

2013

Prosjektrapport - VA i spredt bebygde områder samarbeid i Hallingdal



Gol og Hemsedal kommuner
Elin Tangen

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Innledning – formål og avgrensning.....	2
2	Det juridiske grunnlaget og arbeidsoppgaver innenfor sektoren.....	4
2.1	Tilsyn.....	4
2.1.1	Tilsynsplan.....	5
2.2	Utfordringer og status.....	6
3	Vannforvaltningsforskriften.....	7
3.1	Vannområde (VO) Hallingdal.....	7
3.2	Prosjektplan VO Hallingdal - for Vannforvaltning i VO Hallingdal for planleggingsfase 2010 – 2015 ..	8
3.3	Norsk vann sin arbeidsgruppe for gjennomføring av vannforskriften ..	8
3.4	Utfordringer og status ..	9
4	KOMPETANSE – I ET NASJONALT PERSPEKTIV	10
5	FRAMTIDIG INVESTERINGSBEHOV	11
6	INTERKOMMUNALE SAMARBEIDSMODELER.....	13
6.1	Organisering i egen kommune	13
6.1.1	Ringsaker kommune.....	13
6.1.2	Gjøvik kommune	14
6.1.3	Tromsø kommune	14
6.2	Eksempler på uformelle samarbeidsformer mellom kommuner	15
6.2.1	Hadeland, Land, Etnedal og Toten	15
6.2.2	Hamar og Stange kommune.....	15
6.3	Eksempler på interkommunale samarbeid i andre kommuner	16
6.3.1	Morsa vannområdeutvalget for Vansjø-Hobøl – Hølenvassdragene med kystområder	16
6.3.2	Samarbeid med Driftsassistansen i Østfold – tilsyn med minirensesanlegg	16
6.3.3	Vannområdene PURA Oslo/ Follo (Bunnefjorden med Årungen- og Gjerdsjøvassdraget).....	17
6.3.4	Drammensregionen – tilsyn og opprydding i spredt avløp	18
6.4	Oppsummering – interkommunalt samarbeid	20
6.5	Etablerte samarbeidsformer i Hallingdal - Nettverksgrupper	21
7	Forslag til framtidig organisering i Hallingdal	22
7.1	Generelt	22
7.2	Felles avløpskontor i Hallingdal.....	23
7.3	Økonomiske forhold knyttet til etablering av et felles avløpskontor i Hallingdal	24
7.3.1	Generelt.....	24
7.3.2	Nærmere om Finansiering - selvkost	24
7.3.3	Ressursbehov og kostnader ved etablering av et felles avløpskontor i Hallingdal	25
7.3.4	Arbeidsoppgaver, ressursbehov og kostnader ved drift av et felles avløpskontor i Hallingdal	26
7.4	Videre arbeid	27
8	Referanser	28

1 INNLEDNING – FORMÅL OG AVGRENSNING

Det stilles store krav til kompetanse, kapasitet og organisering i kommunene innenfor fagområde VA i spredt bebygde områder.

Myndighetsutøvelse for små renseanlegg <2000 pe og kontroll av bedrifters påslipp gir kommunene faglige utfordringer, i tillegg vil avløpsanlegg i spredt bebyggelse by på ressursmessige, organisatoriske og miljømessige utfordringer.

Avløpsregelverket i forurensningsforskriften trådte i kraft 1. januar 2007 og setter strengere krav til både ansvarlig søker, prosjekterende foretak og saksbehandlere i kommunen. I tillegg er det satt økt fokus på dokumentasjon av renseløsning og riktig etablering av avløpsanlegg, samt tilfredsstillende drift og oppfølging av separate anlegg.

Formålet med avløpsdelen av forurensningsforskriften er å motvirke forurensning på en helhetlig og effektiv måte. Avløpsdelen fastsetter standardiserte krav til søknadssystemet for utslipp av kommunalt avløpsvann. Disse kravene er tilpasset krav i EUs avløpsdirektiv. I tillegg må kravene i EUs vanddirektiv tilfredsstilles.

