övervägande del i påståendet medan ca 36 % instämmer till viss del. Ca 14 % svarar att de inte vet.

Figur 4.



Vad gäller samverkan och samarbete med berörda parter lyfts det i flera intervjuer fram att samverkan med berörda kommuner på såväl svenska som finska sidan kan utvecklas. På tjänstemannanivå uppges samverkan fungera relativt bra, även om det varierar mellan kommunerna. Generellt beskrivs att samverkan fungerar bättre med kommuner längre nedströms i gränsälvområdet. Det som framförallt lyfts fram som önskvärt är utökad samverkan med kommunala politiker, vilket flera av de intervjuade upplever saknas. Även att generellt få/skapa möjlighet att informera kommunerna om kommissionens uppdrag och roll uppges vara utvecklingsområden.

4.1.4. Intressenter

Genom utvärderingen får vi en bild av att kommissionen generellt sett fångar in flertalet av de intressenter som finns kopplat till de olika områden som kommissionen verkar inom. Även om det inte finns ett utpräglat arbete med exempelvis etniska minoriteter och urfolk är kommissionen noga med att översättningar görs av kommissionens texter till såväl samiska språk som meänkieli.

En del av de intervjuade menar att det ibland kan vara svårt att uttyda vilka frågor som är aktuella för kommissionens intressenter samt att det delvis kan vara svårt att locka till sig nya intressenter i frågor utöver de som rör fiske. Vidare noteras att företagare i området är en grupp av intressenter som kommissionen kanske inte fullt ut når. Även yngre individer och kvinnor är grupper som kommissionen upplevs ha utmaningar att nå ut till.

Några exempel på forum för att sprida information till intressenter uppges vara både större event såsom konferenser, men även genom att ha lokala träffar i exempelvis byar i området. Ett exempel på ett uppskattat forum för informations-spridning och samverkan uppges vara Vattenparlamentet.

På mer lokala träffar i byar har temat exempelvis varit frågor kopplat till fiske och hantering av avlopp. Andra insatser som lyfts fram kopplat till att nå ut med information till intressenter är att kommissionen sprider yttranden exempelvis till media. Andra exempel är att yttranden eller information även sprids via mejl till berörda myndigheter och organisationer.

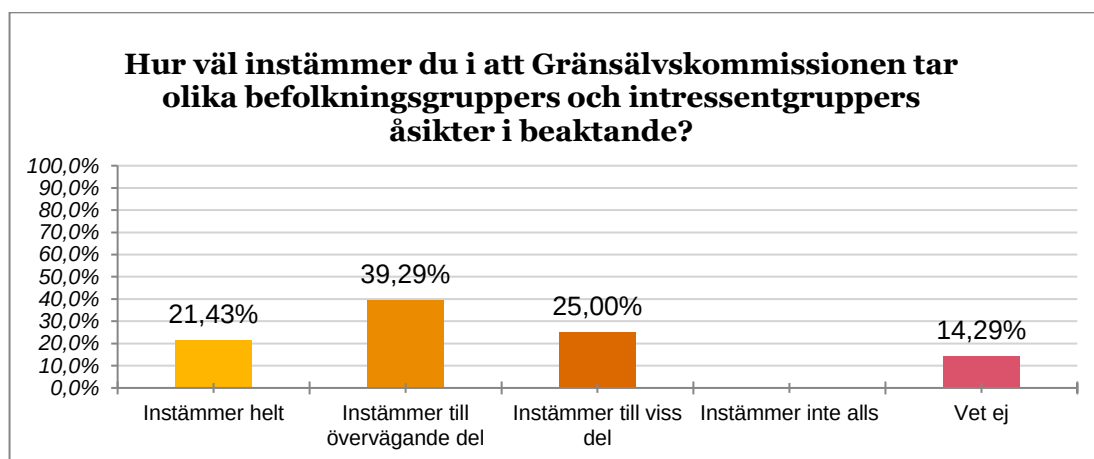
Kopplat till att nå ut till intressenter framkommer i utvärderingen att det finns en risk att kommissionen missar de övre delarna av avrinningsområdet. I en del intervjuer beskrivs att det ofta är intressenter i de nedre delarna av avrinningsområdet som berörs av de frågor som kommissionen informerar och samverkar kring.

I Gränsälvskommissionens *verksamhetsplan* specificeras kommissionens målsättningar för respektive år, utifrån artikel 10. Vidare framgår av verksamhetsplanen för 2019, utöver de uppgifter som återfinns i överenskommelsen, att kommissionen kan främja olika projekt i överenskommelsens tillämpningsområde. Kommissionen kan i sitt uppdrag ge stöd med deltagande eller genom finansiering till lokala, regionala och internationella evenemang och projekt. Det framgår också i strategin att kommissionen kan välja olika teman eller prioriteringar för sin verksamhet utifrån tillgängliga resurser.

I intervjuer lyfter vissa fram projekt såsom "Sommarsik" som kommissionen har stöttat som positivt. Ett antal personer menar att kulturmiljöfrågor inte upplevs lika prioriterade. Enligt vissa intervjuer med företrädare från kommissionen är de beroende av de engagemang som sker i området, då kommissionen ska fungera som en förmedlare och inte själv utföra projekten.

Av enkäten framkommer att ca 61 % av de svarande instämmer helt eller till övervägande del i att kommissionen tar olika befolkningsgruppers och intressentgruppers åsikter i beaktande. 25 % instämmer till viss del medan ca 14 % anger att de inte vet, se Figur 5. Av de fritextsvar som lyfter några fram att de saknar detaljkunskap eller inte är helt insatta i hur kommissionen arbetar med detta. Några lyfter fram vikten av att kommunikation och information ges på de båda språken.

Figur 5.



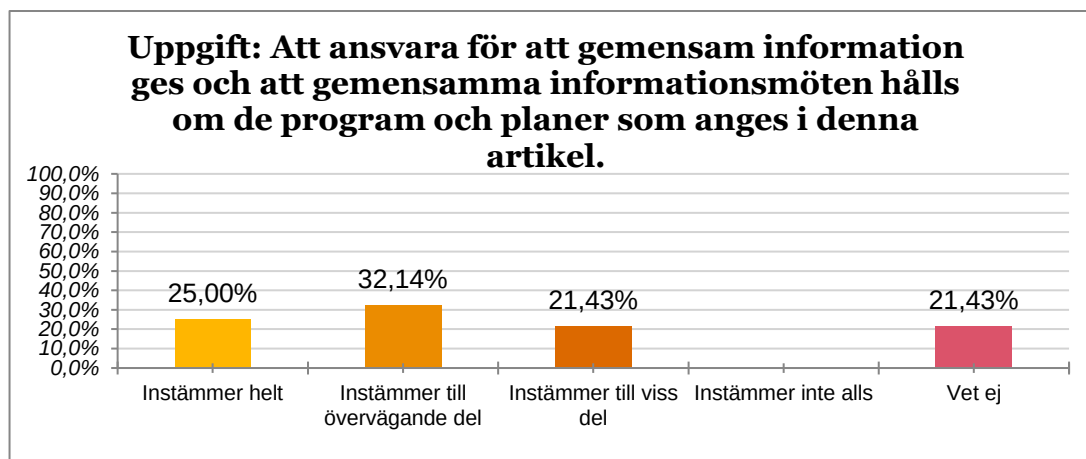
4.1.5. Informationsspridning och arrangemang

Kommunikationsplanen, från 2015-12-03, beskrivs som ett verktyg för kommissionens arbete på samma sätt som *arbetsordningen* och *verksamhetsplanen*. Målet med kommunikationsplanen är att öka kunskapen och förståelsen för Gränsälvscommissionens uppdrag och arbete samt för att vidga samarbetet med olika aktörer.

