



STORTINGET

Innst. 330 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:8 (2022–2023)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighete- nes arbeid med trygt drikkevann

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Trygt drikkevann er avgjørende for liv og helse, og drikkevannsforsyning er samfunnskritisk infrastruktur. Tilgangen til trygt drikkevann er en grunnleggende fysiologisk forutsetning for alt liv og viktig av hygieniske grunner. Dersom vannforsyningen svikter, vil dette få svært alvorlige konsekvenser for samfunnets evne til å ivareta en rekke andre kritiske funksjoner som for eksempel matproduksjon og helsevesen.

I Norge får 83 prosent av befolkningen, omtrent 4,5 millioner mennesker, drikkevannet sitt fra kommunal vannforsyning.

En av de største risikoene ved drikkevannsforsyningen i Norge er at drikkevannet kan bli forurenset i vannledningene og drikkevannsbassengene etter at det har forlatt vannbehandlingsanlegget. Det har i lengre tid vært kjent at store deler av drikkevannsledningene i Norge er i dårlig forfatning og må skiftes ut. Det anslås at gjennomsnittlig en tredjedel av det ferdig rensede drikkevannet lekker ut av vannledningene. Dette øker risikoen for at abonnentene blir syke av drikkevannet, fordi forurensning fra omgivelsene kan suges inn i vannledningene ved redusert trykk eller bortfall av trykk. En høy lekkasjegrاد fører også til høyere produksjonskostna-

der fordi mer vann må renses og distribueres. Klimaendringer kan dessuten føre til økt risiko for vannmangel lokalt i Norge.

Norge har forpliktet seg til å følge opp protokollen om vann og helse i regi av Verdens helseorganisasjon og FNs organ for økonomisk samarbeid i Europa (WHO og UNECE). Det ble utarbeidet nasjonale mål for vann og helse i 2014, blant annet om drikkevannskvalitet, lekkasjer og fornyelse i vannledningsnett. Stortinget har understreket viktigheten av at de nasjonale målene på drikkevanns- og sanitærområdet blir oppfylt.

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre trygt drikkevann gjennom ansvaret for folkehelsen, mens Kommunal- og distriktsdepartementet har det overordnede ansvaret for de økonomiske og juridiske rammebetingelsene for kommunesektoren.

Kommunenes ansvar på drikkevannsområdet er, etter folkehelseloven, å påse at innbyggerne har tilgang til trygt drikkevann ut fra et folkehelseperspektiv. Kommunene eier de fleste vannverkene. Som vannverkseier er kommunene ansvarlige for å overholde drikkevannsforskriften, som er hjemlet i matloven, helseberedskapsloven og folkehelseloven.

Drikkevannkjeden består av flere ledd, inkludert råvannskilde, vannbehandling, distribusjonssystemet (vannledninger, pumpestasjoner og drikkevannsbasseng) og stikkledninger fram til abonnentene. Denne undersøkelsen omhandler hovedsakelig fasen *etter* at vannet har forlatt vannbehandlingsanlegget.

FAKTA OM DRIKKEVANNSFORSYNINGEN I NORGE

- 90 prosent av det totale vannuttaket til drikkevann kommer fra overflatevann (innsjøer og elver), mens

10 prosent kommer fra grunnvann. Overflatevann er mer utsatt for påvirkning og forurensning fra omgivelsene enn grunnvann.

- I Norge er det mange små vannverk som forsyner få innbyggere, og få store vannverk som forsyner mange innbyggere.
- Omtrent 60 prosent av de rapporteringspliktige vannverkene forsyner færre enn 500 personer.
- I Norge er det både kommunale, interkommunale og private vannforsyningssystemer.
- Omtrent 70 prosent av de rapporteringspliktige vannverkene er kommunale.
- 83 prosent av befolkningen, omtrent 4,5 millioner, får drikkevannet sitt fra kommunal vannforsyning.
- Totalt er det ca. 50 000 km kommunale vannledninger i Norge. Dette tilsvarer mer enn en runde rundt jorda, som har en omkrets på omtrent 40 000 km ved ekvator.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)
- Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommune-loven)
- Forskrift om begrensnig av forurensning (forureningsforskriften)
- Forskrift om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften)
- Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften)
- Innst. 380 S (2014–2015) til Meld. St. 19 (2014–2015) Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter
- Innst. 480 S (2016–2017) til Dokument 8:83 S (2016–2017)
- Innst. 369 L (2017–2018) fra kommunal- og forvaltningskomiteen til Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommune-loven)
- Innst. 270 S (2011–2012) fra kommunal- og forvaltningskomiteen til Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel
- Innst. 369 S (2018–2019) til Meld. St. 19 (2018–2019) Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn
- Innst. 11 S (2015–2016) Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Helse- og omsorgsdepartementet

- Innst. 11 S (2017–2018) Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Helse- og omsorgsdepartementet
- Innst. 11 S (2019–2020) Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2020, kapitler under Helse- og omsorgsdepartementet

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om myndighetenes arbeid med å sikre innbyggerne trygt drikkevann er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2017–2021, men på enkelte områder vises også utviklingstrekk som går ut over denne perioden. Datainnhenting til undersøkelsen ble avsluttet i august 2022.

