

Kommunale utslippstillatelser – Hvordan virker ulik vektlegging og prioritering i kommunene? Eksempel fra Drammen kommune

Av Dag Lauvås

Dag Lauvås er overingeniør i Vann- og avløpsvirksomheten i Drammen kommune.

Innlegg på seminar i Norsk vannforening 17. oktober 2012.

Sammendrag

Viktige forutsetninger for at en kommunal avløpsvirksomhet skal kunne gjøre en god jobb er at virksomheten har tillit, og ressurser til å gjennomføre det man ønsker. Fylkesmannens utslippstillatelse for Drammen er fra 2005, og utgjør sammen med hovedplan for avløp, økonomiplan og virksomhetsplan avløpstjenestens styringsverktøy. Våre viktigste utfordringer fremover blir å redusere fremmedvannsmengden og øke tilføringsgraden til renseanleggene. Dialogen med Fylkesmannen rundt disse utfordringene er god. Dagens utslippstillatelse har både sterke og svake sider. De viktigste innvendingene er at utslippstillatelsens krav er for detaljerte, og at kravene sannsynligvis er basert på forventet nytteverdi uten at nytteverdien er vurdert opp mot kostnadene. Vi ser positivt på arbeide med den nye malen for utslippstillatelser. Høringsprosessen, videre arbeid med malen, og implementering av nye utslippstillatelser i kommunene vil forhåpentlig bidra til å styrke avløpssektoren i Norge fremover.

Viktige forutsetninger for en kommunal avløpsvirksomhet

Innledningsvis vil jeg komme med noen generelle betraktninger for hva jeg mener er viktige

forutsetninger for at en kommunal avløpsvirksomhet skal kunne gjøre en god jobb.

Vi må ha tillit hos kommunens administrative ledelse, kommunale politikere, Fylkesmannen, og sist men ikke minst hos innbyggerne i kommunen. Tillit får vi ved å gjøre det vi lover. Dette betyr blant annet at vi må synliggjøre behov og hva vi ønsker å oppnå, prioritere og gjennomføre tiltak på en kostnadseffektiv måte, og vi må fortelle ”omverdenen” hvilke resultater vi faktisk får til.

Avløpsvirksomheten må videre ha tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre det man ønsker – både i form av økonomiske ressurser og personell. En sentral forutsetning for å få bevilget tilstrekkelig med midler i forhold til kommunens utfordringer er at avløpsvirksomheten har tillit (jfr. forrige avsnitt). I denne sammenheng er det spesielt viktig at vi sørger for at kommunens politikere får eierskap til utfordringene våre. Dette kan blant annet skje ved å legge til rette for politisk medvirkning i hovedplanprosesser. Kommunestyret bør altså ikke få en ferdig utarbeidet hovedplan for avløp til behandling, uten at det politiske systemet har vært involvert i prosessen underveis, for eksempel i form av politiske dialogmøter, milepelsavklaringer og lignende.

Når det gjelder personell til å gjennomføre det vi ønsker, er dette kanskje den største utfordringen VA-Norge står overfor i dag og frem-

over, og da spesielt innenfor kommunal sektor. Det viktigste som kan gjøres, selv om det selvfølgelig ikke blir enkelt, er å gjøre arbeidsplassene våre mer attraktive. For å bli mer konkurransekraftige i forhold til rekruttering vil stikkord som interkommunale samarbeidsløsninger, mer robuste fagmiljøer, mer synlighet VA-sektor i offentligheten, innovasjon/teknologisk utvikling og rekruttering fra andre sektorer/utdanningsretninger være noen av virkemidlene.

Drammen – status, utfordringer og ressurser innenfor avløpsområdet

Vi opplever å ha attraktive og konkurransedyktige arbeidsplasser innenfor VA-området, og nyrekruttering er ingen uoverkommelig utfordring for oss pr. i dag. Videre syntes det som om vi har stor grad av tillit hos rådmann, politikere, Fylkesmannen og blant kommunens innbyggere. En indikator i forhold til dette er at vi så langt har fått bevilget de økonomiske ressursene vi har bedt om, og betydelige økninger i VA-gebyrene har blitt vedtatt, uten at politikerne syntes å ha hatt vesentlige innvendinger til dette. I perioden 2007-13 økte VA-gebyrene nominelt med nesten 100 %, dvs. langt mer enn ordinær prisstigning. VA-gebyrene forventes å øke betydelig også de nærmeste årene.

