

Drikkevannsforvaltningen – Hvor står vi og hvor går vi?

Av Morten Nicholls

Morten Nicholls er seniorrådgiver
i Mattilsynet, hovedkontoret.

Innlegg på Vannforeningen seminar 26. mars 2008

Introduksjon

Fra 2004 ble Mattilsynet etablert som direktorat og utøvende tilsynsmyndighet. Samtidig ble myndighet knyttet til godkjenning og tilsyn etter drikkevannsforskriften overført fra kommunene til staten v/Mattilsynet. Siden Stortinget ønsket et sterkt statlig tilsyn med vannverkene sørget de også for at det ble etablert et nytt inntektsregime. Dette skulle sikre at oppgaven ble ivaretatt. Flere stiller spørsmål ved om forutsetningene har blitt oppfylt. Mattilsynet prøver imidlertid å fordele ressursene på en hensiktsmessig måte ut fra det mangfold av forventninger som departementene har til hele etaten.

Fra kommunal selvstyre til statlig pådriver

Før etableringen av Mattilsynet (1.1.2004) ble det gjennomført en grundig vurdering av drikkevannsforvaltningen. Denne vurderingen konkluderte med at arbeidet knyttet til både tilsyn og godkjenning av vannverk var preget av for lite

innsats fra kommunenes side og at de hadde for lite fokus på å få vannverkene godkjent i tråd med kravene i drikkevannsforskriften.

Det ble derfor anbefalt at myndighet etter drikkevannsforskriften burde overføres fra kommunene til staten og at det fremtidige Mattilsynet ville være en naturlig etat. Videre ble det nedfelt hva den ressursmessige innsatsen burde være i Mattilsynet på dette forvaltningsområdet. Det ville medført et tilleggsbehov på ca. 30 årsverk i forhold til det som de tidligere næringsmiddeltilsynene hadde benyttet. Dette skulle, ifølge forarbeidene knyttet til etablering av Mattilsynet, komme som et tillegg til de årsverkene og midlene som de fusjonerende etatene hadde før 1.1.2004. Stortinget sluttet seg til dette forslaget, med den følge at drikkevannsforskriften ble endret mht myndighet, samt at det ble laget en ny paragraf om finansiering av tilsynet. Gebyrstørrelsen ble fastsatt i tråd med anbefalingene som lå til grunn for den

forvaltningsmessige endringen, dvs med økt innsats i forhold til det som kommunene hadde benyttet. Siden både tilsyns- og godkjenningsarbeidet skulle gebyrfinansieres skulle dette i utgangspunktet ikke belaste Mattilsynets øvrige budsjett. Tilsynsgebyret ble derfor dimensjonert for full finansiering av Mattilsynets tilsynsarbeid innen drikkevannsområdet. Merkostnaden som vannverkene på denne måten fikk skulle intensjonsmessig dekkes inn ved at vannverkene krevde dette inn fra abonnentene. På landbasis ville dette i gjennomsnitt utgjøre en årlig utgift på ca 10 kr pr. person tilnyttet vannverket, dvs en beskjeden økning.

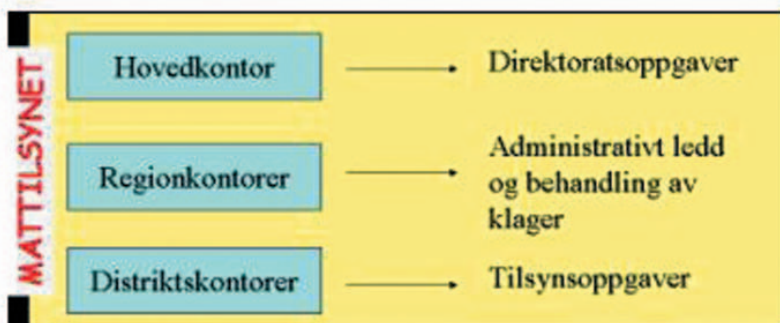
Først tok vi "bølgen" – men så ...

