

Fra smuk svane tilbage til grim ælling

Danmark fik i 1971 et miljøministerium – som det første land. I de følgende årtier havde vi en faglig stærk miljøforvaltning, som var på forkant med nye udfordringer – Danmark var klassens duks. I dag er Vejle Fjord død, og der er pesticider i mere end halvdelen af alle vandforsyningsboringer – uden at der er gjort noget effektivt for at forhindre det. Hvordan kunne det gå så galt?

JENS CHRISTIAN REFGAARD &
RICHARD THOMSEN

Faglighed i vandforvaltningen – præmis for fortællingen

Denne artikel giver et rids af den historiske udvikling i vandforvaltningen i Danmark efter 1971 med regeringsskiftet i 2001 og amternes nedlæggelse i 2007 som "tipping points". Artiklen forsøger at give vurderinger af de skift, der er sket i kompetencer hos embedsværket gennem de seneste 50 år, og hvilken betydning det har haft for vandmiljøet. Vurderingerne er ikke resultatet af en videnskabelig analyse, men snarere en subjektiv fortælling fra to fagpersoner, der som underviser, forsker, rådgiver, grundvandsadministrator og -kortlægger har iagttaget skiftende vandforvaltninger.

Fra 1971 til 2001 – vidensbaseret forvaltning

Den første lov om vandforvaltning var Vandforsyningsloven fra 1926, som fastlagde princippet om vand som et fælles gode og bl.a. indførte krav om indvindingstilladelser, regler om beskyttelse mod grundvandsforurening samt registrering af boringer /1/. Som myndighed fungerede landvæsenskommissionerne, der var lokale særdomstole, som oprindeligt var oprettet i forbindelse med landboreformerne i slutningen af 1700-tallet. Landvæsenskommissionerne kunne ikke magte forvaltningen af vandressourcerne og den omfattende forurening fra land og by og blev afskaffet i forbindelse med kommunalreformen i 1970.

I 1971 oprettedes Ministeriet for Forureningsbekæmpelse som det måske første egentlige miljøministerium i verden. Herefter

fulgte miljøbeskyttelsesloven fra 1974 og overførslen af myndighedsopgaven med kortlægning, planlægning og administration af vandressourcen til de 14 nye amter, der var oprettet i forbindelse med kommunalreformen i 1970. Samtidig fik de nye kommuner ansvaret for drift af offentlige kommunale vandværker og spildevandsanlæg.

I de følgende par årtier foregik der en stor kompetenceopbygning i staten. I 1970'erne og 1980'erne havde Miljøministeriet flere af landets fagligt stærke grupper på vandområdet. Det gav sig bl.a. udslag i, at Miljøstyrelsen var dominerende i at definere og finansiere forskningsprogrammer (f.eks. Suså og Karup projekterne). Og da det blev Danmarks tur til at arrangere Nordisk Hydrologisk Konference i 1984, påtog Miljøstyrelsen, som den fagligt og ressourcemæssigt stærke institution i Danmark, sig helt naturligt den opgave – noget der ville være fuldstændig utænkeligt i dag. Ministeriet blev fagligt understøttet af to stærke sektorforskningsinstitutioner i form af Danmarks Geologiske Undersøgelser (GEUS efter 1995) og Danmarks Miljøundersøgelser (DMU). DMU blev skabt i 1989 ved at sammenlægge tre af ministeriets forskningsenheder, Havforureningslaboratoriet, Luftforureningslaboratoriet og Ferskvandslaboratoriet, med Vildtbiologisk Station fra Landbrugsmiljøministeriet.

Parallelt hermed blev der med ansættelse af en god blanding af geologer, geofysikere, geografer, ingeniører, agronomer og biologer gradvist opbygget stærke faglige miljøer i de 14 amter, hvoraf nogle også etablerede tæt samarbejde med forskningsmiljøer. Et eksempel herpå er det tætte samarbejde mellem Aarhus Amt og Aarhus Universitet på geofysikområdet, som har været en forudsætning for, at Danmark er blevet verdensmester i brug af geofysik til grundvandskortlægning /2/.