Vannforskriften setter fokus på helhetlig vannforvaltning. I Vannområde Hallingdal er det satt i gang arbeid med slik vannforvaltning. Alle inngrep, innvirkninger og tiltak på vann i vannområde skal samles i en plan, og planen skal få alle til å trekke sammen for å bevare og forbedre vannkvaliteten i vårt område, og i et nasjonalt perspektiv.

I tråd med vannforskriften, basert på EU sitt rammedirektiv for vann, forutsettes at vannressursene skal fremstå som minst mulig påvirket. Formålet med forurensningsforskriftens avløpsdel er å beskytte miljøet mot uheldige virkninger av utslipp av avløpsvann.

Kommunene i Hallingdal er små enheter og har få fagfolk innen VA-faget. Kompetanse og kapasitet kan være en flaskehals for å få utført oppgavene. De ansatte innenfor VA-faget har allerede en mangfoldig og travel arbeidshverdag overfylt med oppgaver. Det er likevel ikke lov for en kommune å unnlate å utføre oppgaver begrunnet med ressursmangel. Dersom kommunen ikke har ressurser eller kompetanse, har kommunen plikt til å skaffe seg dette.

Det kan være nødvendig at det etableres felles avløpskontor, interkommunale organ eller andre former for samarbeid med andre kommuner for å sikre seg kompetanse, fagmiljø og resurser til å ivareta ansvar for disse oppgavene.

Denne prosjektrapporten er et resultat av samarbeidet mellom Gol og Hemsedal kommune. Arbeidet ble startet i 2012 og bygger blant annet videre på forprosjektet «VA i spredt bebygde områder 2012-2013».

Formålet med arbeidet er følgende:

Vurdere utviklingen av et interkommunalt kontroll- og tilsynssamarbeid for å kompensere for små fagmiljø med begrensa kompetanse samt imøtekomme de stadig voksende utfordringene knyttet til økt fokus på vannmiljø og investeringsbehovet innen for vann og avløpssektoren.

Rapporten gir videre en:

- Kort innføring det i juridiske grunnlaget og arbeidsoppgaver innenfor fagfeltet
- En kortfattet situasjonsbeskrivelse nasjonal og lokalt
- Oversikt over eksisterende interkommunale samarbeid i andre kommuner
- Forslag til fremtidig organisering i Hallingdal

Rapporten er ment som et overordnet beslutningsgrunnlag i forhold til valg av framtidig organisering og angir forslag til videre utredninger som bør utføres. En av de viktigste framtidige arbeidsoppgavene som bør utføres er forankring i kommunene i Hallingdal.



Embretsgardtjern. Foto: Jørn Magne Forland

2 DET JURIDISKE GRUNNLAGET OG ARBEIDSOPPGAVER INNENFOR SEKTOREN

Kommunen er forurensningsmyndighet etter kapittel 12, 13 og 15 i forurensningsforskriften og fører tilsyn med at bestemmelsene og vedtak fattet i medhold av dette kapitlet følges.

Kommunen har delegert myndighet for alle utslipp mindre enn 50 pe og utslipp fra tett bebyggelse opp til 2 000 pe med utslipp til ferskvann eller elvemunning. Videre har kommunene delegert myndighet for utslipp av oljeholdig avløpsvann og påslipp fra virksomheter til offentlig avløpsnett.

Med myndighet til å gi tillatelse til utslipp og /eller påslipp, følger også ansvar for å føre tilsyn med tillatelsene. Dette innebærer at forurensningsmyndigheten skal føre systematisk kontroll med at tillatelser til utslipp og / eller påslipp overholdes. Tilsyn innebærer også sanksjoner ved brudd på forutsetningene og eventuelle avvik fra forutsetningene kan eller skal utløse pålegg om tiltak.

