

Norske vann- og avløpstjenester: Kan bedre, gjensidig forståelse mellom stat og kommune gi bedre og mer effektive tjenester ?

Av Gunnar Mosevoll

Gunnar Mosevoll er dr.ing. fra NTH og leder for vannforsyning og avløp i Skien kommune, Ingeniørvesenet.

Artikkelen bygger på et innlegg på juleseminar 12. desember 2002

VA-faglig bakgrunn

Utgangspunkt

Denne meningsyttringen har følgende vann- og avløpsfaglige utgangspunkt:

- ***Kravene til kvalitet*** på tjenestene fastsettes delvis gjennom lover, statlige forskrifter og tillatelser, samt delvis gjennom kommunale vedtak.
- ***Ansvar for bygging og drift*** av VA-anleggene er i hovedsak tatt av kommunene.
- ***Kostnadene for vannforsyning og avløp:*** Dette er en av kommunenes hovedinteresser, men også staten viser en viss interesse. (Eksempel: Miljøverndepartementet vedtok i desember 2002 å utrede mulighetene for å redusere avløpskostnadene.)
- ***Dagens vann- og avløpsanlegg er kompliserte og sårbare for svikt.*** Et VA-anlegg som virker nesten, er ikke godt nok. Samvittighetsfulle medarbeidere med god fagkunnskap er derfor nødvendig. Samvittighetsfulle medarbeidere vokser fram i virksomheter der beslutningene preges av *god fagkunnskap* og et *bredt verdigrunnlag*.
- ***Driftsforstyrrelser*** på vann- og avløpsanlegg gir ofte skader på privat eiendom. Da eieren av vann- og avløpsanlegg er ansvarlig *uten skyld* for disse skadene, kan ikke eieren av anleggene tillate at tilstanden blir for dårlig. Dette krever *langsiktig planlegging* og *virkemidler* som er kostnadseffektive, samt gir kundene god rettssikkerhet.
- ***Gjenanskaffelsesverdien*** for VA-anleggene er svært høy (mer enn 200 milliarder kroner): Derfor kan det ta *flere ti-år* å gjennomføre

vedtatte forbedringer, særlig på ledningsnettet. Et eksempel på dette er utbygging av vannledningsnettet i samsvar med forskrift om brannforebyggende tiltak.

Statens vilje til å løse sine oppgaver

Da Staten setter kvalitetskrav, bestemmer tilgjengelige virkemidler og mener å ha rett til å påvirke kostnadene, mener jeg det er naturlig at Staten gir kommunene kostnadseffektive virkemidler til sitt arbeid med å levere vann- og avløpstjenester. Skal Staten kunne løse denne oppgaven, er det etter min mening nødvendig at Staten holder seg godt faglig orientert og har god kontakt med kommunenes faglige interesseorganisasjoner.

Enkelte statsetater er dyktige i sin informasjon til og faglige kontakt med kommunenes VA-etater. Dette gjelder desverre ikke alle de aktuelle statsetatene. **Jeg mener derfor det kan stilles spørsmål om Staten har en samlet vilje til å skaffe seg den fagkunnskap som er nødvendig for setting av klare krav og for utforming av effektive virkemidler.**

Både Statens til dels svake fagkunnskap og svake vilje til å søke ny fagkunnskap skaper mange ganger stor frustrasjon i kommunene, men også i statlige etater kan misnøye registreres. **Det er min påstand at disse svakhetene gjør produksjonen av VA-tjenestene mindre effektiv enn nødvendig.**

Denne påstanden blir belyst i de følgende.