Flere store udfordringer dukkede op i denne periode, f.eks. i) vandløbspåvirkninger fra vandindvinding (slut 1970'erne); ii) jord og grundvandsforurening fra lossepladser/deponer (start 1980'erne); iii) NPO /Vandmiljøplan (1987-2011); iv) pesticider (slut 1980'erne); og v) grundvandsbeskyttelse (ny vandforsyningslov 1998). Et bærende princip i vandforvaltningen var, at den skulle være vidensbaseret. Det indebar, at nye udfordringer typisk blev håndteret ved hjælp af en pakke bestående af i) flerårigt forskningsprogram; ii) ny lovgivning; og iii) ny/ekstra monitoring. Samtidig var der et sprudlende innovationsmiljø med gode muligheder, hos især engagerede faglige miljøer i amterne, for at finde finansiering til test af gode ideer/produkter fra universiteter og private firmaer. Mange af vores samarbejdspartnere fra andre EU-lande var misundelige på os, fordi vi nemt kunne bringe meget engagerede og fagligt kompetente vandforvaltere ind i EU forskningsprojekter.

Regeringsskiftet 2001 – nedbrydning af Miljøministeriets magt

Op gennem 1990'erne fik Miljøministeriet med Svend Auken som minister en stadig stigende indflydelse med stor fokus på forskningsbaseret forvaltning. Det ændrede sig brat efter regeringsskiftet i 2001, hvor et erklæret mål var at få svækket Miljøministeriet og nedbryde "Aukens imperium". Det betød bl.a.:

- Kraftige nedskæringer både i ministeriet og på sektorforskningsinstitutioner.
- Mindre international fokus. Miljøbistand til Østeuropa og udviklingslande blev flyttet til udenrigsministeriet og gradvist afviklet.
- Overgang fra at være foregangsland i EU's miljøpolitik til "minimumsimplementering" af EU-direktiver.
- Meget lidt interesse fra ministeriet overfor forskningsprojekter/ny viden. Det var f.eks.

ikke længere muligt at få miljøstyrelsen til at deltage i forskningsprojekter.

Alt i alt var der tale om en stor nedprioritering af miljøindsatsen. Det medførte en ændring i ministeriets fokus fra at identificere og handle på trusler om kommende miljøproblemer til i højere grad at sikre, at miljøpolitikken ikke gav anledning til politiske problemer for regeringen.

Amternes nedlæggelse i 2007 – centralisering af magten

Efter ændringerne i Miljøministeriet i 2001 var amterne i 2007 den eneste del af vandforvaltningen, der havde betydelig faglig kompetence. Kommunalreformen i 2007 ændrede fuldstændig det forvaltningsmæssige landskab. Amterne blev nedlagt og mange kommuner sammenlagt. Amternes opgaver blev splittet på flere administrative enheder:

- Myndighedsopgaven med indvindings-tilladelser og udledningstilladelser gik til kommunerne, som overtog nogle af amternes medarbejdere. Selv om de nye større kommuner er fagligt stærkere end de gamle mindre kommuner, har de fleste kommuner stadig en relativ tynd faglig viden og mangler armlængde afstand i forhold til store forurenere (f.eks. Nordic Waste).
- Kortlægning og oprensning af punktkilder overgik til de fem nye regioner, som fik tilført fagligt stærke folk fra amterne. Regionerne har i dag et fagligt stærkt miljø, men på et emnemæssigt begrænset delområde.
- Mange opgaver, inkl. implementering af vandrammedirektivet, gik til staten, og størstedelen af amternes vandfolk blev ansat i fem miljøcentre under staten. I løbet af få år efter 2007 blev miljøcentrene flere gange reorganiseret og medarbejdere flyttet til andre geografiske lokationer. Samtidig blev den gamle kultur fra amterne med decentral frihed til at gøre tingene på egen måde og åbenhed overfor offentligheden, i stigende grad overtaget af centraladministrationens standardisering og politiske kontrol (lukket). Konsekvensen heraf var, at de fleste af de amtslige ansatte forlod staten i løbet af ganske få år. Det medførte et stort tab af erfaring og dyb faglighed.

Det nye trestrengede forvaltningssystem har vist sig at være dysfunktionel. Fagligheden blev opsplittet på tre niveauer med hver sit begrænsede mandat. Vand strømmer på tværs af kommunegrænser, men ingen fik ansvaret for at sikre en regional koordinering og forvaltning af areal- og naturressourcer i det åbne

land – en opgave der tidligere lå hos amterne som en del af regionplanerne.