Rapporten ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet ved brev av 9. november 2022. Departementene har i brev av henholdsvis 7. og 8. desember 2022 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Helse- og omsorgsdepartementet 20. januar 2023 og statsrådets svar 3. februar 2023 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.2 Konklusjoner

- Drikkevannet til de fleste innbyggerne er trygt, ut fra de myndighetsbestemte kontrollene. Det er imidlertid begrensninger i statlige myndigheters kunnskapsgrunnlag.
- Nasjonale mål fra 2014 om å redusere lekkasjer og fornye ledningsnettet for drikkevann er ikke nådd.
- Samlet sett har ikke virkemidlene på drikkevannsområdet ført til en bedring i måloppnåelsen.
- Det har vært for lite samordning mellom involverte departementer i oppfølgingen av de nasjonale målene om å redusere lekkasjer og å fornye ledningsnettet for drikkevann.
- Styringsinformasjonen på drikkevannsområdet er ikke tilstrekkelig og innhentes ikke på en effektiv måte.

1.3 Overordnet vurdering fra Riksrevisjonen

Det er kritikkverdig at det ikke er iverksatt tilstrekkelige virkemidler for å oppnå målene om å redusere lekkasjer og å fornye vannledningsnettet.

1.4 Utdyping av konklusjoner

1.4.1 DRIKKEVANNET TIL DE FLESTE INNBYGERNE ER TRYGT, UT FRA DE MYNDIGHETSBESTEMTE KONTROLLENE. DET ER IMIDLERTID BEGRENSNINGER I STATLIGE MYNDIGHETERS KUNNSKAPSGRUNNLAG

Helsemyndighetenes kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere drikkevannskvaliteten er basert på vannverkernes rapportering av drikkevannsprøver etter gitte kriterier i drikkevannsforskriften.

Drikkevannsforskriften stiller krav om et minimum av vannprøver som vannverkene skal ta. I tillegg skal vannverkene utarbeide prøvetakingsplaner basert på en farekartlegging for hele drikkevannskjeden. For å sikre at kvaliteten på drikkevannet er tilfredsstillende, må vannprøvene tas på riktig sted til riktig tid. Dette er vannverkseierens ansvar.

Undersøkelsen viser at Mattilsynet samlet sett har begrenset kunnskap om hvordan vannverkene oppfyller kravene om farekartlegging, farehåndtering og prøvetakingsplaner. Kunnskapen Mattilsynet har, baserer seg på tilsyn med vannverkene. Gjennomførte tilsyn indikerer at det kan være mange avvik i vannverkernes farekartlegging og prøvetakingsplaner. Mattilsynet utarbeider vanligvis ikke rapporter som oppsummerer de nasjonale tilsynskampanjene på drikkevannsområdet. Tilsynskampanjen om prøvetakingsplaner som ble avholdt i 2019, er omtalt i Mattilsynets årsrapport for 2019, men det foreligger ingen rapport med analyse på aggregert nivå av den nasjonale tilsynskampanjen. Mattilsynet opplyser at vannverkseierens praktisering av farekartlegging, farehåndtering og prøvetakingsplaner heller ikke har vært gjenstand for evaluering eller forskning.

Farekartlegging og prøvetakingsplaner er sentrale krav i drikkevannsforskriften. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke statlige myndigheter nok kjennskap til om vannverkernes farekartlegging, farehåndtering og prøvetakingsplaner fanger opp den faktiske risikoen.

Statistikken helsemyndighetene bygger på når de opplyser at om lag 99 prosent av befolkningen har et drikkevann med tilfredsstillende hygienisk kvalitet, er basert på data fra vannverk som forsyner minst 50 personer med drikkevann.

Små vannverk som forsyner færre enn 50 personer, har registreringsplikt, men ikke rapporteringsplikt til Mattilsynet. Det anslås at omtrent 600 000 personer får drikkevann fra slike vannverk, men det knytter seg usikkerhet både til antall vannverk av denne størrelsen og til antall personer som får drikkevann fra disse.

Undersøkelsen viser at det nasjonale målet om drikkevannskvalitet innfris for krav til vannverk som forsyner minst 50 personer, mens dataene om vannverk

som forsyner færre enn 50 personer, er for mangelfulle til å kunne vurdere måloppnåelse for disse.

SYKDOM FORÅRSAKET AV DRIKKEVANN

Ifølge Folkehelseinstituttet registreres det i Norge 4 000-8 000 sykdomstilfeller i året som kan skyldes smitte fra drikkevann, men der smittekilden oftest ikke er kjent. Folkehelseinstituttet har oversikt over større utbrudd, men ikke alle utbruddene er kartlagt slik at omfanget og årsaken til sykdommen er kjent. Folkehelseinstituttet regner derfor med store mørketall i statistikker over vannbårne sykdommer. På denne bakgrunn er det, med få unntak, ikke mulig å ha bekreftede sykdomstilfeller som skyldes drikkevann, men bare sykdomstilfeller med drikkevann som mistenkt årsak.