Kommunens myndighetsområde etter forskriften gjelder:

- Å gi tillatelse til utslipp av sanitært avløpsvann etter kap.12
- Å gi tillatelse til utslipp av kommunalt avløpsvann etter kap.13
- Å gi tillatelse til utslipp av oljeholdig avløpsvann etter kap.15
- Fastsetting av krav til påslipp fra virksomheter til offentlig avløpsnett kap.15A
- Føre tilsyn med at krav i tillatelser oppfylles
- Sørge for sanksjoner
- Rapportere til overordna organ i samsvar med krav i forskrift

Kommunens ansvar i denne sammenhengen gjelder både offentlig og private anlegg. Samtidig har kommunen ansvar som:

- Leverandør av kommunaltekniske tjenester til publikum og næringslivet
- Administrativt ansvar som saksforbereder for politiske organ og utarbeidelse av overordna planer for egen utvikling
- Søker om utslipp, eier og driver av kommunale avløpsanlegg
- Veileder for publikum

2.1 TILSYN

Det fremgår av forurensningsloven § 48 at forurensningsmyndigheten skal:

- Føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Forurensningsmyndigheten skal også føre tilsyn med håndteringen av avfall
- Forurensningsmyndigheten skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke forurensninger og avfallsproblemer og se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt

Det følger imidlertid av delegert myndighet til å gi tillatelser at en også har myndighet og ansvar for oppfølging av disse gjennom kontroll og tilsyn. Forurensningsforskriften stiller krav til dokumentasjon som skal fremskaffes og til en hver tid være tilgjengelig for

myndigheten. Gjennomgang og kontroll med dette er en del av tilsynet. I tilsynssammenheng har også myndigheten rett til å kreve innsyn i relevante dokumenter, tilgang til inspeksjon av mulig forurensning og drift av anlegg samt myndighet til å pålegge forurenser å gjøre undersøkelser for å påvise konsekvenser av utslippet.



Med myndighet til å gi tillatelse til utslipp følger også ansvar for tilsyn med tillatelsene. Dette innebærer:

- Kontroll med at kravene i utslippstillatelsen overholdes
 - Er anlegget bygget i samsvar med tillatelsen?
 - Er utslippsmengde og kvalitet i samsvar med tillatelsen?
- Kontroll med at prøvetaking og dokumentasjon er iht. krav
 - Er prøveprogrammet overholdt?
 - Er overløpene dokumentert?
- Periodisk/regelmessig inspeksjon av anleggene
- Sørge for sanksjoner/ gi pålegg ved regelbrudd/ avvik fra utslippstillatelsen
- Oppfølging/ revisjon av de deler av internkontrollsystemet der kommunene er forurensningsmyndighet

2.1.1 TILSYNSPLAN

For å utarbeide en rasjonell og håndterbar tilsynsplan, må man kjenne til omfanget og hvilke anlegg som skal ha tilsyn. Gjennom kartlegging av omfanget skaffer man seg oversikt over:

- Eksisterende utslippstillatelser (uavhengig av alder)
- Plassering av anleggene (kartfesting)
- Foreliggende dokumentasjon om anleggene (grunnforhold, dimensjonering, byggesakdokumenter, eier, gnr, bnr)
- Er anleggene abonnenter i kommunal tømmeordning (registrert i komtek)
- Drifts- og vedlikeholdsavtaler for anleggene
- Eksisterende anlegg etablert lovlig eller uten tillatelse

Utgangspunktet er at **tilsyn = kontroll + reaksjon**. Etter kartlegging av omfang og registrering i database, utarbeides tilsynsplan. Tilsynsplan er en konkret plan for omfang og gjennomføring av tilsynet basert på faglige føringer og knyttet til en tidsplan.

Gjennom arbeid med tilsynsplanen får en et reelt overblikk over ressursbehovet og et grunnlag for å gå videre med å skaffe personell, tilfredsstillende kompetanse for tilsynsarbeidet samt finansiering av arbeidet.