Mens amterne eksisterede, var der et flerstrengt politisk system med én politisk ledelse i staten og 14 amtsråd med forskellige politiske flertal. Det umuliggjorde enstrengt politisk styring af den offentlige debat. Det skete flere gange at ministeriet fortalte offentligheden, at havmiljøet havde det godt, hvorefter man få dage efter kunne læse i Fyns Stiftstidende, at Fyns Amt havde målinger, der viste noget andet. Efter amternes nedlæggelse forsvandt den mangfoldighed i debatten.

Som en konsekvens af kommunalreformen blev de kommunalt ejede vand- og spildevandsselskaber selskabsgjort, så myndighedsopgaven blev adskilt fra driftsopgaven. Efterfølgende er der sket en del fusioner af selskaber på tværs af de nye større kommuner. Resultatet heraf er, at nogle af de nye vandselskaber fik betydelig større faglige muskler. Vandselskaberne er i dag den måske væsentligste aktør til at efterspørge faglighed og innovation, bl.a. med hjælp fra den branchefinansierede VUDP-fond. Vandselskaberne har dog begrænsede muligheder for at finansiere nye udviklingsprojekter på grund af Vandsektorlovens stramme økonomiske regulering.

Vandrammedirektivet – minimumsimplementering

EU's Vandrammedirektiv fra 2000 markerede, at EU oprustede kraftigt på miljøområdet. Så samtidig med svækkelsen af Miljøministeriet og nedlæggelsen af amterne, gik mange miljøforkæmpere fra at frygte, at EU ville begrænse den danske miljøindsats, til at være glade for, at EU-lovgivning var med til at presse danske politikere til at sikre et vist minimumsniveau i Danmark.

Vandrammedirektivet har ambitiøse mål, men implementeringen i Danmark er sket efter princippet "så lidt som muligt så sent som muligt". Overgangen fra at være foregangsland til at være bundprop blev eksplicit fastslået af instrukser fra Erhvervsministeriet i 2015 /3/, hvoraf det fremgår, at den nationale regulering som udgangspunkt ikke må gå videre end minimumskravene i EU-reguleringen, at fleksibilitet og undtagelsesmuligheder i EU-reguleringen bør udnyttes, og at implementeringen bør træde i kraft senest muligt. Resultatet er, at Danmark efter 24 års implementering er milevidt fra at kunne opfylde Vandrammedirektivets mål om god tilstand i 2027. I dag, tre år før deadline, er hovedparten af det danske grundvand forurenede, og kun 5 ud af 109 kystnære vandområder har god miljøtilstand.

Situationen i dag – stram politisk styring og mindre vandfaglighed

Fagligheden i Miljøministeriet har ændret sig markant gennem årene – fra fokus på substans (miljøfaglighed) til fokus på politisk proces. Den ændring startede (eller accelererede kraftigt) med nedskæringerne og de ændrede politiske signaler i 2001. Ved amternes nedlæggelse i 2007 overtog staten mange medarbejdere med stærke naturvidenskabelige kompetencer, og nogle af os eksterne fagfolk håbede på, at vi nu igen ville kunne få et fagligt modspil fra centraladministrationen, men sådan gik det ikke. Allerede efter få år med mange organisationsændringer og flytning af arbejdspladser mellem landsdelene var der kun ganske få af de gamle amtsfolk tilbage i Miljøstyrelsen. Så amternes faglige kompetencer og deres kultur endte med ikke at få afsmittende effekt på fagligheden og kulturen i staten.

Den nuværende situation kan illustreres af, at direktøren og de fire vicedirektører i Miljøstyrelsen i dag alle er DJØF'ere, mens vicedirektørerne tidligere som regel havde en naturvidenskabelig baggrund. Denne ændring i faglighed og tilhørende kulturændring fra toppen af organisationen har medført, at Miljøstyrelsens kompetencer og evne til at varetage forskellige typer opgaver har ændret sig.

Den centrale vandforvaltning har mistet evnen (eller viljen) til at tænke fagligt strategisk med henblik på at komme på forkant af kommende udfordringer. I stedet gribes der først rigtigt fat, når problemerne dukker op i dagspressen og bliver politisk aktuelle. Eksempler på denne ændring fra proaktiv til reaktiv handling er:

- PFAS, hvor problemstillingen i faglige kredse har været kendt i mange år, uden at der er gjort noget.
- Havmiljøet, hvor forholdene med iltsvind gennem de sidste par årtier gradvist er forværret, uden at der er gennemført tiltag, der effektivt reducerer tilførslen af næringsstoffer.
- Grundvandsforurening, hvor bl.a. pesticidfund i indvindingsboringer er steget markant, uden at ministeriet har præsenteret konkrete forslag, som grundlæggende kan vende den negative tendens.

