

VAR-planlegging og interkommunalt plansamarbeid

Av Inge W. Danielsen

Inge W. Danielsen er siv.ing. og daglig leder for Vesterålen Interkommunale plankontor.

*Innlegg på seminar i Tromsø
28. september 1982.*

1. PRESENTASJON

Vesterålen Interkommunale Plankontor (VIP) er et interkommunalt plankontor som eies av Vesterålskommunene (5 kommuner) og Nordland Fylkeskommune.

Kontoret har et styre der en representant fra hver kommune er medlem.

VIP driver etter selvkostprinsippet. Kontoret får honorar for utført arbeid i.h.t. kontrakt opprettet i samsvar med ingeniørnormen/arkitektnormen.

For tiden er våre timesatser 190 kr./time. I denne summen inngår alle reiser i regionen. Disse reiseutgiftene utgjør 15 kr./timeverk.

På kontoret er det for tiden to arkitekter, tre sivilingeniører, en teknisk tegner og en kontorfullmektig. I tillegg leies skrivhjelp etter behov.

Kontoret har i de 4 åra det har eksistert drevet kommuneplanlegging, laget hovedplaner for vann- og avløp, drevet detaljprosjektering og vært engasjert i finansieringssaker og utbyggingssaker. VIP har i tillegg hatt større utredningsoppgaver for interkommunale selskaper, fylkeskommunen og Miljøverndepartementet.

VIP driver VAR-planlegging. Kontoret har lagt stor vekt på at slike planer skal koordineres med andre kommunale oversiktsplaner, kommunal økonomisk planlegging, kommunalt/offentlig forvaltningssystem og offentlig finansieringsapparat.

Dette, og at VIP sitter inne med inngående kunnskaper og opplysninger om virksomheten i Vesterålskommunene, er den vesentligste forskjellen mellom VIP og andre «tradisjonelle» planleggingskontorer.

2. PROBLEMENE INNEN VAR-PLANLEGGINGEN

Stort sett byr ikke VAR-planleggingen i Vesterålen på store faglige problemer. De tekniske løsningene en til slutt kommer fram til er ofte enkle og greie. Erfaring viser at organisatoriske og saksbehandlingproblemer dominerer. Hovedproblemene kan etter mitt syn listes opp slik:

— *Rammene for planleggingen er uklare.*

Skal en ta utgangspunkt i sektorlovgivningen eller kommunaløkonomisk virkelighet og kommunale politiske prioriteringsønsker? Tidligere er alle avløpsanlegg i Vesterålen planlagt som separatanlegg, med avskjæring, rensing og dypvannsut-

slipp. Kostnadene ved slik utbygging ble aldri sett i relasjon til kommunal økonomi.

— *Hovedplanene/oversiktsplanene blir sjelden kommunestyrevedtatt og godkjent hos godkjenningmyndighetene.*

1 av 9 vannverk i Vesterålen som krever SIFF-godkjenning har fått prinsippgodkjenning. Ordningen med SIFF-godkjenning er ikke ny. Den virker bare for dårlig.

Ingen avløpsplaner for tilsammen 26 soneplanområder i Vesterålen som det er laget rammeplaner for og som er Fylkesmannens avgjørelsesområde, har fått utslippstillatelse. Ordningen med utslippstillatelse er ikke ny. Den virker bare for dårlig.

Det finnes en del utslippstillatelser for enkelte anlegg i soneplanområdene. Ingen av disse anleggene er imidlertid i samsvar med kravene Fylkesmannen stilte da det ble gitt utslippstillatelse.

Det er i det hele tatt ikke tatt stilling til hvilke områder i Vesterålen Fylkesmannen har avgjørelsesmyndighet i utslippssaker.

— *Planprosessen er for dårlig organisert.*

Dette resulterer ofte i at plantid og plankostnader blir uakseptabelt store. Dette har skapt en negativ holdning til planlegging hos mange politikere.

— *For dårlig registreringsmateriale danner grunnlag for planleggingen.*

Det viser seg arbeidssomt å få samlet inn gode registreringsdata. Grundig registreringsarbeid blir for ofte erstattet med for enkle antagelser om tilstand på anleggene, forbruk, behov etc.

