

DEBATTINNLEGG/KOMMENTARER

For sikkerhets skyld! Våre viktigste vannforsyningsutfordringer

Av Christen Ræstad

Christen Ræstad er sivilingeniør, selvstendig rådgiver og prosjektleder for Vannforsyningskonferansen i Stavanger 9.-11.juni 2009

Vannforsyning - Utfordringene nå!

Den normale vannforsyningen er i ferd med å bli fullt tilfredsstillende for de store og mellomstore vannverkene i Norge. Hovedutfordringen blir derfor å heve sikkerheten og beredskapen for å kunne møte de unormale situasjonene. Dessuten må både vannforsyningsmyndighetene og kommunene vurdere hvordan og hvor mye de skal involvere seg overfor vannforsyningen i spredt bosetting og i hytteområder der det er åpenbare svakheter og en drikkevannskvalitet som medfører sykdom.

Men den aller viktigste utfordringen er vår manglende evne til å

organisere vann- og avløpsoppgavene i store nok enheter som muliggjør ansettelse av de spesialistene som økte krav til vannforsynings-sikkerheten krever. Den statlige innsatsen i vannforsyningen savnes på sentrale områder som undervisning, forskning og ikke minst når det gjelder en samordnet og styrket statlig forvaltning av VA-sektoren.

Vannforsyningskonferansen arrangeres i år i Stavanger fra 9. til 11. juni. Konferanseprogrammet drøfter hovedutfordringene vi står overfor og gir en oppdatert presentasjon av nye kunnskaper, erfaringer og utfordringer.

Noen hovedtall fra vannverksregisteret

Vannforsyningen de siste årene har blitt vesentlig forbedret. Det samme gjelder statistikkene for vannforsyningen. Ved utgangen av 2007 hadde vi følgende situasjon for de godkjenningspliktige vannverkene som forsyner mer enn 50 personer eller 20 husstander:

976 kommunale vannverk forsynte 3,05 millioner mennesker. De 22 interkommunale engrosvannverkene som leverte vann til 1,00 millioner mennesker via eierkommunene, er da ikke medregnet. I tillegg kommer 549 private godkjenningspliktige vannverk som forsynte 0,21 millioner mennesker. Med en samlet befolkning på noe over 4,8 millioner mennesker kan man dermed anslå at omkring 500 000 mennesker har vannforsyning fra brønner, borehull, egne vanninntak i vassdrag eller små private vannverk som ikke er godkjenningspliktige. Privat vannforsyning forsyner dermed omkring 0,7 millioner mennesker.

De godkjenningspliktige vannverkene hadde samlet 49 200 kilometer vannledninger, men da er systemet med stikkledninger av kanskje samme lengde ikke medregnet.

6,1 % av de godkjenningspliktige vannverkene, dvs. omkring 90 vannverk, hadde E.coli-bakterier i mer enn 5 % av rentvannsprøvene.

Det er 100 godkjenningspliktige vannverk basert på overflatevann som fortsatt mangler desinfeksjon, men disse vannverkene forsyner samlet bare 18 800 mennesker. Det er likevel

en markant gledelig utvikling på dette området fordi tallene ved utgangen av 2002 var 235 overflatevannverk uten desinfeksjon for 62 700 mennesker.

Sikkerhet i vannforsyningen. Nye begreper, samme innhold, men forbedret systematikk

Norges første drikkevannsforskrift kom i 1951. Den gang var Sosialdepartementet/Helsedirektoratet godkjenningsmyndighet for de store vannverkene, med Statens institutt for folkehelse som saksbehandler.

Norge var tidlig uten med å ta i bruk begrepet ”2 uavhengige hygieniske sikkerhetsbarrierer” som en sentral premiss for godkjenningen av vannforsyningen. I mange år ble dette behandlet meget enkelt, ut fra de kunnskapene og sykdomserfaringene man den gang hadde:

- Den ene sikkerhetsbarrieren lå i en godt beskyttet vannkilde, men vannkilden ble godkjent som barriere selv om det i perioder kunne være betydelig innhold av termostabile koliforme bakterier.
- Den andre sikkerhetsbarrieren var som regel desinfeksjon med klor, enten klorgass eller natriumhypokloritt. Driftskontroll var ensidig knyttet til en kombinasjon av klorrestmåling og analyser som viste at rentvannet ikke inneholdt koliforme bakterier.

Basert på drikkevannsdirektivet i EU fikk Norge flere nye utgaver av drikkevannsforskriften fra 1995 og i

de etterfølgende årene. Godkjenning-myndigheten lå hos kommunen selv, fylkesmannen eller departementet, før man ryddet opp i inhabiliteten ved å statliggjøre hele godkjennings-ordningen med etableringen av det statlige Mattilsynet fra 2004.

