

Endringer i forholdet mellom kommune og rådgivende ingeniør som følge av endret avløpspolitikk.

Av Jørund Ofte

Jørund Ofte er siv. ing. og ansatt hos Tveiten Rådgivende ingeniører AS.

Innlegg på seminar 19. mars 2002

Innledning

Det følger av innleggets tittel en "forventning" om at endringene i norsk avløpspolitikk har endret forholdet mellom rådgiveren og oppdragsgiveren, les: kommunen. Under tegnede har arbeidet som rådgivende ingeniør innen VAR-faget siden midt på 70-tallet. I løpet av disse åra har det skjedd betydelige endringer i forvaltningsregime og rollefordeling på avløpssektoren, og oppgavene har til en viss grad har endret karakter. Generelt vil jeg likevel mene at forholdet til kommunene i liten grad er endret. Endringene i forhold til statsetatene er mer merkbare. Fagmiljøet vårt er lite og mens det før var et aktivt fagmiljø med fruktbare diskusjoner på alle nivå, er statsetatene nå i hovedsak borte fra denne arenaen og uttaler seg bare i ren sakssammenheng.

Dette henger bl.a. sammen med at vi generelt har fått et skjemasamfunn basert på forskrifter og regelverk. Det viktigste er å sørge for at dokumen-

tasjoner og rapporter er i samsvar med regelverket og eller ligge lavt i terrenget. En nylig avgått, kommunalt ansatt sa til meg at "de siste 10 åra av mitt yrkesaktive liv, har jeg brukt mest tid på å skrive papirer for å redde mitt eget skinn". Satt på spissen? Ja, men likevel et signal til ettertanke. Min påstand er at systemet rendyrker sine roller i den grad at statsetatene av redsel for å møte seg selv i døra, synes å lide av en generell meningsvegring. Dette er imidlertid på ingen måte noe som bare gjelder avløpssektoren.

Om jeg er representativ for rådgiverne, får andre vurdere, men mine refleksjoner, kan oppsummeres som følger:

Om rollene.

Fram til utgangen av år 2000 hadde kommunene ansvar som utbygger, eier og driver av avløpssystemene. Oppgavene var konkrete, som oftest oversiktlige, og regionale (evt. sentrale) myndigheter tok ansvaret for vassdragsforvaltningen i regional sammenheng. Lokale næringspolitiske undertoner og interesser var

legitime og overordna nivå tok ansvar for å se helheten, skjære gjennom og ta beslutninger.

Utslipp av litt betydning, og det behøver ikke nødvendigvis være så stort i eksempelvis høyfjellsresipien-ter, krever en flerfaglig kompetanse som miljøvernavdelingene var utstyrt med. Slik kompetanse er sjelden på kommunenes lønningsliste. Selv om de måtte kjøpe kompetanse før også, fikk de veiledning av en tilstedeværende kompetanse som kunne språket og fortelle hva som skulle kjøpes.

Fra årsskiftet 2000/2001 fikk vi et nytt forvaltningsregime på avløpssektoren. "Forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg" var vedtatt i april 2000 med virkning fra 01.01.2001. Med denne fikk kommunene delegert konsesjonsansvar for utslipp opp til 1 000 PE, eller 1520 pe. etter den gamle, norske terminologien. Dette var en overføring av ansvar som kommunene ikke hadde bedt om og som storparten av dem heller ikke ville ha. Kommunenes reservasjoner til endringane, er ikke tema her, men en kjenner til at det under høring, fra flere nivå, kom fram vesentlige, begrunnede, negative reaksjoner/uttaler til den planlagte delegeringa. I slike saker synes imidlertid de viktige avgjørelsene å være tatt før den legges ut på høring. Også i dette tilfellet var kabalen i hovedsak lagt og delegeringa er et faktum vi må forholde oss til.

Når en har fulgt systemet over en del år og gjort seg refleksjoner over hvordan systemet fungerer, har en også reflektert over om kommunene

var motiverte, hadde kompetanse og ressurser til å handtere de oppgavene de fikk i fanget ved innføring av den nye forskriften.

