

VEM VÄRNAR VÅRA VATTEN? – EN PANDEMISK PARALLELL A CRITICAL VIEW OF WATER MANAGEMENT IN SWEDEN – SAME SAME AS WITH CORONA?



Rolf Larsson, Teknisk vattenresurslära, Lunds tekniska högskola, Box 118, 221 00 Lund

Introduktion

Detta skrivs i december 2020. I Sverige har vi levt med det nya Corona-viruset i snart ett år. Det har påverkat oss alla. I detta fall är “alla” inte en överdrift, utan vi har bokstavligen alla fått anpassa våra liv på ett eller annat sätt. Det gäller både oss som individer och oss som aktiva i olika organisationer. Här på universitetet har vi t.ex. övergått till undervisning på distans, möten hålls på olika digitala plattformar och allt resande har avstannat. Förändringarna har både för- och nackdelar.

Vi har dessutom alla sett på TV, de till synes oändliga presskonferenserna där de statliga myndigheterna berättat om vad som hänt och vilka åtgärder som vidtas. Vid vissa presskonferenser har även regeringens representanter varit närvarande. Man undrade ibland vem som var vem och varför de var så många. Men, vi har lärt oss eftersom, både vem som brukar prata om vad och vad de olika personerna heter. Vi har till och med lärt oss uttala titeln statepidemiolog. Men, hur vore det om vi fick en nationell vattenkris? Vem skulle då stå på podiet vid de dagliga presskonferenserna? Tänk efter – vet du vad de ytterst ansvariga för våra vatten heter? Vilken minister skulle stå där framme? Vilka myndigheter skulle vara representerade? Och finns det någon motsvarighet på vattensidan till de regionala smittskyddsläkarna? Se på figur 1 och tänk efter: Vem har ansvaret för vattenfrågorna i Sverige enligt dig?

Redan i mars slog det mig hur förvånande lik ansvarsfördelningen kring vattenfrågor är den oklara ansvarsfördelningen kring hanteringen av smittan. Det är flera nationella myndigheter, regionala myndigheter och ytterst kommunerna som delar på ansvaret. Nu finns det ju inte bara en vattenfråga och en möjlig vattenkris utan flera olika. Jag begränsar mig i denna artikel till tre huvudspår. Det gäller dricksvatten, översvämningar och vattenmiljö. De är relativt väldefinierade i och med att de motsvaras av tre olika EU-direktiv, nämligen Dricksvattendirektivet, Översvämningdirektivet och Vattendirektivet.

Jag kommer nu att kort beskriva några av de problem kring ansvarsfrågan som uppmärksammats i samband med pandemin. Därefter ska jag beskriva hur vattenhanteringen är organiserad i Sverige och fortsätta med några av de tillhörande problemen vad gäller ledning och ansvar. Avslutningsvis följer några förslag till förbättringar.



Figur 1. Några som möjligen har ansvar för vattenfrågor i Sverige, se faktabara i slutet av artikeln om du inte känner igen alla. (foto: Kristian Pohl/Regeringskansliet).

Corona, hantering i Sverige

Till en början, dvs tidigt under våren 2020, var de kritiska rösterna kring hanteringen av Coronasmittan få, på gränsen till helt frånvarande. I mitten av april kom den mycket uppmärksammade debattartikeln från de 22 forskarna i DN. Sedan dess har debatten blivit livligare och fått stort utrymme i media. Mycket har handlat om testning och munskydd, men i denna artikel fokuserar jag helt på sådant som handlar om organisation och ansvar. Det har varit ganska uppenbart för de flesta att den organisation som haft att leda arbetet mot smittan och dess verkningar haft sina svagheter, speciellt vad det gäller tydligt ansvarstagande. På de dagliga presskonferenserna har det oftast varit tre nationella myndigheter representerade, nämligen Folkhälsomyndigheten (FHM), Socialstyrelsen (SOS) och Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB). Dessutom har man ifrån podiet ofta hänvisat till den regionala nivån med dess smittskyddsläkare och sjukvårdshuvudmän. Vidare har man nämnt det kommunala ansvaret vad gäller äldreården, där ju många av de avlidna befunnit sig som vårdtagare.