Sikring av vannforsyningen kan grovt forenklet knyttes til 3 prosedyrer i regelverket:

1. Drikkevannsforskriftens eget krav til hygienisk betryggende vannkvalitet og til at vannforsyningen skal være sikret og godt dokumentert.
2. Mattilsynets godkjennings-ordning, der nettopp sikkerhetsnivået etterprøves basert på vannverkets egen dokumentasjon og søknad. Godkjenningsinstituttet tvinger vannverkene til en systematisk vurdering og dokumentasjon, hvilket i seg selv taler til fordel for å opprettholde en godkjenningsordning, selv om mange andre land ikke har noe tilsvarende.
3. Mattilsynets tilsyn og revisjon. Tilsynsfunksjonen gjør det mulig å bringe inn spesielle vurderinger og kampanjerettet innsats på spesielle problemstillinger. De siste årene har nettopp sikkerhet og beredskap vært i fokus, for hele vannfor syningssystemet, ikke minst den helsemessige sikkerheten i driften av hele vannforsyningssystemet inklusive ledningsnett.

Mattilsynets distriktskontorer utfører her et viktig arbeid med å ”holde vannverkene i øra” med Nasjonalt Folkehelseinstituttets dyktige stab som faglig støttespiller for Mattilsynet og vannverkene med helsefaglig kunnskap og skjønn.

Flere titalls milliarder kroner er investert de siste 20 årene, og vannforsyningen er betydelig forbedret både med hensyn til vannkvalitet, leveringsstabilitet og hygienisk sikkerhet.

Til tross for den økte innsatsen er også utfordringene blitt mer kompliserte. Samfunnet, med krevende tabloidoppslag i aviser og TV i spissen, setter den politiske dagsorden med nulltoleranse til avvik og feil i offentlige tjenester. En alvorlig vekker var giardiaepidemien i Bergen høsten 2004 der 1500 mennesker ble diagnostisert syke og de samfunnsmessige kostnadene ligger omkring 50 millioner kroner. Det må i alle fall ikke skje igjen. 500 000 mennesker i Oslo kokte vannet i 5 dager høsten 2007 basert på mistanke om parasitter i vannet. For sikkerhets skyld! Og for sikkerhets skyld er det nå et gullrush for leverandørene av UV-anlegg. Hals over hode investeres det i hundrevis av anlegg, der erfaring nok vil vise at vi kanskje skulle skaffet oss erfaringer og laget bedre løsninger, men det har vi visstnok ikke tid til.

En vesentlig utfordring for vannverkene har vært regler, rammevilkår og ikke minst begrepsbruk for sikkerhetsvurderingene: Beredskapsplaner, hovedplaner, ROS-analyser,

HACCP, kvalitetssikringsprosedyrer, internkontroll. Det nyeste begrepet er ”Water Safety Plans, tuftet på revisjonen av det europeiske drikkevannsdirektivet. Spørsmålene lyder: ”Hva er nytt i dette? Må vi iverksette nye utredninger?”

Konsulentene og andre utredere vil sikkert juble for nye utredningsoppgaver, men her må man kunne ha en pragmatisk innfallsvinkel til det hele:

Drikkevannsforskriftens krav er overordnet det hele:

”§ 10. Krav til dokumentasjon ved søknad om godkjenning av vannforsyningssystem

Den framlagte dokumentasjon skal vise hvordan vannverkseier vil sikre at vannforsyningssystemet planlegges, etableres, drives og videreutvikles i samsvar med forskriftens krav.

§ 11. Leveringssikkerhet og beredskap

Vannverkseier skal gjennomføre nødvendige tiltak og utarbeide driftsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder av drikkevann under normale forhold.

Vannverkseier skal gjennomføre nødvendige beredskapsforberedelser og utarbeide beredskapsplaner jf. lov av 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap og forskrift av 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid, for å sikre levering av tilstrekkelige mengder drikkevann også under kriser og katastrofer i fredstid, og ved krig.

§ 14. Vannkilde og vannbehandling

Eier av vannforsyningssystem skal påse at det planlegges og gjennomføres nødvendig beskyttelse av vannkilden(e) for å forhindre fare for forurensning av drikkevannet, og om nødvendig erverve rettigheter for å opprettholde slik beskyttelse.

Vannbehandlingsprosessene skal være tilpasset den aktuelle råvannskvalitet, forholdene i tilsigsområdet, materialene i og utforming av transportsystemet.

§ 18. Unntaksbestemmelser for vannforsyning under ekstraordinære forhold

Kommunen kan i en alvorlig nødssituasjon etter uttalelse fra medisinsk faglig rådgiver og det lokale Mattilsynet bestemme at det fortsatt skal leveres vann fra et vannforsyningssystem i kommunen, selv om kravene til vannkvalitet i eller i medhold av § 12 ikke er oppfylt. Unntaket skal være tidsbegrenset og forutsetter at vannforsyningen ikke kan sikres på annen måte og at overskridelsen ikke medfører uakseptabel fare for folkehelsen.”