Centraladministrationen bruger i dag betydelige ressourcer på (politisk styret) forhaling af miljøforbedringer. Eksempler:

- Den amtslige/statslige grundvandskortlægning til 3 mia. kr. er ikke blevet omsat til praktisk handling. I stedet har staten igangsat en ekstra kortlægning, som gør, at handling først kommer til at ske efter

næste valg /4/. Indførelsen af boringsnære beskyttelsesområder (BNBO) kan beskytte det grundvand, der har en transporttid på mindre end et år til en indvindingsboring, men alle fagfolk ved at en effektiv beskyttelse af de områder, hvor grundvandet til vores drikkevand dannes, vil kræve ca. 10 gange så store arealer /5/.

- Miljøministeriet har været kreativ i udarbejdelse af retningslinjer for, hvordan virksomheder (Cheminova og Industrial Water Solutions) kan få tilladelse til at pumpe forhøjede koncentrationer af miljøfarlige stoffer ud i havområder, hvor grænseværdierne allerede i forvejen er overskredet. Retningslinjerne foreskriver en administrativ praksis (vejledning), fordi en egentlig lovbestemmelse (bekendtgørelse) vurderes at være i modstrid med EU-regler /6/.

Samtidig har centraladministrationen fokus på kontrol af lokale aktører, som ikke får lov til at tage egne beslutninger under ansvar overfor lokale borgere. Eksempler:

- Vandsektorloven, hvor vandselskaberne er underlagt stram økonomisk styring fra Vandsektortilsynet, som indebærer at selskabernes bestyrelser ikke har frihed til sammen med ejerne (kommuner og forbrugere) at beslutte, hvilket serviceniveau der ønskes og dermed, hvor store ressourcer selskaberne må prioritere til den grønne omstilling.
- BNBO, hvor implementeringen er voldsomt forsinket. Staten beskylder kommunerne for at sove i timen og ikke handle /4/, mens kommunerne ikke mener i første omgang at have fået redskaberne af staten til en effektiv implementering /7/.

Hvordan kunne det gå så galt?

Vi tror, at udviklingen til dels kan forklares ved en kombination af to forhold.

For det første bliver problemerne stadig vanskeligere at løse. Det gik godt de første 30 år, da der var lavthængende frugter at høste. Efterfølgende blev interessekonflikterne meget kraftigere, fordi en løsning på først og fremmest landbrugets forurening (nitrat, pesticider) ville kræve grundlæggende forandringer i landbrugserhvervet, som politisk set viste sig umulige at få gennemført. I stedet blev hovedopgaven for ministeriet at lægge røgslør og signalere, at der arbejdes med problemerne.

For det andet er der sket en systemisk udvikling i spillet mellem politikere, centraladministration og journalister/medier. De politiske processer på Christiansborg går stadig hurtigere – godt hjulpet på vej af online

medier. Lovgivningen går hurtigere med mindre tid til forberedelse, høring og inddragelse. Pressen interesserer sig mere for den politiske lovgivningsproces (forlig og konflikter) end for den efterfølgende praktiske implementering af lovene, og det gør politikerne derfor også. Centraladministrationen skal i stigende grad fokusere på at forhindre, at ministeren kommer i problemer fremfor at finde nye langsigtede udfordringer, som kan være vanskelige at løse. Det er præcist de samme mekanismer Sigge Winther Nielsen beskriver i sin bog "Entreprenørstaten" /8/. Dvs. det er ikke kun vandforvaltningen, der har de problemer. Vi ser den samme ændring i centraladministrationens faglighed fra substans henimod proces mange andre steder, som f.eks. i Skat, Folkeskole og Politi.

Afslutning – er der håb forude?

Vi kan ikke komme tilbage til de "gode gamle dage". Dertil er ændringerne i for høj grad en konsekvens af den politiske udvikling, herunder spillet mellem politikere, stærke lobbyorganisationer, embedsværket og pressen. Vandforvaltning vil altid indeholde politiske prioriteringer.