En hel del har sagts och skrivits kring ansvarsfrågorna och den svenska modellen för styrning och planering. Martin Ingvar (MI) skrev i DN (30 juni) om några av de brister som finns i den svenska modellen för organisation och beslutsfattande och som tydligt avslöjats under Corona-krisen. MI skrev om problem med ansvarsutkrävande, brist på förmåga i små kommuner och olikheter och splittning mellan regioner. "Sveriges alla enskilda kommuner och regioner har inte förutsättningar och resurser för att klara välfärdsuppdraget eftersom de är för små." Vad gäller testning och smittspårning skrev MI: "Inför öppen ridå har vi sett hur olika parter skyller på varandra, och hur staten tappat greppet och tagit på sig samtliga kostnader för att över huvud taget få något att hända." Oavsett vad man tycker om Sveriges Corona-hantering så har den visat att vikten av en tydlig ansvarsfördelning inte kan underskattas.

Vatten, hantering i Sverige

Hur är det då med hantering av vattenfrågor i Sverige? Vilka myndigheter är utpekade av regeringen att leda arbetet med de tre direktiven, Dricksvattendirektivet, Översvämningsdirektivet och Vattendirektivet? Vad gäller dricksvatten så är det Livsmedelsverket som är den ansvariga myndigheten. MSB har ansvar för att hantera översvämnningar, medan vattenmiljön sköts av fem Vattenmyndigheter med Havs- och vattenmyndigheten (HaV) som central, rådgivande myndighet. Efter en nyligen genomförd statlig utredning (En utvecklad vattenförvaltning, SOU 2019:66) lutar det nu åt att Vattenmyndigheterna läggs ner och vad som kommer i stället kräver mer utrymme att förklara än vad som erbjuds i denna tidskrift. Dock kan det sägas att HaV kommer att få en stor roll.

Tre vattenfrågor, tre EU-direktiv och tre nationella myndigheter. Det verkar ju tydligt nog – vad gnäller jag om? Nja, det är ju så att om man kikar närmare så är bilden betydligt mer splittrad än vad det kan förefalla i förstone. Ta frågan om dricksvatten. Råvattnet tas från grundvatten eller ytvatten (sjöar och vattendrag). Vem har koll på tillgången av råvatten? Jo det har SGU (grundvatten) och SMHI (ytvatten). Vem ska skydda vattnet? Jo det ska kommuner och länsstyrelser göra genom att inrätta vattenskyddsområden, med hjälp av råd från Naturvårdsverket.

Ovanstående gäller myndigheter och hantering på den nationella nivån. De som har det konkreta ansvaret för att förse invånarna med säkert dricksvatten är kommunerna. Produktion och distribution sköts av VA-verk (eller motsvarande) medan kontrollen handhas av miljö- och hälsoskyddsavdelningar. Dessa finns i den kommunala organisationen, men de är samtidigt tillsynsmyndigheter. Men två nivåer räcker inte för att beskriva hela ansvarsstrukturen. Mellan stat och kommun finns både regioner och länsstyrelser. Vad är deras ansvar vad gäller dricksvatten? Jo, länsstyrelserna ska ta fram regionala vattenförsörjningsplaner. Detta på order av regeringen och som ett led i Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Regionerna har inga direkta uppgifter vad gäller dricksvatten. Dock är det indirekta och potentiella inflytandet stort ge-

nom att regionerna driver regionala utvecklingsstrategier.

Vad gäller översvämningar så är det MSB som är den myndighet som ansvarar för att genomföra det som krävs enligt EU-direktivet. I det arbetet har det varit stort fokus på översvämningar kopplade till vattendrag, medan urbana, pluviala översvämningar hamnat i skymundan. En komplicerande faktor är också att hantering av översvämningar även är en del av det som går under begreppet klimatanpassning. I den statliga utredningen "Vem har ansvaret" (SOU 2017:42) landade man i ett förslag som gjorde Boverket till ansvarig, nationell myndighet för att genomföra klimatanpassning i den byggda miljön.