På kommissionens hemsida - som finns på finska och svenska, nordsamiska och meänkieli - läggs bland annat yttranden, pressmeddelanden, mötesdatum, information om aktuella fiskefrågor osv ut. Utöver separat informationsspridning ska kommissionen samla ihop myndigheter, organisationer, verksamhetsutövare och människor från båda länder till möten och samråd, och när det är behövligt, skapa olika arbetsgrupper, arrangera seminarier med mera tillsammans med andra parter. Kommissionen ska bidra till att språkgränsen inte utgör ett hinder i samarbete, möten och verksamhet. Varje höst arrangerar till exempel Gränsälvscommissionen seminariet Tornedalens vattenparlament. Målgruppen är både allmänheten och myndigheter och temat är bland annat vatten-, miljö- och fiskefrågor. Seminariet arrangeras på båda språken och simultantolkas.

Gränsälvscommissionen har som ett av sina uppdrag att ansvara för att gemensam information ges och att gemensamma informationsmöten hålls om de program och planer som anges i artikel 10 i Gränsälvsöverenskommelsen. I enkäten fick respondenterna möjlighet att ta ställning till väl de instämmer i att kommissionen lever upp till den delen i överenskommelsen. Som framgår av Figur 6 instämmer 25 % helt medan ca 32 % instämmer till övervägande del och ca 21 % instämmer till viss del. Värt att notera är att ca 21 % varar "vet ej" på påståendet om kommissionen ansvarar för att gemensam information ges och att gemensamma informationsmöten hålls om planer och program.

Figur 6.



4.1.6. Remissförfarandet

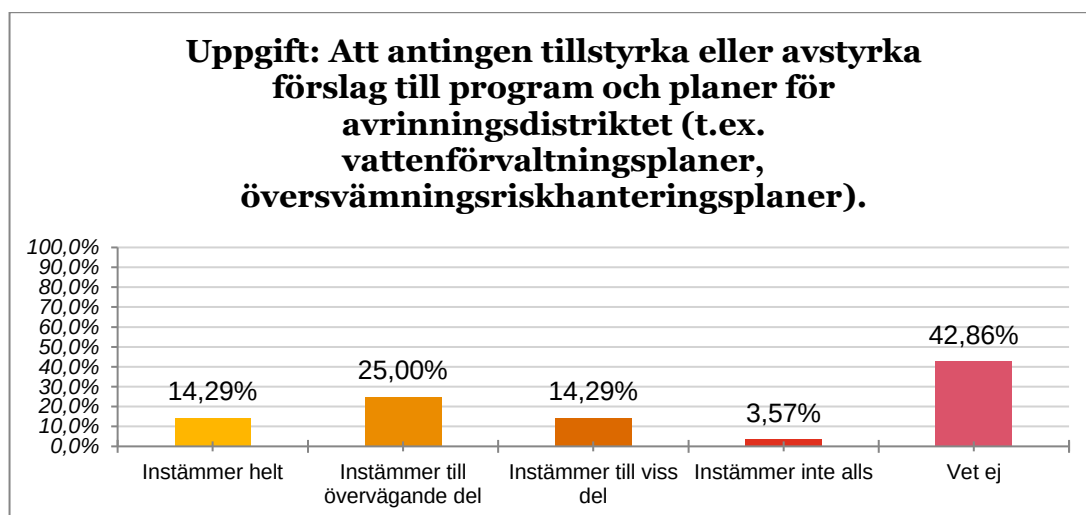
Kommissionens upplevs från flertalet intervjuer i stor utsträckning yttra sig i frågor som är av betydelse för området, såsom exempelvis gruvetableringar, vindkraftsetableringar och andra frågor av vikt för gränsälvsområdet.

I några intervjuer lyfts fram att kommissionens yttranden ibland tenderar att vara försiktigt hållna och att kommissionen skulle kunna ta starkare ställning i frågor om exempelvis hållbart nyttjande av naturresurser. En annan åsikt som lyfts fram är att det vore intressant att följa upp huruvida kommissionens yttranden faktiskt påverkar myndighetsbeslut, och om/hur myndigheterna i sina beslut tagit kommissionens yttrande i beaktande.

Vissa menar att kommissionen borde göra mer kring yttranden, men det finns även en förståelse för att det svårt utifrån de resurser som kommissionen förfogar över. Några lyfter i sammanhanget fram att kommissionen exempelvis inte avstyrkt planer, och det uppfattas otydligt vad en avstyrkan skulle innebära i praktiken utifrån kommissionens mandat i frågan. Som rådgivande remissinstans upplevs kommissionen av flertalet intervjuade kunna verka än mer proaktivt för området. Kommissionen borde, enligt intervjuade, kunna agera friare utifrån områdets bästa utan att behöva ta det fulla ansvaret och därför uttrycka sig mer kraftfullt i sina yttranden.

I enkäten ställdes frågan hur väl de svarande upplever att kommissionen lever upp till uppgiften att antingen tillstyrka eller avstyrka förslag till program och planer i avrinningsdistriktet, till exempel vattenförvaltningsplaner eller översvämningssriskhanteringsplaner. Som framgår av Figur 7 svarar ca 43 % att de inte vet medan ca 39 % instämmer helt eller till övervägande del instämmer i att kommissionen lever upp till den uppgiften.

Figur 7.



4.1.7. Främja samverkan

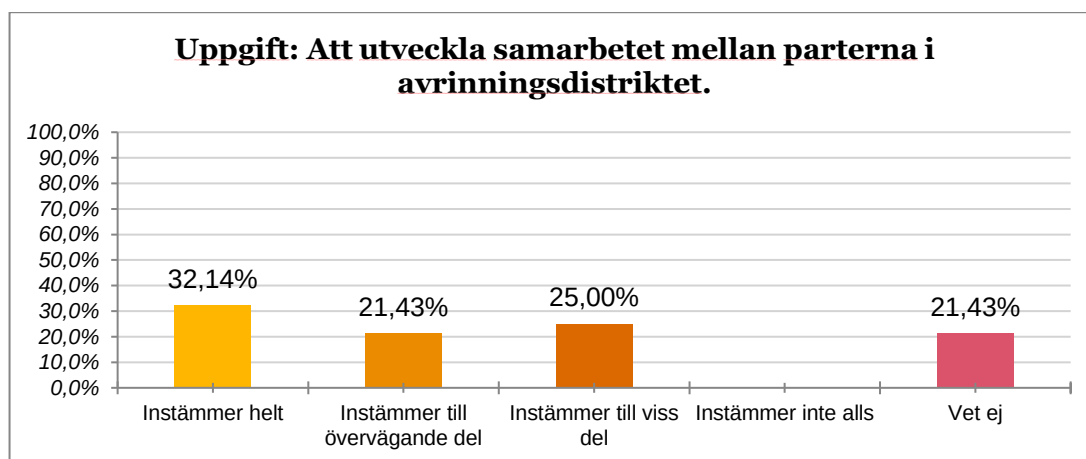
Samverkan med myndigheter på nationell nivå, exempelvis Hav- och vattenmyndigheten, Naturresursinstitutet och Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap uppges i intervjuer fungera bra. Inom Vattenparlamentet, där kommissionen av flera lyfts fram som en viktig part, är uppfattningen generellt att samverkan är välfungerande.

