

Handlingsrom i lokal vassforvaltning: Skal ansvaret tilpassast ressursane – eller omvendt?

Av Rune Opheim

Rune Opheim er sivilingeniør og arbeider i rådgjevargruppa Civitas.

Innlegg på seminar i Norsk vannforening 14. mars 2012.

Introduksjon

Lokal vassforvaltning er eit av mange felt med meir oppgåver enn kommunane er i stad til å løyse. Fagfolka drøymmer om «nok» ressursar, helst rikeleg. I praksis må ein prioritere, men korkje stat eller kommunar tør å ta prioriteringane som må til. Ofte kan det sjå ut til at staten «slår kommunane i hovudet» og seier dei har ansvar for både det eine og det andre – i håp om at kommunane tar ansvar. For kommunane handlar det då om å prioritere det dei verkeleg vil, det dei faktisk må – og gløyme resten. Staten kan ta den tunge vegen og tvinge kommunane, men gode incentiv vil som oftast vere meir effektivt. Kanskje får staten mest igjen for å premiere god overordna planlegging og meir systematisk arbeid i kvardagen?

«Dette er eit kommunalt ansvar», vi har høyrte det før. Men kva inneber det egentlig – både generelt og i vassforvalt-

ninga spesielt? Kven definerer dette ansvaret og korleis er samanhengen med kommunen sin tilgang på ressursar? Dette er spørsmål som sikkert er store nok til å bli omfatta av ei doktorgradsavhandling i statsvitenskap. Her kjem berre ein ingeniør og planleggjar sine observasjonar etter 20 års variert røynsle frå både statleg og kommunal sektor, både som tilsett og ekstern rådgjevar. Framstillinga er «forenkla og folkeleg» – utan omsyn til ein del detaljar og nyansar som nokon kan meine er viktige.

Kva ansvar og roller har kommunane?

Kommunesektoren omfattar primærkommunar, fylkeskommunar, interkommunale selskap og andre selskap som desse kontrollerer. Kommunesektoren har mellom anna roller som

- **styresmakt**, tillagt av staten i lov, forskrift eller i delegeringsvedtak, t.d. å gje utsléppsløyve for små avløpsanlegg.

- **planleggjar**, med heimel i plan- og bygningslova (med eller utan juridisk binding), planlegging etter anna regelverk eller frittstående planar
- **samfunnsutviklar**, som legg til rette for innbyggjarar og lokalt næringsliv, t.d. å tiltrekke seg tilflyttarar fordi ein har attraktive badestrender eller å tiltrekke seg industriverksemder ved å tilby rimeleg forsyningsvatn til produksjonen.
- **tenesteytar**, m.a. som leverandør av drikkevatn og avløpsløyser
- **innkjøpar** av varer og tenester, m.a. til VA-verksemda
- **forvaltar** av eigedommar og verdjar, m.a. av vassverk, avløpsanlegg og friluftsområde eller verneområde.

Kommunesektoren har såkalla negativt avgrensa fridom – dei kan drive med det dei vil, så lenge ikkje anna er bestemt i lov eller forskrift. Men kommunesektoren må rette seg etter det meste av statleg regelverk på linje med andre i samfunnet (privatpersonar, næringsliv og organisasjonar).

Det er berre staten som kan «bestemme over» kommunane. Mange trur EU-direktiv, t.d. vassrammedirektivet gjeld kommunane direkte; det gjer det normalt ikkje. EU-direktiv må bli implementert i norsk rett før dei gjeld kommunane. Det er berre staten som gjennom EØS-avtalen eller anna overnasjonalt regelverk (t.d. Nordsjøavtalen) står ansvarleg i høve til avtalepartnarane (EU, FN, nasjonalstatar mfl). Kommunane er berre forplikta i høve til avtalar dei sjølv har underteikna.

Staten kan styre sine egne underliggjande etatar gjennom direkte instruksjon. Men staten kan ikkje utan vidare instruere kommunane eller fortelje kva dei må gjere, kva «ansvar» dei har etc. Her må den statlege styringa skje

- med heimel i lov og innanfor rammene gitt i forvaltningslova, kommunelova mfl.
- gjennom økonomiske verkemiddel
- gjennom rettleiing, dialog, informasjon mm

Kommunesektoren sitt *ansvar* er såleis avgrensa til det som følgjer av norsk lov og forskrift. I alle andre samanhengar er det snakk om at kommunesektoren *tar* ansvar – hvis dei vil. Men som alle veit er lovverket ikkje alltid klart og ein tydlig, og det er mange meiningar om kva ansvar kommunane eigentleg har, av kva ansvar dei berre *bør ta*. I praksis må kommunane ofte prøve seg fram og teste ut om staten har «meint alvor».