— *Detaljplaner tar ikke utgangspunkt overordnede kommunestyrevedtatte planer.*

Ofte drives detaljplanlegging uten at det tas utgangspunkt i overordnet kommunestyrevedtatte planer. Det lages «lokale» planforutsetninger for hver enkelt detaljplan som lett blir mangelfulle p.g.a. for liten overordnet innsikt.

3. TILTAK

I Vesterålen innså kommunene at tidligere metoder for organisering av planarbeid, bruk av konsulenter og framlegging av planer til politisk behandling, ikke var tilfredsstillende.

Det ble nå lagt vekt på selvlagede planer der planleggerkapasiteten i kommunene ble styrket gjennom opprettelsen av VIP. Utgangspunktet for planarbeidet ble nå:

- 1) De kommunaltekniske hovedplanene skal være delplaner til kommuneplanen (generalplanen).
- 2) Planenes ambisjonsnivå skal tilpasses kommunal økonomisk ytteevne.
- 3) Pkt. 2 medfører at planene må spesifisere på hvilke områder kommunen fraviker sektormyndighetenes krav evt. sier seg uenig i sektormyndighetenes krav.
- 4) Planene for vann- og avløp fremmes parallelt med kommuneplanen. Saksbehandlingen skal tilfredsstille kravene bygningsloven, lov om vern mot vannforurensing og prosedyre for behandling/godkjenning av vannplaner (Sundhetsloven) stiller til saksbehandling. Kommunene ønsket å spare tid og penger ved å samordne saksbehandlingen.

4. ERFARINGER

Etter 4 års planlegging har vi høstet erfaringer som vi kan nytte til å forbedre planprosessen. Vi mener nå å ha erfaringer på hvor skoen trykker.

Jeg vil i det etterfølgende peke på de deler av planprosessen som virker dårlig.

Registreringsfasen

Utgangspunktet var at kommunenes tekniske etater skulle innhente registreringsdata etter spesifikasjon fra vi? Dette arbeidet tok for lang tid p.g.a. kapasitetsproblemer i etatene.

Planfasen

I planfasen hadde VIP og de tekniske etatene nært samarbeid. Dette fungerte godt.

Høring/uttalelser

Høring i kommunene (utvalg, råd etc.) fungerte greit. Høring hos fylkesmyndighetene og sentrale myndigheter fungerte dårligere. Det var vanskelig å få skriftlig uttalelse til planforslagene. Det var også vanskelig å arrangere møter der alle parter møtte forberedt og kjente innholdet i planen som skulle drøftes. Det blei vanskelig å få faglige synspunkter på spesielle planproblemer som kunne brukes som korrektiv i det videre arbeidet. Problemer hos godkjenningmyndighetene. Dette skyldtes først og fremst kapasitets-

Saksbehandling/godkjenning

Det har vært vanskelig å få sektormyndighetene utenfor kommunene med på å samordne/rasjonalisere saksbehandlingen. 4 av 5 kommuneplaner med tilhørende avløpsplaner er oversendt fylkeskommunen og fylkesmannen. Fylkesmannen har ennå ikke tatt stilling til hvorledes disse planene skal saksbehandles.

Vi har ikke klart å drive praktisk plan-samarbeid og få avklart praktisk opplegg for godkjenningsprosedyren hos sentrale godkjenningmyndigheter for vannverk. Det virker nesten umulig å få samordnet dette med den øvrige saksbehandlingen av kommuneplanen.

Bruk av planene.

Vi har ulike erfaringer m.h.t. bruken av planene i kommunene. Mens det i noen kommuner legges liten vekt på kommunestyrevedtatte planer både hos administrasjon og politikerne selv, har andre kommuner allerede fått igang rutiner for årlig ajourføring av planenes handlingsprogram og rutinemessig «prøving» av vedtatte planløsninger.

I finansieringssaker har det vist seg:

— at saksbehandlerne i kommuner, fylker og departement virker utrent i å bruke grundig overordnede planavklaringer som dokumentasjon og argumentasjon i søknadene.

