



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de statliga myndigheterna skapat tillräckliga förutsättningar för att allvarliga kriser inom dricksvattenförsörjningen ska kunna hanteras. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser* (RiR 2008:8).

Riksrevisionens granskning av beredskapen för en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen är en av sex genomförda granskningar av ansvariga myndigheters beredskap för att hantera olika typer av hot mot samhället. Styrelsen anser att Riksrevisionens granskningar rörande samhällets beredskap för allvarliga hot är angelägna och att de bör beaktas av både riksdagen och regeringen. Riksrevisionen konstaterar att ingen myndighet på central nivå har ett ansvar för dricksvattenförsörjningen, vilket kan bidra till otydliga ansvarsförhållanden vid en kris. Det finns därmed inte heller någon given myndighet som har detta ansvar vid en kris.

Granskningen visar vidare att det finns positiva inslag i den pågående utvecklingen när det gäller beredskapsfrågor inom dricksvattenförsörjningen men också på oklarheter, bland annat i ansvarsfördelningen på regional och lokal nivå. Det är kommunerna som har det direkta ansvaret men staten ska stödja och skapa goda förutsättningar för kommunerna att klara stora kriser. Samverkan mellan de olika aktörerna behöver förbättras. Riksrevisionens övergripande slutsats från granskningen är att de stora kommunerna har vissa om än klart begränsade förutsättningar att klara av en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen. Riksrevisionen menar att konsekvenserna av en omfattande kris i dricksvattenförsörjningen kan komma att försvåras och förlängas om inte staten skapar förutsättningar för en bättre kommunal beredskap.

Styrelsen anser att iakttagelserna är allvarliga och menar att regeringen snarast bör vidta de åtgärder som behövs för förbättra samhällets beredskap inför en stor kris i dricksvattenförsörjningen. Styrelsen vill med denna redogörelse uppmärksamma riksdagen på bristerna i samhällets beredskap

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning.....	3
Styrelsens förslag.....	4
Riksrevisionens granskning.....	5
Bakgrund.....	5
Inriktning.....	6
Revisionsfrågorna	6
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	7
Riksrevisionens övergripande slutsats.....	12
Rekommendationer till regeringen	12
Rekommendationer till myndigheterna	13
Styrelsens överväganden	14
Tidigare granskningar om samhällets beredskap inför allvarliga kriser.....	14
Klargör roller och ansvar.....	14
En bristande beredskap ger allvarliga konsekvenser	15

Styrelsens förslag

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 1 oktober 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Eva Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c) och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de statliga myndigheterna skapat tillräckliga förutsättningar för att stora kriser inom dricksvattenförsörjningen ska kunna hanteras. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser, (RiR 2008:8)*. Rapporten har beslutats av riksrevisor Lennart Grufberg, och den publicerades den 11 juni 2008.

Bakgrund

Riksrevisionen konstaterar att dricksvattenförsörjningen är en samhällsviktig verksamhet som om den upphör att fungera, kan leda till en allvarlig kris i hela samhället. Såväl hushåll och industrier som offentliga verksamheter är beroende av rent dricksvatten. De flesta svenska hushåll är anslutna till kommunala vattenverk och ledningsnät, även om fortfarande över en miljon permanentboende – och därtill någon miljon fritidsboende – får sitt vatten genom enskilt ägda brunnar. En försörjningskris ställer krav inte bara på den enskilde, utan även på samhället.

Riksrevisionens granskning har särskilt inriktats mot att granska *regeringens och Regeringskansliets* samt *Jordbruksdepartementets* roller och ansvar vid kriser i dricksvattenförsörjningen. Riksrevisionen har därutöver granskat följande myndigheter som har ansvar och uppgift vid stora kriser i dricksvattenförsörjningen.

Livsmedelsverket (SLV) är centralt ansvarigt för dricksvattnets kvalitet i egenskap av livsmedel och för krisberedskap både *före och under* en kris. Verket vägleder och samordnar tillsyn.

Räddningsverket (SRV) är central myndighet för bland annat räddningstjänst och åtgärder vid olyckor. Verket har uppgifter både *före och under* en kris.

