

”FRA ORD TIL HANDLING” – OPPRYDDING I AVLØP FRA SPREDT BEBYGGELSE I VÅLER KOMMUNE I ØSTFOLD

Erfaringer med oppryddingsarbeid i spredt bebyggelse – pålegg, informasjon, veiledning, gjennomføring og reaksjoner fra publikum

Av Gorm Gullberg

Gorm Gullberg er Natur- og miljøsjef i Våler kommune

Innlegg på fagtreff 19. april 2004

Innledning

Det har vært en lang vei fram til at Våler kommunestyre i 2002 la grunnlaget for å sette krav om opprydding/oppgradering i avløpene fra den spredte bebyggelsen. Våler kommune har i alt ca 600 separate avløpsanlegg fordelt på omtrent 460 eiendommer.

Jeg har lagt litt vekt på utviklingen fram til 2002 siden dette trolig har stor betydning i forhold til både resultater og reaksjoner fra innbyggerne. Stoffet er i grove trekk strukturert slik:

- kort historikk
- hovedplan/handlingsplan og retningslinjer
- planlegging av informasjon og veiledning
- oppstart med forhåndsvarsling og pålegg
- erfaringer og reaksjoner fra publikum
- utfordringer videre

Kort historikk

Vansjøplanen og rettsak om bruksendring av hytte til bolig

Arbeidet med en egen plan for Vansjøområdet ble initiert hos fylkesmannen i Østfold tidlig på 90-tallet i samarbeid med Vansjø-kommunene: Moss, Rygge, Råde og Våler. Dette må kunne sies å være Morsa-babyen, dvs. forløperen til Morsa-prosjektet, og satte fokus på en del felles regelverk og opptreden fra kommunenes side i forhold til Vansjø som både rekreasjonsområde og vannforsyningskilde. Man fikk bl.a. felles ferdselsreglement for båttrafikken, og felles innspill til arealdelen av kommuneplanene. Dette gjaldt i hovedsak kulturlandskap, friluftsliv og tiltak i området (båtplaner, friluftsområder, fritidsbebyggelse, mv.). På dette stadiet var man mindre opptatt av vannkvaliteten, men det var likevel et underliggende og sterkt ønske om å tilstrebe badevannskvalitet, en kvalitet som ville tilfredsstille de fleste andre bruksinteresser.

Våler kommune ble på den tiden stevnet for retten i en sak om bruksendring av en hytte til bolig. Saken gjaldt både avslag til utslippssøknaden, avslag i forhold til arealdelen og dermed avslag i forhold til selve bruksendringsspørsmålet. Jeg skal ikke gå i detaljer her, men bare vise til at utslippsforholdet på den tiden var gjenstand for stor oppmerksomhet og mye politisk behandling. Vålers håndtering av saken fikk stor oppmerksomhet i lokalpressen, og miljøvern-avdelingen hos fylkesmannen (FMØ) ville at kommunen skulle undersøke nærmere og ev gi pålegg om utbedringer til de enkelte anleggseierne som hadde mangler ved sine anlegg. Til dette vegret vi oss ganske bastant, under henvisning til at det ville medføre en stor arbeidsbelastning i etaten, i tillegg til forskjellsbehandling av anleggseierne. Og vi måtte i tillegg sikre oss politisk ryggdekning, som på det tidspunktet trolig ville ha blitt meget vanskelig, for å si det forsiktig.

Det var først og fremst i kjølvannet av rettsaken at det ble påvist mangler ved noen konkrete anlegg i det samme området. Samtidig var man klar over den dårlige tilstanden for en rekke eldre anlegg rundt om i kommunen. Det ville være et misbruk av tid og ressurser å gå løs på enkeltmangler ved noen få anlegg, i stedet for å komme i gang med et helhetlig program for alle anlegg i kommunen (for ikke å si i hele vassdraget – det tenkte vi jo egentlig ikke så mye på den gangen). I et større møte mellom kommunen og fylkesmannen ble dette drøftet nærmere. Daværende fylkes-

mann Erling Norvik ga Våler kommune medhold i at man burde se på helheten i situasjonen, og ikke gå løs på enkelte anleggseiere ut fra tilfeldige påstander og avisoppslag.

Kartlegging av spredte avløp 1997 – 98

Etter enighet med fylkesmannen skulle Våler kommune starte kartlegging av avløpsanleggene for spredt bebyggelse i hele kommunen. Fylkesmannen ga også 50 % tilskudd til kartleggingen for å sikre både rask og god gjennomføring. I ettertid kan det trygt sies at kartleggingen er gjort på en grei måte. De ulike anleggstypene er registrert i fagprogrammet GIS i AVLØP som ble utviklet på Jordforsk, og kartleggingen ble gjort over to somre med studenter fra Landbruks-høyskolen på Ås. Resultatet av kartleggingen var nedslående (kanskje ikke så overraskende for alle), mer enn 50 % av anleggene var meget dårlige, og mange av de øvrige var også svært mangelfulle.

