

# Årsmelding for interkommunalt VAR-samarbeid for år 1995

Av Christen Ræstad

Christen Ræstad er siviling. fra NTH og driver eget konsulentfirma i VA-teknikk.

*Dette innlegget er tidligere presentert på en NIF-konferanse 12.—14. mars 1986. Forfatteren presenterer her noen fremtidsvisjoner.*

## 1. UTVIKLINGEN FØR 1970.

Frem til 1970 var det bare noen ganske få interkommunale VAR-selskap i Norge. Såvidt vites var det ingen avløps- eller renovasjonsanlegg, men i Rogaland og Vestfold hadde man tidlig innsett at det var rasjonelt å løse vannforsyningen i form av interkommunalt samarbeid. Den tidlige utbyggingen av disse verkene gjorde at man tidlig fikk nedskrevet kapitalkostnadene og kunne operere med lave kubikkmeterpriser i 1970- og 1980-årene.

Selv om heller ikke disse utbyggingene var uten konflikter, fikk kommunene i disse regionene så lang «modningstid» at de senere også ble blant de første til å iverksette interkommunalt samarbeid i både avløp og renovasjon.

## 2. UTVIKLINGEN I 1970-ÅRENE

1970-årene var miljøverndekaden. For interkommunalt samarbeid medførte dette utbygging av en rekke større prosjekter på avløpssektoren. Mjøsaksjonen og Oslofjorden sto i fokus, men en rekke andre kommuner etablerte også samarbeid om andre utbyggingsoppgaver.

Det ble etterhvert generelt akseptert at kommunegrensene ikke var fornuftige grenser for at VAR-oppgavene skulle løses mest mulig effektivt. Investeringer i VAR-sektoren går til anlegg med lang levetid og stor samfunnsmessig nytte, noe som bidro til stor investeringsvillighet i kommunene.

Da NIF arrangerte en konferanse om interkommunalt samarbeid i 1980, hadde Cornelis Smits i Avløpsambandet Nordre Øieren laget en oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid:

- 19 vannverk for 72 kommuner forsynte 1,0 mill. personer.
- 18 avløpsselskap for 94 kommuner dekket 1,5 mill. personer.
- 25 renovasjonsselskap for 105 kommuner dekket 1,5 mill. personer.

De interkommunale selskapene var med få unntak fokusert på det å eie og drive hovedanleggene. ANØ utgjorde i tillegg et av de få selskapene for interkommunalt samarbeid i driftsassistanse og koordinering av vassdragsinnsats.

Det var liten eller ingen kontakt mellom kommunene, likeledes svært mangelfull kontakt mellom de interkommunale selskapene. Deltakere på NIF-kurs omtalte kursene som en av de få anledningene man hadde til å komme i kontakt med kolleger

i andre kommuner. (Dette til tross for at telefonen allerede var oppfunnet 100 år tidligere).

Erfaringsutveksling og samarbeid utover det som ble ivare tatt innenfor de interkommunale verkene var i hovedsak basert på «frivillig» innsats fra noen få entusiastiske ildsjeler. Det viste seg at mange av tiltakene var for tilfeldige og gikk for lite i dybden til at man fikk stort og gjennomgripende utbytte av samarbeidet i de enkelte selskapene.

Mot slutten av 1970-årene var dette situasjonen i primærkommunene:

- Liten kontakt med andre kommuner.
- 1970-årene var preget av enorm vekst i investeringene, ofte mer enn 5—10% årlig realvekst i VAR-investeringer
- Mye dobbeltarbeid ved at kommunene utviklet normer, rutiner, regelverk osv. hver for seg.

For de interkommunale verkene var situasjonen i stor grad preget av tilsvarende omstendigheter:

- Utbygging, igangkjøring og drift av egne hovedanlegg tok det meste av tiden. Det var liten tid til å prioritere erfaringsutveksling og samarbeid.
- Ansvarsfordelingen mellom det interkommunale selskapet og primærkommunene var så klar at det ofte var liten kontakt med de tekniske etatene i eierkommunene.
- Investeringsvilligheten i kommunene var stor, kapitalen var billig, og de statlige støtteordningene til opprydding i forurensningssektoren gjorde det mulig med store og ambisiøse prosjekter. Svært mange oppgaver ble løst som kanskje kunne blitt svært vanskelig å gjennomføre 10 år senere.

### 3. UTVIKLINGEN I 1980-ÅRENE

I 1980-årene var det et sterkt press på kommunene for å redusere investeringene. I løpet av de første 4—5 årene sank investeringene reelt mer enn 5 prosent pr. år. Dette rammet også flere forsøk på interkommunalt samarbeid, ikke minst fordi noen hevdet at interkommunalt samarbeid medførte investeringspress i anlegg med høyere standard enn det kommunene strengt tatt trengte som et minimum.

Statens rammer til tilskudd til VAR-anlegg, særlig miljøvernkvoten, ble redusert, men myndighetene ga klare signaler om at interkommunalt samarbeid fortsatt ville få høy prioritet ved vurdering av søknader for alle typer utbyggingstiltak i VAR-sektoren.

Kommunelovens paragraf 29 var i 1970-årene utvidet slik at staten kunne pålegge interkommunalt samarbeid. Det er ikke kjent at bestemmelsen noengang har vært noe mer enn et ris bak speilet.

1980-årene i interkommunalt samarbeid var i første halvdel av tiåret særlig preget av utviklingen innen renovasjonssektoren. Dette gjaldt samarbeid både om innsamling og avfallsbehandlingen. For utenforstående kunne det virke som hver av de ulike metoder for avfallshåndtering enten var helt perfekt eller fullstendig ubrukelig. Deponering, kompostering, forbrenning og gjenvinning ble fokusert av massemedia og mange hadde meninger om det, også mange som ikke hadde greie på det.

Mens utbygging sto i fokus i 1970-årene, var det i 1980-årene drift og vedlikehold som ble fokusert. Dette kom i stor grad også til å prege interkommunalt samarbeid:

- Mange rense- og behandlingsanlegg for avløp og renovasjon fungerte ikke optimalt. Årsakene kunne ligge i de

valgte prosessene, men lå ofte i andre ledd som selskapene ikke selv hadde full styring med.

- Ledningsnettene for vann hadde 30—50 prosent lekkasjetap, men dette ble ofte ikke fokusert av de interkommunale verkene fordi det var vann nok og produksjonsutgiftene meget små.
- Utette avløpsledninger, mye fremmedvann og liten eller ingen styring med overløpene medførte av kloakkrenseanleggene ikke ble utnyttet optimalt. Ofte var det for dårlig kommunikasjon mellom «prosessgjengene» på renseanleggene og de som hadde ansvaret for ledningsnettene. Dette gjaldt både anlegg i kommunene og de interkommunale selskapene.
- Mange av hovedanleggene var konstruert og bygget med liten grad av driftserfaringer involvert under prosjekteringen, delvis fordi det var nye og uprøvede prosesser, delvis fordi erfaringer med tilsvarende anlegg ikke var trukket inn i tide. Mye arbeid i 1980-årene gikk med til endringer, modifikasjoner og tilleggsutbygginger på de interkommunale verkene.

Denne type problemstillinger ble observert av mange personer og instanser. For å bote på problemene ble det tatt en rekke ulike initiativ:

- a) *Forskningen* ble mer opptatt av drift og vedlikehold. Mange prosjekter ble orientert mot brukerne i form av prøvevirksomhet i kommunene.
- b) I 1979 ble det tatt initiativ til et *interkommunalt VAR-servicekontor*. Etter 5 år måtte det konstateres at organisering av et slikt sentralt kontor ikke var ønsket av politikerne. Som en delvis

erstatning for en slik generell informasjonstjeneste, startet NTNF's to forskningsutvalg i samarbeid med NKS, Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet et informasjonskontor ved ved årsskiftet 1985—86. Kontoret skulle legge hovedvekt på forskningsinformasjon både til og fra brukerne i kommunene og konsulentene. Bemanningen var minimal, forventningen maksimal.

- c) I flere fylker ble interkommunal *driftsassistanse* lansert. Buskerud hadde, med god og nødvendig støtte fra miljøverndepartementet, gått foran som et godt eksempel. Nå ønsket andre å følge etter, ikke fordi det var statstilskudd til denne type virksomhet, men fordi det klart kunne dokumenteres at mangelfull kompetanse ofte var den viktigste årsaken til at renseanleggene ikke fungerte tilfredsstillende.

Både i Buskerud, Telemark, Aust-Agder, Mjøsområdene, Østfold og i flere andre områder ble driftsassistanse for hele VAR-sektoren drøftet, ikke bare drift av kloakkrenseanlegg. Som vanlig innen interkommunal virksomhet viste det seg ofte å være svært tungt, langvarig og slitsomt å komme fra idé og drøfting over i reell handling.

- d) Det ble etablert interkommunalt samarbeid om 4—5 *plankontorer*. De fleste ble etablert i Nordland.
- e) Norske Kommuners Sentralforbund har i sin formålsparagraf at forbundet skal ivareta felles kommunale interesser, fremme samvirke samt bistå kommunene i deres virksomhet.

Sentralforbundet valgte å prioritere administrative og økonomiske hensyn. I 1983 utga Forbundet en veileder i

Interkommunalt samarbeid som nettopp fokuserte på organisering, vedtekter, lovverket samt finansiering.

- f) Kommunalteknisk erfaringsutveksling ble i hovedsak ivarettatt av NIF og Norsk Vannforening på nasjonalt nivå. Norsk Kommunalteknisk Forening satset i midten av 80-årene på lokale fagtreff. Av de ca. 60 fagtreff som ble organisert i 1985, var omkring halvparten med temaer i VAR-sektoren. Det ble lagt hovedvekt på generelle og teknisk enkle problemstillinger, ofte med de mindre kommunene som viktigste målgruppe.
- g) Som et ledd i oppfølging av stortingsmeldingen som vannforsyning, innledet Miljøverndepartementet direkte samarbeid med kommunene og fylkesmyndighetene. Det ble satt i gang flere prosjekter der kommuner med likeartede problemer samarbeidet om å finne de beste løsningene. Erfaringsutveksling gjennom en tidkatalog ble etablert.
- h) I 1986 tok 4—5 interkommunale selskaper initiativet til NORVAR. Lanseeringen hadde sitt utgangspunkt i ønsket om i fellesskap å løse en del konkrete, praktiske problemer som var likeartede i mange av selskapene. Det viste seg imidlertid snart at denne type samarbeid var nyttig i langt større omfang enn antatt i starten. På grunn av sin selvstendige stilling, autoritet og ubyråkratiske legning kunne lederne for de interkommunale selskapene iverksette NORVAR slik at samarbeidet var operativt allerede fra stiftelsen våren 1986.
- i) I tillegg til alle de her nevnte initiativ og tiltak var det i midten av 80-årene også flere andre tiltak i anmarsj:
- SIFF etablerte driftsassistanse for vannbehandling

- Rådgivende Ingeniørers Forening startet arbeidet med en felles database for anleggskostnader og enhetspriser.

- SFT la hovedvekten på avfallshåndtering og luftforurensning for å finne fram til klarere retningslinjer for avfallsbehandling og forbrenning.

#### 4. ENDRINGER I SLUTTEN AV 80-ÅRENE

I slutten av 1980-årene var det flere som mente at dette mangfold av sentralt organiserte tiltak kanskje ikke var den mest rasjonelle måten å løse problemene på. Innenfor hvert tiltak var ressursene knappe. Mange hevdet at det var unødig mye tid og penger til administrasjon ved å splitte opp innsatsen på denne måten.

Norske Kommuners Sentralforbund hadde i midten av 80-årene gjennomgått en forvandlingsprosess. Den nye ledelsen fokuserte sterkere på målstyring og resultatvurdering av virksomheten i kommunene. Dette kom også til uttrykk da Sentralforbundet i 1988 og 1989 skulle være med og vurdere VAR-Informasjonskontoret med tanke på videreføring av denne type tiltak. Forbundet og Miljøverndepartementet fikk satt opp en samlet oversikt over beslektede tiltak både sentralt og i fylkene. Disse viste at det var stor grad av overlapping i intensjoner mellom de ulike tiltakene.

Erfaringene indikerte ganske sterkt at det beste utbyttet interkommunalt samarbeid fikk man når kommunene ble enige om direkte og konkret samarbeid om løsning av enkeltoppgaver. Dette innebar ikke nødvendigvis at det måtte formaliseres interkommunale selskaper, men den enkelte oppgave måtte tydelig defineres, ansvaret entydig plasseres og tilstrekkelige ressurser

stilles til disposisjon. Den beste dokumentasjonen fant man i følgende eksempler:

- NORVAR og en del større kommuner gikk sammen i et prosjekt som dannet felles front overfor Televerket når det gjaldt samband for fjernkontroll av VAR-anlegg. Man fikk en samlet innsats fra en sterk gruppe som forhandlet seg fram til standardkrav for driftssikkerhet, beredskapsavtaler for linjereparasjon samt en prisavtale som var langt bedre for brukerne enn hva den enkelte kommune tidligere kunne klart alene.
- Det ble utviklet felles kontoplaner og rutiner for beregning av nøkkeltall og oppsett av årsmeldinger basert på enkle målstyringsprinsipper. Arbeidet gikk tungt fordi dette til dels var i strid med gammeldagse sentraldirigerte regnskapsforskrifter, men medførte likevel at man fikk et grunnlag for bedre kommunikasjon og sammenlikning mellom kommunene. Nøkkeltallene viste meget store variasjoner når det gjaldt ressursinnsatsen ved de enkelte VAR-selskapene og kommunene. Tidligere lå det stor prestisje i å ha store økonomiske rammer og omfattende bemanning. Når det ble anledning til å sammenlikne virksomhetene, ble det umiddelbart en virkning mot å løse oppgavene med mest mulig effektiv ressursbruk.

## 5. ERFARINGER HITIL I 1990-ÅRENE

De interkommunale selskapene kom også inn i helt nye samarbeidsformer med sine eierkommuner. Kommunene og selskapene samarbeidet mye tettere om å finne de beste felles løsningene, mens det tidligere hadde vært tendenser, særlig for VA-selskapene, at de interkommunale sel-

skapene ikke skulle bry seg med forhold i den enkelte kommune.

En del eksempler på denne type samarbeid bør nevnes:

- Kommunene og det interkommunale selskapet utarbeidet i fellesskap vannbudsjett for forbruk, tap og ressursdisponering i vannforsyningen. Ut fra samlede vurderinger ble bruk av vannmålere, vannprispolitikken, lekkasjekontroll og andre tiltak holdt opp mot vurderinger av vannbehov, samkjøring med andre vannverk og salg av vann til andre kommuner. Prispolitikken mellom selskapet og kommunene ble endret på flere punkter for mange selskap.
- På tilsvarende måte fikk vi også forureningsbudsjett for de enkelte hovedresipientene. Mens målene tidligere var basert på fosfortilførsel, var man nå kommet såpass mye over den verste «kneika» i tiltak at en samlet innsats kunne settes inn mot drøfting av ambisjonsnivå for resipientens tilstand.

Tidligere hadde det alt vesentlige av forskningsvirksomheten blitt initiert og finansiert fra staten. Bevilgningene var imidlertid begrenset, samtidig som VAR-verkene hadde en rekke felles faglige problemer som måtte løses. Nå ble selskapene enige om samarbeid om utvikling av nye tekniske løsninger gjennom forsøksprosjekt. Slike forsøksprosjekt hadde flere ulike former:

- Flere kommuner og selskaper gikk sammen om å finansiere ett forsøk ved et etablert anlegg
- I andre tilfeller ble flere ulike metoder utprøvet ved at hvert VAR-verk forsøkte hver sin metode.

Særlig innen renovasjonssektoren ble denne type samarbeid svært viktig for utviklingen. Mange metoder for gjenvinning ble forsøkt lansert på markedet. Hadde ikke renovasjonsselskapene, SFT og forskerne hatt så godt samarbeid som de hadde i slutten av 80-årene, er det åpenbart at det ville blitt foretatt langt flere feilinvesteringer. Nå ble det også bygget løsninger som ikke viste seg å være tilstrekkelig driftssikre, men dette var som ledd i forsøksvirksomhet der erfaringene hurtig medførte endringer og valg av andre løsninger.

Under kraftkrisen i 1989 ble det for alvor fart i ENØK-virksomheten. Dette medførte omfattende samarbeid om varme-gjenvinning fra avløpsvann og fra forbrenning av avfall. Også i denne virksomheten var det nært samarbeid mellom verkene, kommunene, myndighetene og forskningen. Tilbudene av statstilskudd til dette var øket kraftig.

Rammebudsjettering og innføring av nye kontosystemer i kommunene i 1992 var et ledd i oppfølgingen av erfaringene med frikommuneordningen som ble forsøkt i 1987—89. De nye styringssystemene ga langt større frihet til administrasjonen i kommunene, men stilte samtidig langt strengere krav til resultatvurdering. Ved at de tekniske etatene nå sto helt fritt til å løse sine oppgaver på den måten de selv fant mest rasjonelt, lå det ikke lenger hindringer i veien for direkte å etablere interkommunalt samarbeid i løsning av enkeltoppgaver. Mange kommuner har allerede begynt å utnytte dette positivt, og vi ser at stadig flere kommer etter.

De interkommunale selskapene fikk en stadig sterkere posisjon som kompetansesentra i sine regioner. Direkte forsøksvirksomhet i anleggene, tilstrekkelige bevilgninger og et høyt faglig nivå har gjort at

VAR-selskapene idag innehar meget høy kompetanse. I motsetning til for 10 år siden, har vi også funnet gode samarbeidsformer for å utnytte og utvikle denne kompetanse til glede for eierkommunene og andre.

Målstyring og nye samarbeidsformer i kommunene og de interkommunale VAR-selskapene medførte også nye og positive holdninger fra myndigheter som tidligere ble betraktet som overordnede. Regelverket ble endret der dette åpenbart var i strid med ønsker om rasjonelle og effektive løsninger. Mens staten tidligere måtte bruke pålegg med hjemmel i lovverket, ble godkjenning, kontroll og styring i langt større grad koblet til vurderinger gjort av kommunene og selskapene selv. Staten satte inn sin innsats i bistand i form av blant annet internasjonal kontaktformidling, opplæring og forskning. Det er et nært samarbeid mellom verkene og staten på langt flere områder enn tidligere.

De interkommunale VAR-verkenes virksomhet i sine eierkommuner og som kompetansesentra har avlastet fylkeskommunene og miljøvernavdelingene hos fylkesmannen. Fylkesmyndighetene har nå nesten utelukkende kunnet konsentrere sin innsats om bistand til mindre kommuner som ikke selv har faglig bemanning eller er medlem av et interkommunalt samarbeid. Tidligere ble interkommunalt samarbeid i hovedsak etablert med liten eller ingen medvirkning fra fylkesmyndighetene. I dag ser vi at både fylkeskommunene og miljøvernavdelingene spiller en aktivt medvirkende rolle i de fleste av de nye VAR-selskapene som etableres.

## 6. OPPSUMMERING

De holdningsendringene som er reflektert ovenfor er i mange tilfeller så dyptgripende at endringene ikke har skjedd

uten betydelige konflikter. Mye arbeid gjenstår, men det er ingen tvil om at vi er på rett vei.

Nøkkeltallene for 1995 foreligger nå allerede i april 1996 og disse viser klart at publikum fikk bedre VAR-tjenester i 1995 enn i 1990, samtidig som det ikke har vært noen realøkning i de samlede bevilgninger på landsbasis.

I handlingsprogrammet for 1997—2000 er følgende oppgaver fokusert i interkommunalt samarbeid:

- Driftsoperatøropplæringen som ble delt i flere 2-ukers elementer etter sammenbruddet i den gamle ordningen i 1987, vil bli utvidet fra 4 til 8 opplærings-

steder. VAR-selskapene samarbeider med lokale skoler, konsulenter og utstyrleverandører

- NORVAR, som etterhvert ble en sammenslutning av tidligere NORVAR, VAR-informasjonskontoret og effektiviseringsprosjektet i vannforsyningen, har nå et årsbudsjett til samarbeidsprosjekter på 12 millioner kroner. Det meste går til utviklingstiltak gjennom utprøving av ny teknologi. Flere prosjekter er kjørt i nært samarbeid med norske bedrifter som lanserer produktene på verdensmarkedet. Derved tjener landet penger som muliggjør det høye faglige ambisjonsnivået i offentlig sektor, også VAR-sektoren.