De aller fleste ansatte (ca 1300 stk) så frem til at man gjennom sammen slåing av Statens Næringsmiddeltilsyn, Statens Dyrehelsetilsyn, Statens Landbrukstilsyn, deler av Fiskeridirektoratets kontrollverk samt alle de kommunale næringsmiddeltilsynene, skulle få et nytt

Mattilsyn som var mer handlingsdyktig enn det de fusjonerende etatene var hver for seg. Organisasjonsmodellen for den nye etaten ble tredelt, jf figur 1.

Samtidig ble det allerede i Mattilsynets første driftsår (2004) forventet en betydelig effektiviseringsgevinst siden flere offentlige etater ble sammenslått. Effektiviseringskravet ble satt til å utgjøre 10 % av det opprinnelige budsjettet. Videre er det slik at Mattilsynet har fått og gradvis får nye oppgaver, og ikke minst forventninger, bl.a. fra det internasjonale fellesskapet. I senere tid har det vært stor aktivitet bl.a. for å implementere "Hygienepakken", "Kontrollforordningen" og "Biproduktforordningen". Dette er direktiver eller forordninger som bl.a. stiller krav til Mattilsynets egen innsats. I tillegg har vi den tidligere omtalte endringen i drikkevannsforvaltningen. Det er vanskelig å se at alt dette er forenlig med ønsket om mindre ressursforbruk i Mattilsynet. I så fall er det noe man må slutte å gjøre. Den økonomiske situasjonen er slik at

Figur 1. Mattilsynet er en tredelt etat med 1 hovedkontor, 8 regioner og ca 60 distriktkontorer.



Mattilsynet ikke har midler til å gjennomføre alle de oppgavene som forventes, og som ble utført av tidligere etater. Det er for eksempel et lavt reise-, kurs- og kompetansebudsjett og det må skjæres ned på flere viktige kartleggings- og overvåkingsprogrammer. Utredningsmidler innen drikkevannsområdet foreligger ikke. Videre må det totale antall ansatte i Mattilsynet reduseres.

- Virkemiddelbruk
- Saksbehandlingsrutiner
- Veiledninger
- Kurs
- Brevmaler og andre maler
- Sjekklistor
- Regionale og nasjonale kontaktgrupper
- Tildelingsbrev til ytre etat
- Nytt saksbehandlingssystem (MATS)
- Med mer ...

Intern kompetanseoppbygging og harmonisering

Mattilsynet startet friskt med å legge til rette for at alle aktuelle saksbehandlere skulle få en felles plattform for sitt arbeid innen drikkevannsområdet. Det ble holdt kurs for å styrke kompetansen på viktige tema som hygieniske barrierer, vannbehandling og overvåking/kontroll. Videre ble det i samarbeid med bransjen laget en veiledning i beredskapsplanlegging. Veiledningen er ment for vannverkene og for å harmonisere Mattilsynets egen holdning til hvordan slike planer bør være bygget opp.

Årsaken til denne interne aktiviteten var at flere ansatte følte seg utilstrekkelig kompetente til å gjennomføre tilsyn og godkjenninger slik Mattilsynet nå var tillagt. Det var derfor ikke så uventet at den konkrete tilsynsaktiviteten ville være lavere enn forutsatt i det første året, men at denne så skulle ta seg opp.

Av andre interne tiltak for å styrke etaten generelt, men også innen drikkevann kan nevnes:

Den interne kursvirksomheten og den utadrettede informasjonsaktiviteten ble godt mottatt av både ansatte og andre. Alle var innstilt på at dette måtte til for at man i ettertid kunne gjøre en god jobb. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) hadde samtidig klare forventninger til at Mattilsynet skulle kunne dokumentere økt ressursbruk innen saksområdet drikkevann. Tidsregistrering ble derfor gradvis innført. Arbeid innen drikkevann registreres som egen aktivitet.