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) ansvarar för krisberedskap och samordnar bland annat risk- och sårbarhetsanalyser. KBM har i huvudsak en roll *före* och i något fall *under* en kris.

Smittskyddsinstitutet (SMI) arbetar centralt med diagnostik och smittspårning samt besitter viktiga laboratorieresurser. SMI spelar en roll både *före och under* en kris.

Socialstyrelsen (SoS) ansvarar för smittskydd, hälsoskydd, tillsyn och vägledning. Inriktningen är i första hand på åtgärder *före* en kris.

Försvarsmakten kan i vissa fall hjälpa till med personal och relevant utrustning. Försvaret kan bidra främst *under* en kris.

Naturvårdsverket har ansvar för skydd av vattentäkter. Verket vägleder och samordnar tillsyn och har uppgifter främst *före* en kris.

Länsstyrelserna ska samordna beredskapsåtgärder regionalt både *före och under* en kris.

Inriktning

Granskningen har varit inriktad på större städer och stora försörjningssystem, med utgångspunkt i allvarliga kriser och kritiska händelseförlopp som uppstår plötsligt, som kräver snabba åtgärder och som kan få omfattande konsekvenser för samhället i dess helhet.

Kommunerna har det direkta ansvaret för de flesta medborgares dricksvattenförsörjning. Staten ska emellertid stödja, backa upp och skapa goda förutsättningar för kommunerna att klara av de situationer som kan uppstå i samband med stora kriser. Riksrevisionen har skaffat sig ett kunskapsunderlag om kommunernas krishantering inom dricksvattenförsörjningen. Detta för att kunna bedöma om staten skapat tillräckliga förutsättningar för att allvarliga kriser ska kunna hanteras. Riksrevisionen har även granskat de mål och krav för krisberedskapen som staten ställt, ansvarsfördelning och samverkan mellan olika aktörer samt tillsyn, uppföljning och kunskapsutveckling.

Revisionsfrågorna

Riksrevisionens syfte med granskningen har varit att undersöka vad regeringen och statliga myndigheter gör för att samhället ska kunna förebygga, motstå och hantera kriser inom dricksvattenförsörjningen. Granskningen ställer följande övergripande fråga:

- Skapar regeringen och de statliga myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att allvarliga kriser i dricksvattenförsörjningen ska kunna hanteras?

För att svara på den övergripande revisionsfrågan har följande fyra delfrågor ställts:

- *Mål och krav*: Klargör de mål och krav som regeringen formulerat för kommunernas och myndigheternas uppgifter?
- *Ansvar och samverkan*: Är ansvarsfördelningen tydlig och fungerar samverkan mellan aktörer på olika nivåer?
- *Uppföljning och tillsyn*: Följs beredskapssituationen upp genom tillsyn och annan information?
- *Grundläggande förutsättningar att klara av dricksvattenkriser*: Finns grundläggande förutsättningar för kommunerna att förebygga och hantera allvarliga kriser i dricksvattenförsörjningen?

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Mål och krav på krisberedskapen

Riksrevisionen ställer i granskningen frågan om de mål och krav som regeringen formulerat klagör kommunernas och myndigheternas uppgifter inför och under en allvarlig dricksvattenkris. Riksrevisionens slutsats är att det är oklart vilka åtgärder som krävs för att ge en tidig förvarning inför en kris. Riksrevisionen anser vidare att det finns skäl för regeringen att pröva vilka krav som bör ställas på producenter och kommuner för att kunna klara dricksvattenförsörjningen i storstadsområden under en allvarlig kris.

Ansvar och samverkan i krishanteringssystemet

I planeringen för frestida kriser har regeringen betonat att samhällets krishanteringsförmåga ska byggas upp underifrån från lokal nivå via regional till nationell nivå. Tre grundläggande principer gäller:

Ansvarsprincipen – den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under en krissituation.

Likhetsprincipen – en verksamhets organisation och lokalisering ska så långt möjligt överensstämma i fred, kris och krig.

