

Justis- og beredskapsdepartementet
(elektronisk innsendelse)

Hamar 12.10.2023

Vår ref.: 509.209/KF/2023/57

Høringsuttalelse til NOU 2023:17 Nå er det alvor

Norsk Vann mener NOU 2023:17 peker på sentrale utfordringer for beredskapen i norsk vannforsyning. Utvalgets forslag til tiltak for økt beredskap og sikkerhet i vannforsyningen bør snarest følges opp av myndighetene, i nær dialog med vannbransjen. Norsk Vann mener at beredskap knyttet til avløpshåndtering også må tas med i totalberedskapsarbeidet, siden fravær av tjenesten raskt vil kunne medføre store sanitære og samfunnsmessige utfordringer.

Norsk Vann* viser til departementets høringsbrev av 16.06.2023 vedrørende høring av NOU 2023:17 Nå er det alvor. Vannforsyning er omtalt i kapittel 17, og vurderinger og anbefalinger er oppsummert i kapittel 17.4.

Avløp er en svært viktig del av beredskapen

Ved fravær av vann i ledningsnettet vil toaletter ikke kunne benyttes. Videre er det ikke praktisk mulig å kjøre ut nok vann til alle husholdninger i større byer for sanitært bruk (nedskylling i toaletter). Dette vil svært raskt utvikle seg til en uholdbar situasjon, hvor spørsmål om evakuering vil melde seg. I beredskapsplanverket for Oslo kommune er dette ansett som en større utfordring enn å forsyne befolkningen med drikkevann i en hendelse som strekker seg over noen dager. Erfaringsmessig vil de fleste kjøpe flaskevann og/eller hente vann i vannposter, men nok vann til sanitært bruk vil ikke kunne distribueres utenom ledningsnettet. Følgelig har Oslo kommune utarbeidet eget beredskapsplanverk for en slik situasjon, som inneholder systemer for innsamlingen av faeces. I hvor stor grad slikt planverk er utarbeidet i andre kommuner har Norsk Vann ikke oversikt over.

Denne typen hendelser bør vurderes i det kommunale ROS-arbeidet og tas inn i beredskapsplanene hvis vurderingene tilsier at det er nødvendig.

Etablere råd for drikkevannsberedskap

Norsk Vann støtter en slik etablering. Det vil sikre etablerte og formelle rammer for dialog innenfor en kritisk samfunnssektor. Merk at avløpsområdet også må inngå. Et slikt råd er viktig for vann- og avløpssektoren siden det er en fragmentert myndighetssituasjon for sektoren.

Forsyningssikkerhet

Norsk Vann støtter kommisjonens betraktninger og bekymringer knyttet til forsynings-sikkerhet med utgangspunkt i det internasjonale risikobildet. I denne sammenheng er samarbeid mellom en offentlig leverandør av samfunnskritiske tjenester, som kommunene, og norsk næringsliv viktig for å sikre korte og raske forsyningslinjer. Her peker kommisjonen på en viktig problemstilling:

Kommisjonen ser flere utfordringer knyttet til samarbeid mellom næringslivet og myndighetene. Blant annet må ikke anskaffelsesregelverket være til hinder for å bygge nødvendig beredskap. Varigheten på kontrakter med offentlig sektor er i noen tilfeller for kort til at slike investeringer blir regningssvarende, og da vil ikke næringslivet kunne tilby sine kapasiteter. Praktiseringen av anskaffelsesregelverket må derfor utredes.

Anskaffelsesregelverket må ikke være så vanskelig å benytte eller etterleve, at det reduserer vår beredskapsvegne. To eksempler på behov for tilgang til utstyr i en beredskapssituasjon kan nevnes;

- Kommisjonen påpeker helt riktig at forsyningssikkerhet for kritiske innsatsvarer er en vesentlig del av risikobildet for drikkevannsforsyning. Her framheves forsyning av kjemikalier som avgjørende for å kunne opprettholde leveranse av rent drikkevann og for å kunne drive tilfredsstillende avløpsrensing. I tillegg må det påpekes viktigheten av at kritiske rørtyper, rørdeler, pumper, etc. er tilgjengelig uten ventetid.
- Styring av vannleveransen er i dag i stor grad basert på digitale systemer, og sikker leveranse av drikkevann er svært avhengig av elektroniske komponenter og sensorer av forskjellige slag. Det oppleves stadig at det kan være lang leveringstid for disse. Standardisering, dvs at anleggseier baserer seg på komponenter som kan brukes flere steder, og eget lager av innsatsfaktorer som er nevnt her, eventuelt hos lokal næringspartner, vil styrke beredskapen.