Det bør lages en tilsynsplan for både mindre avløpsanlegg (<50pe) og for større avløpsanlegg (<2000pe). Tilsyn etter kapittel 13 – utslipp fra mindre tettbebyggelse med samlet utslipp <2000pe til ferskvannsresipient eller elvemunninger, omfatter i hovedsak kommunale anlegg, men også private anlegg inngår i kapittel 13.

Før en går i gang med tilsyn, er det nødvendig å ha oversikt over:

- Hvordan en organiserer oppgavene
- Omfang: antall anlegg, eksisterende tillatelser, kontroll og tilsyn
- Nødvendig kompetanse og personell
- Hvordan skal arbeidet finansieres



Jonstølane. Foto: Elin Tangen

Med utgangspunkt i at tilsyn = kontroll + reaksjon skal det etter endt tilsyn utarbeides en rapport med eventuelle forslag til reaksjoner. I etterkant skal eventuelle reaksjoner overfor anleggseier følges opp og eventuelle pålegg lukkes.

Målet med å stille krav til avløpstekniske anlegg er å legge til rette for å oppnå vedtatte miljømål. Tilsyn er en kontroll av at regelverket følges og et verktøy for å vurdere måloppnåelse i forhold til vedtatte miljømål. God måloppnåelse sikrer utbytte av foretatte investeringer, brukerinteresser, biologisk mangfold og miljøforhold i vannforekomstene.

2.2 UTFORDRINGER OG STAUTS

Kommunen har mange roller, og det er viktig at en skiller rollene for å hindre konflikter. Lokal myndighet kan imidlertid også innebære en viss grad av ulikhet i behandling av saker fra kommune til kommune ut fra ulike mål, faglige vurderinger, holdninger, samt ulik vekt på næringspolitiske prioriteringer.

Det er viktig at saksbehandlere for mindre avløpsanlegg i kommunene har tilstrekkelig kompetanse for å kunne gjennomføre kommunale oppgaver knyttet til mindre avløpsanlegg.

Saksbehandler bør ha kompetanse om følgende:

- God kjennskap til behandling av utslippssøknader etter forurensningsforskriften og eventuelt lokale bestemmelser, herunder er det spesielt viktig å ha god kjennskap til hva som er god og dårlig dokumentasjon for rensegrad og prosjektering av anlegg
- Oversikt over de vanligste renseløsningene på markedet, og kunne avklare behovet for tilsyn og kontrollrutiner for ulike mindre avløpsanlegg
- Behandling av søknad om bygging av avløpsanlegg etter plan- og bygningsloven
- Kunnskap om lokale naturforhold og forholdsregler for beskyttelse av helse og vannmiljø

Tilsyn er en oppgave kommune-Norge fram til i dag mer eller mindre har oversett. Dette er imidlertid en svært viktig oppgave som burde hatt langt større fokus. Grunnen til at denne oppgaven ikke er utført skyldes flere forhold hvor mangel på kompetanse og ressurser er en av de viktigste årsakene til at det ikke er prioritert. Det forventes at tilsyn vil spille en langt større rolle i framtida og kommunene må derfor ha fokus på hvordan denne oppgaven skal løses.

3 VANNFORVALTNINGSFORSKRIFTEN

I 2007 ble Vannforvaltningsforskriften, som bygger på Eu sitt rammedirektiv for vann (direktiv 2000/06/EF), iverksatt. Dette innebærer skjerpede krav til vannkvalitet og til rensing, med konkret krav og målsettinger til vannkvalitet spesifikt til hvert vassdrag, samt en forpliktende gjennomføringsplan.

Vannforskriften er Norges gjennomføring av EU sitt vannrammedirektiv fra 2000. Vannforskriftens formålsparagraf sier følgende:

«Formålet med denne forskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene.

Forskriften skal sikre at det utarbeides og vedtas regionale forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer med sikte på å oppfylle miljømålene, og sørge for at det fremskaffes nødvendig kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet».

Samordningen av økonomiske og juridiske virkemidler er en viktig del av helhetlig vannforvaltning.