Närhetsprincipen – kriser hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

Samhällets krishantering bygger på ett sektors- och ett områdesansvar. Områdesansvaret har geografisk karaktär och avser krishantering inom en kommun, inom ett län eller inom hela riket. Kommunen ska inom ramen för sitt områdesansvar verka för samordning av all krishantering inom sina gränser, vilket inbegriper alla där verksamma aktörer inklusive statliga myndigheter, landsting, organisationer och näringsidkare. Genom lag har vidare samverkan underlättats mellan kommuner för att tillmötesgå behov av ömsesidig hjälp. Länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar på regional nivå.¹ Länsstyrelsen ska också samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter samt verka för att information till allmänhet och massmedier samordnas.

Oklarheter i ansvarsfördelningen

Riksrevisionen har i granskningen ställt frågan om ansvarsfördelningen är tydlig och om samverkan fungerar mellan aktörerna på olika nivåer.

Riksrevisionen konstaterar att ingen myndighet på central nivå har ett ansvar för dricksvattenförsörjningen, vilket kan bidra till otydliga ansvarsförhållanden vid en kris. Granskningen visar också att det finns oklarheter i ansvarsfördelningen även på regional och lokal nivå.

¹ Innebörden av detta utvecklas i 7 § krisberedskapsförordningen (2006:942) samt i 50 och 52 §§ förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion och fr.o.m. den 1 januari 2008 52 och 54 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion (samma lydelse).

Riksrevisionens första iakttagelse om ansvarsstrukturen är att det saknas en myndighet med centralt ansvar för dricksvattenförsörjning. Det innebär att det inte heller finns någon given myndighet som har detta ansvar vid en kris.

Livsmedelsverket ansvarar för dricksvattnets kvalitet och hantering i beredningen och Socialstyrelsen för dricksvattnets hälsoskyddsaspekter. Däremot har regeringen inte utpekats någon myndighet som centralt ansvarar för försörjningen. Riksrevisionen menar att detta har betydelse ur krisberedskaps-synpunkt. Livsmedelsverket har i praktiken tagit ansvar även för det förebyggande och förberedande arbetet inför försörjningskriser, utan att i normala fall ha motsvarande ansvar för försörjningen. Detta är ett avsteg från ansvarsprincipen som enligt Riksrevisionen gör ansvarsfördelningen otidlig.

För att bättre kunna samordna, prioritera och planera beredskapsarbetet centralt finns det enligt Riksrevisionen fördelar med att det finns en myndighet som ansvarar för dricksvattenförsörjningen. Frågan om någon myndighet ska ha ett centralt ansvar för dricksvattenförsörjning rymmer enligt Riksrevisionen samtidigt andra aspekter än krisberedskapen. Riksrevisionen bedömer dock att krisberedskapsaspekterna talar för att regeringen bör göra de avvägningar som krävs för att ta ställning i frågan.

En andra iakttagelse vad gäller ansvarsförhållanden gäller länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Både i krisberedskapsförordningen och i länsstyrelseinstruktionen räknas en rad åligganden för länsstyrelserna upp. Eftersom de senare har en mångfald uppgifter under normala förhållanden, har de även detta under en kris. Samtidigt är ofta länsstyrelsernas resurser och kompetenser begränsade i jämförelse med de stora kommuner som finns i länet. Länsstyrelsernas maktmedel för att åstadkomma samordning är därtill små. Det finns därmed enligt Riksrevisionen en risk att länsstyrelsernas samordnande roll vid en allvarlig kris kommer att tas över av stora kommuner och/eller kommunförbund.

Riksrevisionen understryker i rapporten att länsstyrelserna ska ta det statliga ansvaret på regional nivå och att detta innefattar att vara den första statliga instans som är beredd och agera i ett läge när kommunerna inte själva kan bemästra situationen, vilket framgår av länsstyrelseinstruktionen². Staten har ett ansvar att skapa bästa möjliga förutsättningar för krishantering genom att stödja förebyggande och förberedande arbete, inte minst genom krav, riktlinjer och stöd, som innebär förmedling av resurser och expertis, samt genom att skapa gynnsamma administrativa villkor för att etablera skydd och skaffa fram reserver.