På samma sätt som när det gäller dricksvatten så gäller för översvämningar att det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för att konkreta åtgärder sker "på marken". Då kan det ibland uppstå oklarheter i och med att många betraktar VA-organisationen som ansvarig för alla vattenfrågor, medan det ansvaret kan anses upphöra när ett regn överskrider 10-årsvärdet. Men, för att krångla till det hela ytterligare så är översvämningar en slags risk och går därmed in i det generella arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). Därvid är det oftast ytterligare en kommunal organisation, Räddningstjänsten, som har huvudansvaret. Förutom statlig och kommunal nivå så har vi ännu en gång att fundera över de regionala organisationerna, d.v.s. länsstyrelser och regioner. Vad gör de? Jo, länsstyrelserna spelar en mycket viktig roll som tillsynsmyndighet för kommunernas planarbete enligt plan- och bygglagen, PBL. Just markanvändning som den planeras i stort och i smått formar samhället i det långa perspektivet och ger därmed förutsättningarna för hantering av översvämningar i samhället. Länsstyrelserna ska också initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning bland annat genom att stötta kommunernas klimatanpassningsarbete.

Regionerna har, på samma sätt som vad gäller dricksvatten inga direkta uppgifter. Dock är även i detta fall det indirekta och potentiella inflytandet stort genom att Regionerna driver regionala utvecklingsstrategier. Samtidigt har regionerna viktiga uppgifter vad gäller krishantering och ska göra regionala risk-och sårbarhetsanalyser.

Slutligen, det tredje direktivet, Vattendirektivet, vars yttersta mål är att se till att alla EU's vatten (sjöar, vattendrag, grundvatten och kustvatten) ska uppnå god ekologisk kvalitet. Här ligger huvudansvaret för genomförandet i Sverige på de fem vattenmyndigheterna som är nära kopplade till fem av Sveriges 21 länsstyrelser. Som jag nämnt tidigare kommer denna roll mest troligt att övertas av flera andra myndigheter inom något år. Denna ansvarsstruktur är på ett sätt tydligare än den som gäller dricksvatten och översvämningar. Detta gäller dock bara existerande organisation. Med de föreslagna förändringarna blir det svårare att se tydligt vem som har ansvaret. Även i den existerande strukturen finns andra nationella myndigheter inblandade än de utpekade Vattenmyndigheterna. Det gäller t.ex. Miljökvalitetsnormer där det är HaV som har ansvaret. Före 2011 var det Naturvårdsverket som hade denna roll. Vad gäller det praktiska genomförandet av åtgärder på vattenkvalitetssidan så finns kommunerna med som aktörer på delvis samma villkor som andra vattenanvändare och potentiella förorenare.

Vattenproblem

Nå, vad är problemet? Allt verkar uppstyrt och taget hand om. Nja, många av Tidskriften Vattens läsare befinner sig mitt i verkligheten och vet att det i praktiken finns en hel del problem som uppstår och eller förvärras av den struktur som finns på plats. Jag ska här nämna några de problem som jag anser vara särskilt viktiga.

- *Brister i kopplingen kvalitet/kvantitet*

Det kan ibland finnas anledning att separera frågor relaterade till kvalitet från det som har med kvantitet att göra. Men, som en övergripande princip gäller att vattenkvalitet hänger mycket nära ihop med kvantitetsfrågor. Exempelvis kan brist på vatten leda till ökade uttag i brunnar, vilket påverkar kvaliteten på det vatten som tas upp. Blågröna lösningar i städer påverkar tydligt både flöden och kvaliteten på det vatten som leds vidare. Men, om man ser på den överordnade organisationen så har vi en myndighet, MSB, som ansvarar för kvantiteter

via översvämningdirektivet och andra myndigheter, HaV m.fl. som (snart) ansvarar för kvalitet via Vattendirektivet. Enligt EUs direktiv så ska arbetet med dessa direktiv koordineras, men Sverige har fått kritik för att detta inte fungerar väl. Det finns ett officiellt, fantastiskt intetsägande svar på den kritiken från Sverige, se ”Meddelande om vattendirektivet och Översvämningdirektiv” (Regeringskansliet, Faktapromemoria 2014/15:FPM27).