3.1 VANNOMRÅDE (VO) HALLINGDAL

Arbeidet med helhetlig vannforvaltning i tråd med vannforskriften er satt i gang i Hallingdal. Alle inngrep, innvirkninger og tiltak på vann i vannområdet (VO) skal samles i en plan, og planen skal få alle til å trekke sammen for å bevare og forbedre vannkvaliteten i vårt område. Det skal settes mål for alt vann og for å sikre miljøtilstanden i vannet skal det iverksettes tiltak for å forebygge, forbedre eller gjenopprette tilstanden der det er nødvendig.

3.2 PROSJEKTPLAN VO HALLINGDAL - FOR VANNFORVALTNING I VO HALLINGDAL FOR PLANLEGGINGSFASE 2010 – 2015

«Bakgrunnen for at det er startet et slikt arbeid med helhetlig vannforvaltning er den norske vannforskriften fra 2006. Vannforskriften er den norske gjennomføringen fra EU sitt vannrammedirektiv fra 2000, og legger opp til en helhetlig og økosystembasert vannforvaltning som går på tvers av fagområder og er basert på nedbørsfelt og ikke vanlige administrative grenser. Vannforskriften sier at alt vann (overflatevann, kystvann og grunnvann) skal ha god kjemisk og økologisk tilstand innen 2021 og den legger opp til en del premisser for hvordan dette skal oppnås.»

For mer informasjon om VO Hallingdal, se www.vannportalen.no



Metubba. Foto: Jørn Magne Forland

3.3 NORSK VANN SIN ARBEIDSGRUPPE FOR GJENNOMFØRING AV VANNFORSKRIFTEN

Norsk Vann har satt ned en arbeidsgruppe for gjennomføring av vannforskriften. Norsk vann jobber samtidig med løsningsmodeller for VA- opprydding i spredt bebygde områder.

Målet med prosjektet er å innhente og formidle informasjon og erfaringer med ulike modeller for opprydding av vann- og avløpsforhold i spredt bebygde områder. Prosjektet skal beskrive forutsetninger, fordeler og ulemper med ulike løsninger, herunder organisering, finansiering og juridiske forhold mm.

Bakgrunnen for prosjektet er at VA i spredt bebygde områder i lang tid har hatt lav prioritet i mange kommuner. I årene fremover vil arbeidet etter EUs Vanddirektiv (vannforskriften) mange steder forutsette utbedringer av avløpsforholdene i spredt bebyggelse, både for å forbedre vannkvaliteten i vassdrag og for å redusere risikoen for forurensing av drikkevannskilder.

Arbeidsgruppa ønsker å sette fokus på viktigheten av å jobbe målrettet mot miljømålene i vannforskriften. Arbeidsgruppa mener at en god måte å gjøre dette på er å ta tak i de ca. 342 000 mindre avløpsanleggene som finnes spredt i landet. Opprydding i spredt avløp gir god miljøeffekt.

3.4 UTFORDRINGER OG STATUS

Avløp i spredt bebygde områder nær vann og vassdrag, er en stor utfordring og påvirker vannforekomsten. Opprydding av spredt avløp samt kontroll og tilsyn med avløpsanlegg vil være en viktig del av tiltakene for å nå miljømålene.

Kommunene har forurensningsmyndighet for utslipp etter forurensningsforskriften kapittel 12 og 13, det vil si utslipp <2000 personenheter (pe). Samtlige kommuner i Hallingdal må skaffe seg oversikt over alle anlegg, vurdere kvaliteten på dem og eventuelt gi pålegg om utbedring eller fornyelse. Videre må kommunene følge opp vilkår i tillatelser og føre tilsyn med drift av anleggene. En viktig del av kontrollen med mindre avløpsanlegg (<50 pe) er tømme-system for septiktanker o.l. for å ha kontroll med håndtering av avløpsslam.