Svag samverkan mellan myndigheterna

Riksrevisionen konstaterar att samverkan uppvisar svagheter både på lokal nivå (mellan kommunala förvaltningar och funktioner), på regional nivå och på central nivå. På lokal nivå fungerar samverkan i huvudsak väl, men vilar

² 52–54 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

samtidigt framför allt på informella nätverk. Riksrevisionens bedömning är att sådana nätverk kommer att vara otillräckliga vid stora och allvarliga händelser.

På central nivå sker samverkan mellan myndigheter bland annat inom samverkansområden. Trots vissa framsteg vad gäller samverkan har Riksrevisionen iakttagit att resultaten av arbetet i samverkansområdena i övrigt varierar och ofta är personberoende. Resultatrapporteringen är dåligt kopplad till mål, och risk- och sårbarhetsanalysernas roll i inriktningen av verksamheten är otydlig.

Riksrevisionen konstaterar efter genomgång av ett antal myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser att samverkan i arbetet kring dessa analyser har väsentliga brister. Det saknas gemensamma utgångspunkter, ett gemensamt accepterat arbetssätt, gemensamma förvaltningsövergripande begrepp, med vars hjälp man skulle kunna jämföra och samordna analyser från olika län.

Frågor som borde besvaras, men som inte får tillfredsställande svar, är vilka hot och risker i dricksvattenförsörjningen samhället ska minska eller undanröja, vilken inriktning krisplaner bör ha, vilka förstärkningar och utbyggnader som bör göras, vad som ska övas, vilken kunskap som behövs och vilka kontroller och uppföljningar som måste företas.

Krisberedskapsmyndighetens vägledningar för analysarbetet innehåller värdefulla rekommendationer om tillvägagångssätt med mera, men är samtidigt i alltför liten utsträckning kända och tillämpade.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att analysarbetet på lokal nivå nyligen kommit i gång och att det kan ta viss tid att åstadkomma en fungerande samverkan inom ramen för ett nationellt system. Även om principerna kan synas enkla finns, enligt Riksrevisionen, en risk för att svårigheterna i tillämpningen underskattas.

Tillsyn, uppföljning och ny kunskap

De bedömningsgrunder som Riksrevisionen utgår ifrån när det gäller tillsynen inom dricksvattenområdet är att de krav som ställs i regelverket följs och uppfylls och att tillsynen inriktas mot områden där riskerna är stora. Uppföljningar syftar till att informera sig om att mål uppfylls och att riktlinjer följs. Uppföljningar ska också ligga till grund för kunskap och ett utvecklingsarbete.

Den ordinarie tillsynen är inte tillräcklig

I granskningen har Riksrevisionen iakttagit att den ordinarie livsmedelstillsynen bara täcker in mindre delar som har betydelse för krisberedskapen.

Föreskrifter om ”försiktighetsmått” mot sabotage och skadegörelse är under utarbetande, och enligt uppgifter från Livsmedelsverket kan tillsynen beräknas starta omkring år 2010, men det kommer trots detta, enligt Riksrevisionen, att finnas en rad förhållanden som den ordinarie tillsynen inte täcker, men som har stor betydelse ur beredskapssynpunkt, exempelvis:

- Hur ser vattenreserverna ut (reservvattentäkter, kapacitet i reservoarar och distributionsnät med mera)?
- Finns nödvändig backup och reserver (exempelvis reservkraft)?

- Finns lagerhållning av vital materiel, exempelvis snabbkopplingsrör och kemikalier?
- Finns planer och utrustning för nödvattendistribution?
- Vilken tillgång till laboratorier finns?
- Finns jour- eller beredskapsscheman?
- Finns beredskapsplan för va-verksamheten?