- Over flere år har en registrert at svært mange i kommunene er frustrerte og føler seg overkjørt og maktesløse når staten kommer med sine pålegg og "forordninger". En har fått pålagt planoppgaver, rapportering og andre oppgaver som en føler er forankret i statens behov for kontroll og informasjon, og ikke i kommunenes egne behov. Det er ofte også dårlig koordinering mellom etatene slik at ulike etater og direktorat spør om nesten det samme, men ikke helt, og sjelden likt fra det ene året til det neste.
- Oppgavene i kommunale etater er mangfoldige og omfattende og på ingen måte bare knyttet til VA-faget. Ressursene til å gjennomføre oppgavene er samtidig på et lavmål, ikke nødvendigvis i form av mangel på penger, men mangel på personell til å gjennomføre oppgavene. Når en går på mannskapsmessig sparebluss, er det tilfeldig om de ansatte har interessene knyttet til veg, brann, bygning, oppmåling, anleggsdrift eller VA-teknikk.

Delegering av nye oppgaver kommer alltid på toppen av de oppgavene en allerede har, og det oppleves som om det er en selvfølge at alt skal være på plass fra dag en. Virkemidler følger ikke med og som følge av at SFT og miljøvernavdelingene i fylkene, gjennom flere år har faset seg ut av veilederrolla og rendyrket tilsynsfunksjo-

nen, opplever kommunene at det delegeres nye roller og oppgaver uten "støttekontakt". De finner det uforståelig at rollefordeling og hensynet til lokalt selvstyre synes være til hinder for at fylkesmennene kan informere om hvordan de tenkte og løste oppgavene da de selv satt med ansvaret.

Om markedet.

Det er klart at dette er endringer som leder til vekst i markedet for rådgivere. På avløpssektoren kan imidlertid behovet være flerfaglig, og rådgiverne er ikke nødvendigvis ingeniører. Det er også et marked for kompetanse på andre naturvitenskapelige fagområder, biologi, limnologi, geologi, hydrogeologi osv.

Det er imidlertid relevant å spørre om det er rett å leie inn alle typer tjenester og om kommunene setter bort de rette oppgavene?

- Forholdene varierer fra sak til sak, men generelt krever forvaltning av vannressursene og behandling av konsesjonssaker at det finnes et faglig beslutningsgrunnlag for påleggene og dette krever
 - tverrfaglig kompetanse.
 - helhetlig tenkning og forvaltning
 - kanskje også politisk forståelse

Generelt er slike saker ikke egne for innleie av rådgivere valgt på basis av priskonkurranse i hvert enkelt tilfelle. Det er også viktig med aktivt engasjement og medvirkning av oppdragsgiveren selv. Tilsvarende eksempler på oppgaver som ikke bør kjøpes uten

aktiv medvirkning, er IK-systemer i ferdige permer uten identitet i brukerorganisasjonen.

- Tjenester på denne sektoren kan ikke kjøpes som brød. Det kreves kompetanse også hos kjøperen for å formulere de rette spørsmålene og å tolke de svar en får. Kommunenes kompetanse er variabel og jevnt over lav innenfor naturvitenskapelige fag. Innenfor tekniske fag, er den bedre, men som nevnt, avhengig av kjøperens interesse for de ulike ingeniørfagene.
- Kommunenes innkjøpspraksis er enkel og i hovedsak etter regelen "Det billigste er pr. definisjon godt nok". Naturfaglige grunnlag for konsesjonsbehandling er ikke egnet for en ren prisvurdering av innleverte tilbud på arbeidene. Dersom en på denne sektoren i tillegg skulle vært underlagt bestemmelsene i "Forskrift om offentlige anskaffelser" av 15.07.01, ville en fått nye rådgivere og løsninger fra sak til sak og etter min mening, hatt et stort problem med å sikre en helhetlig forvaltning av vannrressursene.

Om oppgavene.

Den gamle separatforskriften inneholdt også tekniske bestemmelser som var klare styrings-verktøy i kommunenes saksbehandling på sektoren. Den gjeldende avløpsforskriften har ikke slike bestemmelse og da den ble innført, opphørte samtidig typevurderingsordningen for minirensanlegg. ADK-forskriften er nå en del av regelverket i plan- og bygningsloven og forskrift om krav til kompetanse på operatørnivå, er for lenge side borte.