Tilsynet ”begynner å røre på seg”

Det er ikke riktig å oppfatte dette som om tilsynet skulle ha vært i dvale. Tvert i mot har Mattilsynet vært svært aktiv med å legge grunnlag for å bli en god utøvende tilsynsetat.

I 2005 gjennomførte to regioner i Østlandsområdet regionale kampanjer for å få større fokus på drikkevannet. 33 vannverk som i sum forsyner ca. 1.4 mill personer, ble inspirert i den kampanjen. Dette avdekket bl.a. at:

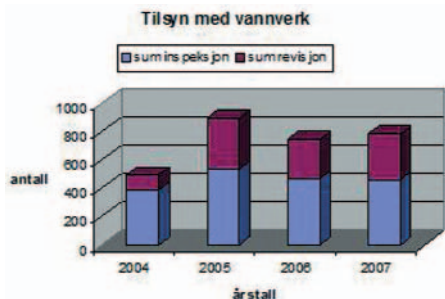
- 73 % av anleggene hadde fullverdig hygienisk sikring med to

hygieniske barrierer.

- En del av vannverkene var lite bevisst på hva som er kritiske punkter i daglig drift.
- 20 av 33 reviderte vannverk hadde et godt fungerende IK-system.

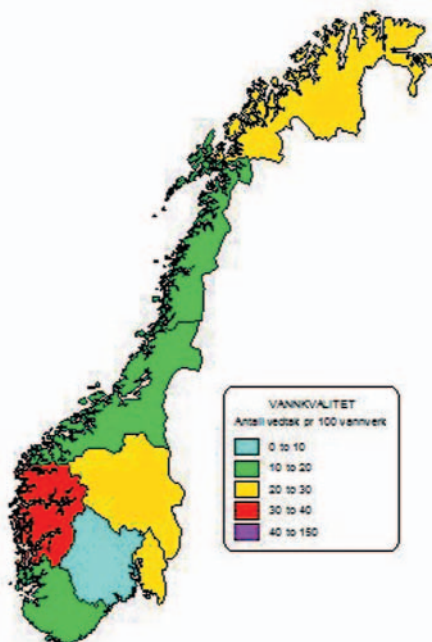
I 2006 ble det for første gang gjennomført en nasjonal drikkevannskampanje for å tydeliggjøre at vi nå tok ansvar for den oppgaven vi var tildelt. Kampanjeledelsen ble lagt til en region for å ansvarliggjøre ytre etat og for å avlaste hovedkontoret. Videre skulle samtlige distriktskontorer gjennomføre tilsynsbesøk. Kampanjen var tidsbegrenset. Det resulterte i at over 350 vannverk ble inspisert i løpet av noen måneder. Tilsynet, som ble gjennomført som systemrevisjoner, var basert på felles maler/sjekklister slik at det skulle være mulig å sammenstille resultatene både regionvis og for hele landet. Denne muligheten for nasjonal ”styring” av det operative arbeidet er svært viktig med tanke på både enhetlig forvaltning og utnyttelse av ressurser og resultater.

Figur 2. Antall vannverk som har blitt inspisert av Mattilsynet ble intensivert etter 2004.



Resultatene fra denne kampanjen var ikke nødvendigvis uventet. Den bekreftet det flere har hatt inntrykk av, men som man nå fikk dokumentert. I alt var det 61 stk (17 %) av de reviderte vannforsyningene som ikke oppfylte kravene til kvalitet, jf drikkevannsforskriftens §12 og vedlegget til forskriften. Rapportene viser at årsakene til avvikene kan skyldes mangler både ved mikro-biologiske og kjemisk/fysikalske forhold i drikkevannet.

Figur 3. Antall vedtak som ble fattet i 2006 pga avvik i vannkvaliteten varierte litt mellom de enkelte regionene.