VA-økonomisk bakgrunn

De store kostnadene ved bygging av og drift av vann- og avløpsanlegg og

behovet for langsiktig tenkning kompliserer mange viktige valg i VA-virkosomheten. Dette er illustrert i det følgende:

- De fleste VA-anlegg har **lang teknisk / økonomisk levetid** (50 – 150 år). De fleste anlegg er derfor nedskrevet i regnskapet lenge før de må fornyes. Dette medfører:
 - VA-anleggenes **bruksverdi** er langt høyere enn den **regnskapsmessige verdi**. Dette gjelder særlig for ledningsnett i boligfelt, der kommunen gjerne har overtatt anleggene vederlagsfritt, samt anlegg som er bygget med statsstøtte.
 - Valget av **teknisk levetid** for nye VA-ledninger på minst 100 år er en følge av ønsket om å holde det samlede ressursforbruket nede. Dette gjelder både ressursforbruket til drift, vedlikehold og fornyelse. Senkes levetiden til 50 år, vil det samlede ressursforbruket til nyanlegg / fornyelse øke med minst 80 %. Valget av 100 år levetid er derfor i samsvar med ønsket om en bærekraftig utvikling. Den lange levetiden medfører at det alltid skjer **betydelige overføringer** av **verdier** og **ansvar** fra en generasjon til den neste.
- Den tekniske levetiden for VA-ledninger er vanligvis lengre enn den økonomiske. Det skyldes at driftsforstyrrelsene i ledningenes utslitingsfase medfører tap hos brukerne som ikke kan måles i penger. Det er et klart mål i alle kommuner å holde nede det ikke-økonomiske tapet.

- Kapitalkostnadene utgjør gjerne 40 – 60 % av de totale kostnadene, dvs. at de samlede kostnadene er svært følsomme for renteendringer. *Statens vedtak i 2002 om overgang fra 20 år til 40 år avskrivningstid for VA-ledninger vil gradvis nesten doble den kommunale VA-gjeld, og følgelig øker kostnadenes og gebyrenes følsomhet for renteendringer vesentlig.*
- De årlige drifts- og vedlikeholdskostnadene utgjør mindre enn 1 % av de samlede gjenanskaffelseskostnadene. En eventuell **senking av kvaliteten på nyanlegg** vil derfor på lang sikt gi en kraftig økning i vedlikeholdskostnadene.
- Vannforsyning og avløp er **naturlige monopoler**. Bruk av konkurranse for effektivisering av drift og vedlikehold er derfor komplisert.
- **Gebyrer / priser** beregnes ut fra **selvkost**. Dette forhindrer at eieren tar ut fortjeneste. Dersom det skal tas ut stor **fortjeneste**, vil gebyrene stige vesentlig.

Eksempel:

Dersom egenkapitalen for **vannforsyningen** i Skien skrives opp fra 0 til 100 mill. kroner (til kr 2000 pr innbygger eller kr 200 pr. m ledning), og utbyttet settes til 8 % av bokført egenkapital:

- Kapitalkostnadene øker med 8 millioner kroner, og gebyrgrunnet for år 2002 stiger fra 35 til 43 millioner kroner. Hyppigheten av driftsforstyrrelser på ledningsnettene er så

høy at det er vanskelig å tenke seg at fornyelsestakten kan minskes. Skal en unngå at de samlede kostnadene øker, må drifts- og vedlikeholdskostnadene reduseres. Spørsmålet er da:

Kan virksomheten effektiviseres slik at de årlige drifts- og vedlikeholdskostnadene reduseres fra 17 til 9 millioner kroner?

Mitt svar er nei; til tross for at bruksverdien av den allerede avskrevne delen av vannforsyningsanleggene i Skien er langt høyere enn 100 millioner kroner.

- Eksempelet viser:

Skal det betales utbytte av bokført egenkapital, kan egenkapitalen ikke være særlig høy før gebyrene må økes for å dekke utbyttet.

Nettvirksomheten for elektrisk energi har siden 1992 hatt muligheten til å ta utbytte av bokført kapital. Fra 1997 har Staten satt en øvre grense for overføringsprisene for hvert enkelt nettselskap. Erfaringene fra prissetting av overføring av elektrisk energi blir nå gjennomgått på oppdrag fra Olje- og energidepartementet, og det skal bli spennende å se om overføringsprisene har gått ned, samt om fornyelsen av overføringsnettene skjer ut fra økonomiske mål som er langsiktige nok for et naturlig monopol med stor samfunnsmessig betydning.

Hvordan bør VA-verk ledes for å nå mål og for å tilfredsstille krav ?