Krav til egenberedskap

Norsk Vann støtter kravet om at helseforetakene må etablere infrastruktur/interne vannforsyningssystemer (vannmagasin) som gjør at de tåler bortfall av vann i ledningsnett for en periode. Dette har vært påpekt over lang tid fra flere store kommuner uten at helseforetak har utført de nødvendige tilpasningene.

De fleste sykehusene har ikke tilrettelagt for levering av vann utenom ledningsnett. For de større sykehusene vil det uansett ikke kunne leveres vann ifra tank i tilstrekkelige mengder. Kun deler av bygningsmassen vil kunne forsynes hvis det gjøres større tilpasninger av det interne ledningsnett på sykehusene. Ansvaret for disse tilpasningene ligger hos sykehusene/helseforetakene. Dialogen om hvilke tiltak som er nødvendige og gjennomførbare ut ifra sykehusenes risikovurdering/behovsanalyse, har vært vanskelig og tildels mangelfull. Den kan virke som det i for liten grad er forståelse for de sårbarheter som ligger i den kommunale vannforsyningen og risiko for bortfall av vannforsyningen i kortere eller lengre perioder. Norsk Vann har ikke oversikt over status for dialogen pr. nå, men Helsedirektoratet bør sørge for at det foreligger gode og troverdige vurderinger av behov for og løsninger for nødvannforsyning hos det enkelte sykehus.

Avklaring av behov for egenberedskap er viktig også for virksomheter som driver dyrehold. Erfaringsvis vil ikke disse virksomhetene bli prioritert ved store hendelser med bortfall av vannforsyning. Kommunen vil ha nok med å håndtere sårbare abonnenter og øvrige innbyggere. Enkelte dyrehold krever svært store vannmengder og vil være tilnærmet umulig for en kommunal virksomhet å levere under en pågående beredskapssituasjon.

Norsk Vann støtter behovet for å forsterke rådene om egenberedskap tatt opp i punkt 2.1.6 og 2.2.1 samt i kapittel 17. Det er viktig at befolkningen både blir mer bevisst og i noe lenger grad kan klare seg selv ved forsyningssvikt under ulike scenarier. Dette gjelder også næringslivets egenberedskap.

Om roller knyttet til nødvann

Ansvaret for levering av tilstrekkelig mengder vann på forhånd avtale tappepunkt ved hendelser og i krise, er det enkelte vannverk sitt ansvar, jf. drikkevannsforskriften. Mattilsynet fører tilsyn med at vannverkene etterlever disse kravene.

Kommunen som beredskapsmyndighet har ansvaret for å samordne og integrere beredskapsplaner i kommunen, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt. Finner beredskapsavdelingen i kommunen at det er utilstrekkelig beredskap hos det enkelte vannverk, må Mattilsynet varsles. Det er altså ikke vann- og avløpsavdelingen i kommunen som skal sørge for beredskap utover eget forsyningsområde. Er det ønskelig med bistand til private vannverk innen beredskap, må det inngås en avtale om slik bistand. Ofte er dette hensiktsmessig og nyttig, men det må altså reguleres i avtaler slik at ansvar og kostnader fordeles.

Norsk Vann har følgende forståelse av roller knyttet til nødvann:

1. Vannverkene har krav om å legge til rette for, dvs. gjøre tilgjengelig på avtalte tappepunkter, vann til bruk i situasjoner der det kreves utdeling av nødvann. Dette inkluderer å stille til disposisjon alt utstyr som skal benyttes ved utdeling av nødvann, inkludert utstyr til detaljdistribusjonen av nødvann.
2. Ansvaret for detaljdistribusjon ligger hos kommunen som sådan. Følgelig må kommunen, dvs beredskapsorganisasjonen i kommunen, ha planer for dette.
3. Kommunens ansvar som helseberedskapsmyndighet for nødvann dekker alle innbyggerne i kommunen. Altså ikke begrenset til abonnenter i kommunale vannverk, men alle som kommer i en situasjon hvor det er behov for utdeling av nødvann. Ansvaret er avgrenset til befolkningens liv og helse, jf. helseberedskapsloven.

Følgelig er det stort behov for samarbeid og koordinering mellom den kommunale beredskapsorganisasjonen og vannverkene i alle faser av beredskapsarbeidet og hendelseshåndtering. Det vises til Norsk Vann rapport 249/2019 «Veiledning i nødvannsforsyning».