Viktige styringsverktøy for avløpsområdet i Drammen er:

- Hovedplan (mål, ambisjoner, strategier og tiltak i et 10 – 20 års perspektiv)
- Utslippstillatelsen fra Fylkesmannen (krav, mål og tiltak er innarbeidet i hovedplan)
- Økonomiplan (4 års perspektiv, rulleres hvert år)
- Virksomhetsplan for avløpsområde (utarbeides årlig og er primært en intern handlingsplan)

Mange kommuner opplever at det ikke er sammenheng mellom de mål og ambisjoner hovedplanen legger opp til, og de faktiske bevilgninger som vedtas i økonomiplan. Dette er ikke tilfelle i Drammen. Det virker som om det er høy politisk lojalitet til hovedplanens for-

utsetninger ved at det er god sammenheng mellom hovedplanens føringer og de faktiske årlige bevilgningene.

Vi blir i betydelig grad rammestyrte, hvor avløpsvirksomheten prioriterer bruken av ressursene innenfor rammen av de føringer kommunens hovedplan for avløp og økonomiplan gir. Avløpsområdet i kommunen har i dag en årlig investeringsramme på 73 mill. kr, og det vesentligste av disse midlene benyttes til fornyelses- og separeringstiltak på ledningsnett for å bedre situasjonen i forhold til våre 2 viktigste hovedutfordringer:

- Tilførselen av fremmedvann til kommunens 2 avløpsrensaneanlegg må reduseres
- Tilføringsgraden til rensaneanlegg (virkningsgrad) må økes, dvs. at overløpsdrift og annet tap av forureningsutslipp til resipient må reduseres

I tillegg får vi innspill fra ulike hold som kan påvirke våre prioriteringer, for eksempel:

- ”Press” fra interessegrupper, innbyggerne og/eller politikere vedr. ønske om gjennomføring av spesifikke tiltak
- Ønsker fra ”overflateetatene” om deltagelse i fellesprosjekter
- Ønsker fra private utbyggere hvor offentlige infrastrukturereiere må involveres, også i noen tilfeller økonomisk

Selv om tiltakene som omfattes av disse eksterne innspillene ikke alltid bidrar til å løse avløpsområdets hovedutfordringer (fremmedvann og tilføringsgrad), blir de ofte likevel prioritert gjennomført fordi tiltakene bidrar til å løse viktige problemstillinger for bysamfunnet og innbyggerne. At avløpstjenesten er lydhør for eksterne innspill og ønsker, bidrar også til at tiliten og omdømme til avløpstjenesten øker.

Fylkesmannens utslippstillatelse – erfaringer

Fylkesmannens utslippstillatelse for Drammen ble sist gang revidert i 2005. Utslippstillatelsen inneholder mange detaljkrav vedrørende tillatte utslipp til resipient. Blant annet har man krav til

tillatt restutslipp fosfor totalt, tillatt restutslipp fosfor fra hvert av våre 2 avløpsrenseanlegg, samt krav til tilføringsgrad til renseanlegg. Med så detaljerte krav, blir kommunens handlingsrom formelt sett lite, noe som etter min mening er uheldig. Drammen oppfyller i dag ikke alle vilkår i utslippstillatelsen. Spesielt har vi en utfordring når det gjelder kravet om 95 % tilføringsgrad til renseanlegg.

Det er noen forskjeller mellom Fylkesmannens utslippstillatelse for Drammen og kommunens øvrige styringsdokumenter:

- Utslippstillatelsen har hovedfokus på resipienten, mens kommunens øvrige styringsdokumenter har hovedfokus på innbyggerne og bysamfunnet (derunder miljøutfordringer). Kommunal avløpsplanlegging omfatter derfor mye mer enn resipientvurderinger, for eksempel utfordringer knyttet til klimatilpasninger, beredskap, kapasitet (tilbakeslag i kjellere), tilrettelegging for vekst i bolig- og næringsutvikling m.v.
- Utslippstillatelsen er ikke behandlet politisk i kommunen (kun indirekte gjennom hovedplan og økonomiplan).

Dagens utslippstillatelse og regimet rundt dette har både sterke og svake sider.

Sterke sider ved dagens utslippstillatelse:

- Fylkesmannen har i betydelig grad lagt vedtatte lokale miljømål til grunn når utslippstillatelsen er utarbeidet, dvs. at det er få motsetninger mellom utslippstillatelsen og øvrige kommunale styringsdokumenter.
- Fylkesmannen ivaretar resipientvurderinger på tvers av kommunegrensene. I tillegg samarbeider kommunene om felles utfordringer gjennom programsamarbeidet "Godt Vann Drammensregionen".
- Fylkesmannen og kommunen har god dialog rundt utfordringer kommunen har vedrørende overholdelse av utslippskravene. Når avvik avdekkes må vi fremlegge en plan for lukking av avvik, basert på realisme og tillit.