Dagens rammer

VA-verkenes valg ved drift, vedlike-

hold og fornyelse av VA-anlegg preges av en rekke forhold:

- Forholdet til **statlige krav** og **tillatelser** skal dokumenteres gjennom den pålagte **internkontroll**. Internkontroll innebærer blant annet:
 - *Arbeidstakerne* skal ha tilstrekkelige fagkunnskaper og ferdigheter.
 - *Risikoen* for at de statlige kravene ikke blir tilfredsstillt, skal kartlegges.
 - *Rutiner* for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av statlige krav skal foreligge.
 - *Overtredelse av statlige krav* skal dokumenteres og rapporteres.
 - *Systematisk overvåkning* og *gjennomgang* av internkontrollen skal gjennomføres for å sikre at den virker som forutsatt.
- **Ansvar**et for **skader** som skyldes forhold på VA-anlegg, stimulerer til forebyggende vedlikehold og fornyelse av anleggene.
- **Kommunepolitikere** er svært opptatt av at kostnadene for vann og avløp, og dette er med på å opprettholde en nøyksom stil i vann- og avløpsverkene.
- **Naturlige monopoler** som kommunal vannforsyning og avløp har et verdigrunnlag som stimulerer til langsiktig tenkning både i valget av tekniske løsninger og i dokumentasjon av anleggene.
- Vann- og avløpsanleggene er kompliserte, og **svikt** kan derfor ha betydelige **følger**:
 - Hygienisk usikkert drikkevann
 - Store utslipp av urensset kloakkvann.

Ledelsesformer i vann- og avløpsverk

For at et vann- og avløpsverk skal nå sine mål under de forhold som er beskrevet ovenfor, stilles det omfattende krav til ledelsesformen. Ledelsen har gjerne to ytterpunkter for ledelsesform:

• **Betinget belønning:**

- setter mål og stiller krav
- stor delegasjon
- belønner innsats
- utnytter fagkunnskap som motivasjonsfaktor.

Følelsen av å gjøre en god og nyttig jobb er en viktig del av belønningen.

• **Aktiv adferdsledelse:**

- mange og lange regler
- sterk oppmerksomhet mot avvik
- løser problemer når de oppstår
- liten delegasjon.

I et vann- og avløpsverk varierer oppgavene, og medarbeiderne har forskjellig fagkunnskap og ferdigheter. Valget av ledelsesform vil derfor variere fra oppgave til oppgave og fra medarbeider til medarbeider. *Vann- og avløpsvirksomheten er imidlertid så komplisert at hovedvekten må legges på **betinget belønning** som ledelsesform.*

En av forutsetningene for å lykkes med ledelsesformen **betinget belønning** er **at god fagkunnskap** kan utnyttes ved utvikling av **virksomhetens verdigrunnlag** og som **motivasjonsfaktor**.

Av **viktige forutsetninger** for å kunne utnytte fordelene ved **ledelsesformen betinget belønning** kan nevnes:

- **Et regelverk** som er tilpasset "produksjonsforholdene" i vannforsyning og avløp:

Da VA-virksomheten er et naturlig monopol, er det en stor fordel om viktige regler og virkemidler har **hjemmel i lov og forskrift**. Gode regler og virkemidler med slik hjemmel har følgende fordeler:

- Virkemidlene blir effektive og oversiktlige
- Brukerne av VA-tjenestene sikres mot "overgrep" fra tjenesteleverandøren.

Etter min mening er ikke det store antallet regler noe problem. **De mange reglene som ikke er gode nok, er imidlertid et stort problem.**

- Stat og kommuner må oppføre seg **tydelig** og med **gjensidig respekt** i saker som berører den kommunale tjensteproduksjonen som følger statlige krav og regler.

Disse to forutsetningene er kommentert i det følgende.

Hjemmel i lov og forskrift

Allmenne krav

Regler som er hjemlet i lov og forskrift må ha et godt faglig utgangspunkt, og være utformet på en oversiktlig og entydig måte. Samtidig må hjemmelen til å iverksette nødvendige tiltak være ryddig.