Har kommunane nok ressurser?

Kommunane vil til eikvar tid ha langt fleire oppgåver enn dei i praksis er i stand til å løyse – i alle fall viss vi reknar med alt dei *bør* gjere. Slik er det også med staten, som neppe vil vere i stand til å følgje alle lovene dei sjølv har gitt. Både i stat og kommunar vil kvardagen difor handle om å prioritere. Heldigvis er avstanden mellom ambisjon og praksis mindre i Norden enn dei fleste andre stader; det er blitt hevda at det er noko av grunnlaget for suksessen som dei nordiske samfunna opplever.

I kvardagen går mange fagfolk rundt med ein draum – eller kanskje ei slags livsløgn – om ei idealverd med rikeleg av ressursar, i alle fall til det dei sjølv bryr seg mest om. Men i praksis er det ikkje sikkert at flust med ressursar ville ha gitt gode resultat; folk ser då kanskje ikkje grunn til å stå på så hardt? Og i tillegg vil jo økonomane då straks seie at ressursane kunne ha vore meir effektivt nytta på eit anna område.

Men det er heller ikkje effektivt når folk «druknar i arbeid». Det ein kan streve mot er ein god mellomting – «passeleg med ressursar» sett i forhold til oppgåvene, og kontroll på oppgåvene. Det vil vere bra for både den einskilde tilsette, for kvart fagområde som t.d. vassforvaltning og for kommunen samla sett. Uansett er det kommunesektoren sjølv som prioriterer innanfor det handlingsrommet den er gitt.

Korleis tenkjer kommuneleiinga?

Som ung og idealistisk sivilingeniør vart eg av ein livserfaren rådmann konfrontert med følgjande tilnærming – etter at eg hadde sagt at «... men *dette er jo eit kommunalt ansvar!*». «Høyr her, gut», sa rådmannen, «du hadde eit fint innlegg i dag, og eg tvilar ikkje på at det du sa var rett. Men no skal eg fortelje deg korleis prioriteringane faktisk skjer ute i kommunane:

1. Høgst prioritet har **det vi sjølv vil**.

Kommunen strekkjer seg langt for å få det til; – er viljen stor nok finst det gjerne pengar. Politikarar som prioriterer utan nok støtte lokalt blir

ikkje attvalde – det er jo sjølve lokal-demokratiet.

2. Deretter kjem **det vi må**, utan at vi sjølv nødvendigvis er så opptekne av det. Her finst det nok av folk som fortel oss om alt vi «må» eller kva som er «vårt ansvar». Men det vi faktisk *må* er bestemt av konsekvensane av å la vere – ei slags risikovurdering om konsekvensane er til å leve med. Kommunen vil t.d. gjerne unngå statleg «straffereaksjon», overprøving av vedtak, søksmål, negativ medieomtale eller økonomisk tap. Men dette fungerer berre dersom trusselen blir oppfatta som reell.
3. Til slutt kjem **alt anna** – dvs. der kommunen sjølv ikkje har særleg lyst, og kan leve med konsekvensane av å la vere. Her kjem til dømes alskens krav frå staten som det ikkje blir sett makt bak, eller som det er lett å omgå. Og sjølvsagt alt det som vert sagt at kommunen «bør» ... – så fram det ikkje kjem litt øymerka pengar, då».

No trur eg ikkje denne rådmannen nødvendigvis er representativ for heile kommune-Noreg, og dette er jo mange år sidan. Men viss ein går i seg sjølv trur eg nok mange vil finne ein snev av sanning i denne framstillinga. Og bør det ikkje vere litt slik også? Når samfunnet gir ei oppgåve til kommunen så er det vel nettopp fordi lokalsamfunnet skal få bestemme over den. Det er jo også blitt sagt at «Ei god kommunal oppgåve er noko som gjer det viktig for meg å stemme ved neste kommuneval».

Kva er kommunal fridom?

Å gi kommunesektoren fridom inneber mellom anna at ein lokalt finn løysingar på det ein sjølv oppfattar som problem eller utfordringar: Viss kommunen t.d. ikkje held ved like overløp på avløpsnettet, så fortener kanskje innbyggjarane bokstavleg talt å «bade i sin eigen skit» ...? Det er vel nettopp når ungdomane som har bada går til lokalavisa, eller til politikarane at lokaldemokratiet fungerer. Kanskje vassmiljø blir ei av dei store sakene ved neste kommuneval?