— at kommunene vil tjene på å rette handlingsprogrammet ytterligere mot finansieringsordningene i Kommunaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Nordland Fylkeskommune, kommunalavdelingen har arbeidet svært aktivt for å «lære opp» seg selv, kommunen og departementene til å bruke kommunens planapparat. Dette arbeidet har vært virksomt.

5. REAKSJONER PÅ VALGTE RAMMER FOR VANN- OG AVLØPSPLANLEGGINGEN

Jeg vil nå gjennomgå endel reaksjoner fra sektormyndighetene på våre valg av rammer for vann- og avløpsplanleggingen.

Kommunaltekniske hovedplaner som delplaner til kommuneplanen.

Vi har med dette stilt krav om at planleggeren og saksbehandleren ser kommunalteknikken i lys av den øvrige overordnede planleggingen i kommunen. En er dermed nødt til å utvide kunnskapene om kommunen ut over vann- og avløpsområdet og innrette planleggingen etter endel overordnede rammer gitt i andre sektorer av kommunens aktivitet. Dette har vist seg å være vanskelig for endel sektortenkende ingeniørspecialister.

Ambisjonsnivået tilpasset kommunal yteevne.

Argumenter som «kommunen kan ikke subsidiere vann- og avløpssektoren i kommuneplanperioden da en har store utbyggsbehov innen helse- og sosialsektoren. Kommunen regner derfor ikke med å kunne bygge vannbehandlingsanlegg/renseanlegg nå», synes å være helt ny type argumenter i kommunale hovedplaner for vann- og avløp.

Vi kan ikke se at sektormyndighetene har tatt stilling til om kommunene kan argumentere med økonomi eller overordnet kommunal prioritering mellom sektorene når en ønsker å fravike generelle krav til kommunaltekniske anlegg. Ved evt. «underkjennelse» av slik argumentasjon hos sektormyndighetene vil kommunene anke avgjørelsen til Miljøverndepartementet for å få plandepartementets prinsipielle syn på dette.

Planene skal spesifiseres på hvilke områder kommunen fraviker «vanlige» krav fra sektormyndighetene og evt. på hvilke områder kommunen er uenig i sektorkrav.

Det har vakt endel bestyrelse hos noen at kommunene gjennom planene «våger»

å fravike generelle sektorkrav og til og med si seg uenig i krav.

Kommunenes syn på dette er nå:

- uenighet er en helt naturlig del av planprosessen.
- å fremme kommunal uenighet i overordnede planer laget av fagfolk må være praktisk.
- når kommunen sier seg uenig, må det stilles krav til god dokumentasjon av påstander og argumenter fra kommunens side.
- kommunen forutsetter at det er mulig å fravike generelle krav fra myndighetene ved faglig dokumentasjon av spesielle forhold i kommunen (resipientundersøkelsen etc.).
- kommunene forventer faglig argumentasjon fra godkjenningsmyndighetene ved evt. underkjennelse av kommunale planer. Kommunen vil ikke akseptere «byråkratiske» argument som «i.h.t. rundskriv bla bla bla bla bla.»

Samordnet saksbehandling.

Saksbehandling er kostbart. Sortland kommune regner med at det vil bli like kostbart å saksbehandle sin hovedplan for avløp som å utarbeide planen. Det er derfor naturlig at en retter søkelys mot denne dele av planprosessen.

Vi har møtt vilje i Nordland Fylkeskommune til å rasjonalisere saksbehandlingen av sektorplaner. Endring av saksbehandlingsrutiner er imidlertid vanskelig. Mye arbeid gjenstår her.

6. SITUASJON 1982

Vi har ennå ikke slutført den første overordnede planleggingen i Vesterålen. Forenklet kan vi likevel si at situasjonen er slik:

Kommunene har kommunestyrevedtatt:

- kommuneplan med tilhørende planer for vann- og avløp og handlingsprogram med langtidsbudsjett.
- opplegg for årlig ajourføring av handlingsprogram. Disse ajourføringene bygger på årsrapporter fra etatene i kommunene.
- hovedrevisjon av planene når behovet oppstår.