I Hallingdal er det registrert til sammen ca. 7 200 avløpstanker (boliger og hytter) i kommunal tømmeordning (Komtek slam database – tall fra Miljøservice 2013). Det er i hovedsak anlegg <50 pe. Det blir ved tømning av avløpsanlegg utført et enkelt tilsyn. Det skal gjøres observasjoner av teknisk tilstand i slamavskilleren samt synlige forurensingsproblemer. Anleggsdeler som ikke fungerer tilfredsstillende eller har feil eller mangler skal rapporteres til kommunen med bilde, tid og dato etter rapporteringsrutiner godkjent av oppdragsgiver.

Alle anlegg blir registrert i Komtek slam database som er et felles fagsystem for utveksling av informasjon mellom kommunene og renovatør. Erfaring fra Gol og Hemsedal viser at flere av anleggene som er registrert er gamle. Det er også registrert flere anlegg med avvik etter tømning. Hemsedal hadde i 2010 over 60 avvik på sine anlegg og flere av disse måtte etablere nye avløpsanlegg, som følge av oppfølging av tilsyn ved tømning. Flere av anleggene som er i tømmeordningen er gamle anlegg, eldre enn 20 år og flere er ikke lovlig etablert.

Med bakgrunn i erfaring fra Gol og Hemsedal er det grunn til og tro at en stor del av anleggene i Hallingdal er av eldre dato (eldre enn 20 - 30 år), og det er grunn til å anta at en stor del av dem ikke tilfredsstiller dagens krav til rensing. Dette kan bidra til å skape miljøproblemer som forurensing av drikkevannsbrønner, oppslag i grunnen, tilsig til vassdrag ol., som både er uhygienisk og sjenerende.

Forvaltning av mindre avløpsanlegg i Hallingdal er en ressurskrevende og utfordrende jobb, spesielt i forhold til opprydding, kontroll og tilsyn av spredt avløp. De ansatte i Hallingdal innenfor VA-faget, har allerede en mangfoldig og travel arbeidshverdag overfylt med oppgaver. God planlegging i kombinasjon med solid kompetanse innen VA-faget og innen offentlig forvaltning er en forutsetning for vellykket kost-/nytteeffektiv gjennomføring.

Med hensyn til økt fokus på helhetlig og bærekraftig vannressursforvaltning, samt samfunnssikkerhet og klimaendringer, står kommunene samlet sett, overfor en del utfordringer for å sikre kommunene tilstrekkelig kompetanse og gjennomføringskraft. Kommunene har vesentlige utfordringer på dette fagområdet i årene fremover som dem må takle, alene eller gjennom interkommunalt samarbeid.

4 KOMPETANSE – I ET NASJONALT PERSPEKTIV

En nasjonal undersøkelse gjennomført i regi av Universitetet for Miljø og Biovitenskap (UMB) i samarbeid med NORVAR i 2006 (Lindholm og Moen), viser at det vil by på betydelige utfordringer å erstatte dagens vann- og avløpsfaglige kompetanse i Norge i årene framover:

- I perioden 1999-2006 ble det uteksaminert til sammen 138 mastergradsstudenter innen vann og avløpsteknikk fra norske universiteter. Dette gir et årlig gjennomsnitt på 17 nye sivilingeniører.
- Det må utdannes ca. 25 mastergradsstudenter pr år, for å oppebære dagens kompetansemiljø, i nasjonal målestokk.
- Den tidligere vann- og avløpsfaglige ingeniørutdanningen ved høyskolene er nedlagt, på grunn av få søkere. Det utdannes derfor svært få ingeniører fra norske høyskoler, med relevant bakgrunn.
- Av disse regner man at ca. 15 personer utdannes årlig, med en fagkrets som er vann- og avløpsteknisk relevant.
- Det må utdannes ca. 30 bachelorstudenter hvert år, med relevant fagkrets, for å oppebære dagens kompetansemiljø.
- Tilsvarende oversikt for personer med ADK-sertifikat (arbeider på ledningsanlegg) viser at dersom tilgangen på 300 nye personer med dette sertifikatet opprettholdes på dagens nivå, vil tilgangen på kompetanse øke noe, fra omlag 8.700 personer i dag, til omlag 9.000 personer i 2020.
- For personer med driftsoperatørkompetanse ved renseanleggene er situasjonen vesentlig mer utfordrende. Av ca. 800 i dag, forventes en nedgang til omlag 450 personer i 2020.