Kampanjen i 2006 dokumenterte også at det er mange vannverk som ikke har gjennomført tilstrekkelige ROS-analyser eller som har en skriftlig beredskapsplan. Beredskapsøvelser synes å være svært lite prioritert. Det er mulig at mange vannverk føler seg ”godt skodd”, men jeg vil tro at både Bergen og Oslo kan ha noe å lære bort i så henseende.

I 2007 gjennomførte region Buskerud, Vestfold og Telemark, en egen kampanje overfor 76 små vannforsyningsystem. Av disse forsynte 18 stk færre enn 100 personer, og 34 stk mellom 100 og 500 personer. Inspeksjonene avdekket at en av de hyppigste feilene hos vannverkene var mangler ved prøvetakingsplanene og oppfølgingen av dem.

På spørsmålet om vannverket har etablert tilfredsstillende prøve-/analyseplan, viste den kampanjen at:

- 38 vannverk hadde tilfredsstillende prøvetakingsplan og hadde rutiner for å følge planen.
- 20 vannverk hadde oppfylt kravet delvis, mens

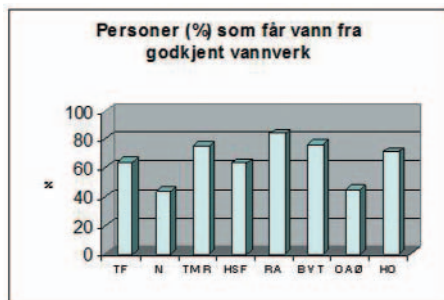
16 vannverk ikke hadde oppfylt kravet til tilfredsstillende prøve-/analyseplan. Disse vannverkene manglet helt skriftlig prøvetakingsplan, hadde mangelfull plan i forhold til minstekravet i drikkevannsforskriften, eller fulgte ikke sin oppsatte plan i praksis.

Tilsvarende gjennomførte Mattilsynet i region Rogaland og Agder inspeksjon av 59 små vannverk i 2007. Hovedproblemstillingen var etter deres syn primært knyttet til hygieniske barrierer og mikroorga-

nismer. Videre dokumenterte de at godkjente vannforsyningsystem har bedre standard enn de ikke-godkjente, samt at små private vannverk var dårligere stilt enn små kommunale.

På landsbasis er det mange vannverk som fortsatt ikke er godkjent. Dette innebærer at befolkning og næringsliv kan få levert vann av utilfredsstillende kvalitet, at vannbehandlingen ikke er tilstrekkelig for å hindre sykdom eller at vannverket for eksempel ikke har tilstrekkelig internkontroll eller beredskapsplan.

Figur 4. Selv om antall godkjente vannverk er lavt, så får likevel langt flere personer vann av god kvalitet. Dette skyldes et godt råvann og gjennomført vannbehandling.



For bedrifter som er avhengig av eksport til EU kan manglende overholdelse av drikkevannsregelverket føre til problemer med å få varene omsatt, eller i beste fall at ESA (kontrollorganet i EFTA) ”bare” retter en ny pekefinger mot norske myndigheter. Det er en viktig samfunnsoppgave som Mattilsynet her har fått tildelt, og som de må forvalte på en god måte.

Økende forventninger

Giardia-utbruddet i Bergen høsten 2004, resultatene fra gjennomført tilsyn i 2005 og 2006, samt et aktivt pressekorps, har ført til at Mattilsynet ofte har vært i nyhetsbildet både i TV, radio og avisene. I tillegg har flere TV-program, som f.eks Brennpunkt, tatt for seg ”drikkevannet vårt”. Resultatet ble at politisk ledelse i HOD presiserte sine forventninger til Mattilsynet, og ba om å få en plan for hva Mattilsynet vil gjøre. Senere på året (høsten 2007) fikk vi i tillegg episoden med bakterier/parasitter i drikkevannet i Oslo.

Figur 5. Forventningene summeres opp til at HOD forventer en handlingsplan fra Mattilsynet.