Per desember 2022 arbeider Folkehelseinstituttet med en omfattende drikkevannsstudie for å få et bedre bilde av i hvilken grad drikkevann bidrar til sykdom. Bakgrunnen for studien er at vannbåren smitte oftest gir forbigående diaré og/eller oppkast (magesyke), og at de færreste kontakter lege. Hittil har det derfor ikke vært mulig å fastslå hvor mange som blir syke av drikkevannet i Norge. Studien vil etter planen bli ferdigstilt i 2023.

I Norge har det vært tre større utbrudd med bekreftet vannbåren smitte i senere år. Et utbrudd av parasitten *Giardia* førte i 2004 til at nærmere 1 400 personer i Bergen fikk diagnosen giardiasis, mens det reelle antallet smittede sannsynligvis var 5 000–6 000. En rekke pasienter fikk langtidsplager. Lekkasje fra avløpsledninger kombinert med utilstrekkelig vannbehandling ble ansett som en sannsynlig årsak.

I 2007 ble 105 av 340 personer mellom Røros og Holtålen kommune syke av *Campylobacter*. Drikkevann fra kran var identifisert som eneste smittetilførelse som kunne assosieres med utbruddet. Trykkfall i vannledningsnett og flere hendelser som kan ha medført innsug av forurensning i drikkevannet ble identifisert.

På Askøy i 2019 ble drøyt 2 000 personer syke av drikkevannet, og totalt 76 ble innlagt på sykehus for mage-/tarminfeksjon. Bakterien som ble funnet i avføringsprøver, *Campylobacter jejuni*, ble også funnet i vannprøver fra et høydebasseng ved Kleppe vannverk. Drikkevannet ble tilført disse bakteriene fordi forurenset vann trakk gjennom sprekker i taket i høydebassenget, sannsynligvis fordi det hadde vært et kraftig regnvær etter en lengre tørkeperiode. (Kilde: Folkehelseinstituttet.)

1.4.2 NASJONALE MÅL FRA 2014 OM Å REDUSERE LEKKASJER OG FORNYE LEDNINGSNETTET FOR DRIKKEVANN ER IKKE NÅDD

En av de største risikoene ved drikkevannsforsyningen i Norge er at drikkevannet kan bli forurenset i vann-

ledningene og drikkevannsbassengene etter at det har forlatt vannbehandlingsanlegget.

Undersøkelsen viser at det ikke har skjedd noen bedring i oppnåelsen av de nasjonale målene om å redusere lekkasjer og fornye ledningsnettene siden målene ble fastsatt i 2014. Lekkasje i vannledningene gir økt risiko for forurenset drikkevann dersom trykket faller. Dette øker risikoen for at innbyggerne kan bli syke av drikkevannet.

1.4.2.1 Høy lekkasjegrad i vannledningene øker risikoen for sykdom og er en lite økonomisk og miljømessig bærekraftig bruk av drikkevannsressursene

Det nasjonale målet om at lekkasjegraden fra det enkelte vannledningsnett ikke burde overstige 25 prosent innen 2020, jf. Innst. 380 S (2014–2015), ble ikke nådd. Ifølge den offentlige statistikken til Statistisk sentralbyrå (SSB) lekker gjennomsnittlig 30 prosent av det ferdig rensede vannet i Norge ut av vannledningene, noe som årlig tilsvarer ca. 220 millioner m³ vann. Dette nivået har vært stabilt siden 2015.

Undersøkelsen viser imidlertid at det er usikkerhet forbundet med lekkasjedataene som rapporteres.

I tillegg til økt risiko for innsug av forurensning i vannledningene, noe som kan gjøre abonnentene syke, peker Riksrevisjonen på at den høye lekkasjegraden også fører til unødig høye produksjonskostnader ved rensing og energibruk for distribusjon av drikkevannet.

Det er også en lite bærekraftig forvaltning av drikkevannsressursene at nærmere en tredjedel av det rensede vannet lekker ut i grunnen. Klimaendringer kan føre til hyppigere og større nedbørmengder, men også til flere tørkeperioder lokalt i Norge. Tørkeperioder gjør at det framover blir viktigere å redusere lekkasjene fra vannledningene, for å sikre befolkningens tilgang til tilstrekkelige mengder trygt drikkevann.

1.4.2.2 Lav fornyelsesgrad i vannledningsnettene øker risikoen for uønskede hendelser

Den gjennomsnittlige fornyelsesprosenten i vannledningsnettene for kommunale vannverk har i perioden 2015–2021 ligget på omtrent 0,7 per år, mens det nasjonale målet er 2 prosent per år fram til 2035, jf. Innst. 380 S (2014–2015). På grunn av manglende fornyelse over tid er etterslepet blitt stort. Undersøkelsen viser at 20 prosent av kommunene (72 kommuner) rapporterte at de ikke gjennomførte noen utskiftning av ledningsnettene i 2020 eller i 2021.

Det er behov for betydelige investeringer i infrastrukturen for drikkevann. Ifølge en Norsk Vann-rapport fra 2021 vil en årlig fornyelsestakt i tråd med det nasjonale målet på to prosent årlig medføre investeringer i vannledningsnettene på 167 mrd. kroner. Samtidig er det behov for omfattende utbedringer av infrastruktu-

ren for avløp. Disse utbedringene kan samlet sett føre til kapasitets- og kompetanseutfordringer både i kommunene og i markedet for aktuelle entreprenører og konsulenter fordi de vil kreve samme type fagkompetanse.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil kommunene få et stadig mindre tidsvindu for å fornye ledningsnettene slik det er forutsatt i det nasjonale målet. Jo lengre tid som går uten fornyelse, jo større blir risikoen for hendelser som kan medføre svekket drikkevannskvalitet og at sykdom inntreffer. Forurenset drikkevann kan dermed føre til store samfunnsøkonomiske konsekvenser.