Konkurransen om fagfolkene vil derfor være stor, både mellom offentlig og privat sektor, og mellom kommunene. Den kommunen og de regionene som kan tilby de mest spennende arbeidsplassene, de beste vilkårene og det mest attraktive bolig- og fritidstilbudet, vil ha størst mulighet til opprettholde nødvendig kompetanse i egne rekker. Kommunene står ovenfor mange lokale utfordringer. Det er derfor, både på kort og lengre sikt, åpenbart nødvendig å drøfte behovet for å utvikle interkommunale samarbeide innen vannforsyning og avløp. Dette vil gi nødvendig strategisk handlekraft, effektivitet og gjennomføringsevne, på tvers av kommunegrensene.

5 FRAMTIDIG INVESTERINGSBEHOV

Investeringsbehov i vann og avløpssektoren er en fersk rapport fra Norsk Vann rapport B17/2013. Rapporten viser at gjenanskaffelsesverdien for eksisterende anlegg er beregnet til 1053 milliarder kroner, hvor av 652 mrd. kr (62 %) gjelder de offentlig eide anleggene, mens 401 mrd. kr (38 %) er private anlegg, stikkledninger og anlegg i spredt bebyggelse.

Estimerte investeringsbehov i dag og frem til 2030 er 490 milliarder kroner, for å møte utfordringer som blant annet klimaendringer, befolkningsvekst og vedlikeholdsetterslep.

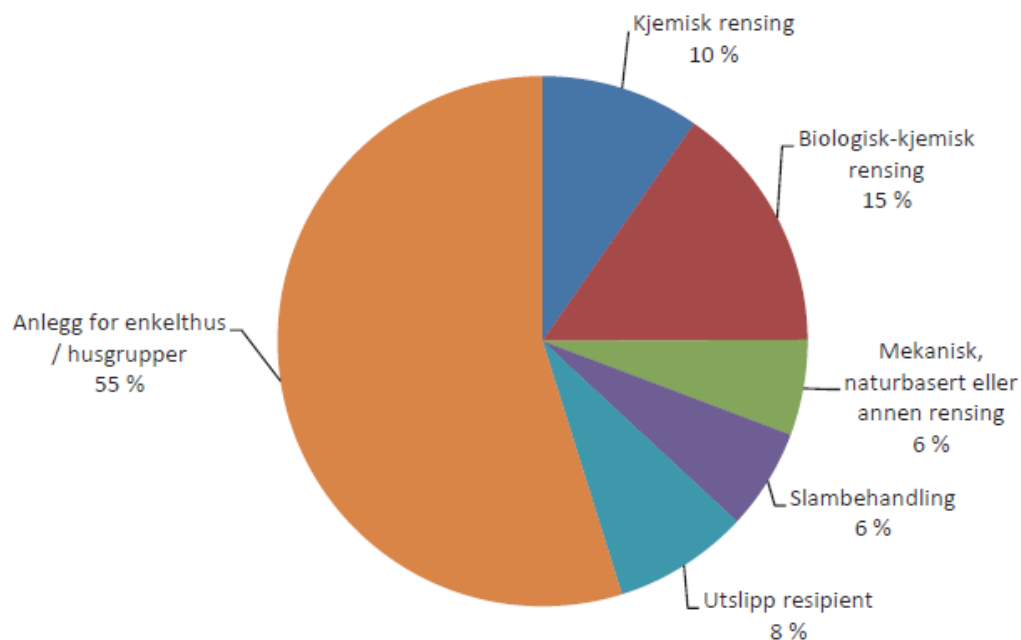
Gjenanskaffelsesverdien er definert som det beløpet som må investeres for å bygge eksisterende vann- og avløpsanlegg på nytt i dag, basert på dagens metoder og materialer.