Riksrevisionens sammanfattande slutsats angående tillsyn, uppföljning och ny kunskap är att vissa förhållanden som är viktiga ur beredskapssynpunkt inte täcks in av den nuvarande kontrollen som bedrivs utifrån Livsmedelsverkets föreskrifter och vägledning. Riksrevisionen menar vidare att uppföljningen av tillsyn och läge när det gäller vattenskyddsområden vid våra största städer behöver förbättras. Riksrevisionen har därtill funnit att det i dag saknas en systematisk information om och analyser av inträffade incidenter.

Grundläggande förutsättningar för krishantering

För att kunna göra en värdering av de statliga aktörernas insatser har Riksrevisionen undersökt hur en hantering av en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen ser ut i kommunerna.

Riksrevisionen har identifierat nio grundläggande förutsättningar för god krishantering vid allvarliga kriser som sammantagna anknyter till Krisberedskapsmyndighetens tre förmågeaspekter: förmåga att motstå allvarliga kriser, krisledningsförmåga och operativ förmåga.

Dessa nio grundläggande förutsättningar omfattar både förebyggande arbete och förberedelser inför en faktisk kris. Riksrevisionens värdering av de stora kommunernas förutsättningar att hantera en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen grundar sig på en sammanvägning av dessa olika förutsättningar.

Riksrevisionen sammanfattar kommunernas förutsättningar på följande sätt:

- Framtagna *risk- och sårbarhetsanalyser* bidrar till viss medvetenhet om risker och hot, men styr inte resurser och åtgärder och påverkar i övrigt förutsättningarna att hantera kriser i mycket liten utsträckning.
- Personalsituationen är när det gäller special- och lokalkännedom samt arbetsledning sårbar vid en långvarig kris. För massinsatser finns utsikt till bistånd från främst Försvarsmakten, där emellertid möjligheterna starkt varierar över tid med antal värnpliktiga.
- *Övningsverksamhet* förekommer i olika grad i olika delar av landet. Övningar är dock ofta inte realistiska, omfattar en begränsad mängd personal och följs upp bristfälligt.
- Krisorganisation finns formellt i många kommuner tillsammans med en operativ beredskap. Larmsystemet har dock brister och larmkedjor kan ha svagheten att enbart vara informella. Planer saknas för de mest allvarliga dricksvattenkriserna, som kräver nödvattenförsörjning av storstäder och evakuering.
- *Informationshanteringen* fungerar dåligt internt mellan kommuner och mellan förvaltningar och tekniska hjälpverktyg är knappast etablerade.

Kommunerna har dock i regel goda resurser att klara av den externa informationen.

- *Laboratorie- och analysstöd* kan förväntas få kapacitetsproblem under en kris, i synnerhet där kommersiella laboratorier anlitas. Den statliga uppbackningen vad gäller svåra analyser bedöms god, men har begränsad ut hållighet.
- *Reservvattentillgången* är på flera platser god, men varierar mellan kommuner. Problem med reservvattentäkter finns även i storstäder. Nödvattenförsörjning av stora städers hela befolkningar finns det ingen beredskap för.
- *Utrustning och reservmateriel*. Ingen har överblick över vad som finns, och ingen statlig myndighet kan vägleda en drabbad kommun. Försörjningen av reservmateriel är därför osäker och dyrbar tid måste läggas ned för att söka materiel, vars existens är osäker.
- *Säkerhetsnivån* förbättras, men från ett ganska lågt utgångsläge, där skal skydd, informationssäkerhet med mera inte ingått i kommunernas säkerhetskultur.

Riksrevisionens sammanfattande värdering av de stora kommunernas förutsättningar att hantera en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen är att det finns vissa förutsättningar att klara en allvarlig kris men att svagheter är betydande.

Konsekvenser vid en allvarlig kris

Regeringen och myndigheterna med ansvar för beredskap inom dricksvattenförsörjningen ska säkerställa en förmåga att hantera en allvarlig kris i dricksvattenberedskapen. De brister som framkommit i granskningen riskerar att leda till att konsekvenserna av en allvarlig dricksvattenkris blir allvarligare än nödvändigt.