Från intervjuer med svenska representanter noteras att samverkan på den svenska sidan generellt tenderar att fungera bättre med statliga myndigheter än myndigheter lokalt såsom kommuner. Från finsk sida noteras några få liknande uppfattningar, om att samverkan fungerar väl på nationell nivå men inte har utvecklats lika väl på kommunal nivå. Vissa lyfter dock fram att samverkan fungerar bra på både nationell och regional nivå, inom NTM-centralen (YLE-Keskus) och Natursvårdsinstitutet, bland annat.

Från ett antal intervjuer, framförallt på svenska sidan, framgår uppfattningen att organisationen kring kommissionen skiljer sig åt mellan länderna. På svensk sida framhåller flera i intervjuer att det är mer fokus på dialogmöten jämfört med organisationen på finska sidan, där beslutsvägarna upplevs kortare. Några uppfattar också att Finland tydligare använder sig av kommissionen som ett remissorgan. Vidare upplever en del intervjuade från den svenska sidan att departementet organisatoriskt är "längre bort" än ministerierna i Finland. En annan åsikt är att kontakten med departementen i båda länderna fungerar bra, men att det likväl skulle kunna utvecklas genom längre eller tätare träffar.

I enkäten gavs respondenterna möjlighet att svara på hur väl de instämmer i att kommissionen lever upp till uppgiften att utveckla samarbetet mellan parterna i avrinningsdistriktet. Som framgår av Figur 8 instämmer ca 54 % helt eller till övervägande del i att kommissionen lever upp till uppgiften medan 25 % instämmer till viss del och ca 21 % uppger att de inte vet.

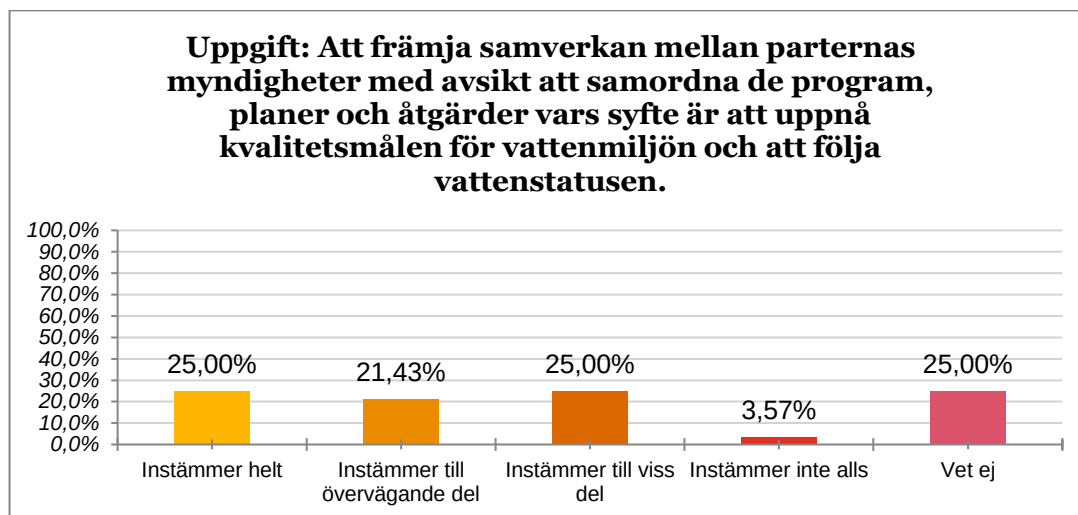
Figur 8.



Flera av de intervjuade, såväl företrädare för kommissionens samarbetspartners som kommissionens ledamöter, lyfter fram att Gränsälvkommissionen har en viktig roll som samordnare i kontakten mellan myndigheter på olika nivåer i de båda länderna. Som exempel anges att kommissionen bidragit med förståelse för att olika parter behöver synkronisera sina planer med varandra gällande bland annat tidsangivelser. Vidare lyfts fram att kommissionen bidragit i utvecklandet kring hantering av översvämningsrisker och kommissionens arbete med gemensam aktivitetsplan för vattenvård varit förtjänstfullt.

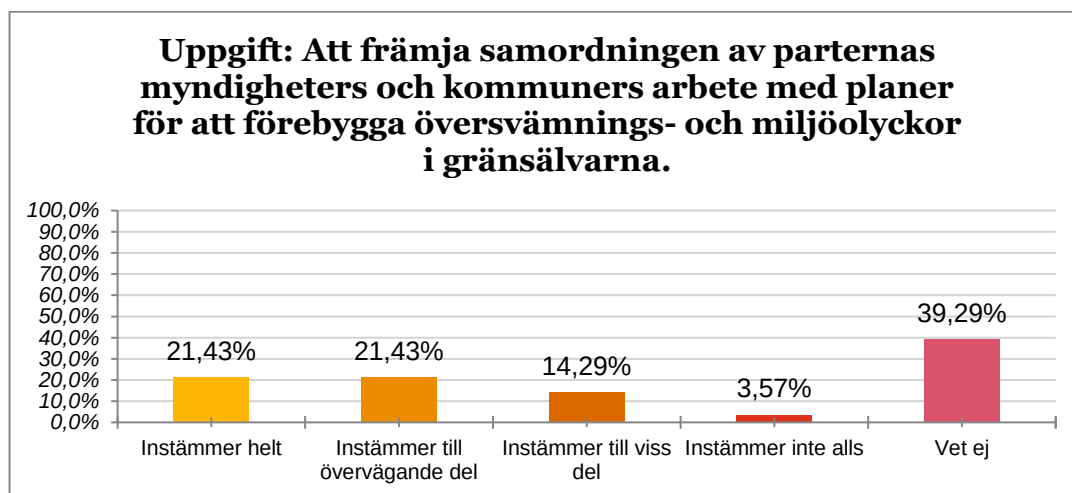
Genom utvärderingen lyfts flera exempel fram där kommissionens arbete bidragit till samverkan över gränserna, exempelvis genom arbetet med översvänningsfrågor och vad gäller fiskefrågor, även om det fortsatt finns utvecklingspotential inom området.

Figur 9.



Av Figur 9 ovan framgår att ca 46 % av de som besvarat enkäten instämmer i att kommissionen främjar samverkan mellan parternas myndigheter med avsikt att samordna de program, planer och åtgärder vars syfte är att uppnå kvalitetsmålen för vattenmiljön och att följa vattenstatusen. 25 % instämmer till viss del medan ca 4 % inte instämmer alls. En fjärdedel av de svarande vet inte om kommissionen fullgör den uppgiften. En annan uppgift kommissionen har är att främja samordningen av parternas myndigheters och kommuners arbete med planer för att förebygga översvännings- och miljöolyckor i gränsälvarna. I enkäten ställdes även frågan hur väl kommissionen lever upp till den delen i överenskommelsen. Som framgår av Figur 10 instämmer ca 43 % i att kommissionen lever upp till delen medan ca 39 % inte vet om kommissionen gör det.