Morsa-prosjektet 1999

Undersøkelsen ble liggende i noe tid. For å si det rett ut, så var vi vel på den tiden i noe villrede om hvordan situasjonen skulle gripes an. Vi hørte at det ble jobbet med problematikken lenger nord på Østlandet, og i Trøndelag. Og man hadde valgt ulike modeller, og det var også snakk om naturbaserte anlegg som ble betegnet som bærekraftige løsninger. Men det var registrert problemer med driften og resultatene....

Så kom Morsa-prosjektet og Helga Gunnarsdottir seilende på ei fjøl. Sånn

var det egentlig for oss, og det var et riktig og nødvendig samarbeid for oss. Jeg går ikke nærmere inn på arbeidet med organiseringen og behandlingen av dette, men stort sett føles det sånn nå i ettertid at man gjorde lykkelige valg i denne fasen. Alle kommunene kom med (8 til slutt), 2 fylkesmannsembeter, fylkeskommunene, bruksinteressene og etter hvert også observatører med interesse i vassdraget og innsjøen. Det ble organisert grupper på grasrotplanet innen landbruk, skogbruk, avfall/avløp og vannmiljø. Arbeidet på grunnplanet og det tette samarbeidet mellom prosjektlederen og fagmiljøet i alle kommunene synes å ha vært en viktig faktor i dette arbeidet.

Tiltaksanalysen 2000 – 2001

Et av de første grepene i prosjektet var å iverksette tiltaksanalysen for hele vassdraget. Denne ble utført av NIVA i samarbeid med Jordforsk og Limniconsult. Dette skulle være en regional analyse som var ment å gi kommunene et best mulig grunnlag for utarbeiding av handlingsplaner og for gjennomføring av tiltak i de enkelte nedbørfelt. Egnethet for forskjellige bruksinteresser er vurdert ut fra tilstandsbeskrivelsen og SFTs veileder for klassifisering av miljøkvalitet i ferskvann. Analysen viser at vassdraget var overbelastet med nærings-salter. Av totalt 19 tonn fosfortilførsel kommer 2 tonn fra spredt bebyggelse, dvs. ca 2200 separate avløpsanlegg registrert i hele nedbørfeltet. De separate avløpsanleggene er en viktig faktor siden disse stort sett bidrar med biotilgjengelig fosfor som er ”høy-

oktan” for utviklingen av de giftige blågrønnalgene i Vansjø.

Hovedplan for VANNMILJØ Kommunedelplan med handlingsplan – k.styret mars 2002

På bakgrunn av tiltaksanalysen som forelå sommeren 2001, hyrte Våler kommune inn siv. ing. Steinar Skoglund til å bistå med utarbeidelse av en egen hovedplan for oppryddingen i forhold til forurensningssituasjonen i vassdraget, og Vansjø spesielt. Planen fikk etter hvert betegnelsen ”Hovedplan for VANNMILJØ”, og den skulle ha status som kommunedelplan og samtidig inneholde en handlingsdel. Det var viktig med statusforholdet, fordi planen og arbeidet skulle forankres i LA21 prosesser der folk selv skulle få komme på banen. Medvirkning ble gjennomført parallelt med arealdelen av kommuneplanen. Dette var på sett og vis både greit og kanskje litt ugreit. Greit var det fordi hovedplanen var knyttet til utslippsforhold og muligheter for spredt bebyggelse (grendeutvikling) som mange var og fortsatt er opptatt av. Men samtidig ble prosessen for omfattende og komplisert, slik at mange droppet ut underveis. Spesielt virker det sånn at politikerne selv syntes det ble for krevende, og det var ingen spesiell del av planen som fikk en markant interesse.

Kanskje var dette også for så vidt bra på en måte, planen gjorde ingen spesielle grupper eller personer eksklusivt ansvarlige for hele situasjonen. Analysen viste at det var mange bidrag, og derav behov for

tiltak på alle relevante områder, for eksempel innen landbruk og skogbruk, for de kommunale avløpsanleggene og for de separate, private avløpsanleggene. I planen var det viktig å fokusere på de ulike miljømålene og gevinstene man kunne oppnå lokalt i det enkelte delnedbørfelt, og også samlet for hele vassdraget inklusive Vansjø.