Hvordan kan vi så afbøde de negative konsekvenser? Her er tre forslag:

- Oprettelse af en national vandressource myndighed organisatorisk placeret mellem staten og kommuner med egen uafhængig politisk bestyrelse og egen økonomi. Enheden skal have ansvaret for at udarbejde rammestyring planer for koordinerende administration af areal- og naturressourcer indenfor Danmarks 23 hovedvandløbsoplande fastlagt i Vandrammedirektivet. Enheden skal have uafhængighed til selv at vælge de emner, hvor den vil udarbejde langsigtede strategiske analyser på et videnskabeligt grundlag, og direktøren skal have en PhD indenfor naturvidenskab.
- Decentralisering. Der er behov for at gå væk fra den topstyrede, centralistiske forvaltning, der har udviklet sig siden kommunalreformen i 2007. Staten skal igen begrænse sig til udarbejdelse af love og bekendtgørelser samt rammestyring. En decentralisering med øget inddragelse af lokale interessenter giver erfaringsmæssigt bedre løsninger.
- Offentlig debat. I amternes tid var der regelmæssigt forskellige synspunkter med uenighed/nuancer fra statslig og amtslig side. I dag har vi et enstrengt system, hvor centraladministrationen ofte ikke rutter med nuancerne, og hvor mange aktører med viden ikke har interesse i at stå offentlig frem, fordi det i værste fald kan

påvirke deres indtjening. Det gælder både rådgivende virksomheder og forskningsinstitutioner med resultatkontrakter. Mange universitetsforskere er ikke interesseret i at deltage i den offentlige debat, fordi det er bøvlet, ikke er karrieremæssigt fremmende og ikke bliver belønnet, når forskerne søger nye forskningsmidler. Det er et demokratisk problem. Der er behov for bedre incitament, som kan få flere aktører til at bidrage med viden i den offentlige debat. Og der er behov for, at uafhængige eksperter og NGOere i højere grad deltager i den offentlige debat.

Hvorvidt disse forslag er politisk realistiske, må tiden vise. Vores største håb er, at civilsamfundet vil øge sit engagement i at sikre en bedre vandforvaltning.

Referencer

- /1/ Jørgensen, L.F., Villholth, K.G., Refsgaard, J.C. 2017: Groundwater management and protection in Denmark: A review of pre-conditions, advances and challenges. *International Journal of Water Resources Development*, 33(6) 858-889.
- /2/ Thomsen, R., Søndergaard, V.H., Sørensen, K.I. 2004: Hydrogeological mapping as a basis for establishing site-specific groundwater protection zones in Denmark. *Hydrogeology Journal*, 12, 550-562.
- /3/ Erhvervsministeriet. 2015. Fem principper skal sikre ny EU-regulering ikke overimplementeres. <https://www.em.dk/aktuelt/nyheder/2015/nov/fem-principper-skal-sikre-ny-eu-regulering-ikke-overimplementeres>
- /4/ Regeringen. 2022: Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering. 63 sider.
- /5/ Refsgaard, J.C., Henriksen, H.J. 2023: Principper for udpegning af grundvandsparker. *Vand & Jord*, 30(3), 116-118.
- /6/ Tynell, J., Frandsen, M., Pedersen, M.L. 2024: Nye anklager mod Miljøministeriet: Har bevidst forsøgt at skjule lovbrud i forureningssag. DR-nyheder, 16. maj 2024. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/nye-anklager-mod-miljoemisteriet-har-bevidst-forsogt-skjule-lovbrud-i>
- /7/ Oxford Research and Pluss. 2023: Den målrettede drikkevandsbeskyttelse i Danmark. Med fokus på indsatsplaner, arealer og samarbejde. 88 sider.
- /8/ Nielsen, S.W. 2021: *Entreprenørstaten*. Gads Forlag. 383 sider.

JENS CHRISTIAN REFSGAARD, professor emeritus. Har siden 1976 arbejdet med undervisning, forskning og rådgivning i vandressourcer på DTU, DHI og GEUS. Siden 2018 medlem af bestyrelsen i vandselskabet Fors A/S. Richard Thomsen, statsgeolog emeritus. Fra 1986 til 2006 afdelingsleder for grundvandsområdet i Aarhus Amt. Fra 2007 til 2013 statsgeolog i GEUS' afdeling for grundvandskortlægning.