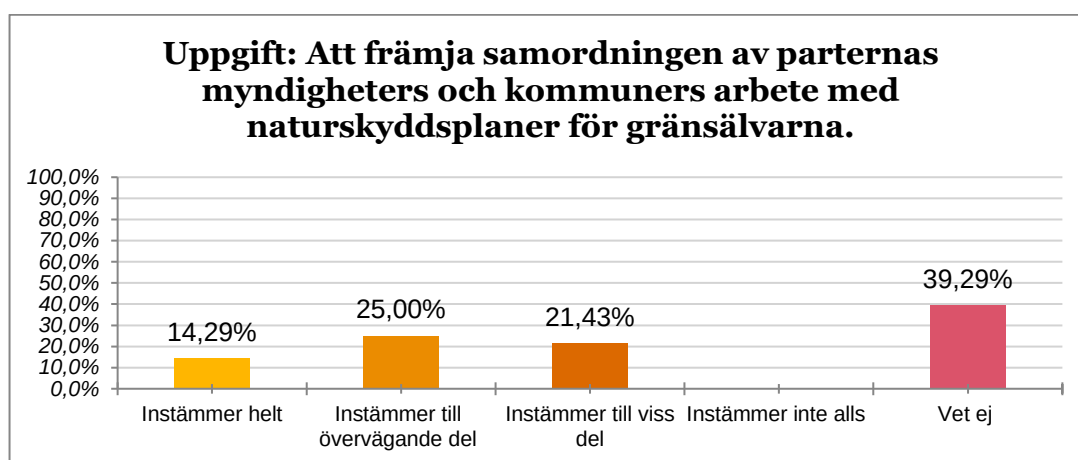
Figur 10.



Av intervjuer framgår vidare att samarbete är viktigt, särskilt för fiskefrågor. Där uppges Gränsälvscommissionens deltagande i samrådsprocessen ha varit viktig för att få till en bra samverkan gällande *fiskestadgan*. Kommissionen bidrar exempelvis till, enligt intervjuer, förståelse för fiskefrågor lokalt såsom den historiska betydelsen av fisket i området.

Ytterligare ett område som berördes i enkäten är hur väl kommissionen lever upp till uppgiften att främja samordningen av parternas olika myndigheters och kommuners arbete med naturskyddsplaner för gränsälvarna. I Figur 11 nedan framkommer att ca 29 % instämmer helt eller till övervägande del i att kommissionen lever upp till det som framkommer av överenskommelsen medan ca 21 % instämmer till viss del och 39 % inte vet om kommissionen gör det.

Figur 11.



Som tidigare nämns finns utvecklingspotential avseende samverkan med kommuner i området och då kanske framförallt på svenska sidan. I intervjuer lyfts det fram att kommunerna vet om att kommissionen finns, men inte riktigt har kunskap avseende vilken roll eller vilka uppgifter kommissionen har.

4.2. Kommissionens roll i fiskefrågor

Fiskefrågor regleras i *Gränsälvsoverenskommelsens* artikel 23 till 29. Där bland annat framgår vilka geografiska områden som de grundläggande bestämmelserna om reglering av fisket gäller.

Bilagt i överenskommelsen finns *fiskestadga för Torneälvens fiskeområde*, som utgör en integrerad del av överenskommelsen. I stadgan framgår syftet i § 1; att fiske är tillåtet om det är skäligt med hänsyn till skydd och hållbart nyttjande av fiskbestånden i Torneälvens fiskeområde i såväl Finland som Sverige. I övrigt regleras bland annat tillämpningsområde, fångstredskap, fisketider och minimimått, bestämmelser för spö- och håvfiske samt fiskuppvisning och fisketävling.

I artikel 26 i överenskommelsen framgår att det i *fiskestadgan* anges vilka myndigheter som ska förvalta fisket i fiskeområdet och som kan meddela ytterligare föreskrifter eller undantag från stadgan. Det framgår vidare att innan beslut fattas ska kommissionen få tillfälle att ge ett utlåtande. I fiskestadgan framgår under § 15 att de myndigheter som avses i artikel 26 är Jord- och skogsbruksministeriet eller närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland samt Fiskeriverket eller Länsstyrelsen i Norrbottens län, eller den myndighet som ersätter dessa. Avtal om ytterligare föreskrifter om fisket får ingås av den finska eller svenska regeringen eller den myndighet som respektive regering bestämmer.

Parterna förbinder sig också att införa nödvändiga bestämmelser och vidta nödvändiga åtgärder för att främja fiskbeståndet, för att skydda beståndet mot sjukdomar bland annat. De ska även samarbeta inom forskning på området.

Av *verksamhetsplanen för 2019* framgår att kommissionen årligen ska ge sitt yttrande om förändringar i fiskestadgan före fiskeförhandlingar. Kommissionen strävar efter skydd och hållbart nyttjandet av fiskbestånden samt båda parter skäliga nyttjande av gränsvattenresursen. Vidare framgår att fiskeärenden följs noggrant inom båda länderna, så att kommissionen kan främja informationsbyte och jämlik behandling av invånarna i de båda länderna. Kommissionen följer Jord- och skogsbruksministeriets samt Havs- och vattenmyndighetens ställningstaganden och åtgärder i fiskefrågorna. Vidare kan kommissionen även arrangera gemensamma informationsmöten om fisket. Kommissionen är med i den lokala finsk-svenska laxgruppen, Salmon Committee of the Bothnian Bay (SALCOM).

Av *kommunikationsplanen* framgår att Torneälvens fiskestadga är en väsentlig del av överenskommelsen. Vidare framgår att kommissionen har rätt att ge ett utlåtande innan beslut fattas om föreskrifter om fiske, och de kan också ge utlåtanden om undantag från bestämmelser om fiske. Kommissionen sprider information om fiskeregler samt följer och informerar om avvikelser till stadgan.

4.2.1. Fiskefrågornas betydelse och hantering

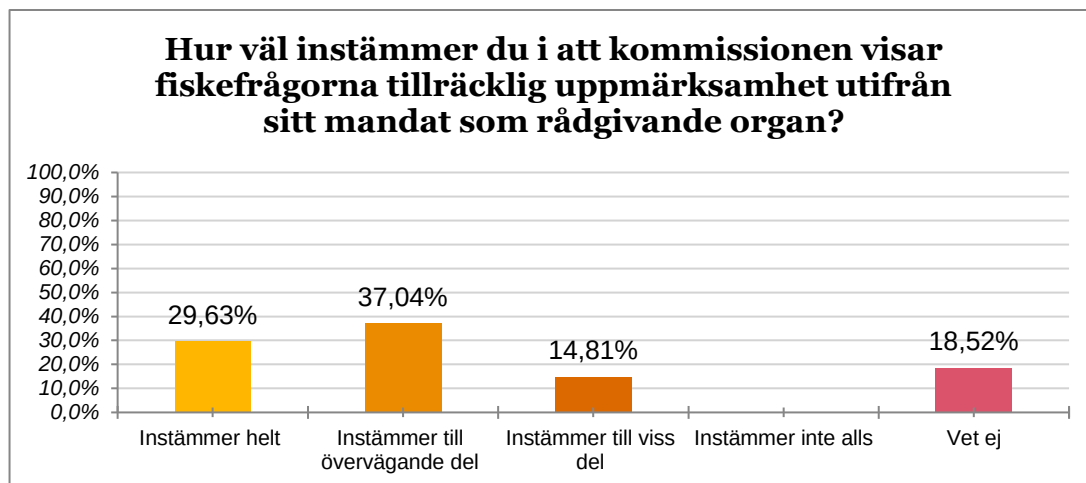
Av intervjuer framgår från flertalet intervjuer att fiskefrågor är ett område som är prioriterat i kommissionen. Det framhålls av flera att fiskefrågor både är prioriterat bland ledamöter men även att det är de frågor som allmänheten är mest intresserad av. Frågorna får mycket uppmärksamhet, enligt intervjuer, och det upplevs också kunna bli mer medial uppmärksamhet i fiskefrågor jämfört med kommissionens övriga uppgifter. Det uppges också vara de frågor som tar mest tid på kommissionens möten. Uppfattningen är vidare att kommissionen i stort ger fiskefrågor tillräckligt med utrymme.

