

Mål for vannforsyningspolitikken

Av Terje Stubberud

Terje Stubberud er underdirektør i Kommunal- og arbeidsdepartementet.

*Innlegg på seminar i Norsk Vannforening
13. mai 1981.*

Det finnes neppe tvil eller uenighet om målet for vannforsyningspolitikken, nemlig å skaffe alle mennesker i landet hygienisk betryggende drikkevann i tilstrekkelig mengde til akseptabel pris. Denne målsettingen inneholder tre komponenter: kvalitet, kvantitet og pris. Forenklet kan disse komponentene sies å høre under hvert sitt departement henholdsvis Sosialdepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet. Jeg skal i det etterfølgende holde meg til Kommunaldepartementets rolle innen vannforsyningspolitikken slik den kommer til uttrykk gjennom forvaltningen av finansielle virkemidler. Kommunaldepartementets ansvar på dette felt er av relativt ny dato. Fra 1. januar 1975 opphørte de tilskottsordningene som Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet hadde til utbygging av drikkevannsforsyning. Ordningene ble fra samme tidspunkt slått sammen og behandlet etter nye regler under Kommunaldepartementet. Det er nødvendig å gi en kort historisk oversikt over tidligere ordninger for bedre å kunne forstå Kommunaldepartementets politikk slik den framstår i dag.

Landbruksdepartementet fikk ført opp midler til vannforsyning første gang på budsjettet for 1949. Forut for dette var det nedsatt et utvalg med Liv Tomter som

leder. Utvalget kom til at det anslagsvis var 160 000 husstander eller 800 000 mennesker som ikke hadde innlagt vann, og at det vesentligste av disse bodde i spredtbygde strøk. Ifølge statistiske opplysninger fra Landbruksdepartementet ved utgangen av 1973 hadde 214 000 husstander eller 850 000 personer fått innlagt vann med statstilskott. «Liv Tomter-komiteéns» mål var således nådd. Imidlertid hadde kravene til vannforsyning i samme periode økt betydelig, slik at vi fortsatt var langt fra målet om en fullgod vannforsyning i landet.

Landbruksdepartementets støtteordning hadde visse begrensninger. For det første var den avgrenset til landsbygda. Tettstedene og byene var utelukket fra støtte. For det andre kunne det ikke gis støtte til kommunal vannforsyning. Det var bare vannforsyning organisert som andelslag eller enkeltanlegg (brønner) som kunne få støtte. Statstilskottet var begrenset til 25% av kostnadsoverslaget.

Det var stort sett landsbruksetaten på kommune- og fylkesnivå som sto for planlegging og kontroll av anleggene. På sentralt hold benyttet Landbruksdepartementet Kommunalteknisk Forening og senere også Statens Forurensningstilsyn som teknisk sakkyndig i behandlingen av enkelt saker. Alle saker ble lagt fram for Statens vannforsyningsråd før Landbruksdepartementet fattet avgjørelse. Saksgangen var omstendelig og tidkrevende. Samtidig hadde Landbruksdepartementet for lite

midler sett i forhold til søknadsmengden det enkelte år.

Havnemyndighetene har siden århundreskiftet medvirket til å sikre vannforsyningen til fiskeværene. I forbindelse med havneutbygging ble det også sørget for vannforsyningen både av hensyn til fastboende fiskere og tilreisende sesongfiskere. Slike anlegg ble bygget som rene statsanlegg. I hovedtrekk besto ordningen fram til 1963 da fiskerimyndighetene gikk over til å gi statstilskott til utbygging av vannverk i fiskevær uavhengig av pågående havnearbeider. Støtten fra Fiskeridepartementet var avgrenset til steder hvor det var fiskerihavn og/eller hvor det var behov for vannforsyning til fiskebruk eller fiskeforedlingsbedrifter og/eller hvor en stor del av yrkesbefolkningen (fastboende eller tilreisende) var fiskere eller arbeidet i fiskeforedlingsbedrifter. Det ble gitt tilskott både til kommunale anlegg og andelslag.

Søknaden ble forberedt og behandlet av havnemyndighetenes lokale og sentrale apparat. Fiskeridepartementet fastsatte tilskottet etter innstilling fra Havnedirektoratet. Statstilskottet var begrenset oppad til 50%. Tilskottsordningen var av særlig stor betydning for den nordlige landsdel.

I tillegg til de nevnte ordninger i Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet kunne *Kommunaldepartementet* gi støtte på distriktspolitisk grunnlag til utbygging av vannforsyning i forbindelse med konkrete planer for næringsutbygging i distriktene.

I 1974 ble det nedsatt et utvalg med representanter for de berørte departementer for å vurdere spørsmålet om samordning av de statlige tilskottsordninger til vannverk. Utvalget foreslo at statsmidlene ble slått sammen og lagt under Kommunaldepartementet.

Da Kommunaldepartementet overtok 1. januar 1975 var hovedproblemene følgende:

- 1) U hensiktsmessig organisatorisk oppbygging sentralt og lokalt med mangelfull koordinering.
- 2) Tilskottsordningen favoriserte privat vannforsyning. Dette førte til labert kommunalt engasjement m.h.t. planlegging og utbygging av vannforsyningsanlegg.
- 3) Stenkt varierende tilskottssatser.