1.4.3 SAMLET SETT HAR IKKE VIRKEMIDLENE PÅ DRIKKEVANNSOMRÅDET FØRT TIL EN BEDRING I MÅLOPPNÅElsen

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede nasjonale ansvaret på drikkevannsområdet og leder arbeidet med å følge opp de nasjonale målene for vann og helse. De viktigste virkemidlene innenfor Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde for drikkevannsområdet er regelverk, tilsyn, veiledning og informasjon.

Kommunal- og distriktsdepartementet forvalter kommuneloven og selvkostforskriften. Departementet har utarbeidet en veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner og en veileder om selvkostforskriften.

Helse- og omsorgskomiteen har i en rekke innstillinger til stortingsmeldinger og proposisjoner understreket viktigheten av at de nasjonale målene på drikkevannsområdet blir oppfylt. I Innst. 380 S (2014–2015) kommer det fram at komiteen støtter de angitte tiltakene i Folkehelsemeldingen (2014–2015). Komiteen ser likevel ikke at disse tiltakene er et tilstrekkelig nasjonalt bidrag for å møte de store utfordringene i drikkevannsforsyningen. I Innst. 11 S (2019–2020) forutsatte helse- og omsorgskomiteen at det å sikre befolkningen rent og trygt vann skulle få stort fokus i folkehelsepolitikken også framover, både nasjonalt og lokalt.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at de eksisterende statlige virkemidlene samlet sett ikke har ført til at de nasjonale målene om redusert lekkasjegrad og fornyelse av ledningsnettene er nådd. Siden målene ble satt i 2014, har det, som vist ovenfor, ikke vært noen bedring i måloppnåelsen for de to målene, og det er lite sannsynlig at dette vil endre seg framover uten at nye tiltak settes inn.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke statlige myndigheter tatt tilstrekkelige initiativ til å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger på drikkevannsområdet, til tross for at det lenge har vært kjent at vannledningsnettene i Norge er i dårlig stand, og at vannlekkasjene er omfattende.

1.4.3.1 Departementene har for lite kunnskap om hvordan kommunene bruker finansieringsordningen på drikkevannsområdet

Kommunale drikkevannstjenester blir i all hovedsak fullfinansiert med vanngbebyr til abonnentene etter selvkostprinsippet. Sentrale aktører på drikkevannsområdet vurderer selvkost som en god finansieringsordning for drikkevannsforsyningen fordi man unngår konkurranse med andre kommunale tjenesteområder.

Undersøkelsen viser at de kommunale vanngbebyrene har økt med totalt 17 prosent i perioden 2017–2021. Kommuner med få innbyggere har i gjennomsnitt de høyeste gebyrene. Det er flere årsaker til at kostnadene relatert til drikkevannsforsyningen, og dermed også vanngbebyrene, varierer mellom kommunene. Årsakene omfatter både naturgitte forhold som kommunene ikke kan påvirke, og forhold som kommunene kan påvirke. Eksempler på forhold som ikke kan påvirkes, er antall tilknyttede personer per meter vannledning og vannkildetype. Forhold som derimot kan påvirkes, er blant annet effektivitet i infrastrukturen og organisering.

For å nå målene for vannforsyningen, blant annet om redusert lekkasjegrad og fornyelse av ledningsnettet, er det behov for økt investeringstakt. Det vil slå ut i høyere gebyrer for abonnenter som er tilknyttet kommunal vannforsyning. Gebyrutviklingen vil variere mye mellom kommunene. Konsekvensen av å utsette nødvendige investeringer vil være at kostnadene blir skjøvet over på framtidige generasjoner.

Ifølge Riksrevisjonens spørreundersøkelse mener kommunedirektørene at det er forhold knyttet til finansiering og kompetanse/rekruttering som er de viktigste hindringene for fornyelse av vannledningsnettet. 42 prosent av kommunedirektørene mener det er en hindring at kommunen ikke vil øke gebyret til sluttbruker. Gjennom intervjuer og flere fagrapporter kommer det også fram at gebyrøkninger kan være vanskelige å gjennomføre i mange kommuner, til tross for at det er behov for utbedringer av infrastrukturen innen drikkevannsforsyningen.

Spørreundersøkelsen viser videre at 34 prosent av kommunedirektørene oppgir at kommunens samlede gjeldsbelastning er en hindring for nødvendige investeringer innenfor drikkevannsforsyningen, til tross for at dette er et selvkostområde som skal være selvfinansierende og uavhengig av kommunenes øvrige budsjetter.