Alle de angitte metodene og systemene er hjelpemidler og begreper som beskriver alternative måter for å tilfredsstille drikkevannsforskriftens krav. Et vannverk som har utført en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), oppfylt Mattilsynets godkjenningvilkår og tilrettelagt en god beredskap, vil neppe ha behov for verken en ny HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) eller en ny Water Safety Plan. Kjært

barn har mange navn, og langt på vei er dette bare tre forskjellige navn på samme sikringsplan. Jeg håper at Mattilsynet og de øvrige faginstanser makter å ha et pragmatisk og praktisk forhold til disse begrepene når nye fine ord når virkelighetens verden!

En viktig forbedring av sikkerheten i vannforsyningen ligger i viktige utredninger fra Norsk Vann: "Optimal desinfeksjonspraksis", "Hygieniske sikkerhetsbarrierer i vannforsyningen" og "Veileder for UV-desinfeksjon" er eksempler på utredninger der dyktige forskere har fått systematisere og beskrive problemstillinger og sammenhenger på en grundigere og mer systematisk måte enn tidligere.

Alle disse utfordringene inngår i programmet for vannforsyningskonferansen, der vi også får en omtale av viktige erfaringer fra vannforsyningsepidemier i Sverige, Finland og Irland de siste årene. Disse erfaringene er innhentet via det svenske fagnettverket VAKA der fagfolk fra vannverkene, Svenskt Vatten og Livsmedelsverket samarbeider om å ha en beredskapsgruppe som både innhenter erfaringer fra slike hendelser og står til disposisjon som rådgivere for vannverk som kommer i tilsvarende krisesituasjoner.

Skal vi bry oss om de små vannverkene, der vannkvaliteten og sikkerheten er dårligst?

For noen år siden fremla en representant for tilsynsmyndighetene rystende dokumentasjon om vannkvaliteten i et område med hytter og noe spredt bosetting i 2 kyst-

kommuner på Østlandet. Folk ble jevnlig syke. En rekke vannprøver viste at det var tarmbakterier i 40 % av vannprøvene fra borehull. Området hadde elendige avløpsløsninger fra hytter med ulovlig innlagt vann og skrinne jordsmonn som umuliggjorde tilfredsstillende infiltrasjon av avløpsvannet.

Mitt poeng med å trekke fram dette er at ingenting skjedd. Tilsynsmyndighetene og kommunehelsetjenesten var kjent med sykdomstilfellene. Årsakene var åpenbare, men alle parter lukket øynene. Det var lokale borehull og hvert vannforsyningssystem var stort sett mindre enn det som utløser godkjenningsplikt. Kommunen har ingen leveringsplikt. Alle parter toer sine hender, og galskapen fortsatte.

Alle vet at disse problemstillingene finnes i stort omfang i områder med spredt bosetting, både boliger og i hytteområder. Men fordi hvert enkelt vannverk er lite, faller det ofte utenfor tilsynsmyndighetenes oppmerksomhet. Sannsynligheten for sykdom er stor, men konsekvensene er små fordi hvert enkelt vannverk forsyner få mennesker. Vi gjemmer oss alle bak unnskyldningen: "Det er vannverkseier selv som har ansvaret!" Slik må ansvaret være, uansett om vannverket er stort eller lite. Men med økende fokus på sikkerheten i enhver form for vannforsyning og på andre kritiske samfunnsfunksjoner, tyder mye på at kommunene må ta et mer omfattende ansvar for at områder med privat vannforsyning får tilfredsstillende vannforsyning. Skjerpede krav til slokkevannsforsyning eller

alternativ brannsikring, samt en økende erkjennelse av at de private vannverkene dagnadsånd er på vei ut, kommer til å medføre at kommunal overtakelse av vannforsyningsansvaret oftere kommer på dagsordenen. Dette bør også være en utfordring ved drøftingen av en ny VA-lov, når og dersom den tid kommer!

Det store statlige vannforsyningsranet.

Staten tar betalt for mattilsynet med vannforsyningen på en urettmessig måte.

For Mattilsynets tilsynsinnsats innkreves det 32 millioner kroner i avgifter fra vannverkene der det betales 5 øre pr kubikkmeter. De minste vannverkene, der tilsynsbehovet er størst, betaler minst for tilsynet. De største vannverkene, der kompetansen og sikkerhetsrutinene er best, betaler mer enn 10 ganger så mye som kostnadene ved tilsynet ved disse vannverkene.