- Flere nyhetsinnslag i aviser, radio og TV.
- Resultater fra utførte kampanjer.
- Avvik fra intensjonene med ”Matreforren”.
- Forventninger fra andre departementer.



Handlingsplan for tilsyn med vannforsyningene

Forventningene fra EU og andre sektormyndigheter om å få tilgang til informasjon om drikkevannsektoren tydeliggjøres også. Her svarer Mattilsynet ofte med å vise til sitt nyutviklede, men i skrivende stund noe uferdige IT-system, MATS. Dette systemet forventes for eksempel å levere data om drikkevann i tråd med kravene i direktiv 98/83 og direktiv 60/2000.

Handlingsplanen

Mattilsynet hadde en omfattende intern prosess knyttet til det å lage en

handlingsplan slik HOD skriftlig hadde bedt om. Det ene utkastet etter det andre ble diskutert og justert, bl.a. etter å ha vært diskutert med regionene. Dersom man skulle legge inn mer ressurser på drikkevannsområdet så vil det føre til at andre oppgaver må prioriteres ned, og det var øyensynlig ikke en lett øvelse å komme gjennom. Prioriteringer er dessuten ofte knyttet til hva enkeltpersoner mener. At Mattilsynets hovedkontor på den tiden også gjennomgikk en organisatorisk endring, med nye personer i nye roller, gjorde ikke prosessen enklere.

Fra 1. september 2007 ble den nye organiseringen av hovedkontoret tatt i bruk. Tidligere utkast til handlingsplan ble da på nytt vurdert og justert. Forslag til handlingsplan ble oversendt HOD i september 2007.

Handlingsplanen er et konkret, kortfattet dokument som har fokus på Mattilsynets utøvende tilsyn. Planen har to målbeskrivelser. Disse er:

Effekt mål:

Norsk drikkevann skal være trygt. Vannforsyningssystemer skal oppfylle drikkevannforskriftens krav til vannkvalitet og ha styring og kontroll med at forurensningsfare ikke oppstår.

Handlingsmål:

- a) Innen utløpet av 2008 skal alle vannforsyningssystemer omfattende av meldeplikten i drikkevannforskriften være registrert hos Mattilsynet.
- b) Alle godkjenningspliktige vannverk skal innen samme tid (perioden 1.1.2004 til 31.12.2008)

ha hatt minimum ett tilsynsbesøk og eventuelle mangler i forhold til krav skal være kjent.

- c) Feil eller mangler av betydning for å levere helsemessig trygt drikkevann skal ha vært gjenstand for pålegg om utbedring med relevant og opptrappende virkemiddelbruk.

Punkt a) i handlingsplanen peker bl.a. henn på at Mattilsynets nye IT-system MATS skal tas i bruk fullt ut slik at man får ”komplett” oversikt over hvor det er vannuttak av betydning. Vannuttakene skal dessuten beskrives mhp type, kilde, vannmengder, stedfesting, eierforhold etc.. Tidligere kan det ha vært en tendens til å begrense registreringen bare til de godkjenningspliktige vannforsyningssystemene. Punktet har også sammenheng med at kravet til separat godkjenning av vannforsyningen til næringsmiddelvirksomheter med egen vannforsyning ble endret til meldepliktig i juli 2007. Siden godkjenningskravet ble borte var det viktig å opprettholde oversikten over de enkelte kildene.

Tilsynskampanjen 2008

For å organisere gjennomføringen av punkt b) i handlingsplanen, skal det gjennomføres en nasjonal tilsynskampanje overfor gjenværende godkjenningspliktige vannforsyningssystem i 2008. Antall slike antas å være ca. 800 stk. Prosjektledelsen er som i tidligere kampanjer lagt til en region, som denne gang er region Buskerud, Vestfold og Telemark. Kampanjen starter i mai og avsluttes i desember. Rapport fra kampanjen skal foreligge innen 31. mars 2009.