Kommunal- og distriktsdepartementet har ikke oversikt over hvordan selvkost fungerer som finansiering av de forskjellige tjenesteområdene, og mener at dette er fagdepartementenes ansvar. Departementet er derfor ikke kjent med hvordan selvkost fungerer som finansieringsmodell på vann- og avløpsområdet. Helse- og omsorgsdepartementet har ikke evaluert eller har oversikt over hvordan eksisterende finansieringsord-

ning med gebyrer til selvkost fungerer på drikkevannsområdet.

Med bakgrunn i det store investeringsbehovet som er beregnet for den kommunale drikkevannsforsyningen, mener Riksrevisjonen at statlige myndigheter har behov for mer kunnskap om hvordan kommunene praktiserer finansieringsordningen.

1.4.3.2 Kommunene har et stort kompetansebehov innen drikkevannsforsyningen

Vannverkseierne skal ifølge drikkevannsforskriften sikre at vannforsyningssystemet har, eller har tilgang til, nødvendig kompetanse. Videre skal vannverkseierne sikre at alle som deltar i aktiviteter omfattet av drikkevannsforskriften, gis opplæring som er tilpasset arbeidsoppgavene.

Undersøkelsen viser at over tre fjerdedeler av kommunene har behov for å rekruttere kompetanse på vann- og avløpsområdet, særlig ingeniører og driftsoperatører. Tre fjerdedeler av vann- og avløpssefene i kommunene opplyser imidlertid at det er utfordrende for kommunen å ansette slik kompetanse. Det utdannes gradvis flere sivilingeniører og ingeniører med vann- og avløpskompetanse, men antallet med slik utdanning har blitt redusert i kommunene samtidig som det har økt i privat sektor. For driftsoperatører og fagarbeidere er utdanningssystemet lite tilpasset sektoren. I en mulighetsstudie for vann- og avløpssektoren, som er bestilt av involverte departementer, understrekes viktigheten av at kommunene har nødvendig kjernekompetanse innenfor planlegging, prosjektledelse, forvaltning og løpende drifts- og investeringsoppgaver. Tilstrekkelig kompetanse i kommunene for å kunne kjøpe inn og styre eksterne konsulenter på en god måte vurderes også som nødvendig.

Mulighetsstudien viser at 279 av 356 kommuner (78 prosent) ikke har noe samarbeid med andre kommuner på vann- og avløpsområdet. Ifølge mulighetsstudien ville mer samarbeid mellom kommuner gi en mer effektiv utnyttelse av vannkilder, infrastruktur og kompetanse.

1.4.3.3 Kommunestyrene får i varierende grad informasjon om tilstanden for drikkevannsforsyningen

Vannverkseierne skal ifølge drikkevannsforskriften sikre at det utarbeides en plan for hvordan distribusjonssystemet skal vedlikeholdes og fornyes, og at denne planen er oppdatert og følges.

Undersøkelsen viser imidlertid at en fjerdedel av kommunene ikke har noen plan for fornyelse av distribusjonssystemet. En tredjedel av kommunestyrene har ikke behandlet noen hovedplan om drikkevannsforsyningen. Bare halvparten av kommunene har i stor eller svært stor grad innarbeidet mål og tiltak i de overordnede kommuneplanene. For at det identifiserte fornyel-

sesbehovet i drikkevannsforsyningen skal bli gjennomført, vurderes det som viktig at planene for dette tas inn i kommunenes overordnede planverk.

Kommunenes egenkontroll er den kontrollvirksomheten som kommunene selv driver overfor egen virksomhet. Internkontrollen, som styres av kommunedirektøren, utgjør den administrative delen av egenkontrollen, mens den folkevalgte delen av egenkontrollen er lagt til kommunenes kontrollutvalg.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunedirektører oppgir over halvparten at den siste rapporteringen til kommunestyret om internkontrollen ikke inneholdt informasjon om avvik og risiko for avvik i drikkevannsforsyningen. Ifølge spørreundersøkelsen er det bare 13 prosent av kommunedirektørene som opplyser at kommunerevisjonen de siste fire årene har gjennomført forvaltningsrevisjoner som omhandler kommunens drikkevannsforsyning. Temaet for de fleste gjennomførte forvaltningsrevisjonene har vært selvkostregnskapet, og det er få revisjoner som har omhandlet infrastruktur for drikkevannsforsyningen eller drikkevannskvaliteten.

Samlet sett viser dette at det varierer i hvor stor grad kommunestyrene får informasjon om tilstanden i drikkevannsforsyningen. God informasjon om dette er viktig for å få en forståelse av mulige konsekvenser av manglende fornyelse og lave investeringer.

1.4.3.4 Drikkevannsforskriften er ikke innrettet for å nå målene om å redusere lekkasjer og å fornye vannledningsnett

Ifølge drikkevannsforskriften skal vannverkseier sikre at vannforsyningssystemets distribusjonssystem er i tilfredsstillende stand og driftes på en tilfredsstillende måte. Vannverkseier skal også sikre at det utarbeides en plan for hvordan distribusjonssystemet skal vedlikeholdes og fornyes, og at denne planen er oppdatert og følges.

Mattilsynet kan derfor føre tilsyn med at vannverkene har oversikt over tilstanden i ledningsnett og en oppdatert plan for vedlikehold og fornyelse. Det er likevel vanskelig for Mattilsynet å følge opp gjennom tilsyn at vannverkseierne faktisk gjennomfører det planlagte vedlikeholdet og fornyelsen i tråd med planer.