Nasjonal nødvannskapasitet

Nødvann er vann distribuert utenom ledningsnett. I praksis er nødvannsberedskapen i Norge delt i tre nivåer; lokalt, regionalt og nasjonalt. Kommunene har i all hovedsak utstyr for å kunne distribuere nødvann med drikkevannskvalitet til en gitt andel av egne abonnenter i en nødsituasjon. Ved større hendelser i de store byene eller på regionalt nivå, er beredskapen avhengig av tilgang på nok utstyr fra andre regioner. Ved svært store hendelser vil det ikke være tilstrekkelig mengde nødvannsutstyr i regionene. Situasjoner som langvarig tørke i en landsdel eller fravær av vann med drikkevannskvalitet i en stor by, vil gi kommunene store problemer med tilgang på nødvendig utstyr og evne til effektiv distribusjon.

Totalberedskapskommisjonen peker på at kartlegging har vist at det er begrenset med utstyr for utsetting av drikkevann i bulk (kap. 17.3.2). Norsk Vann har over lang tid pekt på behovet for en nasjonal kapasitet innen nødvannsforsyningsutstyr, og har vist til svensk modell. Et svensk-norsk samarbeid vil trolig være det mest effektive og hensiktsmessige. Dette vil gi tilgang til store mengder utstyr (1 m³ nødvannstanker) som i løpet av 1- 2 døgn kan transporteres til berørte områder. I kombinasjon med lokale og regionale ressurser vil dette være tilstrekkelig til å håndtere utdeling av nødvann selv ved større hendelser.

Erfaringsmessig har det vist seg at tankbiler for transport av vann for oppfylling av de utplasserte nødvannstankene, har vært en begrensende faktor. Her kan det inngås avtaler med sivile kapasiteter som meierier/næringsmiddelbedrifter for å være forberedt for store hendelser.

Norsk Vann bekjent er det ingen foreliggende planer eller dialog om bruk av kapasiteter innen bryggerinæringen knyttet til flaskevann. Dette bør avklares for å unngå ad hoc løsninger.

Staten må ta ansvar for å løse behovet for nasjonal kapasitet for nødvannsutstyr, hvor det blant annet legges til rette for nasjonale depoter med utstyr, og at staten ved

Helsedirektoratet og/eller Direktoratet for sikkerhet og beredskap tar den nasjonale koordinerende rollen ved svært store hendelser. Samarbeid med Sverige kan løse mye av utfordringene.

Koordinering innen kommunal beredskap

Vann og avløp er den eneste kritiske infrastrukturen som kommunene har ansvaret for (med unntak av noen større private vannverk, og mindre private vannforsyningsanlegg og avløpsanlegg). Frafravær av vannforsyning vil raskt sette samfunnet i en krisesituasjon. Følgelig er en beredskapssituasjon innen vannforsyning også en situasjon som berører hele kommunen. God håndtering av slike situasjoner krever et godt planverk, gjennomførte øvelser og omfattende koordinering. En krise i vannforsyningen er en krise for hele kommunen. Dette er nok dessverre ikke tilstrekkelig forstått og innarbeidet i det kommunale beredskapsarbeidet.

Stikkordsmessig vil koordinering måtte gjennomføres på mange områder:

- Beredskapsplanlegging; forståelse for konsekvenser ved svikt innen vann og avløp
- Helsetjenestene (varsling, sårbare abonnenter ved bortfall av vann)
- Struktur og organisering (kriseledelse, koordinering av ressurser, utdeling nødvann m.v.)
- Krisekommunikasjon (kriseweb, svartjenester, informasjon på sosiale medier m.v.)
- Samvirke (med andre utenfor kommunen, andre berørte, brannvesenet)
- Øvelser (øvelser hvor vann og avløp er integrert i øvelsen)
- Nødnett (verktøy for samhandling)

Statsforvalteren er ansvarlig for å følge opp beredskapsarbeidet i kommunene. Mattilsynet har sektoransvaret for drikkevann og Statsforvalter har også et ansvar innen avløp. Dette må koordineres og følges opp helhetlig, og med tilstrekkelig hyppighet, slik at det sikres at beredskapsarbeidet i kommunene dekker alle områder, er koordinert og utføres på en tilfredsstillende måte. Se også avsnittet om kapasitet og kompetanse nedenfor.

Kompetanse og kapasitet

I mindre og mellomstore kommuner er det mange oppgaver som skal løses innen vann og avløp med begrensede ressurser. Videre er det mangel på kvalifisert personell og vanskelig å rekruttere. Følgelig vil hastesaker og «blålys» oppdrag måtte prioriteres på bekostning av planlagt vedlikehold, og beredskapsarbeid. Det må tilføyes at det ligger i vann og avløp sin natur at man har en driftsorganisasjon som løpende håndterer driftshendelser (døgnvakt) på behandlingsanleggene eller ute på ledningsnett (rørbrudd etc.). Imidlertid er systematisk beredskapsarbeid i form av planverk, øvelser, kursing og koordinering mot andre deler av kommunen som det er vanskelig å følge opp i tilstrekkelig grad. I Mattilsynet kartlegging «Status for drikkevannsområdet i landets kommuner», oktober 2019, viser figur 11 at andelen kommunale vannforsyningsssystem som har gjennomført øvelser siste to år ligger under 40 % på landsbasis.