Gevinsten ved hele arbeidet var først og fremst holdningen til at planarbeidet var viktig og riktig, og bevisstheten om at nå var man i gang. Det var også allment kjent at de øvrige kommunene tilsvarende var startet opp med dette planarbeidet, og dermed var det liten eller ingen problematikk knyttet til å få planen behandlet og vedtatt. Dette hadde alle i grunnen ventet på, og både politisk og administrativt var det bred enighet om både planen og behovet for handling. Noen krefter hevdet at framdriften i planen og gjennomføringen av tiltakene gikk for sakte, og at de kanskje ikke var omfattende nok. Dette var i og for seg bra for prosessen. Om noe skulle endres – så skulle det i alle fall ikke bli et svakere tempo, snarere tvert i mot. Men man landet likevel på at den avsatte tiden i planen var nødvendig ut fra omfaget av alle tiltakene, og ikke minst de store kostnadene. Samlet viser handlingsplanen kostnader for alle tiltak på over 31 mill kr, et tall som trolig er satt for lavt.

Retningslinjer for utslipp fra spredt bolig- og fritidsbebyggelse – k.styret sept. 2002

Avklaring av kommunens rolle

Med vedtak i kommunestyret på *Hovedplanen for VANNMILJØ* var grunnlaget lagt for å sikre gjennomføringen. Rådmannen fremmet et forslag til ansettelse av en prosjektmedarbeider, og et tilsvarende gebyr-opplegg som dekket dette. Det viste seg at man politisk ikke ønsket en slik løsning. Spesielt Høyre-benken var aktive i denne perioden, og holdt god kontakt med det faglige miljøet i etaten. Enkeltpolitikerne skaffet seg rimelig god innsikt i kommunens muligheter etter regelverket, og var tydelige på hvilken ordning man kunne tenke seg.

Kort gjengitt ønsket man ikke å øke de administrative ressursene for gjennomføring av dette arbeidet. Man ville forenkle og begrense kommunens rolle i arbeidet, og gjøre den enkelte anleggseier og de aktuelle bransjer ansvarlige for gjennomføringen, på linje med de vanlige ansvarsforhold man har etter plan- og bygningsloven for søknadspliktige tiltak.

Tilbake til retningslinjene, så ble disse utviklet i samarbeid med kommunene i prosjektet, og med bistand fra siv. ing. Steinar Skoglund som konsulent. Tidligere anleggstyper ble beholdt som akseptable anlegg, men noen tekniske elementer ble nærmere presisert. Eksempelvis dette med støtbelastninger og fordelingskum på filtergrøfter for gråvann hadde en ikke for eldre løsninger, og dette måtte oppgraderes i tilfelle for denne løsningen. Den vesentligste endringen fra tidligere er kravet om ekstern til-

synsavtale for de naturbaserte anleggstypene, tilsvarende som en har hatt for minirensanleggene. Videre er det også innført krav om en tilsynsordning med tilsyn hvert 5. år for kontroll av virkemåte og renseseffekt.

Men det ble altså slik at kommunens rolle i dette skulle være å stå for informasjon og veiledning om ordningen og de formelle forhold, og opptre som myndighet med behandling etter plan- og bygningsloven og samordnet utstedelse av utslippstillatelse ved gjennomført oppgradering eller nyanlagt avløpsanlegg. Gebyr kreves kun etter PBL, og ferdigattest og utslippstillatelse utstedes uten søknad når ferdigmelding på avløpsanlegget er mottatt i kommunen. Gebyret for dette var 1.600,- i 2002, for 2003 er det 1.700,- og i 2004 er det satt til kr 2000,-..

Forskrifter for gebyrer ved søknad om nye etableringer – k.styret sept. 2002

For behandling av utslippssøknader for nye anlegg, dvs. nyetablerte utslipp, ble det innført en gebyrordning med fullt selvkostgebyr etter forurensningsloven, i tillegg til vanlig gebyr etter PBL for behandlingen av tiltaket. Disse sakene er det normalt svært lite av, og det var ingen debatt knyttet til innføring av dette.