Dette er bakgrunnen for at jeg som vannverkssjef ved Nedre Romerike Vannverk (NRV) i 2005 holdt tilbake 651 000 kroner og bare betalte 100 000 kroner i det som den gang het tilsynsGEBYR fra Mattilsynet. Mattilsynets lokale kontor anslo det utførte tilsynsarbeid til mindre enn 50 000 kroner. I en grundig korrespondanse til Mattilsynet og Landbruksdepartementet ble det argumentert med at dette gebyret var ulovlig i forhold til VA-gebyrregelverkets krav om at det bare er "nødvendige" kostnader som kan innregnes i vannverkets selvkostgrunnlag som

danner grunnlaget for vannpris fra det interkommunal vannverket og i neste runde fra kommunene til abonnentene. De etterfølgende år har fortsatt med samme praksis ved at NRV har holdt tilbake 651 000 hvert eneste år. Nå er riktignok ordningen endret fra GEBYR til tilsynsAVGIFT, kanskje for å fristille ordningen fra selvkostbetraktningene. Det gjør ikke fordelingsprinsippene mer fornuftige av den grunn!

Intensjonen fra NRV med å tilbakeholde penger var ikke å spare penger for abonnentene, men å provosere fram en debatt og avklaring av lovligheten og belyse urimeligheten i at de store og sikre vannverkene bekoster Mattilsynets tilsynsarbeid på andre deler av drikkevanns- eller matområdet.

Media har fulgt opp saken. Det ble i 2007 slått fast at Mattilsynet ikke brukte på langt nær 32 millioner kroner på vannforsyning. Derfor gikk Mattilsynet ut i NRK den 25. mai 2007 og lovet en fordobling av innsatsen i vannforsyningen. Jeg vil etterlyse Mattilsynets dokumentasjon på at de midler som tas inn på vannforsyningsområdet (tilsynsavgifter og godkjenningsgebyrer) i sin helhet går til å forbedre norsk vannforsyning.

På denne bakgrunn er tilliten til Mattilsynets hovedkontor svært dårlig. Dette forsterkes av at skriftlige henvendelser til Mattilsynet i andre saker fra kommuner ikke besvares, og at det råder en utstrakt misnøye blant mange dyktige medarbeidere på Mattilsynets distriktskontorer over hovedkontorets altfor dårlige innsats på vannforsyningssektoren. Jeg

frykter at heller ikke mine krasse påstander i denne artikkelen fører til reaksjoner.

Jeg foreslår derfor at flere vannverk gjør som NRV: Sett pengene på sperret konto og begrunn reduksjonen i innbetaling av tilsynsavgiften.

Neste steg i protestbevegelsen må være å kreve at Mattilsynet får mer effekt ut av tilsynsavgiftene, og at midlene går til oppgaver som staten burde dekke, men der innsatsen i dag er null. Da kunne de 32 millionene brukes slik:

- 22 mill kr til tilsyn, herunder utvikling av bedre tilsyn og revisjon
- 10 mill kr til forskning, utdanning, informasjon, veiledning og rekruttering

Det har Norge bruk for. Men pengene må styres av et kompetent organ som Norsk Vann, eventuelt i et samarbeid med Mattilsynet og andre statlige organer, særlig Nasjonalt Folkehelseinstitutt. Siden pengene må styres av et kompetent og offensivt organ, er det åpenbart at det må reformer og holdningsendringer til i Mattilsynets hovedkontor.

KONKLUSJON:

Vannforsyningskonferansen vil formidle kunnskap og vise at mye går bedre for å sikre en bedre vannforsyning, til tross for at den statlige innsatsen svikter på vesentlige punkter. Vel møtt i Stavanger 9.-11. juni

Norconsult AS er med sine 1650 ansatte Norges største flerfaglige rådgiver rettet mot samfunnsplanlegging og prosjektering. Selskapet har hovedkontor i Sandvika og 45 andre kontorer i Norge og i utlandet. Vi har betydelig kompetanse i miljø- og kommunaltekniske fag, og er idag en ledende aktør med ca. 165 medarbeidere innenfor fagfeltet.

www.norconsult.no

Norconsult dekker bl.a. følgende fagområder og tjenester:

<p>Vannforsyning og avløp</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kilder og nedbørfelt • Hoved- og beredskapsplaner • Transportsystemer • Prosessanlegg • Driftsassistanse <p>Avfall og renovasjon</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avfallsplaner/utredninger • Innsamling og transport • Behandling og deponering • Deponigass • Sortering og gjenvinning • Slamhåndtering • Farlig avfall 	<p>Teknisk infrastruktur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gassrørledninger • Fellesanlegg • Ledningsanlegg • Kabelføringsanlegg • Tekniske kulverter • Fjernvarme/-kjøling • Prosess/piping <p>Miljø</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konsekvensutredninger • Risikoanalyser • Miljøoppfølgingsprogram • Miljøsaneringsplaner • Hydrogeologi • Forurenset grunn og sedimenter
--	--

Norconsult 

Norconsult AS, Vestfjordgaten 4, 1338 Sandvika, Tel 67 57 10 00