Eksempel på en ryddig hjemmel:

Oppgave:

Forebygge tilbakestrømning av forurenset vann fra bygning o. l. til hovedvannledning.

• **Ansvar:**

Vannverkseier har etter drikkevannsforskriften §5 ansvar for at levert vann har tilfredsstillende kvalitet.

• **Teknisk løsning som styrer risikoen:**

Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven §9-51 gir den nødvendige hjemmel for å kreve en sikker, teknisk løsning mot tilbakestrømning.

• **Ingen "konkurrerende" bestemmelse:**

Drikkevannsforskriften §4 har allmenne funksjonskrav, men ingen konkurrerende, tekniske krav.

• **Hjemmel for pålegg m.m.:**

Plan- og bygningsloven §114.

• **Rettsikkerhet for brukeren av vann- og avløpstjenestene:**

Forvaltningsloven §23 - §36 om enkeltvedtak og klage på enkeltvedtak.

Kommentar:

Oppgaven er viktig, og det statlige regelverket har en klar og hensiktsmessig utforming.

Eksempel på en mulig uryddig hjemmel:

Oppgave:

Forebygge tilstopping i hovedavløpsledning eller at tilrenningen blir større enn ledningens kapasitet.

• **Ansvar:**

Ledningseier har etter forureningsloven §24a ansvar *uten skyld*

for skader som følge av denne typen driftsforstyrrelser. Ansvar er begrenset til det økonomiske tapet (lov om skadeserstatning §4-1).

• **Teknisk løsning som styrer risikoen:**

Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven §9-52 gir den nødvendige hjemmel for å begrense tilrenningen av **øvervann** fra en bygning m. m. Denne forskriften gir også hjemmel til å stille krav om en minimum høydeforskjell mellom laveste sluk i en bygning og tilkoplingspunktet til kommunal hovedledning.

SFTs forslag fra 2002 til avløpsforskrift gir hjemmel til å stille "alle" typer krav til avløpsvannet fra **virksomheter** (bedrifter o. l.). Det gis imidlertid ingen hjemmel til å stille krav til avløpet fra **boliger**.

Kommentarer:

Forslaget til avløpsforskriften har regler som forebygger gjentetting av avløpsnett pga. fett, og den er derfor et naturlig sted å hjemle forebyggende tiltak mot andre typer tilstopping i avløpsnettet.

Også boliger og boligområder kan ha et problematisk avløpsvann (øvervann med mye grus, spillvann med mye H2S (fra ikke utkoblede slamavskillere), avløp fra kjøkkenavfallskverner osv.). Det er i praksis lite ønskelig å øke gebyrene for de boligene som har et problematisk avløpsvann. Det skyldes at det ekstra gebyret ikke vil dekke de *ikke-økonomiske tapene* som gjerne følger av en tilstopping / kjelleroversvømmelse.

Når eieren av hovedavløpsledninger ikke får hjemmel til velge løsningene med best samfunnsøkonomi, vil kostnadene for avløpsvirksomheten stige. Disse kostnadene må bæres av alle brukerne, også av dem som ikke har et problematisk avløpsvann. Mitt spørsmål er da:

Hvorfor skal ikke eieren av en hovedavløpsledning ha hjemmel i forskrift til å pålegge de samfunnsøkonomisk beste løsningene; for på denne måten å styre risikoen for skade, samt å redusere kostnadene og andre tap som følger av driftsforstyrrelser?

Effektive VA-tjenester forutsetter et **logisk** regelverk, og det er derfor viktig at Staten forklarer hvorfor den eventuelt ikke vil gi kommunene den nødvendige forskriftshjemmel.

Hvor langt går Statens ansvar som spesialist og samordner ?

En av Statens oppgaver er å være spesialisten som utreder og fastsetter krav som krever en fagkunnskap som det ikke er hensiktsmessig at den enkelte kommune må utrede. Eksempler på dette er kravene til maksimalt innhold av mulig kreftframkallende stoffer i drikkevann, som Statens folkehelseinstitutt har det løpende ansvaret for å utrede.