Kommunene venter på:

- Miljøverndepartementets stadfestelse av vedtektene til kommunestyrevedtatt kommuneplan.
- SIFF-godkjenning av vannplanene.
- Utslippstillatelse for alle områder der Fylkesmannen avgjør utslippstillatelser

Kommunene drømmer om at:

- Politikerne i kommunen blir i stand til å drive reell politisk styring gjennom dette nye styringsverktøyet.
- Nytt politisk styringsverktøy gir administrasjonen mulighet for å øke effektiviteten av virksomheten sin.
- Godkjenningsmyndighetene kan tilpasse virksomheten kommunens metode for planlegging og ajourføring av planer.
- Finansieringsmyndighetene kan ta stilling til «finansieringspakker» (eks. Finansiering utbygging vannverk 1983—84) på grunnlag av godkjente kommunale planer.

7. EKSEMPLER PÅ INTERKOMMUNAL PLANLEGGING I VESTERÅLEN

Problem:

I Vesterålen har vi Reno Vest, et interkommunalt renoveringsselskap som har 7 års erfaring. Avfallsbehandlingsanlegget

var ikke tilfredsstillende. Det var en rekke uklarheter ved andre sider av Reno Vests virksomhet. Det skulle lages en plan/innstilling om Reno framtidige virksomhet.

Prinsipper for planleggingen.

Det ble lagt vekt på:

- Størst mulig bruk av egne fagfolk.
- Opprettelse av sekretariat som avlastet egne fagfolk.
- Bruk av eksperter innen definerte, avgrensede fagområder.
- Realistiske planer som er økonomisk og administrativt mulig å gjennomføre.
- Plandokumentet skulle være grunnlag for reell politisk behandling i kommunene.

Metode:

- Det ble opprettet en styringsgruppe på fire inklusiv VIP-representant som fungerer som sekretær.
- Styringsgruppa engasjerte konsulent for å vurdere framtidig avfallsbehandling.
- Styringsgruppa laget den endelige rapporten som skulle legges fram for politisk behandling.

Resultat:

- Avfallsbehandlingen skulle legges om fra kvernanlegg til kontrollert fylling.
- En rekke forhold m-h-t- saksbehandling, administrasjon, regnskap, entrepriser, finansiering ble avklart.
- Forhold vedr. innsamling av bilvrak, drift av lokale tømmevoller for fast avfall og utleie av spesialutstyr ble avklart.
- Det ble skissert opp en plan for slam- og slambehandling som bygde på at:
 - innsamling skal skje ved entrepriser.

- Det opprettes arkiv og forutsettes trinnvis bedring av registreringsdata for slamavskillere.
- Slammet tenkes ført til sjøresipient inntil en har fått igangkjørt innsamlingssystemet.
- Resipientundersøkelser av utslippsstedet skal legges fram før endelig avklaring om metode for slamdeponering skal avklares.
- Planen er nå til saksbehandling i kommunene.

Vurdering:

- Planen kan bli gjennomført fordi brukerne har deltatt i planleggingen.
- Planen er nøktern. Den krever ikke store investeringer.
- Planen sikrer mot vesentlige feilinvesteringer p.g.a. trinnvis utbygging av ordningen.
- Gjennomføringen av planprosessen har hittil vært vellykket. Vi har klart å benytte oss av konsulenter og fagfolk i regionen på en rasjonell måte.

8. AVSLUTNING

Jeg mener Vesterålskommunene er på rett veg i sin vann- og avløpsplanlegging. Reno Vest (interkom. renovasjonsselskap) har dessuten innført langtidsbudsjettering og hovedplanlegging av sin virksomhet.

Vesterålen Interkommunale Plankontor har vært en viktig brikke i arbeidet med å få planavklaring i kommunen. Kontoret har vært en katalysator for økt formelt og uformelt faglig samarbeid over kommunegrensene.

Kommunene har etter 3 års prøveperiode vedtatt at kontoret skal bli permanent. Samtidig som Nordland Fylkeskommune har fått medlemskap i kontoret.

Dette skulle tyde på at VIP-modellen anses å være effektiv for styrking av plan-samarbeidet i kommunene, og at dette er en effektiv måte å nytte faglig ekspertise på for små kommuner.