• *Oklar ansvarsfördelning*

Problem med tydlig ansvarsfördelning finns både horisontellt mellan nationella myndigheter och vertikalt mellan olika nivåer. Exempel på det förra är området översvämningar där MSB ansvarar för arbetet med översvämningdirektivet medan Boverket svarar för den del av klimatanpassningen som handlar om problem med översvämningar i byggd miljö. På flera av de övergripande vattenområdena finns det olika fora för samarbete mellan nationella myndigheter, exempelvis Nationella samordningsgruppen för dricksvatten med nio statliga myndigheter plus SKR representerade. Problemet är att dessa fora (grupper) inte agerar tydligt utåt med en enda röst.

• *Brister i finansiering av åtgärder*

Ofta, om än inte alltid, vet vi vad som behöver göras. Men, ingen är redo att betala. Problem med finansiering kan se litet olika ut beroende på vilken vattenfråga det handlar om. När det gäller Vattendirektivet och den akvatiska miljön så finns det ett grundläggande problem i att Sverige aldrig gjort det som anges i direktivet, nämligen utrett vattnets värde och satt ett pris på vattenutnyttjande. Därigenom faller principen om att förorenaren ska betala, samtidigt som dessa frågor ständigt sätter käppar i hjulen. När det gäller urbana översvämningar / klimatanpassning så är det ofta fråga om stora investeringar. För många kommuner är det svårt att bära dessa kostnader och man anser att staten ska bidra. Det finns visserligen medel tillgängliga via MSB, men de är otillräckliga och det saknas långsiktiga

beslut om hur mycket som kommer att finnas tillgängligt.

- *Dålig koppling mellan de olika beslutsnivåerna*
Den överordnade tanken i det svenska systemet tycks vara att staten via sina myndigheter bestämmer vad som ska göras och sedan ska kommunerna utföra åtgärderna. Problemet är att kommunerna saknar tydlighet i instruktionerna ovanifrån plus att pengar inte följer med (ökande) skyldigheter. Mellan stat och kommun finns mellannivån med länsstyrelser och regioner. Deras roll är ofta otydlig. Ska de leda, samordna eller kontrollera?

Vattenmöjligheter

Man kan önska sig bättre förutsättningar via en ny organisatorisk struktur. Men, detta kräver nya lagar och förordningar. Då behöver det utredas och allt tar väldigt lång tid. Det spåret är viktigt, men vi kan inte vänta på den typen av förändringar. I stället måste alla vi som är engagerade i vattenfrågorna dra våra små strån till den stora stacken. Jag föreslår – och vänder mig direkt till vattenvänner inom alla berörda professioner: Låt oss:

- arbeta för att öka och förbättra samarbetet mellan sektorer, mellan olika kommunala avdelningar och mellan myndigheter
- arbeta för att utveckla samarbetet mellan offentliga och privata aktörer
- arbeta för att öka intresse och engagemang för vattenfrågor bland allmänhet och politiker

Facit

1. **Miljö- och klimatminister Isabella Lövin**
(Miljödepartementet) Naturvårdsverket, SMHI, HaV, Vattenmyndigheterna
2. **Finansminister Magdalena Andersson**
(Finansdepartementet) Boverket
3. **Inrikesminister Mikael Damberg**
(Justitiedepartementet) MSB
4. **Landsbygdsminister Jennie Nilsson**
(Näringsdepartementet) Livsmedelsverket