Beroende på krisens art och upprinnelse kan detta betyda att enskilda människor drabbas av farliga sjukdomar, därför att de inte nås av information om att vattnet är odrickbart eller är oförmögna att själva skaffa fram nödvändigt vatten. Hushållen kan komma att sakna vatten till dryck, matlagning, hygien och toalettspolning, och många arbetsplatser som är beroende av vatten kan få svårt att fungera. Livsmedelsindustrier, mejerier, slakterier och bryggerier kan få ställa in verksamheten.

Kris kan även betyda att skolkök inte fungerar och att människor måste flyttas från sjukhus, särskilda boenden och vårdinrättningar eller att vårdpersonalen får lägga sin energi på nödvattenhantering och sanitärt skydd. Djuren i jordbruket kan bli utan vatten. Avfallshantering kan komma att upphöra att fungera med växande konsekvenser för samhällsmiljön. Brandbekämpning och fjärrvärme hotas. Medborgarnas förtroende för dricksvattnet och de offentliga myndigheter som ansvarar för det kan kraftigt komma att skadas. Ett samhälle utan vattenförsörjning kan efter någon tid bli en hård för smittor och sjukdomar, ett samhälle som i flera avseenden upphör att fungera.

Riksrevisionens övergripande slutsats

Riksrevisionen anger i rapporten att det finns positiva inslag i den pågående utvecklingen, exempelvis ökat kommunalt samarbete, ökad lokal medvetenhet för krisberedskapsfrågor inte minst på grund av Livsmedelsverkets systematiska stödarbete och det stöd till reservkraft som givits av Krisberedskapsmyndigheten. Parallellt med detta skärps emellertid vissa hot och risker som blir större med klimatförändringar, en ökad sårbarhet i personalsituationen, förändrade villkor för laboratorie- och analysstödet och en i vissa fall riskabel situation vad gäller reservvatten.

Riksrevisionens slutsats är att de stora kommunerna har vissa om än klart begränsade förutsättningar att klara av en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen. Det finns följaktligen enligt Riksrevisionen ett behov av ytterligare statligt stöd för allvarliga kriser i våra storstadsområden. Det stöd som idag kan erbjudas förmår inte säkerställa en krishantering som kan betraktas som tillräcklig för att skapa de goda förutsättningar som krävs för att de stora kommunerna ska kunna hantera allvarliga kriser inom dricksvattenområdet.

Riksrevisionen anser att det finns utrymme för att stärka och förbättra insatserna inom ramarna för de resurser som staten idag lägger ned på krisberedskap. Följden av att staten inte har skapat tillräckliga förutsättningar är enligt Riksrevisionen att allvarliga och omfattande kriser i dricksvattenförsörjningen kan komma att försvåras och förlängas. Det finns heller inte möjlighet att hantera sådana allvarliga kriser i storstäderna som innefattar nödvattenförsörjning av väsentliga delar av storstadsområden, evakueringar av utsatta grupper eller krav på att snabbt upptäcka okända farliga ämnen och substanser som spridits i råvattentäkter eller i distributionssystemet.

Rekommendationer till regeringen

Regeringen bör bedöma risker och kostnader för åtgärder och därvid överväga att:

- pröva frågan om krav på producenter och kommuner ska kunna tillförsäkra medborgarna en erforderlig mängd dricksvatten vid en mycket allvarlig dricksvattenkris i någon av våra storstadsområden (Försvarsdepartementet, Jordbruksdepartementet och Socialdepartementet),
- ta ställning till de åtgärder som krävs för att säkerställa en ökad kontroll av råvattenkvaliteten i våra storstadsområden i syfte att åstadkomma en tidig förvarning inför en möjlig allvarlig kris (Jordbruksdepartementet),
- för den nya myndigheten för samhällsskydd och beredskap även införa en föreskriftsrätt för den planering som kommunerna ska göra för varje ny mandatperiod för hur de ska hantera extraordinära händelser som kan innefatta allvarliga kriser i dricksvattenförsörjningen,
- ytterligare förtydliga innebörden i länsstyrelsens områdesansvar (Finansdepartementet och Försvarsdepartementet),

- ge Räddningsverket eller den nya myndigheten för samhällsskydd och beredskap ett uppdrag att kartlägga all statlig förstärkningsmateriel av intresse för samhällsviktig verksamhet så att sökning vid kris kan ske effektivt (Försvarsdepartementet).