Staten må også feie for si eiga dør – og statlege organ har som regel alt for mykje å gjere dei òg. Det kan jo då bli freistande å «kaste arbeidet på» kommunane. Men gjer staten det, risikerer dei sjølvsagt at jobben ikkje blir gjort viss kommunen ikkje sjølv prioriterer den. Politisk sett kan slike løysingar likevel vere «behagelege», særleg der det er vanskeleg for staten å seie at dei ikkje prioriterer det aktuelle feltet. Er kommunane «dumme nok til å ta imot apekatten» vil det vere kommunen som får skulda når jobben ikkje blir gjort. Motsett kan kommunane ønskje kontroll over ei oppgåve, nettopp fordi dei vil ha fridom til *ikkje* å løyse den.

Mange fagfolk i statsforvaltninga har sjølvsagt lyst til å påverke kommunane, også der dei ikkje har heimel eller ressursar til å gjere det med lova i hand. Men fagleg idealisme og formaningar vil aldri (over tid) vere nok til at kommunane løyser problem lokalsamfunnet ikkje sjølv opplever, eller som andre like gjerne kan løyse. Samstundes kan fagfolka i stat og kommune vere skjønt einige om at

fagfeltet må prioriterast. Får dei høve, kan det godt vere at dei «understyrer» litt, t.d. ved at kommunefolka gir «hint» om at dei treng eit pålegg om utbetring av reiseanlegget, eller ved at eit statleg kontor gir pengar direkte til eit vasstiltak utan at kommuneleing og politikarar får leggje seg opp i det. Erfarne rådmenn veit nok at dette skjer, og ser gjerne mellom fingrane med det viss det ikkje går for langt. Verre er det kanskje at lokalpolitikarane kan bli ført bak lyset.

I samfunnsdebatten er det gjerne snakk om at kommunane må få pengar til det eine og det andre. Men viss ein skal sikre at pengane faktisk går til bestemte tiltak, t.d. opprydding i vassdrag, må midlane øyremerkast. Slik øyremerking likar korkje Finansdepartementet eller dei fleste rådmenn og ordførarar. Hovudprinsippet er at kommunane får ein pott pengar og sjølv prioriterer – viss alt var øyremerkt ville jo kommunen hatt null fridom!

Også internt i kommunen finst det ei slags øyremerking og «skjerming» av midlar, t.d. i form av VA-gebyr, der abonnentane sine innbetalingar går rett til vassforsyning og avløp. Sjølv om det er press på gebyrnivået, vil verksemd med direkte gebyrfinansiering vere mindre utsett for budsjettkutt enn dei som må slåss om pengane i kommunekassa. For den gebyrfinansierte verksemda burde kommunane difor, i alle fall i teorien ha stor fridom til å tilpasse ressursane til det ansvaret dei sjølv opplever.

Rydd opp i kommunalt ansvar!

Alle vil vere tent med ein tydeleg stat som klart seier frå når kommunane *har* ansvar, og når dei kan *velje å ta ansvar*. I sistnemnde tilfelle må kommunane også få klar beskjed om at dei sjølv, inkludert deira innbyggjarar og næringsliv, må tåle konsekvensane dersom kommunen ikkje tar ansvar. Staten har kanskje også noko å lære frå den livserfarne rådmannen:

1. Førsteprioritet bør vere å få kommunane til sjølv å vilje, fordi kommunane utvilsamt er best på å gjere det dei sjølv vil. Lokalt må både fagfolk politikarar, næringsliv og innbyggjarar t.d. motiverast til å prioritere eit godt vassmiljø.
2. Viss staten meiner at kommunen absolutt må, så må staten setje truverdige nok makt bak krava. Dette inneber å tore å ta opp kampen mot ein kommunesektor som kan kome til å stritte imot. Husk uansett at vi frå før er mellom dei beste i Europa til å implementere EU-direktiv, og at det er staten, og ikkje kommunane, som får skulda om Noreg faktisk skulle bli dømt i EFTA-domstolen, det skjer forresten sjeldan.
3. Gløym resten!

Hvis staten ikkje er nøgd med kommunane sine prioriteringar og likevel ikkje vil tvinge kommunane, kan ein gi *incentiv* til å ta vare på vassmiljøet, eller motivere kommunane til det. Men staten motiverer ikkje med moralisme, tomme trugsmål eller å «mase» om at kommunen har ansvar den sjølv ikkje opplever.

Hugs også at tvang ikkje nødvendigvis skapar lokal motivasjon og engasjement.