Rörande kommissionens roll i fiskefrågor noteras också att vissa menar att allmänheten fortsatt tror att kommissionen har mer makt i fiskefrågor än vad de har. Det framkommer också från intervjuer med kommissionens ledamöter och kansliet att det framförallt är rörande fiskefrågor som allmänheten kontaktar kommissionen.

I enkäten ställdes frågan hur väl de svarande instämmer i att kommissionen visar fiskefrågorna tillräcklig uppmärksamhet utifrån sitt mandat som rådgivande organ.

Som framgår av Figur 12 nedan angav nästan 30 % att de instämmer helt och ca 37 % att de instämmer till övervägande del. Omkring 15 % av de svarande instämmer till viss del medan 18,5 % anger att de inte vet.

Figur 12.



I de fritextsvar som lämnats till frågan lyfts det fram att kommissionen har god kompetens och är engagerade i fiskefrågor. Samtidigt finns det de som ställer sig frågande till om alla berörda får komma till tals och som lyfter att kommissionens kunskap inom fiskeområdet skulle kunna förbättras.

På frågan om respondenterna har reflektioner eller synpunkter avseende kommissionens roll som rådgivande inom fiskeområdet och inte som den myndighet som förvaltar fiskefrågor finns det både de som anser att det är bra och de som tycker att det inte är bra. De som uppger att "den nya ordningen" är bra anger bland annat att nuvarande ordning avseende myndighetsutövning stämmer bättre med lagstiftningen och möjligheten att överklaga beslut. Samtidigt lyfts det fram att kommissionen i sin roll som rådgivande organ har en viktig roll i och med att de besitter lokal kompetens och goda språkliga kunskaper vilket uppges vara viktigt för ett gott samrådsklimat.

De respondenter som inte tycker att det var bra att kommissionen miste sin roll som den myndighet som förvaltar fisket framhåller att beslut bör tas så nära det område som berörs som möjligt och inte av myndigheter centralt i respektive land.

Vidare lyfts det fram att kommissionen tydligare skulle kunna informera om sitt mandat avseende fiskefrågor.

4.2.2. Samverkan

Samverkan med myndigheter inom fiskeområdet upplevs generellt fungera väl. Av utvärderingen framkommer att det i stora drag finns en samsyn mellan länderna avseende fiskefrågor i området och flera av de intervjuade beskriver att det finns en röd tråd genom arbetet med *fiskestadgan*. Det finns en bra informationsöverföring på fiskeområdet mellan svenska och finska sidan, genom exempelvis gemensamma konferenser.

Att det finns tillgång till expertkunskap inom området är något vissa lyfter fram som viktigt. Från svensk sida menar ett fåtal personer att fiskefrågorna är med politiserade än andra frågor.

Det sker årligen en omförhandling av *fiskestadgan*. Flera intervjuade beskriver att det har varit en väl fungerande process för att få till en modell för förhandling av fiskestadgan. Regleringarna mellan länderna upplevs av flera inte vara helt synkroniserade, men arbete sker för att länderna ska närma sig varandra och här uppges kommissionen ha en viktig roll. Exempel som tas upp i intervjuer är att fiskerimyndigheterna också närmar sig varandra gällande frågor om tidpunkter för fiskestart bland annat.

4.2.3. *Framtid och utveckling*

I intervjuer lyfts vikten av att det finns ett gemensamt organ som Gränsälvs-kommissionen, då länderna ännu inte fullt ut nått samsyn avseende alla områden som berörs inom fiskefrågorna. Exempelvis lyfts det fram i såväl intervjuer som i enkäten att det är olika starttider för fisket på olika sidor av älven och att det finns olikheter kring straffavgifter för olagligt fiske. Flera menar att det fortsatt finns utvecklingspotential inom området och att kommissionen har en viktig roll att fylla i sammanhanget.

Från den finska sidan, menar många av de intervjuade att kommissionen borde ha mer inflytande i fiskefrågorna och ett större mandat. Det framgår att vissa anser att besluten om fisket bör ligga på kommissionen, då det tar lång tid att få respons från statliga myndigheter i frågorna och kommissionen bättre skulle kunna ta tillvara på lokala förutsättningar. Vidare framhålls att reglerna om vem som har rätt att fiska är olika i länderna där rätten till fiske i Finland inte ses som rättvist reglerad idag. Kommissionen bör, enligt några av de intervjuade, ta upp detta som ett ärende och verka för en förändring.

I några intervjuer lyfts det fram att målsättningen från politikerna är att följa forskningen inom området, utifrån bland annat det europeiska rådgivningsorganets fiskekvoter, men att det inte alltid görs i praktiken. Något som efterlyses är att ha en kvotsättning även i älven och ett bättre fångstrapporteringsystem. Vidare finns det de som menar att kommissionen behöver analysera hur de har bidragit till utvecklingen i regionen avseende fisket. Andra menar att det fortsatt finns utvecklingspotential avseende att arbeta för att exempelvis höja statusen på fisket, och även få input från lokalbefolkningen om hur fisket ska bevaras och utvecklas. Något som också efterfrågas är mer information från berörda myndigheter till kommissionen rörande fiskefrågor.

4.3. *Organisation*

Kommissionens arbete styrs, som nämnts ovan, av *Gränsälvsöverenskommelsen*, *administrativ stadga*, *arbetsordning* och *strategi* samt *verksamhetsplan* för det aktuella året.

I kommissionens strategi beskrivs Gränsälvskommisionen representera sitt område och gränsvattendrag som en mellanstatlig regional aktör, som är verksam inom sitt mandat som ett rådgivande samarbetsorgan. Gränsälvskommisionen ses vidare som en gemensam regional resurs för de två parterna.

Arbetsordningen för finsk-svenska Gränsälvskommisionen, antagen 2019-01-24, kompletterar *gränsälvsoverenskommelsen* och den *administrativa stadgan*. I arbetsordningen framkommer exempelvis kommissionens organisatoriska fördelning. Gränsälvskommisionen har sex ledamöter, tre från vardera parten, det vill säga Sverige och Finland. Ledamöterna har personliga ersättare. Vardera parten får utse högst tre ordinarie sakkunniga att biträda kommissionen. Kommissionens finska medlemmar tillsätts av Statsrådet och de svenska medlemmarna av Regeringskansliet. Av verksamhetsuppföljningen för 2018 framgår att Kommissionen, Jord- och skogsbruksministeriet samt Miljö- och energidepartementet preliminärt kommer överens om utnämningförslag av eventuella ordinarie sakkunniga. Utnämningbesluten tas baserat antingen Jord- och Skogsbruksministeriets eller Miljödepartementets framställan.

Ordförandeskapet ska växla mellan parterna vid byte av kalenderår. Om ordföranden får förhinder övergår ordförandeskapet till ordföranden utsedd av den andra parten, dvs vice ordföranden.