Drikkevannsforskriften stiller ikke tydelige nok krav til at Mattilsynet kan følge opp det nasjonale målet om å redusere lekkasjer.

Regelverk og tilsyn er i utgangspunktet sterke virkemidler, men etter Riksrevisjonens vurdering er ikke drikkevannsforskriften innrettet for å nå målene om å redusere lekkasjer og å fornye vannledningsnett.

1.4.3.5 Tilsyn avdekker mange avvik på drikkevannsområdet

Sikring av helsemessig trygg mat og trygt drikkevann er én av fem hovedprioriteringer i Mattilsynet.

Undersøkelsen viser at Mattilsynet har retningslinjer og interne føringer om at tilsynet skal være risikobasert. Det som veier tyngst i risikovurderingene, er størrelsen på tilsynsobjektet, forventede problemområder og tidligere års erfaringer. Vannverk som leverer drikkevann til 1 000 eller flere abonnenter, har vært prioritert i tilsynsvirksomheten. Det føres i utgangspunktet ikke tilsyn med små vannverk som produserer mindre enn 10 m³ drikkevann i døgnet. Mattilsynet har ikke en risikoklassifisering for drikkevannsområdet, men har intensjoner om å utvikle et slikt system for bedre å kunne styre ressursbruken dit konsekvensene av og sannsynligheten for regelbrudd er størst.

Mattilsynet praktiserer opptrappende virkemiddelbruk. Mattilsynets regioner oppfatter virkemiddelbruken på drikkevannsområdet som mer begrenset enn for andre tilsynsområder, fordi vannverk i praksis ikke kan stenges.

Det interregionale forumet og hovedkontoret i Mattilsynet har et konstruktivt samarbeid om nasjonale tilsynskampanjer og langsiktig planlegging. Forumet er en arena der regionene og hovedkontoret drøfter faglige spørsmål på drikkevannsområdet.

Drikkevannsforskriften er ikke innrettet for å bidra til å nå målene om å redusere lekkasjer og å fornye ledningsnett. Drikkevannsforskriften stiller imidlertid tydelige krav til vannverkseier på andre områder. I perioden 2016–2019 lå andelen drikkevannstilsyn med avvik på mellom 51 og 67 prosent.

Selv om tilsyn kan føre til at drikkevannskvaliteten ved det enkelte vannverk blir bedre, er det etter Riksrevisjonens vurdering bekymringsfullt at det fortsatt er mange avvik på drikkevannsområdet.

1.4.3.6 Mattilsynet gir god veiledning og har god dialog med vannverkene

Mattilsynet gir veiledning om drikkevannsregelverket gjennom presentasjoner på konferanser, informasjon på hjemmesiden, skriftlige veiledere og under tilsyn.

Undersøkelsen viser at Mattilsynet gjennomfører tilsyn og utformer vedtak på en måte som gjør at vannverkene forstår og søker å rette opp avvikene fra regelverket.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse svarte 90 prosent av kommunene at dialogen med Mattilsynet i stor eller svært stor grad var god. 84 prosent svarte at tilsynet i stor eller svært stor grad var nyttig, og 52 prosent svarte at tilsynene i stor eller svært stor grad førte til forbedring i arbeidet med å sikre trygt drikkevann.

Saksmappegjennomgangen viser også at det er god kommunikasjon mellom Mattilsynet og tilsynsobjektene. I de sakene Riksrevisjonen har sett på, både i forbindelse med vedtakstekst og oppfølging, har Mattilsynet

gitt en grundig og konkret veiledning som er tilpasset lokale forhold i vannverkene.

1.4.3.7 Teknologitviking, innovasjon og forskning

I tillegg til forskningen knyttet til drikkevann som pågår ved Folkehelseinstituttet, har staten på ulike måter bidratt til teknologitviking, innovasjon og forskning på drikkevannsområdet.

Program for teknologitviking i vannbransjen ble etablert i 2021. Folkehelseinstituttet er forvaltningsorgan for denne tilskuddsordningen. Programmet retter seg mot kommunene som vannverkseiere og eiere av infrastruktur til drikkevannsforsyning, og skal stimulere til utvikling og utprøving av ny teknologi. Staten bidrar med fem millioner kroner per år inntil fem år fra 2020.

Et nasjonalt senter for vanninfrastruktur ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) er under etablering. Senteret er et spleiselag mellom stat, kommune og private aktører, der staten har bidratt med 20 millioner kroner, bevilget i 2017 og 2018. Kompetansesenteret skal drive med opplæring, forskning, utvikling og utprøving av vanninfrastruktur.

Ifølge Forskningsrådet har det ikke vært egne utlysninger relatert til drikkevann de siste årene. Norge deltar imidlertid i felles europeiske programmer der norske forskere og aktører i næringslivet og offentlig sektor kan søke prosjektmidler. Forskningsrådet har for øvrig identifisert enkelte prosjekter med relevans for drikkevann som har fått finansiering under andre programmer i perioden 2017–2024. Disse prosjektene har fått bevilget til sammen nærmere 49 millioner kroner.