Oppstart med forhåndsvarsling og pålegg

Med vedtaket om de nye retningslinjene var det klart for iverksettelse av det administrative og faglige arbeidet med å lage en framdriftsplan

for varsling om pålegg, utstedelse av pålegg og nødvendig informasjon i denne forbindelse. Planen for dette arbeidet i den første runden høsten 2002 ble satt opp og gjennomført slik:

- informasjonsbrev 1.10.02 til alle anleggseierne (ca 460 stk.), varsel om hva som ville komme,
- brev 6.11.02 til alle med appell underskrevet av ordføreren
- invitasjon 12.11.02 til møter med entreprenører/utførende, maskin/anlegg/rørlegger på gule sider (170 stk. etter gule sider)
- forhåndsvarsel 15.11.02 om pålegg vedr oppgradering av avløpsanlegg, kombinert med grendevis informasjonsmøter om bakgrunn, behandlingsmåte, retningslinjene, mv.
- første runde utsendelse av pålegg om oppgradering 29.01.03 til ca 125 oppsittere/anleggseiere
- utsendelse av informasjon om framdrift for resten av kommunen, mars 2003

To møter ble avholdt med de utførende, og ca 50 av 170 inviterte møtte opp. Engasjementet og interessen var meget bra, og vi oppfattet at dette ble godt mottatt, og at det var nødvendig for forståelsen av opplegget og prosessen.

Det ble avholdt 3 grendemøter med til sammen nærmere 100 deltakere av 125 eiendommer som hadde fått tilsendt forhåndsvarsel. Grunnen til dette var at vi annonserte møtene som åpne for alle interesserte. Dermed kom det en del folk som ikke var med i første varselrunde.

Møtene var relativt vellykket sett

fra prosjektets og kommunens side. Folk var engasjerte, interesserte og spørrende mer enn kritiske til kravene. Vi ante at det kunne bli harde tak, men bare unntaksvis falt det noen harde, kritiske utfall mot kommunen og byråkratiet. Samlet er inntrykket at hele informasjonsopplegget var godt tilpasset behovet i forhold til den rolle vi hadde fått. Vi hadde på ingen måte som oppgave å få folket til å forstå de faglige og tekniske løsningene fullt ut, men gi en oversikt og veiledning på hvordan de kunne gripe saken an.

Men det kom en del kritikk, og det gikk i hovedsak på at det var lite hjelp og informasjon å få, retningslinjene og regelverket var vanskelig å forstå – og ikke minst var det spørsmål om offentlige tilskudd siden det var store utgifter for den enkelte husstand.

Høsten 2003 ble tilsvarende opplegg med forhåndsvarsling og informasjonsmøter gjennomført for ytterligere ca 100 anleggseiere/oppsittere. For denne gruppen ble pålegg gitt i januar i år, og vi mottok 8 formelle klager på påleggene. Disse var identisk like fra samme område i kommunen. Ingen av dem fikk medhold ved den interne klagebehandlingen. Det er også mottatt en del forespørsler, og foreløpig er det gitt tilsagn om 4 utsettelse for eiendommer som ikke er i bruk pga. utidsmessig/ubeboelig bygning.

Erfaringer og reaksjoner fra publikum

Dette er for så vidt to ulike forhold, våre erfaringer og reaksjonene. Men siden de er blandet i overskriften, finnes de også blandet i oppsummerin-

gen videre, og denne er knyttet til de ulike aktivitetene i prosessen:

- Kartleggingen 1997 – 98

Kom tidlig i gang, rapport med klar konklusjon om mange dårlige anlegg.

Positivt med tilskudd fra fylkesmannen, medførte politisk velvilje. Kommunen fikk god ekstern bistand, registreringen forløp nærmest prikkfritt!

Nødvendig og godt verktøy i GIS i avløp (program utviklet for dette formål).

- Hovedplan for VANNMILJØ

Fellesanlegg tatt opp, men for dårlig tid til utredning og prosesser.

Muligheter for spredt boligbygging, men beskjedent omfang (arealdelen).

Omfattende materiale og ikke godt forankret verken ute blant folk eller politisk.

Faglig orientert og for lite tilgjengelig (bedre å vise til Morsa-sammenstillingen?).

Godt å vise til som et ”tungt” og prinsipielt dokument og et meget viktig vedtak.

- Retningslinjer / de tekniske kravene

Kommunens rolle klar og grei, likevel sterk ønske om mer bistand fra mange.

Noe manglende forståelse av konsekvensene hos anleggseierne (for svak informasjon?).

Nærmest kun valg av minirensanlegg (svakt grunnlag vedr naturbaserte anlegg).

Positive til den allmenne legitimeringen av utslippet (kun oppgradering iht retn.linjene).

Begrenset kritikk av gebyrstørrelsen (noen få).

- Møter med entreprenørene

Nødvendig med gjennomgang av krav i PBL og systemet (roller/ansvarlig søker).

Behov for presisering av kvalifikasjonskravene for de enkelte anleggstyper.

Komplisert system, skjemavelde – ønske om forenklinger.

Viktig med klarhet og sammenheng i dokumentene (datoer, fullstendighet, osv.).