I den *administrativa stadgan* finns reglerat hur kommissionens organisation och arbetssätt ska se ut. Exempelvis framgår av § 4 att ordförande ska leda kommissionens arbete. Kommissionen har representation från båda länderna för att säkerställa ett samarbete i avrinningsområdets vatten- och fiskefrågor och ett rättvist nyttjande av gränsälvar. Andra regleringar är att kommissionen är beslutsför när samtliga sex ledamöter är närvarande och att om ledamöter inte kan delta tar den personliga ersättaren dennes plats. Det beskrivs även att kommissionens ledamöter och sakkunniga efter kallelse från ordförande ska delta i kommissionens möten och vid behov bistå i beredningen av ärenden. Av arbetsordningen framgår att kommissionen ska ha två utnämnda ordinarie sakkunniga.

Gränsälvskommisionens *kommunikationsplan* följer en årsplan som beslutas på februarimötet årligen. I kommunikationsplanen beskrivs kommissionens målgrupper. Huvudintressenterna som framgår är avtalspartner som representeras av Jord- och skogsbruksministeriet i Finland och Miljö- och energidepartementet i Sverige. Andra intressenter är exempelvis avtalspartner, domstolar eller myndigheter, kommuner, ideella organisationer, företag eller enskilda.

Vidare framgår i *kommunikationsplanen*, i komplement till den administrativa stadgan, uppgifter om personalens kommunikationsansvar. Kommissionen ansvarar enligt kommunikationsplanen för hur man bäst når intressenterna, där kommissionen också ska samla information och informera på olika sätt. Bland annat sker information via möten, hemsidorna, seminarier, pressmeddelanden, yttranden, sociala medier, massmedia men även via direkta kontakter.

Av kommunikationsplanen framgår också att verksamhetsberättelse årligen ska skrivas innan den 1 februari (enligt den administrativa stadgan § 7). Ordförande och kanslipersonal är de personer som media först tar kontakt med i ärenden som har med kommissionens mandat att göra. Vidare framgår att ordförande, sekreterare och biträdande sekreterare på kansliet är de som ska föra talan om kommissionens verksamhet och de frågor som kan komma från media.

Den nya överenskommelsen från år 2010 innebar att Gränsälvscommissionen, som nämnts ovan, fick ett förändrat mandat för frågor som rör fisket. I korthet har det inneburit att kommissionen innan 2010 varit den beslutande myndigheten i fiskefrågor i gränsälvsområdet. Sedan 2010 ligger besluten istället på de båda parterna vilket innebär att besluten fattas på nationell nivå av myndigheter inom Finland respektive Sverige.

I enkäten som genomförts hade respondenterna möjlighet att lämna fritextsvar avseende vilka för- och nackdelar de ser med Gränsälvscommissionens nuvarande organisation. Bland kommentarerna som lämnades lyfts bland annat att kommissionens nuvarande organisation generellt sett är välfungerande, men antalet ledamöter skulle kunna öka för att säkerställa att enskilda ledamöters särintressen inte slår igenom för kraftigt samt för att öka kommissionens effektivitet. I sammanhanget lyfts även vikten av objektivitet hos kommissionen fram.

Vidare anges det vara betydelsefullt att gedigen kunskap om naturen och dess förutsättningar bör ligga till grund för kommissionens verksamhet och att det bör säkerställas att den kompetensen finns eller inhämtas.

4.3.1. Kommissionens interna organisation

Av utvärderingen framkommer att kommissionen försöker arbeta i enlighet med vad som framgår av överenskommelsen, det vill säga som ett mellanstatligt rådgivande organ som främjar samarbete mellan berörda parter. Generellt är de intervjuade positiva till kommissionens nuvarande organisation. Vidare upplevs det av flera intervjuade att kommissionens styrelsestruktur och arbetsordning har tydliggjorts. Ansvarsfördelningen upplevs av de flesta vara tydlig, både mellan sakkunniga och ledamöter men också mellan kansliet och ledamöter. Av intervjuer med såväl ledamöter som sakkunniga och kansliet framgår att de flesta upplever att de har en tydlig roll kopplat till kommissionen och dess verksamhet. Ett fåtal menar dock att rollen som sakkunnig ibland kan vara oklar. Det hade exempelvis kunnat förtydligas om hur mycket de sakkunniga även ska ge förslag och råd.

I några intervjuer framhålls att det som ledamot kan vara svårt att vara insatt i alla frågor, och att kommissionen skulle kunna få en bättre och bredare diskussion om även alla ersättare kallades till sammanträdena. Andra framhåller att även om organisationen generellt sett är välfungerande borde kommissionen internt diskutera tydligare vilken roll kommissionen har och vilken roll kommissionen bör ta framöver. Vissa efterfrågar också ett mer aktivt nyttjande av sakkunniga på kommissionens möten för att öka legitimiteten och trovärdigheten.

4.3.2. *Ledamöter och ordförande*

En uppfattning som finns hos flertalet intervjuade på den finska sidan är att det finns brister med att utnämna ledamöter politiskt. Det kan, enligt intervjuade medföra, att frågor tenderar att bli politiska och att frågor såsom exempelvis miljöfrågor eller vattenfrågor får stå tillbaka på grund av fokus på fisket. Ett utvecklingsförslag är att kommunerna gemensamt ska föreslå ledamöter i kommissionen. En annan synpunkt är att utnämmandet av ledamöter bör ske utifrån intresse i kommissionens frågor och inte vara påverkat av politiska aspekter. Ytterligare ett förslag är att kommissionen bör bestå av fler ledamöter än nuvarande antal. Detta för att förbättra representationen från kommunerna i hela området.

Strukturen där ordföranden växlar årsvis upplevs av flertalet intervjuade som positiv. Representation, med ledamöter från hela gränsälvsområdet, lyfts också upp som viktig. Att kommissionen sprider information lokalt till kommunerna och andra intressenter uppges vara en viktig del av kommissionens verksamhet. Därför är det av vikt att de som ingår i kommissionen verkar lokalt och har gott om lokala kontakter, dvs att kommissionens ledamöter ses som en viktig tillgång för kommissionens informationsspridning.

4.3.3. *Organisation och befogenheter*

En förändring som trädde i kraft i samband med den nya *Gränsälvsöverenskommelsen* från år 2010 var, som nämnts ovan, att myndighetsutövning avseende fiskefrågor flyttades från kommissionen till myndigheter inom respektive land. I intervjuer beskrivs att det både finns för- och nackdelar med denna förändring. En fördel som särskilt betonas av några av de intervjuade är att rättssäkerheten ökat i och med att besluten nu är överklagningsbara i respektive land vilket de inte var tidigare. Beslutsgången upplevs även som tydligare enligt några av de intervjuade. I sammanhanget lyfts också fram att kommissionen idag skulle kunna ta en större roll kring att kommunicera och informera kring hur olika rättsliga processer ser ut i respektive land.

I intervjuer framkommer ett mindre antal åsikter om att kommissionens roll upplevs som mer otydlig idag, i och med att kommissionen inte har hand om någon myndighetsutövning utan enbart fungerar som ett rådgivande och samordnande organ. Det upplevs även från några få intervjuade som negativt att besluten nu fattas längre från de som berörs av dem och att det lokala perspektivet kan missas. Gällande möjligheten att göra ändringar i överenskommelsen menar vissa att det varit upp till diskussion inom kommissionen men är en omfattande process där lagstiftning i så fall behöver ändras i de båda länderna.

Vidare framgår att flera uppfattar att det finns en del oklarheter bland såväl allmänheten som kommunala politiker och tjänstemän om kommissionens roll. Där menar vissa att kommissionen bättre behöver informera om kommissionens uppgift och mandat. Förslag på förändringar och utvecklingsområden som i övrigt lyfts fram är bland annat behovet av att synkronisera en del tekniska frågor. Till exempel menar vissa att det finns administrativa hinder, såsom olika datum för att fastställa årsredovisningar eller översvämningsplaner på myndighetsnivå, som behöver förbättras och synkroniseras mellan länderna.