Kva er gode incentiv?

I kommunekvardagen handlar incentiv til kommunane mest om pengar, herunder lønsmidlar. Litt «ære og berømmelse» kan nok også verke, i alle fall på kort sikt.

Å «kaste statlege pengar etter kommunane» til ting dei eigentleg ikkje bryr seg særleg om er som oftast fányttes. Mange vil hevde at det var tilfelle under MIK-reforma (Miljøvern i kommunane) på 1990-talet. Kommunane sa ja takk til statlege pengar og ei stilling, men dei fleste endra seg ikkje i særleg grad. Det same gjeld mange tilskotsordningar, t.d. Aksjon vannmiljø; pengane var nytta til det dei skulle, men då midlane var brukt opp hadde ein ikkje fått meir endringar enn dei faktiske tiltaka. Då kunne staten kanskje ha gjort jobben meir effektivt sjølv? Mange snakkar om å tilføre kommunane kompetanse, men er det ikkje slik at kommunane skaffar seg naudsynt kompetanse viss dei verkeleg vil ha noko gjort. Folk med tung kompetanse vil jo dessutan berre bli frustrert av å jobbe i ein kommune der kunnskapen deira ikkje blir etterspurt og verdsett. Dei færreste har vel evner til – berre gjennom sin fagkunnskap – å endre prioriteringane i ein kommune innanfrå?

Effektive incentiv kan i staden vere å premiere resultat eller endring i positiv retning. Slik får ein skilt mellom kommunar som faktisk vil gjere noko, og dei som berre vil ha pengane.

Ikkje overraskande, har eg som planleggjar sterk tru på at overordna planlegging løner seg, mellom anna i form av hovudplanar for vassforsyning og avløp/vassmiljø. Og då tenkjer eg ikkje på hundre siders tekniske dokument der konsulentar og fagfolk i kommunane eller i vassregionane skal «vise kor flinke dei er» ... Det handlar meir om å sjå utfordringar på vassområdet i samanheng. Hovudplanar som kommunedelplan etter plan- og bygningslova gir eit unikt kontaktpunkt mellom fagfolk, politikarar og lokalsamfunn. Her kan ein få ein planprosess som på ein forståeleg måte synleggjer utfordringar for lokalsamfunn og politikarar. Slik kan ein *selje* budskapet, skape medstraumar, og få kommunen til å vilje, *og ta ansvar*: Det er betre å fortelje kvifor det er viktig å gjere noko (trygt vatn godt miljø) enn å slå politikarar i hovudet med direktiv- og lovkrav. Gjennom å forankre prioriteringar, har ein også meir politisk støtte når rådmannen «kjem med ostehøvelen».

Når kommunane i dag i mindre grad vel å drive overordna planlegging – eller berre motvillig gjer det, kan det også ha med menneskenaturen å gjere. Mange er redde for planlegging som både gjer verksemda meir gjennomsiktig, og i tillegg gir mindre opplevd fridom. For mange blir planlegging også å samanlikne med det vi personleg opplever i høve

til trening og sunn livsstil. Vi veit det er lurt, men har alltid ei «god» unnskyldning for å utsette det. Då er det på sin plass med litt incentiv!

Det same gjeld systematisk arbeid i kvardagen. Det er overraskande kor mange kommunar – også store, som ikkje klart har definert *kven* som skal gjere *kva*, *når*, men gjer arbeidet etter skjønn, erfaring, mas utanfrå og/eller innfallsmetoden. Bortsett frå i dei aller minste kommunane, der det faktisk er mogeleg å jobbe litt på denne måten, kan slike arbeidsplassar fortone seg som kaotiske, utan kontroll på oppgåvene. Flinker folk vil vel ikkje jobbe ein stad der det berre er «rot og elendigheit». Motsetnaden er arbeidsplassar der ein prioriterer tydeleg, delegerer meir, og gir folk på alle nivå ansvar. Slik synleggjer ein også arbeidet til den enkelte og verksemda samla sett. Fagfolk etterspør ikkje fridom i form av uklart ansvar, dei ynskjer fridom til å finne ut *korleis* dei vil gjere arbeidet.

Samsvar mellom ansvar og ressursar er uansett ikkje noko kommunane kan få opp i hendene – det må dei skape sjølv, mellom anna gjennom å vere tydelege på prioriteringane og stå for dei. Kanskje kommunesektoren i større grad skulle tore å seie til staten som den gamle rådmannen: «*Vi gjer det vi vil, og elles berre det vi verkeleg må!*».