Kampanjen skal bl.a. ha fokus på vannkvalitet, prøvetakingsplaner og beredskap. Det er laget egne sjekklister for å sikre at tilsynet gjennomføres på en felles måte. Videre er det første gang det nye IT-systemet MATS tas i bruk gjennom en slik felles innfallsvinkel. Det vil bidra til å tydeliggjøre gode eller mindre gode sider ved MATS, og på den måten kunne gjøre systemet bedre.

I tillegg skal kampanjen gjennomføre tilsyn med et utvalg av ikke godkjenningspliktige vannforsyningssystem. Av praktiske grunner har vi valgt å begrense dette til meldepliktige sjømatvirksomheter og produksjonsvirksomheter på animalie- og vegetabilieområdet. Antall slike virksomheter i kampanjen vil trolig utgjøre mellom 50 og 100 stk.

Punkt c) i handlingsplanen tydeliggjør at vesentlige mangler skal avstedkomme en reaksjon, og at distriktskontorene må følge opp tidligere pålegg. Gjentatte pålegg om samme forhold er ikke ønskelig. Det skal i større grad enn tidligere brukes opptrappende virkemidler og tvangsgebyr for å sikre at tiltakene blir gjennomført.

Videre er kampanjeledelsen bedt om å utarbeide oversikt over enkelte observasjoner eller problemstillinger som avdekkes ved revisjon/inspeksjon av vannverkene, samt angi forslag til virkemidler som kan være aktuelle i slike tilfeller. Hovedkontoret vil deretter vurdere om dette kan bidra til å harmonisere virkemiddelbruken på saksområdet.

Innsats på sikt

Handlingsplanen som er laget er i utgangspunktet begrenset til 2008. Overfor HOD er det imidlertid også nevnt at Mattilsynet vil utarbeide en mer samlet vurdering basert på erfaringene fra kampanjen i 2008 og tidligere, og en "områdeanalyse" som ble gjennomført i 2007. Denne områdeanalysen var en innledende intern gjennomgang av status og utfordringer på saksområdet drikkevann. Områdeanalysen, som er gitt rapporttittelen "Drikkevannet vårt", oppsummerer bl.a. at:

Etter overgangen fra kommunalt til statlig tilsyn med vannverk f.o.m. 2004 gir flere av Mattilsynets inspektører uttrykk for at det har det funnet sted en utvikling i tilsynet i retning av:

- *Heving av Mattilsynets kompetanse om drikkevann, særlig i de distrikter hvor det kommunale tilsynet var svakt på dette området.*
- *Utvikling av en del felles maler og opplegg for tilsyn.*
- *Strengere håndhevelse av regelverket.*
- *Flere inspektører har også gitt uttrykk for at Mattilsynet i denne nevnte perioden har evnet å bevege seg fra et tilsyn med hovedvekt på generelle intern-kontrollprinsipper*

til et tilsyn med mer fokus på det faglige innholdet i bestemmelsene. De fleste distriktskontorene er nå faglig bedre rustet til å drive et godt tilsyn med vannforsyning enn før opprettelsen av Mattilsynet.

Videre peker områdeanalysen på en del utfordringer som vannverkene og Mattilsynet bør ha ytterligere fokus på. Disse og øvrige erfaringer, sammen med den budsjettmessige utviklingen, er ment å danne grunnlag for en mer samlet vurdering av området drikkevann i Mattilsynet. Foreløpige strategiske utfordringer synes å være knyttet til:

- Mer harmonisert forvaltningspraksis.
 - Mer informasjon må gjøres tilgjengelig for forbrukerne.
 - Samarbeid og samspill med bransjen, fagmiljøene og med andre myndigheter.
 - Arbeidsform for det operative tilsynet.
 - Ta i bruk nøkkeltall → intern benchmarking.
 - I v a r e t a rapporteringsforpliktelsene.