I tillegg har Kommunal- og distriktsdepartementet vært oppdragsgiver for en mulighetsstudie for vann- og avløpssektoren fra 2022, i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet.

1.4.4 DET HAR VÆRT FOR LITE SAMORDNING MELLOM INVOLVERTE DEPARTEMENTER I OPPFØLGINGEN AV DE NASJONALE MÅLENE OM Å REDUSERE LEKKASJER OG Å FORNYE LEDNINGSNETTET FOR DRIKKEVANN

Drikkevannsområdet er komplekst fordi flere departementer og direktorater har et delansvar, i tillegg til at forvaltningsansvaret er delt mellom stat og kommune. Dette krever en god samordning på tvers av departementer.

Måldokumentet om de nasjonale målene beskriver hvilke departementer som har et ansvar for de ulike målene. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet ville en mer formalisert koordinering gjort oppfølgingen av de nasjonale målene enklere. En interdepartemental grup-

pe koordinerte arbeidet med de nasjonale målene fram til målene ble fastsatt i 2014. Gruppen ble deretter gradvis avvirket. Ifølge Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn (2018–2019) skulle det opprettes et nytt interdepartementalt samarbeidsforum under ledelse av Helse- og omsorgsdepartementet, og dette ble etablert i 2022.

Departementene har ikke hatt noen felles gjennomføringsplan for de nasjonale målene, og det er ikke gjennomført noen evaluering av oppfølgingen av målene.

Undersøkelsen viser at det i revisjonsperioden har blitt opplevd uklarheter i ansvarsforholdene på drikkevannsområdet mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. Disse uklarhetene omhandler oppfølgingen av blant annet målsettinger om redusert lekkasjegrad og fornyelse av ledningsnett og ansvar for å evaluere hvordan kommunene bruker selvkostfinansiering på drikkevannsområdet. Riksrevisjonens mener dette kan ha ført til manglende initiativ til å iverksette tiltak for å nå de nasjonale målene om lekkasjegrad og fornyelse av ledningsnett.

I brev av 7. desember 2022 til Riksrevisjonen presiserer imidlertid Helse- og omsorgsdepartementet at ansvarsfordelingen mellom departementene innen drikkevannsområdet nå er tydelig.

Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunene er en arena som skal fremme samarbeid mellom staten og kommunene. En gjennomgang av referater fra konsultasjonsmøtene i perioden 2017–2021 viser at ingen av departementene har tatt opp utfordringene på drikkevannsområdet under konsultasjonsordningen. Ifølge Kommunal- og distriktsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet er det ingen formelle begrensninger for å ta opp drikkevann som et tema i konsultasjonsordningen selv om dette dreier seg om et selvkostområde.

1.4.5 STYRINGSINFORMASJONEN PÅ DRIKKEVANN SOMRÅDET ER IKKE TILSTREKkelig OG INNHENTES IKKE PÅ EN EFFEKTIV MÅTE

Det enkelte departement må ifølge økonomireglementet blant annet sikre seg tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

De nasjonale tilsynskampanjene i Mattilsynet på drikkevannsområdet blir ikke oppsummert og analysert, og oppfølgingen av de nasjonale målene er ikke evaluert. I tillegg viser undersøkelsen svakheter ved rapporteringsordningen og datakvaliteten.

1.4.5.1 Mattilsynets rapporteringsordning for vannverkene er ressurskrevende og gir ikke god nok datakvalitet

Undersøkelsen viser at Mattilsynets rapporteringsordning for vannverkene ikke gir god nok styringsinformasjon om status for vannforsyningsystemene i Norge. Helsemyndighetene har i lengre tid vært kjent med at rapporteringsordningen er mangelfull uten at dette har blitt fulgt opp.

Rapporteringsordningen er basert på manuell rapportering fra vannverkene med risiko for feiltasting. I tillegg har ikke Mattilsynet gitt presise beskrivelser for hvordan alle målinger av ulike driftsforhold skal skje, noe som fører til at vannverkene kan utføre målinger på ulike måter. Mattilsynet følger gjennom vedtak opp vannverk som ikke rapporterer, men følger ikke nødvendigvis opp ufullstendige innrapporteringer i statistikken.

Den årlige rapporteringen er svært ressurskrevende, både for vannverkene og for statlige myndigheter. En Norsk Vann-rapport viser for eksempel at en gjennomsnittskommune bruker omtrent 11,3 dagsverk på den årlige rapporteringen. Til sammenligning krever avløpsrapporteringen årlig mellom 0,5 og 1,5 dagsverk i hver kommune. Folkehelseinstituttet og Mattilsynet har anslått at det samlet brukes 20–40 årsverk hvert år til manuell rapportering, i tillegg til at statlige organer må korrigere mangelfulle data.

Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar ikke rapporteringssystemet til god nok datakvalitet, og ressursbruken er unødig høy hos både vannverkseiere og statlige myndigheter. Mangelfull og upresis styringsinformasjon kan føre til at helsemyndighetene får mindre kontroll med og styring av utviklingen og måloppnåelsen på drikkevannsområdet.