På denne bakgrunn er det litt underlig å lese forslaget til "Forskrift om gjødselvarer m.v. av organisk opphav", som i 2000 ble lagt fram av en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet. Denne forskriften er tenkt også å omfatte avløpslam brukt

som gjødsel. Fra denne forskriften siteres:

§10 Generelt om produktkvalitet

Det er forbudt å importere eller omsette produkter som ikke tilfredsstillende de kvalitetskrav som går fram av denne forskrift eller som ved foreskrevne bruk etter denne forskrift kan skade eller redusere menneskers, dyrs eller planter sunnhetstilstand, herunder overføring av smitte.

§11 Kvalitetskrav

2. Organiske miljøgifter, plantevernmidler o.a. Produkter må ikke inneholde organiske miljøgifter, plantevernmidler, antibiotika / kjemoterapeutika eller andre miljøfremmede stoffer i mengder som medfører helse- eller miljørisiko ved bruk.

Det er mange gode tanker bak forslaget til forskrift, men problemet er at forslaget i stor grad overlater til eieren av det enkelte avløpsrenseanlegg å fastsette hvor grensen for vesentlig helseskade går. Følgende forhold skulle tilsi at det er en statlig oppgave å sette grensen for vesentlig helsefare:

- Det krever stor fagkunnskap å faste grenser for tillatt innhold av mulig helseskadelige stoffer. Det kommer stadig nye stoffer, og kunnskapen om "gamle" stoffer blir stadig bedre. For løpende å kunne revidere grensene for tillatt innhold må fagområdet overvåkes kontinuerlig.
- Det er samfunnsøkonomisk meningsløst å overlate ansvaret for å utrede dette til den enkelte kommune. Staten vil kunne utføre denne opp-

gaven langt billigere enn kommunene, som ikke har noe felles organ for slike oppgaver.

- Innholdet av disse skadelige stoffene kan i noen grad styres gjennom den statlige produktkontrollen og annet statlig regelverk.

Dette forslaget til forskrift kan derfor tolkes som følgende melding til eiere av norske avløpsrenseanlegg:

Avløpsslams eventuelle innhold av helseskadelige stoffer er en så lite viktig sak at det ikke er behov for å legge den inn under statens oppgave som landets samordner i saker som krever høy fagkunnskap og kontinuerlig overvåkning av fagområdet.

Enhver eier av et avløpsrenseanlegg vet at avløpsslam kan inneholde stoffer som muligens har en vesentlig helseskade, og det virker derfor demotiverende på de ansvarlige for avløpsrenseanleggene at Staten ikke har vilje til å ta sitt ansvar som landets spesialist og samordner i slike saker.

Gjensidig og tydelig respekt er nødvendig

Bakgrunn

Følgende regelverk har *ikke* vært til høring i kommunene:

- Forslag til vannressurslov (klausulering av drikkevannskilder, ansvar for VA-ledninger)
- Forslag til endring i lov om forbrukerkjøp (salg av vann)
- Forslag til endring av veileder til

forskrift til brannforebyggende tiltak (levering av vann til brannsløkking)

Den sist nevnte veilederen har vært til høring hos kommunale brannvesen, men ellers har ikke staten utnyttet sin mulighet til lage regler som gir en mest mulig effektiv produksjon av VA-tjenester.

Det er spesielt kritikkverdige at de nevnte lovene ikke ble sendt på høring til kommunene. Følgen av dette er at lovenes odelstingsproposisjoner nå mangler en vurdering av kommuners syn i disse sakene. *Slike vurderinger kan ha stor betydning for den seinere tolkning av lovene.* Samtidig er det klart at kommunenes erfaringer som hovedansvarlig for vannforsyning og avløp kunne tilført lovgiverne nyttig kunnskap.

De svakheter i det statlige regelverket som den mangelfulle kontakten mellom Staten og kommunene medfører, plager til tider også Staten. Vann- og avløpsgebyrer er et eksempel på dette. I 2001 og 2002 har den politiske ledelsen i både Kommunaldepartementet og Miljøverndepartementet gjentatte ganger klaget over kommunens uoversiktlige gebyrregler. Det Staten her velger å overse, er at dette rotet skyldes blant annet gebyrforskriftens uklare og vide definisjon av vannmengdevariable og faste kostnader. Eksempel: For Skien kommune gir forskriften m/ veileder hjemmel for å fastsette årsgebyret for vannforsyning for en bolig på 120 m² til mellom kr 1500 og kr 2200.