Norsk Vann startet i 2016 i samarbeid med Høgskolen i Innlandet studiet «Beredskap og krisehåndtering i vannbransjen». Dette er et nett- og samlingsbasert deltidsstudium (30 studiepoeng) der man lærer om beredskap og krisehåndtering for vann- og avløpsbransjen. Studiet er tilrettelagt for de som jobber i bransjen og gir økt kompetanse på fagområdet, tilgang til operative verktøy og et utvidet nettverk. Ved utgangen av juni 2024, vil rundt 140 studenter ha gjennomført studiet. I tillegg har rundt 30 studenter også gjennomført påbyggingåret.

Fremover vil det være viktig at kommunen sørger for at å ha nødvendig kompetanse innen beredskap i egen organisasjon, hvor vann og avløp er en selvfølgelig del av arbeidet.

Varsling av sårbare abonnenter

Det må tydeliggjøres hvem som skal ha ansvaret for å identifisere sårbare abonnenter. Dersom dette er et ansvar som ligger til vann- og avløpsavdelingene, bør det komme på plass

et system som kvalitetssikrer hvordan dette gjøres på tvers av kommunegrenser og tjenester. Det bør være en nasjonal standard for dette arbeidet.

Erfaringsvis har ikke vann- og avløpsavdelingene ressurser til å vedlikeholde en slik oversikt. Det finnes heller ikke gode nok verktøy som sikrer at abonnenten selv kan legge inn status som sårbar abonnent, som samtidig kvalitetssikrer denne statusen hos abonnenten.

I forlengelsen av dette er datakvalitet en utfordring. Selv med oppetid på mobilnett kan det for eksempel være utfordrende å nå frem til alle abonnenter ut fra kvaliteten på de kontaktdata som er tilgjengelige pr i dag. De fleste kommuner benytter telefonvarsling ved hendelser som berører drikkevannet ut fra varslingsplikt. Dette gjelder spesielt sårbare abonnenter. Vi ser at kontaktdata på bedrifter ikke alltid er tilstrekkelig korrekte og oppdaterte i enhetsregisteret i Brønnøysund. Mange bedrifter er her kun oppført med fakturaadresse, mens vann- og avløpsavdelingene gjerne ønsker å kjenne fysisk adresse for bedriften slik at abonnent kan varsles dersom noe skjer med vannet der bedriften fysisk befinner seg. Det er også slik at det kan være utfordrende å nå bedrifter før/etter kontortid da de ikke alltid er registrert i enhetsregisteret med telefonnummer eller de har kun fasttelefonnummer med telefonsvarer. Dette går på egenberedskap og vil bidra til at SMS-varsel ikke når frem til abonnent. Spesielt er dette alvorlig dersom det dreier seg om næringsmiddelbedrifter, bedrifter med kantiner mm.

Behov for avklaring av finansiering av overvannstiltak

Kommunene må settes i stand til å planlegge, etablere og drifte trygge flomveger, slik at overvann kan avledes trygt for å sikre at eksempelvis sykehus, sykehjem, politi og brannvesen har atkomst ved store nedbørhendelser. Dette forutsetter at finansieringsløsninger kommer på plass, noe som er påpekt i en rekke utredninger. Det bes om at et slikt arbeid prioriteres høyt.

Vi ønsker departementet lykke til i arbeidet, og står til disposisjon dersom ytterligere informasjon ønskes.

Med hilsen
Norsk Vann BA



Ragnhild Alstad
Direktør

Kjetil Furuberg
Avdelingsleder

Kopi til: KS

**Norsk Vann er den nasjonale interesseorganisasjonen for vannbransjen. Organisasjonen skal bidra til rent vann og en bærekraftig utvikling av bransjen gjennom å sikre gode rammebetingelser, kompetanseutvikling og samhandling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide vann- og avløpselskaper, kommunenes driftsassistanser og noen samvirkevannverk. Norsk Vann representerer 320 kommuner med ca. 96 % av landets innbyggere. En rekke leverandører, rådgivere m.v. er tilknyttede medlemmer. Norsk Vann har en samarbeidsavtale med KS.*