Rekommendationer till myndigheterna

Livsmedelsverket

- Livsmedelsverket bör se till att lämpliga beredskapsaspekter aktualiseras i den ordinarie kontrollen av dricksvatten och att detta även avspeglas i normerande kontroller och dricksvattenföreskrifter.
- Livsmedelsverket bör ta initiativ till att upprätta en databas för incident-uppföljning.

Smittskyddsinstitutet (SMI)

- SMI bör internt samordna resurser för att stärka vattenlaboratoriets krisuthållighet och om detta inte är möjligt göra regeringen uppmärksam på situationen.

Socialstyrelsen

- Socialstyrelsen bör överväga att arbeta fram vägledningar för hur vården ska hantera situationer med svår och långvarig vattenbrist.
- Socialstyrelsen bör – tillsammans med andra ansvariga myndigheter – arbeta fram nationella riktlinjer för brukarprioriteringar vid en svår dricksvattenkris.

Länsstyrelserna

- Aktuella länsstyrelser bör säkerställa att planer finns (exempelvis för nödvattenförsörjning och/eller evakuering av utsatta grupper) för en allvarlig kris där dricksvattnet inte kan levereras i tillräcklig omfattning i storstadsområdena.
- Länsstyrelserna bör ta initiativ till övningar och utbildningar inom området krishantering för dricksvatten.

Länsstyrelserna bör utveckla egna nätverk för att snabbt kunna mobilisera fram resurser i form av personal, expertstöd, reservmateriel och andra resurser när det blir nödvändigt.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser* (RiR 2008:8) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härill vill styrelsen anföra följande:

Tidigare granskningar om samhällets beredskap inför allvarliga kriser

Riksrevisionens granskning om beredskapen för en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen är en av sex genomförda granskningar av ansvariga myndigheters beredskap för att hantera olika typer av hot mot samhället. I Riksrevisionens årliga rapport för 2008, som har överlämnats till riksdagen som en redogörelse, gör Riksrevisionen den samlade bedömningen av krisberedskapen i Sverige att den har betydande brister på flera områden. Riksrevisionen har utifrån iakttagelserna i dessa sex granskningar vidare särskilt undersökt regeringens krishantering och styrningen av beredskapen för allvarliga samhällskriser *Regeringen och krisen* (RiR 2008:9). Slutsatserna från den rapporten kommer att behandlas av styrelsen vid dagens sammanträde.

Styrelsen anser att Riksrevisionens granskningar rörande samhällets beredskap för allvarliga kriser är angelägna och viktiga samt att de bör beaktas av både riksdagen och regeringen. Den nu aktuella granskningen gäller kris i dricksvattenförsörjningen och har innefattat granskning av *regeringens och Regeringskansliets* samt *Jordbruksdepartementets* roller och ansvar. Granskningen har varit inriktad på större städer och stora försörjningssystem.

Klargör roller och ansvar

Riksrevisionen konstaterar inledningsvis i granskningsrapporten att det finns positiva inslag i den pågående utvecklingen när det gäller beredskapsfrågor inom dricksvattenförsörjningen. Samtidigt framhåller Riksrevisionen behovet av flera olika initiativ från bland annat regeringen för att skapa tillräckliga förutsättningar för samhället att kunna hantera en allvarlig kris. Regeringen har ett ansvar för helheten i det nationella krishanteringssystemet. I detta ingår enligt Riksrevisionen att klara ut oklara ansvarsförhållanden och att målen och de krav samt den tillsyn som är riktade mot ansvariga aktörer fungerar effektivt.