Et eksempel på problemstilling i Drammen, hvor drøfting/avklaring må skje i dialog med Fylkesmannen:

- Vi sliter med å overholde rensekravet for fosfor ved Muusøya renseanlegg. For å greie kravet er det et alternativ å etablere et etterpøleringstrinn (kostnad anslagsvis 50 mill. kr).
- Kommunens hovedstrategi på litt sikt blir sannsynligvis primært å legge ned anlegget, og overføre avløpet til vårt hovedrenseanlegg Solumstrand.
- Før dette kan gjøres må fremmedvannsmengdene i Muusøya rensedistrikt reduseres med min. 30 – 40 %.
- Samlet tidsperspektiv for nedleggelse av Muusøya renseanlegg med denne strategien er sannsynligvis 7 – 10 år.
- Hvis Muusøya renseanlegg i mellomtiden må bygges ut for 50 mill. kr vil nedleggelse kanskje ta 20 – 25 år, samtidig som det blir mindre penger til å gjennomføre viktige tiltak på transportsystemet.

Svake sider ved dagens utslippstillatelse:

- Utslippstillatelsens krav er for detaljerte, noe som gir kommunen mindre handlingsrom enn ønskelig.
- Kravene i utslippstillatelsen er sannsynligvis fastsatt basert på vurdering av nytteverdi av at kravene oppfylles. Kommunen er også nødt til å vurdere kostnadene, og prioritere tiltak ut fra sammenhengen kost/nytte.
- I mange år har det vært slik at tiltak innenfor renseanlegg har lett for å "vinne i konkurransen" mot tiltak på transportsystemet. Er årsaken til dette at overholdelse av utslippskrav på renseanleggene har vært viktigere enn utslippskravene på transportsystemet? Eller er det fordi renseeffekt er enklere å måle enn tilføringsgrad til renseanlegg?

Ny mal for utslippstillatelser – noen innspill

Det er positivt at den nye malen legger opp til økt fokus på transportsystemet. For øvrig har jeg noen innspill til videre arbeid med den nye malen:

- Det er positivt at malen fokuserer på behovet for at kommunen har en overordnet plan for avløpsområdet (for eksempel hovedplan) med enkelte krav til innhold.
- Kravene i utslippstillatelsen bør om mulig være mindre detaljerte, slik at kommunene får noe større handlingsrom. Dette gjelder spesielt i forhold til prioriteringer mellom tiltak på renseanlegg og transportsystemet.
- Fylkesmennene bør prioritere arbeidet med å få på plass troverdige målinger/ beregninger av virkningsgrad (tilføringsgrad).
- Hvorvidt et overløp ved et renseanlegg skal inngå i rensresultatene for renseanlegget, eller inngå i virkningsgraden på transportsystemet bør drøftes/avklares med kommunen før ny utslippstillatelse utformes endelig, fordi bruken av overløpet kan ha flere viktige funksjoner.
- Utslippstillatelsen bør også stille krav til Fylkesmannen! I tillegg til revisjoner/tilsyn bør det stilles krav om at Fylkesmannen og kommunen skal avholde et årlig dialogmøte hvor status, tiltak, prioriteringer og fremdrift blir drøftet på en mer uformell måte. Dette vil sannsynligvis kreve noe økte ressurser hos Fylkesmannen, men vil ha stor verdi, kanskje spesielt for kommuner som har lite ressurser innenfor avløpsområdet.
- Fylkesmennenes samlede erfaringer i fra revisjoner/tilsyn må i større grad bringes på dagsorden i form av refleksjoner, vurderinger av kursen videre, og etablering av utviklingsprosjekter innenfor områder som kan forbedres.
- Før eventuelt nye krav fra staten iverksettes, må konsekvensene utredes. Dette må inkludere kost/nyttevurderinger, sett opp mot tiltak innenfor andre sektorer (spesielt Landbrukssektoren). I forhold til ytterligere resipientforbedringer vet vi generelt at tiltak innenfor Landbruk har høyere kost/nytteeffekt enn tiltak innenfor avløpssektoren.
- Eventuelle nye krav må i tillegg være realistiske i forhold til gjennomføring (rekrutterings- og bemanningsutfordringen).