- Grendemøtene

Godt oppmøte og stort engasjement
Ønske om mer informasjon, bedre tilrettelegging fra kommunen.

Viktig med tilskuddsordning, sammenlignet med tidligere ordninger i kommunen.

Flere stilte spørsmål om effekten på Vansjø, ville det hjelpe.

Nødvendig og meget bra at prosjektlederen i Morsa kunne bistå i dette, bl.a. for forståelse av helheten i forurensningsbildet (landbruk, kommunalt avløp, spredte anlegg).

- Utredning om fellesanlegg

Altfor liten tid til utredning og prosesser, midler til dette ikke tilgjengelig/avklart.

Meget krevende å få private til å gå sammen frivillig.

Positivt at kommunen hadde tilrettelagt vedtekter (2 sett).

Utredninger om tekniske mulig-

heter for svak, kun tradisjonelle løsninger med selvføll.

Plankrav om felles avløpsanlegg for nyetableringer – uklar virkning.

For lite potensiale for utbygging, men kanskje også noen for store forhåpninger.

- Forhåndsvarselet og påleggene

Overraskende nok: ingen formelle innvendinger eller klager i første runde.

Til sammen 8 klager i andre runde – ingen fikk medhold.

Noen søknader om utsettelse pga alder og økonomi, samt eiendommens tilstand.

Positivt å kunne vise til Husbankens avklaring av kommunens muligheter.

Ytterligere forbedring at Morsa-prosjektet har utarbeidet infobrosjyre.

Likedan positivt med muligheten for å søke Morsa-tilskudd.

Så godt som ingen trekker motivene og prosessen i tvil – dvs. allmenn aksept for behovet.

Positivt at tilleggssinformasjon ble sendt ut, bl.a. liste over entreprenørene og informasjon om støtte fra Husbanken og Morsa-prosjektets / kommunens muligheter.

Utfordringer videre

Fellesanlegg

Det er et generelt og uttalt ønske om så mange fellesanlegg som mulig. Et stjerneeksempel er kommet på plass (Bjørnerød vannet Renseanlegg BA – 40 enheter)), og et mindre (7 hus), men det ser ut til å bli vanskelig å få særlig mange flere. Relativt store

kostnader til ledninger. Krevende rent faglig og menneskelig å kjøre slike prosesser.

Naturbaserte anleggstyper

For lite informasjon og trøkk fra bransjen. Kostnader uklart, fortrinn vedr årskostnader lite tydeliggjort. Medfører at nærmest utelukkende minirensaneanlegg blir valgt til tross for at retningslinjene sier at naturbasert anlegg fortrinnsvis skal velges. Utilstrekkelige virkemidler tilgjengelig for å få valgt disse anleggstypene.

Tempo og frister

Første runde ser ut til å være i god rute, men det kan likevel bli noen som får problemer med fristen. Noen få kan bli krevende nok. Fristen er nå forlenget med 5 mndr., og det er meget positivt mottatt. Eventuelt vedtak om forsering av tempoet ville nok ha virket irriterende eller provoserende. Andre runde gir tilsynelatende samme inntrykk, selv om det løp inn 8 klager. Disse var samordnet/forhåndsskrevet.

Sanksjonspolitikken

Det var gitt klare signaler om at oversittelse av fristene ikke skal lønne seg. Politikerne må forutsetningsvis vedta klare sanksjonsbestemmelser, som også må praktiseres slik at det

blir oppfattet som rettferdig. Ettergivende holdninger kan bli vanskelig i fortsettelsen. Et første forslag fra rådmannen vedtok kommunestyret å oversende til Morsa-prosjektet. Trolig en stor fordel om kommunene kan vedta et noenlunde likelydende regelsett, og ikke minst legge seg på samme praksis mht. bl.a. bøter, frister og kriterier for utsettelse.

Tilsyn og oppfølging

Ordning for dette må organiseres, bør gjøres i samarbeid mellom kommunene og gjerne med eksterne, uavhengige instanser. Her har man ennå noe tid, men det tar gjerne mye tid å gjøre ting i fellesskap, så arbeidet bør helst initieres i løpet av 2004.

Oppsummering

Vi er godt i gang, men har fortsatt ikke kommet fram til den første fristen. Denne kan bli en utfordring. Vi ser ingen klar vei fram til å få flere til å velge naturbaserte løsninger med de virkemidler og kriterier som kommunene og prosjektet har valgt så langt, med unntak for Ski kommune som har gode resultater på dette. Til slutt nevnes at tilskuddsordningen nå er lagt om fra øremerket styring til rammestyring, og det er fortsatt ikke helt avklart hvordan tildelingen kommer til å foregå.