Ett annat förslag är att Gränsälvskommisionen, för att tydligare skiljas från den gamla kommissionen, bör byta namn till "Gränsvattenkommissionen". Ytterligare utvecklingsområden enligt intervjuade är att kommissionens roll och organisation bör kunna förändras för att underlätta utvecklingen av lokalt samarbete över gränsen. Detta i syfte att ta tillvara på områdets intressen utan för stor inverkan från region och stat.

Gällande att lämna förbättringsförslag eller ta initiativ till utveckling av kommissionen framgår av flera intervjuade ledamöter att det inte upplevs ingå i deras uppdrag kopplat till kommissionen. Däremot framkommer att det generellt upplevs finnas forum för att ta upp förbättringsförslag och att det i samband med kommissionens möten ofta lyfts förslag om olika utvecklingsområden. Ett antal personer tycker att de fått gehör för sina initiativ, samt att processen för att behandla förslagen har fungerat väl.

4.4. Kansliets roll

I den *administrativa stadgan*, bilagd till *Gränsälvsöverenskommelsen*, framgår i 1 § att Gränsälvskommisionen ska ha sitt säte och sitt kansli på den ort i gränsbygden som parterna bestämmer. Kommissionen ska ha postadress i båda länderna och kansliet ska förvara kommissionens arkiv och diarium. Vidare framgår av den administrativa stadgan att kansliet ska vara öppet för allmänheten, och av arbetsordningen framgår att kommissionen har sitt kansli i Haparanda.

Vidare framgår av den *administrativa stadgan* att kommissionen ska ha en sekreterare och att den personen bland annat ska behärska både finska och svenska. Av 5 § i stadgan ska sekreterare i enlighet med ordförandens instruktioner bistå i beredningen av ärenden, föra kommissionens protokoll och ansvara för kommissionens diarium, kallelser och andra utskick samt ansvara för förvaltningen av kommissionens penningmedel.

I *verksamhetsplanen för 2019* beskrivs att sekretariatet ansvarar för aktuella ärenden, ekonomi och informationsspridning samt förbereder möten och beslutsärenden. I *kommissionens arbetsordning* beskrivs kansliets arbete ledas av kommissionens sekreterare. En biträdande sekreterare finns också. Kommissionens sekreterare har, enligt verksamhetsplanen, helhetsansvar för kommissionens verksamhet, planering och förberedning av kommissionens ärenden. Biträdande sekreterare ansvarar för administrativa uppgifter som diarieföring och ekonomi.

Kommissionens sekreterare ansvarar enligt arbetsordningen för personal- och arbetsmiljöfrågor, inklusive personalansvar. Utöver det övergripande ansvaret för kansliet ansvarar sekreteraren för att kansliets verksamhet drivs i enlighet med kommissionens uppdrag bland annat. Biträdande sekreterare ansvarar för bland annat samla information och omvärldsbevakning inom kansliets verksamhetsområden.

I *kommunikationsplanen* för kommissionen finns kansliets roll inom området beskrivet. Bland annat framgår att ledamöter och ordförande får den största delen av informationen via e-post från kansliet.

Kansliet skickar inbjudan till möten och andra möteshandlingar, yttrandeskisser och yttranden, viktiga nyheter om verksamhetsområden m.m. via e-post. Det framgår också av kommunikationsplanen och i intervjuer att kansliet använder twitter för att berätta om sina ärenden och om frågor relevanta för kommissionen. Kansliet har också kontakt med massmedia i närområdet och håller kontakt med media genom exempelvis sändlistor, för bland annat yttranden och pressmeddelanden.

I den enkätundersökning som genomförts framkommer att närmare 85 % av respondenterna varit i kontakt med kansliet och att det ofta gällt frågor avseende kommissionens uttalanden och arrangemang, tillstånd, fiskefrågor samt frågor som berör vattenråd och vattenförvaltning samt andra miljöfrågor.

4.4.1. Kallelser och möten

Av utvärderingen framgår att flertalet intervjuade, både ledamöter och intressenter, anser att samverkan med kansliet fungerar bra och kansliet upplevs som öppet och tillgängligt. En intressent lyfter dock fram att kansliet, och även kommissionen som sådan, kan upplevas som partisk för den finska sidan då det till exempel upplevs översättas mer till finska samt tas mer hänsyn till förslag från Finland under kommissionens möten. Vi har dock inte funnit stöd för denna uppfattning bland övriga intervjuade eller i enkätsvaren.

Utskick av kallelser och handlingar inför möten fungerar enligt flertalet intervjuade ledamöter väl. Samtidigt lyfts också synpunkter avseende att handlingar till kommissionens möten ibland kommer tätt inpå möten, vilket medför svårigheter för ledamöter att hinna ta del av dem. Vidare framhålls av enstaka personer att underlagen ibland håller för låg nivå, vilket påverkar mötena och deras kvalitet.

Gällande möjligheten att delta vid kommissionens möten upplevs det av flertalet intervjuade ledamöter fungera bra, och det lyfts som positivt att det går att delta på distans. Dock framkommer att det finns behov av att säkerställa att tekniken fungerar vad gäller deltagande på distans.

4.4.2. Tvåspråkighet

I utvärderingen framkommer att tvåspråkigheten generellt sett fungerar bra och inte ses som ett hinder eller en utmaning annat än att mötena upplevs ta längre tid i och med den översättning som görs vid dessa. De intervjuade upplever att det fungerar bra med översättning av handlingar till såväl svenska som finska och det lyfts även fram som positivt att översättning görs till tettsspråken nordsamiska och meänkieli. Vidare upplevs det generellt hos de intervjuade finnas ett bra stöd från kansliet vad gäller översättningar. Ett förslag som framkommer i en intervju är att det eventuellt vore bra med någon som har svenska som modersmål på kansliet.

Flera sakkunniga menar att de kan hantera språkliga utmaningar genom att använda engelska i kontakt med andra sakkunniga.

4.4.3. Informationsspridning

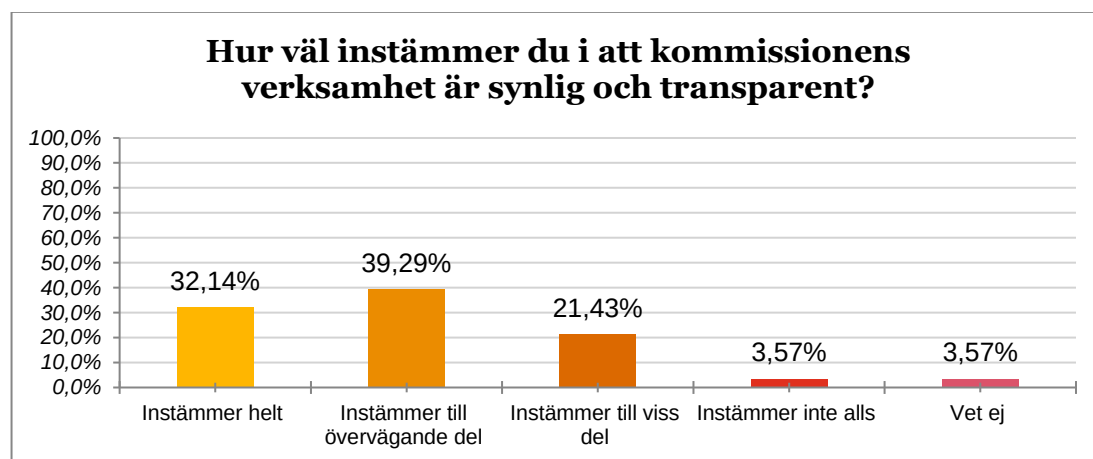
I de allra flesta intervjuerna framkommer uppfattningen att kansliets informations-spridning fungerar bra och att uppdatering av aktuell information på hemsidan sker. Vidare beskrivs, som nämnts ovan, att kommissionen är noga med översättning av exempelvis presentationer och andra dokument för att alla ska kunna ta del av informationen oavsett modersmål.