En kan godt si at det gamle regelverket var konserverende for teknologien, men det tjente miljøet som ikke er tjent med et frislipp av kreative, tekniske løsninger slik en ser tendenser til nå. Forekommende eksempler på slike løsninger kan være:

- Bruk av hønsfejær som vekstmedium for fastsittende bakterier i dykka biologisk filter.
- Slamseparasjon i slamavskillere med 3 timers oppholdstid som siste trinn før utløp i biologiske og mekanisk-kjemiske anlegg.
- Biologiske og biologisk-kjemiske anlegg bestående av et antall (5 – 8) sirkulære, stående kummer opp til 3,5 m. i diameter med kjegle og kumlokk, årvisst nedsnødd over noen måneder.

En må kjenne fortiden for å forme fremtiden. Erfaringer og tiltak vi gjorde under - og etter NIVAs landsomfattende driftsundersøkelse av renseanlegg på 70-tallet, er blitt borte og glemt av den nye generasjon. Når statsapparatet gir fra seg myndigheten og fjerner styringsmidlene, kreves det kompetanse for å vurdere de løsninger som presenteres og kommunene blir fort offer for "kreative" løsninger og pågående selgere. I vinter har jeg også opplevd et forsøk på å gjenopplive praksisen med å selge seg inn via ordfører når teknisk etat og rådgiver, i selgers øyne, ikke har forstått budskapet.

Næringspolitiske undertoner i forvaltningen har en foreløpig ikke sett, men dette kan bli et reelt problem i

situasjoner der kommuner konkurrerer om lokalisering av nye bedrifter. Rammebetingelsene for bedrifter i distriktene er vanskelige. Avstander, reduserte posttjenester, differensierte transportkostnader på drivstoff, dårlig vegstandard, arbeidsgiveravgift på kjøregodtgjørelse m.m, er effektive bidrag i denne sammenheng. Det vil nesten være naturstridig om ikke kommunene benytter de mulighetene de har for å tiltrekke seg nye virksomheter.

Turistutbygging i fjellheimen er ikke flyttbar og utslippskravene er ikke på samme måten et konkurranseelement. Etableringsiveren er imidlertid stor og en ser tendenser til at veien er kort fra godkjenning av områdeplaner til utslippstillatelse. Her er det viktig å presisere at godkjenningsene er hjemlet i ulikt lovverk og at trinnvis utbygging av et større felt, ikke hjemler bruk av lokal forskrift etter avløpsforskriften. Helhetlig vurdering er et krav og nødvendig selv om lokal forskrift, kan være en forenkling av hverdagen.

Avsluttende betraktninger.

"Forskrift i utslipp fra mindre avløpsanlegg" har vært gjeldende i ca. 15 måneder, og har hittil ikke medført vesentlige endringer i forholdet mellom rådgiver og kommune. Slik sett registrerer en større endringer i sentrale/regionale myndigheters forhold til fagområdet der disse nå i stort sett er fraværende i fagmiljøet.

Rådgivende ingeniører skal pr. definisjon være upartiske og objektive. Virkeligheten er slik at en må regne med at det kan oppstå

næringspolitisk konkurranse om utslippskrav mellom kommuner og en rådgiver kan da bli diskvalifisert i forhold til oppdrag i nabokommuner. Dette kan endre konkurranseforutsetningen og, viktigere, det kan svekke mulighetene for å se ting i en helhetlig sammenheng og ikke være tjenlig for miljøet.

Sentrale føringer for standard og tekniske krav til anleggene er fjernet og vurderingene overlatt kommunene. Kommunenes kompetanse til å vurdere løsningene er ofte mangelfulle, men rådgivende ingeniører representerer en kostnad for kommunene. Pågående og kreative leverandører, er gratis. Det er sannsynlig at vi om noen år må repetere erfaringene fra 70-tallet i flere kommuner.

Endringene i forvaltningsregimet skaper et marked for rådgivende ingeniører, men ikke alle oppgaver bør settes bort uten betydelig kommu-

nal egeninnsats. Fagområdet står derfor foran følgende utfordrende spørsmål:

- Har kommunene ressurser til å gjennomføre oppgaver som prinsipielt ikke er egnet til å settes bort?
- Er kommunene forberedt på å yte nødvendig egeninnsats på oppgaver der dette er nødvendig og viktig?
- Har kommunene kompetanse til å kjøpe de rette tjenestene og benytte de kompetente rådgiverne? Billigst er ikke alltid godt nok.
- Er vi rådgivere "edruelige" nok til å avstå fra oppgaver kommunene bør handtere selv?
- Sørger vi rådgivere for at kommunene er med i prosessen og har den nødvendige innflytelse på resultatet?