Kommunenes oppgaver

Det er ikke godt å vite hvorfor Staten

unnlater å skaffe seg den fagkunnskap som høringsuttalelser fra berørte, kommunale etater gir på en billig måte. Jeg velger å tro at dette i hovedsak skyldes ren uvitenhet i Staten om VA-virksomheten i kommunene.

Som tidligere nevnt, forutsetter kostnadseffektive VA-tjenester klare rammer og hensiktsmessige virkemidler. *For å oppnå dette mener jeg det er viktig at kommunene sørger for at aktuelle departementer og direktorater / tilsyn får en systematisk og minst årlig informasjon om VA-virksomheten i norske kommuner. Erfaring viser at det ikke nytter å overlate ansvaret for informasjonen til Staten.* Etter min mening er det hensiktsmessig at Norske vann- og avløpsverks forening (NORVAR) står for en vesentlig del denne informasjonen og for samordning av uttalelser fra kommunene.

Det er imidlertid ikke sikkert at uttalelser fra kommunene har noen som helst betydning for Statens mening i en sak. Et godt eksempel på dette er Kommunaldepartementets reviderte retningslinjer for selvkostberegning, som gjelder fra 2003. Disse retningslinjene innebærer blant annet at VA-gebyrene skal bygge på 40 års avskrivningstid for VA-ledninger, mot 20 år i dag. Dette vil gradvis nesten doble den kommunale gjeld til VA-formål. Flertallet av høringskommunene var bekymret for denne store gjeldsøkningen, blant annet pga. økt sårbarhet for renteøkninger. Kommunaldepartementet la i forslaget til retningslinjer stor vekt på avskrivningene skulle gjenspeile det virkelige kapitalslitet.

Disse retningslinjene vil gjelde for VA-ledninger bygget etter 1983, og flertallet av disse ledningene vil trolig bli minst 100 år gamle. Hverken 20 eller 40 års avskrivningstid har derfor noe med det virkelige kapitalslitet å gjøre.

Kommunaldepartementet tok ikke hensyn til kommunenes innvendinger mot økt avskrivningstid. Det trenger ikke være vanskelig å følge Statens vedtak, men i dette tilfellet er *departementets valg ikke faglig begrunnet* i retningslinjene. Kommunaldepartementet nevner heller ikke i sin orientering fra januar 2003 til kommunene om retningslinjene *at den kommunale gjeld til VA-formål gradvis vil øke med kanskje mer enn 20 milliarder kroner*. Ved ikke å begrunne valget av avskrivningstid og samtidig å unnlate å kommentere den sannsynlige gjeldsutviklingen *motarbeider Kommunaldepartementet mange kommuners ønske om å utnytte god fagkunnskap som motivasjonsfaktor i sin arbeidsledelse*.

Konklusjon

Vann- og avløpsanleggene er kompliserte, og gode vann- og avløpstjenester forutsetter derfor *godt motiverte arbeidstakere* i vann- og avløpsverkene.

Klare krav og effektive virkemidler som er *faglig godt begrunnet*, er et viktig bidrag til å motivere arbeidstakerne.

Enkelte statsetater er dyktige i sin informasjon til og faglige kontakt med kommunene på VA-området. Det finnes imidlertid en rekke eksempler på at Staten ikke har utnyttet sin mulighet til å la kommunenes fagkunnskap bidra til et mer effektivt, statlig regelverk.

Da det er Staten som enten direkte eller indirekte fastsetter de fleste krav til kvaliteten på VA-tjenestene, er det viktig at aktuelle statsetater og kommunene *har god og jevnlig kontakt når krav og virkemidler skal fastsettes*. Da uklare statlige krav og ineffektive virkemidler skaper mest problemer for kommunene, må kommunene gjennom sine faglige organisasjoner ta ansvaret for denne kontakten.