Granskningen visar att ingen myndighet på central nivå har ett utpekat ansvar för dricksvattenförsörjningen vid en allvarlig kris. En fördel med att ha en myndighet med detta ansvar är enligt Riksrevisionen att den bättre kunde samordna, prioritera och planera beredskapsarbetet centralt. Granskningen visar också att det finns oklarheter i ansvarsfördelningen på regional och lokal nivå. Det är kommunerna som har det direkta ansvaret vid en kris i dricksvat-

tenförsörjningen men staten ska stödja och skapa goda förutsättningar för kommunerna att klara stora kriser. Granskningen visar att storstadskommunerna får svårt att klara en omfattande kris. På regional nivå är det länsstyrelserna som har det statliga ansvaret och ska kunna agera i ett läge när kommunerna själva inte kan klara situationen. Riksrevisionen menar att det finns en risk att länsstyrelserna inte klarar den uppgiften i dag.

Granskningen visar vidare att samverkan mellan de olika aktörerna på samtliga nivåer uppvisar svagheter. Riksrevisionen pekar bl.a. på att samverkan i arbetet kring flera myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser har väsentliga brister. Krisberedskapsmyndighetens vägledningar för analyserna är i alltför liten utsträckning kända och tillämpade.

En grundläggande förutsättning för att samhället ska stå rustat inför en allvarlig dricksvattenkris är enligt styrelsen att myndigheterna och kommunerna är klara över sina roller och uppgifter. Det är därför oroande, enligt styrelsen, att ta del av ytterligare en granskning som uppvisar oklarheter i ansvarsförhållanden och uppgifter. Liknande iakttagelser har gjorts i flera av de tidigare granskningsrapporterna som styrelsen behandlat och som rör samhällets beredskap inför en kris.

Styrelsen vill därför ånyo betona vikten av att regeringen och övriga aktörer tar sitt ansvar inom sina respektive ansvarsområden och att myndigheterna och kommunerna samverkar på ett effektivt sätt. Styrelsen anser att det i första hand ankommer på regeringen att se till att berörda myndigheter och övriga aktörer är klara över sina roller och uppgifter. Styrelsen förutsätter därför att regeringen tar de initiativ som behövs för att klarlägga ansvar men också för att förbättra förutsättningarna för samverkan mellan myndigheterna och övriga aktörer. Regeringen bör därtill enligt styrelsen se över hur tillgängliga resurser vid myndigheterna bör användas och prioriteras inför och i samband med en kris.

En bristande beredskap ger allvarliga konsekvenser

Riksrevisionens övergripande slutsatser från granskningen är att de stora kommunerna har vissa om än klart begränsade förutsättningar att klara av en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen. Som framgått ovan behöver kommunerna ytterligare statligt stöd inför allvarliga kriser i våra storstadsområden. Riksrevisionen konstaterar i rapporten att kommunerna, som har det direkta ansvaret för dricksvattenförsörjningen, har betydande svårigheter att hantera en allvarlig kris samt kritiserar regeringen och några av de statliga myndigheter som ska stödja, backa upp och skapa goda förutsättningar för kommunerna att hantera de situationer som uppstår i samband med en allvarlig kris.

Riksrevisionen menar att konsekvenserna av omfattande kriser kan försvåras och förlängas om inte staten skapar förutsättningar för en bättre kommunal beredskap. Konsekvenserna av en allvarlig kris kommer inte bara att beröra dricksvattenförsörjningen utan även leda till allvarliga konsekvenser inom andra områden som hälsoskydd, brandskydd m.m. Riksrevisionen me-

nar att ansvaret för att samhället ska kunna klara av allvarliga krissituationer i dricksvattenförsörjningen ligger på de statliga myndigheterna och ytterst regeringen.

Riksrevisionens iakttagelser är enligt styrelsen allvarliga och leder till slutsatsen att regeringen snarast bör ta de initiativ som behövs för att åtgärda de brister i beredskapen som framkommit i granskningen. Det är viktigt för att inte en kris i dricksvattenförsörjningen ska leda till mer allvarliga konsekvenser än nödvändigt.

Styrelsen anser sammanfattningsvis att Riksrevisionens iakttagelser bör uppmärksammas och beaktas i det fortsatta arbetet med att förbättra samhällets förmåga att hantera en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen.