

Hovedplan avløp

Erfaringer så langt ved planarbeidet i kommunen

Av Dag Ystad.

Dag Ystad er plan- og anleggssjef i Steinkjer kommune.

Sammendrag

Steinkjer kommune er en av 7 kommuner som deltar i forum for samarbeidskommuner for utprøving av ny veileder for hovedplan avløp. Det er Statens forurensningstilsyn (SFT) som har initiert arbeidet med denne veilederen.

Steinkjer kommune reviderte rammeplan for avløp samtidig med hovedrevisjon av kommuneplanen i 1989. Samtidig ble det vedtatt en miljøplan som delplan til denne kommuneplanen. Mange vil derfor spørre hvorfor det er i gangsett en større planrevisjon allerede nå?

Rammeplan for avløp er en utmerket plan med et konkret program for videre avløpssanering i tettstedene i kommunen. Utbyggingen skjer i samsvar med handlingsplanen. Inntektsopp- trappingen er gjennomført i samsvar med kommuneplanen og rammeplanen. Hva er så problemet?

Det er en del store diskusjoner som fortsatt er levende. Dette er:

- Hvor langt er det nødvendig og rett å gå med rensetiltak i sjøresipient generelt og Beitstadfjorden (innenst i Trondheimsfjorden) spesielt.
- Hva med den spredte bebyggelsen, skal alle område typer behandles

likt, eller trengs det egen saneringsplan for den spredte bebyggelsen? Er evt tiltak i den spredte bebyggelsen for å forbedre de større vannforekomstene eller er det beskyttelse av bekkene og strendene som er viktige målområder? Skal de som bor i spredt bebyggelse få større utgifter til handtering av avløpsvannet enn de som bor tett?

- Vil tilstanden i bekkene bli tilfredsstillende bare landbruksforurensningen opphører?
- Skal kommunen sitte å vente på utspill fra Fylkesmannen, eller skal det etableres et enkelt politisk styringsdokument som fastlegger kommunens problemer, satsing og prioritering innen avløp?

1. Hovedplan for avløp, en ny plantype.

Hovedplan for avløp innføres som «samlingsplan» for avløps- spørsmål på oversiktsnivået, politisk behandling og utlegging til offentlig ettersyn og vil bli samordnet med kommuneplanen i 1993. Det forutsettes en tilsvarende revisjon av miljøplanen. Virksomhetsplanlegging og miljørevisjon innføres som viktige begreper.

Avløpshandtering i kommunen er en omfattende sak som griper inn i flere virksomhetsområder. Skal vi nå målene må vi ha ei effektiv forvaltning. For å få til dette trenger vi bevissthet om funksjonsdelingen. Det er funksjonsdelt ansvar mellom privat og offentlig. Det er funksjonsdeling mellom forvaltningsnivåene. Om dette ikke er nok er det også funksjonsdeling internt i de store og mellomstore kommunene. En kommunal målstyringsplan bør ta hensyn til alt dette.

For å forenkle samhandlingen mellom aktørene er det hensiktsmessig med strategiske planer. Vår plan har 3 hovedstrategier. Dette er:

- mål— og ambisjonsnivå for vannforekomstene
- forvaltning- drift og vedlikehold
- utbygging/investeringstiltak (sanering og nye områder)

Det må forventes at alle som har funksjonelt ansvar stiller krav til plan-systemet. Det er ønskelig at kravene stilles til resultatene som forventes oppnådd. Det bør være opp til lokalforvaltningen å velge strategi. Realistiske krav er en forutsetning for at planen skal bli god. Det er behov for et system for å justere ambisjonene og målene når rammebetingelsene endres. Sist men ikke minst, er det behov for å konsentrere planleggingen om lokale mål. En hovedplan med forankring til kommuneplanen gir kommunen en mulighet for å ivareta de hensynene som er nevnt ovenfor.

2. Hvilke erfaringer kan vi formidle til andre?

2.1 Hovedplan avløp som plantype.

I forbindelse med veilederen for hovedplan avløp har Steinkjer primært gitt et bidrag i forbindelse med avløps-

anlegg for spredt bebyggelse. Målene og ambisjonene for resultat-oppnåelse har økt de siste årene. Det er tatt en del initiativ for å få forvaltningen innen dette området på et bedre spor.

Metodeutvikling for planlegging og informasjonsbehandling er den strategien Steinkjer går inn på. Dette utvikles stegvis i forbindelse med ulike virksomhetstyper i kommunen. For avløps spørsmål gjelder dette:

- Hovedplan for avløp, med forankring til strategiske mer detaljerte rammeplaner for gjennomføring. Forankret i hovedplanen skal driftsetaten ha en virksomhetsplan. Denne skal være en strategisk plan for effektiv forvaltning-drift og vedlikehold av de anleggene, installasjonene og sakssystemene/prosesene en har (daglig forvaltning-drift- og vedlikehold).
- Informasjonsmodellering for planlegging på overordnet nivå, som bygges opp slik at det ivaretar behovet for oppslag på informasjon for å se helheten i forbindelse med løpende forvaltning, drift og vedlikehold. «GIS i VA, felles datagrunnlag for planlegging og drift» er beskrevet i VANN nr. 4, 1991.

2.2 Følgende stikkord kjennetegner områder med konkrete resultater innen metodeutvikling i Steinkjer kommune:

- Kommuneplanlegging med flere delplaner som revideres i en kontinuerlig prosess, med hovedrevisjon hvert fjerde år, og mindre revisjoner hvert år.
- Utprøving av økonomiske ordninger for kommunale avløpsanlegg i spredt bebyggelse. stikkordet er samordnet sanering og tilrettelegging for ny bebyggelse.

- Informasjonssystemer og bruk av GIS, et verktøy som gir betydelige muligheter for bedre forvaltning av avløp fra spredt bebyggelse, til å øke den politiske forståelsen og lette samordningen mellom avløpsprodusentene (innbyggerne) og myndighetsutøvere-/forvalterne.
- Temakart som viser avløpssonene sammen med massenes evne til infiltrasjon i grunnen.
- Automatisk driftskontroll som middel for effektivisering av forvaltning- drift og vedlikehold (strategisk ledelse for drift).
- Økonomistyring basert på resultatregnskap.
- Eksempler på bruk av driftsoptimale systemer for avskjærende ledningssystemer-/dokumentasjon av slike systemer.

2.3 *Det er et stort potensiale for videre modellering av data og databaseutvikling. Grupper for informasjon er:*

- Gjeldende plandokumenter, som kommuneplan, miljøplan, hovedplan, rammeplan/saneringsplan, virksomhets/FDV-planer tilrettelagt med et hjelpesystem for oppslag på data.
- Gjeldende mål og resultatkrav (ytelseskravene) som skal stå som et konkret uttrykk for målene.
- Konesjonsvilkår og saksdokumenter knyttet til utslippssøknad og/eller godkjenning av planer.
- Funksjonskrav og de beskrivelsene som produseres i forbindelse med utviklingen av de tekniske og prosessorienterte løsningene (systemanalysen).
- Opplegg for kvalitetssikring (og internkontroll) som fortrinnsvis utvikles som en del av plan- og

anleggsutviklingen innen miljøverntechnologi generelt og avløps-teknikk spesielt.

Det er jobbet en del med metodeutvikling også innen disse gruppene. Systemeringsarbeidet med dette er en vesentlig del av metodeutviklingen. Det er imidlertid ennå framtidsmusikk å få alt dette til å spille sammen i et samordnet datasystem. Det er mange brikker som skal på plass når en skal ta i bruk geografiske informasjonssystemer (GIS) og moderne teknologi for oppbygging, lagring, distribusjon og behandling av informasjon og data innen disse områdene. Også dette utvikles ved hjelp av strategiske planer, planer for informasjonsteknologi (IT-plan).

2.4 *Konkrete eksempler på bruk av NIVAs vannkvalitetskriterier.*

SFT ønsker praktisk bruk av vannkvalitetskriteriene utarbeidet av NIVA i forbindelse med utprøvingen av veilederen.

Steinkjer har en del erfaringer fra et prosjekt som heter GEOVASS, et forsøksprosjekt for etablering og utprøving av lokal forvaltningsmodell for vassdrag, med konkret forsøksopplegg i et lite vassdrag, Mæreselva. Dette ble igangsatt som et delprosjekt av Steinkjer-GIS-prosjektet, som er en større satsing innen geografiske informasjonssystemer (GIS) støttet med betydelige midler fra NTNF.

Det er flere konklusjoner. Dette er:

- at biologiske måleparametre (prøvefiske etc) må benyttes for å få resultater som er gode nok for en akseptabel kostnad, biologiske metoder må dels erstatte fysisk/kjemiske parametre som viser stor

- naturlig variasjon over tid i ett og samme målepunkt.
- Nasjonale databaseløsninger, KOMSYS, MISAM, etc. er lite egnet for direkte integrasjon i kommunale informasjonsmodeller.
 - Forvaltningsenheter på stat, fylke og kommunenivået må samordnes og drive systemmodellering på generelle, integrerbare informasjonssystemer på tvers av sektor og virksomhet for at kommunenivået (operativ del) skal kunne dra ut nytten av de sentrale registrene, og for at kommunen skal bli operativ innen avanserte informasjonssystemer og GIS. Det har vært uenighet mellom fylkesmannens miljøvern-avdeling og kommunen-/utviklingsmiljøet om det er verdt å satse på prosjektet. Prosjektet har stoppet opp til tross for at SFT har bedt om at det videreføres. Begrunnelsen for SFT er at det er viktig med pilot-erfaringer med slik modellutvikling.

Deler av GEOVASS-prosjektet vil bli realisert gjennom det planinformasjons- og datamodelleringsarbeidet som gjennomføres i forbindelse med Hovedplan avløp. Resultatene ved bruk av vannkvalitetskriteriene utarbeidet av NIVA vil bli innpasset i denne informasjonsmodellen.

2.5 Erfaringer med å øke den politiske medvirkning og forpliktelse i planarbeidet.

De viktigste erfaringene i Steinkjer er knyttet til informasjonsarbeidet. Det er flere bidrag. Dette er:

- Bekkeundersøkelsene i 1986, med sammenstilling av måledata fra de fleste bekkene i kommunen. Samme opplegg for nabokommunene.

- Miljøsetsingen må samordnes tverrsektorielt, det er lagt et grep gjennom arbeidet med miljøplanen.
- Vannmiljøsetsingen gir resultater, i spredt bebyggelse har tiltakene vært redusert punktutslipp fra landbruk. Resultatene må dokumenteres for å komme videre i planleggingen.
- Resultatregnskap med systematisk årsrapportering på økonomidata har vært en viktig forutsetning for å etablere et økonomisk fundament for satsingen innen avløp.
- Infiltrasjonsanlegg har kommet i vanry pga dårlig utførelse og slett driftsoppfølging. Samtidig er målene og ambisjonene på overordnet nivå hevet betydelig. Tiltak som gir reelle forbedringer, som har stor virkningsgrad, som nyttiggjør lokalt ressursgrunnlag og som forvaltes og drives slik at det gir gode resultater over tid er viktig for Steinkjer. Det er usikkert om det er politisk enighet om å bygge opp og bruke kommunens ressurser i en slik satsing.
- Behovsvurdert tiltakspakke krever overvåking og resultatoppfølging av resipientene (vannforekomstene).

3. Eksempel på kopling mellom hovedplanen som «samlingsplan» der de ulike planene møtes i avløpsspørsmål: Kommuneplan, vannbruksplan, saneringsplan, utslippstillatelser osv.

Det er hensiktsmessig med flere plantyper.

- Kommuneplanen med langtidsbudsjettet for målstyring og samordning på overordnet nivå.
- Miljøplan (og plan for miljørettet helsevern) for sammenstilling av målene og resultatkravene innen miljø for alle sektorer i kommunen,

og for å trekke opp rammene for en samordnet miljørevisjon. På mange måter vil miljørevisjon erstatte miljøplanen slik denne foreligger som styringsdokument i dag. Hovedplan avløp blir da eneste styringsdokument for vannmiljødelen som er knyttet til avløp.

- Hovedplan avløp som samle-dokument og prosess for å samordne mål, ambisjoner, resultatkrav og ressursbruk innen avløpssektoren. Hovedplan avløp er en del av kommuneplanen, en overordnet plan for all satsing innen avløpssektoren i kommunen. Dette er en plan der kommunens mål for avløpstiltak skal være samlet, konkretisert og redigert i prioritert rekkefølge.
- Direkte forankret i Hovedplan avløp benyttes rammeplaner som viser detaljert program for gjennomføring av tiltak. Denne planen omfatter system- og funksjonsbeskrivelser, ytelseskrav til de viktigste installasjonene (tilføringsgrad, og dimensjoneringskrav). Saneringsplanen er en del av rammeplanen. Det forutsettes egne rammeplaner for tettbygde områder (områder type A), spredt bygd i gruppe (type B) og helt spredt, område type C.
- Sanerings-/rammeplaner er fortsatt

hensiktsmessig for den utbyggingsmessige delen. Til en viss grad er denne plantypen egnet for å trekke opp de store linjene for driftsstrategier. Det ser imidlertid ut som en Virksomhetsplan for driftsansvarlig etat er en mer hensiktsmessig planform for dette. Etter hvert som kommunene får effektive nok systemer for virksomhetsplanlegging som dekker alle sektorer, må det forventes en viss sanering av plantyper innen de sektorer som har lange tradisjoner med langsiktige målstyringsplaner.

- Vannbruksplanlegging er en egnet prosess for å samordne en del satsing knyttet til et avgrenset areal. Planbestemmelsene innarbeides i kommuneplanens arealdel. Handlingsrettede tiltak innarbeides i de ulike sektorplanene.
- Vi regner med at det fortsatt må søkes om utslippstillatelser. Når kommune får godkjent saneringsplaner hos Fylkesmannen, kan det gis områdevis utslippstillatelser med rammer for totalutslipp til hver vannforekomst. Det blir opp til kommunen å finne løsninger innenfor disse rammene. Kommunen må ha en form for internkontroll og myndighetsutøvelse.