Sett på bakgrunn av disse klare problemene måtte Kommunaldepartementet for det første legge opp til en betydelig forenkling av saksgangen. Det ble bestemt at de enkelte kommuner og fylker måtte spille en aktiv rolle i vannforsyningspolitikken. Alle søknader skulle behandles av kommunen og fylkeskommunens utbyggingsadministrasjon. Departementet skulle deretter treffe sin avgjørelse uten innkopling av andre uttaleinstanser på sentralt hold. Videre var det Kommunaldepartementets uttalte politikk at kommunene måtte ha hovedansvaret for planlegging og utbygging av vannforsyningen. Endelig måtte tilskottsreglene harmoniseres slik at de virket rettferdig. Statstilskott skulle gis som toppfinansiering med sikte på utjamning av kostnadene mellom de enkelte anlegg. Utmålingsgrunnlaget måtte etter dette bli utbyggingskostnaden pr. abonnent.

Kommunaldepartementets nye regler brøt til dels radikalt med det som var vel kjent og innarbeidet gjennom flere tiår. Dette var ikke uten problemer. Det gikk relativt smertefritt å få etablert et apparat i Kommunaldepartementet, og overføre ansvaret for sakene regionalt til

fylkenes utbyggingsavdelinger. Vi oppnådde i løpet av kort tid en reell avbyråkratisering med behandling gjennom færre ledd enn tidligere, kortere behandlingstid og raskere avgjørelser. Samtidig ble ressursbruken redusert målt i total saksbehandlingstid, og søkerne var sikret lik behandling og nærmest en matematisk rettferdighet. Lange køer av søknader ble avviklet i løpet av det første året.

Det kan synes som vi gikk inn i en periode med idylliske tilstander. Så enkelt var det imidlertid ikke. Det har tatt tid og krefter å få kommunene til å forstå sin nøkkelrolle i utbyggingen av vannforsyningen. Særlig vanskelig har det vært i de områdene der vannforsyningen har foregått i regi av andelslag. Men det største problemet har nok vært forbundet med holdningen til enkeltvannverkene (brønnanleggene). Etter Kommunaldepartementets oppfatning burde eventuell støtte til slike anlegg gis av de aktuelle kommuner. For den enkelte kommune dreier det seg om få anlegg og små beløp. Men når slike saker skal behandles gjennom alle ledd, kan det lett bli slik at saksbehandlingskostnadene i sum ikke står i rimelig forhold til de statstilskott som ytes.

De erfaringer som Kommunaldepartementet har høstet med tilskottsordningen til utbygging av vannforsyningsanlegg, har ført til to hovedrevisjoner av regelverket i henholdsvis 1979 og 1981. I hvilken retning har så departementets politikk gått?

1) Kravet til planlegging er stadig sterkere understreket. De enkelte søknader skal ses i sammenheng med en totalplan for vannforsyningen i kommunen. Det er de varige løsningene som skal støttes.

- 2) Støtten til privat vannforsyning er blitt stadig mer avgrenset, og gis bare til prosjekter i områder hvor det vil være uhensiktsmessig for kommunen å engasjere seg.
- 3) Kommunene oppfordres til å overta private vannverk for å unngå uheldig organisering, og å få til en harmonisering av avgiftene. Statstilskott til andelslag gis på det vilkår at kommunen skal ha rett til å overta det når den ønsker.
- 4) En klarere markering av at vannforsyningen koster, gjennom økt bruk av avgiftssystemet.
- 5) Nærmere samarbeide med helsemyndighetene.
- 6) Støtte til planlegging.
- 7) Støtte til ny teknologi.
- 8) Mer fleksibel bruk av tilskottsprosenten for å kunne få gjennomført kostbare, men nødvendige og riktige anlegg.

I perioden fra 1975 til i dag har Kommunaldepartementet gitt statstilskott med rundt regnet 200 mill. kroner. Dersom gjennomsnittlig støttesats settes til 25 pst., betyr dette at det er investert 800 millioner kroner i statsstøttede vannverk i perioden. Dersom vi videre antar at gjennomsnittlig utbyggingskostnad pr. abonnent er kr. 20 000, skulle dette bety at 40 000 husstander har fått bedret sin vannforsyning. Hvis vi antar at hver husstand i gjennomsnitt betaler kr. 400,— pr. år i vannavgift, gir dette en avgiftsinnbetaling på 16 mill. kroner i året. Dette beløp utgjør bare 2 pst. av den investerte kapital.

Regneeksemplet er ment å være realistisk, og viser oss at vannverksutbygging

i dag er meget kostbar. Vi kan anta at de billigste anleggene er realisert først, og at de kostbare anleggene vil bli utbygd etterhvert. Det er åpenbart at det foregår en meget betydelig «subsidiert» av vannforsyningen via offentlige budsjetter. I tider med innstramminger i den offentlige økonomien, er det nærliggende å spørre hvorvidt det offentlige fortsatt kan drive utstrakt «subsidiert», i stedet for å utnytte inntektsmulighetene ved å pålegge abonnentene direkte avgifter.

Behovet for statsmidler til utbygging av vannforsyningen vil være betydelig i årene som kommer, dersom det skal bli mulig å realisere målet om «vann til alle». Tilskottsordningen vil fortsatt måtte favorisere distriktene, fordi kostnadene pr. abonnent gjerne blir høyere der enn i tettboede strøk. Det bærende prinsipp for anvendelsen av tilskottsmidlene på Kommunaldepartementets budsjett må fortsatt være kostnadsutjamning, slik at ingen får urimelig høye kostnader til vannforsyning sammenliknet med andre.