1.4.5.2 De digitale verktøyene i Mattilsynet er lite egnet for analyseformål og oppfølging

Undersøkelsen viser at digitale verktøy i Mattilsynet er lite egnet for uttrekk av tilsynsstatistikk på drikkevannsområdet. Mattilsynets elektroniske saksbehandlingssystem (MATS) var i utgangspunktet laget for saksbehandling, men etter hvert har det utviklet seg et behov i Mattilsynet for å analysere tilsynsdataene. Mattilsynet opplyser at det er mulig å hente ut data på aggregert nivå, men at dette er såpass ressurskrevende og vanskelig at det ikke blir gjort for analyseformål. Mattilsynet utarbeider for eksempel ikke skriftlige oppsummeringer og analyser av resultater, data og statistikk fra de nasjonale tilsynskampanjene på drikkevannsområdet. Med ett unntak har ikke Mattilsynet utarbeidet rapporter som oppsummerer tilsynskampanjene på nasjonalt nivå.

I en uavhengig granskningsrapport om Mattilsynet på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet i 2019

utdypes også manglene ved de digitale verktøyene for Mattilsynets tilsynsvirksomhet. Verktøyene legger ikke til rette for uttrekk av data som muliggjør systematisk oppfølging og kvalitetskontroll av tilsynene.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Mattilsynet digitale verktøy som egner seg for å hente ut statistikk og gjøre analyser av tilsynsvirksomheten som grunnlag for læring, risikovurderinger og oppfølging på drikkevannsområdet.

1.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet

- styrker virkemiddelbruken i form av informasjon, regelverk og tilsyn med videre, for i større grad å bidra til å redusere lekkasjer og øke fornyelsen av ledningsnett
- skaffer informasjon om hvordan kommuner bruker eksisterende finansieringsmodell for drikkevannstjenestene
- innretter regelverket for drikkevann slik at det i større grad bidrar til å redusere lekkasjer i ledningsnett
- sørger for bedre samordning mellom involverte departementer på drikkevannsområdet
- sørger for at styringsinformasjonen på drikkevannsområdet er tilstrekkelig og innhentes på en effektiv måte

1.6 Statsrådets svar

Dokument 3:8 (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med trygt drikkevann ble oversendt statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet. Statsrådets svar er i sin helhet vedlagt Riksrevisjonens dokument.

1.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Lubna Boby Jaffery og Bente Irene Aaland, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Sofie Høgestøl, viser til Dokument 3:8 (2022–2023), Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med trygt drikkevann.

Trygt drikkevann er avgjørende for liv og helse, og drikkevannsforsyning er samfunnskritisk infrastruktur. Tilgangen til trygt drikkevann er en grunnleggende fysiologisk forutsetning for alt liv og viktig av hygieniske grunner. Dersom vannforsyningen svikter, vil dette få svært alvorlige konsekvenser for samfunnets evne til å ivareta en rekke andre kritiske funksjoner, som for eksempel matproduksjon og helsevesen.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om myndighetenes arbeid med å sikre innbyggerne trygt drikkevann er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2017–2021, men på enkelte områder vises også utviklingstrekk som går ut over denne perioden. Datainnhenting til undersøkelsen ble avsluttet i august 2022.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

- «Drikkevannet til de fleste innbyggerne er trygt ut fra de myndighetsbestemte kontrollene, men det er begrensninger i statlige myndigheters kunnskapsgrunnlag.
- Nasjonale mål fra 2014 om å redusere lekkasjer og å fornye ledningsnett for drikkevann er ikke nådd.
- Samlet sett har ikke virkemidlene ført til bedring i måloppnåelsen.
- Det har vært for lite samordning mellom involverte departementer i oppfølgingen av de nasjonale målene om å redusere lekkasjer og å fornye ledningsnett for drikkevann.
- Styringsinformasjon er ikke tilstrekkelig og innhentes ikke på en effektiv måte.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser til Riksrevisjonens kritikk:

«Det er kritikkverdig at det ikke er iverksatt tilstrekkelige virkemidler for å oppnå målene om å redusere lekkasjer og å fornye vannledningsnett.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger:

«Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet:

- styrker virkemiddelbruken i form av informasjon, regelverk og tilsyn med videre for i større grad bidra til å redusere lekkasjer og å øke fornyelsen av ledningsnett
- skaffer informasjon om hvordan kommuner bruker eksisterende finansieringsmodell for drikkevannstjenestene
- innretter regelverket for drikkevann slik at det i større grad bidrar til å redusere lekkasjer i ledningsnett
- sørger for bedre samordning mellom involverte departementer på drikkevannsområdet
- sørger for at styringsinformasjon på drikkevannsområdet er tilstrekkelig og innhentes på en effektiv måte.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser til statsrådets svar til Riksrevisjonen av 3. februar 2023. Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for å hindre fremtidige problemer. Statsråden beskriver i sitt brev hvordan hun følger opp Riksrevisjonens rapport. Komiteen tar statsrådets svar til etterretning.

Komiteen viser til at i gjennomføringen av Riksrevisjonens anbefalinger bør den beste løsningen for helhetlig virkemiddelbruk i både stat og kommune legges til grunn for å finne praktiske løsninger tilpasset lokale forhold.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:8 (2022–2023) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med trygt drikkevann – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 2. mai 2023

Peter Frølich

leder

Bente Irene Aaland

ordfører