Det uppges således vara lätt att få information från kansliet och informationen är vidare transparent och tillgänglig. Samtidigt påpekar några av de intervjuade att kommissionen i större utsträckning bör använda nättjänster och sociala medier för att få mer interaktiv kommunikation med intressenter samt nå ut till ännu fler grupper i samhället.

Även om informationsspridningen och kommunikationen inom kommissionen upplevs fungera väl framgår av flera intervjuer att kommunikationen till medborgare och kommuner kan bli tydligare; det är viktigt att även lokalt synliggöra arbetet som kommissionen gör.

I enkäten ställdes frågan hur väl de svarande instämmer i att kommissionens verksamhet är synlig och transparent. Ca 71 % instämmer helt eller till övervägande del i att verksamheten är synlig och transparent medan omkring 21 % instämmer till viss del och 3,5 % inte instämmer. Ytterligare ca 3,5 % svarar att de inte vet. I de fritextsvar som lämnas lyfts synpunkter kring att det kommuniceras ut lite om kommissionens arbete och roll samt att det finns behov av att både synliggöra verksamheten ytterligare liksom att öka möjligheten till insyn i kommissionens arbete.

Figur 13.



4.4.4. Resurser

Gällande kansliets resurser framgår av intervjuer att det hade kunnat finnas mer resurser för kansliet, som enligt flertalet levererar en stor mängd arbete utifrån små personella resurser. Att kansliet enbart består av två personer ses av flera av de intervjuade som sårbart, även om dessa är måna om att lyfta fram det goda arbete kansliet idag gör. Det lyfts även fram att kansliet i perioder upplevs som underbemannat, till exempel då många yttranden ska skriva under kort tid.

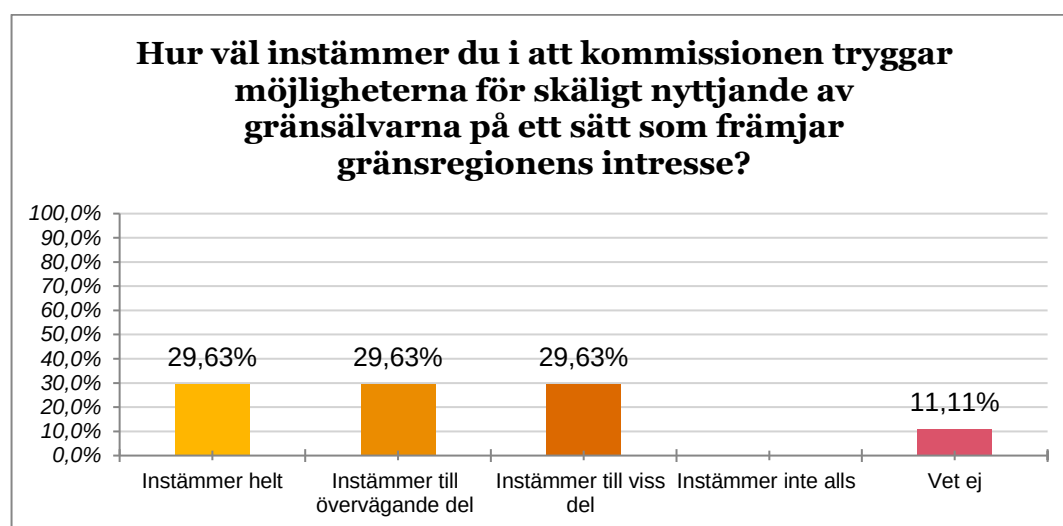
Några menar att kommissionen fullt ut bör använda de medel som kansliet har för att se över behovet av ytterligare anställningar, då det idag blir medel över samtidigt som kansliet har ett omfattande uppdrag. En person menar att medlen räcker för att anställa fler men lyfter fram att kommissionen har valt att inte göra det utan i stället vid behov använda sig av inköpta konsulttjänster.

4.5. Gränsälvskommisionens betydelse

I kommissionens strategi framgår att Gränsälvskommisionen ska samarbeta aktivt med områdets aktörer och att kommissionen ska upplevas som en värdefull resurs i sitt verksamhetsområde.

I enkäten ställdes frågan hur väl respondenterna instämmer i att kommissionen tryggar möjligheterna för skäligt nyttjande av gränsälvarna på ett sätt som främjar gränsregionen intresse. Som framgår av Figur 14 svara de ca 59 % att de instämmer helt eller till övervägande del medan ca 30 % angav att de instämmer till viss del. Ca 11 % svarar att de inte vet.

Figur 14.



De flesta intervjuade, såväl från kommissionen som från dess intressenter och samarbetsparter, menar att Gränsälvskommisionen fyller ett viktigt syfte i regionen. Bland annat framhålls att överenskommelsen signalerar att staterna menar allvar i sina åtaganden i området. Det lyfts fram som viktigt att det finns företrädare från området som sitter i kommissionen, för att säkerställa att hänsyn tas till områdets lokala förutsättningar. Det uppges även vara av vikt att de som sitter som ledamöter i kommissionen också fungerar som företrädare för kommissionens intressenter. Flera menar också att det är viktigt att parter såsom länsstyrelsen och NTM-centralen, som har beslutsmandat regionalt i området finns med i kommissionen. Detta det det uppges ge legitimitet i organisationen.

Även om kommissionen sedan överenskommelsen från år 2010 trädde i kraft inte har något beslutsmandat avseende myndighetsutövning så är den en lokal part som har kännedom om vad som händer på båda sidor älven och som kan stötta myndigheter i de båda länderna.

Det finns de som anser att det framförallt är just myndigheterna på båda sidor om älven som har stor nytta av Gränsälvskommissionen och att det ur älvdalens perspektiv kanske inte skulle märkas så mycket om kommissionen inte fanns. Samtidigt nämns att Gränsälvskommissionen har en viktig funktion i att lokala perspektiv lyfts fram och når beslutsfattare på regional och nationell nivå i länderna.

Några av de intervjuade menar att kommissionen ska främja att utmana tankesättet om gränser och verka för att området ses som "gränslöst". Vidare menar flera att den gemensamma kulturen i området är svår för utomstående att förstå och att kommissionen där har en viktig roll för att skapa förståelse och lyfta fram kulturen i olika sammanhang. En övervägande del av de intervjuade menar att det är viktigt med lokala kopplingar i området, och att det har varit en process för att få till det system som finns idag. Tidigare fanns, enligt några av de intervjuade, en viss protektionism från båda sidor av älven, men genom att kommissionen idag har ett öppnare klimat kan man se utöver det egna intresset för att nå gemensamma lösningar och resultat. Det lyfts även fram att det är av vikt att kommissionen står upp för området och baserar sin verksamhet på vetenskap och forskning.