Avløpsrenseanlegg:

Ved å beregne gjenanskaffelseskostnaden for renseanlegg er det i rapport fra Norsk Vann tatt utgangspunkt i kategoriene i KOSTRA:

- anlegg med kjemisk rensing
- anlegg med kjemisk-biologisk rensing
- anlegg med mekanisk, naturbasert eller annen rensing

Total gjenanskaffelsesverdi på dagen avløpsrenseanlegg er 62 mrd. kr. Figuren viser den prosentvise kostnadsfordelingen.



Gjenanskaffelsesverdien for private anlegg er beregnet til 401 mrd. kr. Stikkledninger til det enkelte hus, vann og avløpsanlegg i spredt bebyggelse samt andelsvannverk/samvirkevannverk er med i denne beregningen. Tabellen viser kostnadsberegning for private og offentlige avløpsanlegg.

Private anlegg	Mengde		Total kostnad	
Kilder	5 %	andel av total mengde (m3/år)	734	mill. kr
Vannbehandlingsanlegg	8 %	andel av total mengde (m3/døgn)	2 406	mill. kr
Avløpsrenseanlegg	1 %	andel innbyggere tilknyttet	227	mill. kr
Anlegg for enkelthus / husgrupper	100 %	andel av totalt antall anlegg	38 843	mill. kr
Stikkledninger	100 %	andel av totalt antall anlegg	358 242	mill. kr
Fordrøyningsmagasin/ infiltrasjonsanlegg	95 %	andel av totalt antall anlegg	190	mill. kr
Total private anlegg			401	mrd. kr
Offentlige anlegg			Total kostnad	
Total			652	mrd. kr

Behov for økt interkommunalt samarbeid:

Rapporten peker på behovet for økt interkommunalt samarbeid som følge av at produksjonen av VA- tjenester har blitt stadig mer krevende i takt med strengere kvalitetskrav og kunnskaps- og teknologiutvikling.

Rapportene sier at " en VA-organisasjon vil ha behov for kompetanse på en rekke områder dersom man skal kunne drive tjenesteproduksjon i tråd med reglenes mange krav, og til kundenes beste. En hensiktsmessig organisering av VA- sektoren er derfor en viktig faktor for en kostnadseffektiv og kompetansebasert produksjon av VA-tjenestene.

Vann- og avløpsorganiseringen i Norge følger i hovedsak kommunegrensene i og med at anleggene eies av den enkelte kommune og er styrt av bosettingsstrukturen. I tillegg er det enkelte regioner som har veletablerte samarbeidsløsninger i form av interkommunale VA-selskaper. Med dagens kommunestruktur er det et behov for økt interkommunalt samarbeid på vann- og avløpsfeltet fremover, for å kunne møte de store faglige utfordringene og investeringsbehovene i en situasjon med stadig mere kamp om fagressursene."

6 INTERKOMMUNALE SAMARBEIDSMODELER

Norsk vann har gitt ut flere rapporter som omhandler utfordringer ved arbeid med spredt avløp og arbeidsgruppa for gjennomføring av vannforskriften har sett på og belyst ulike former for samarbeid som kan inngås med andre kommuner. Arbeidsgruppa peker på at arbeid med avløp i spredt bebygde områder er krevende, spesielt i mindre kommuner med små ressurser.

I denne prosjektrapporten er det sett på ulike former for samarbeid som kan inngås mellom kommuner, både organisering av arbeid med spredt avløp i egen kommune, uformelle samarbeids former og eksempler på interkommunalt samarbeid.

6.1 ORGANISERING I EGEN KOMMUNE

6.1.1 RINGSAKER KOMMUNE

Ringsaker kommune har fra 1998 jobbet systematisk med å kartlegge og rydde opp i avløp fra spredt bebyggelse. Ringsaker kommune har snart 33 000 innbyggere og nær halvparten bor i spredt bebyggelse, med privat vannforsyning og private avløpsanlegg. I tillegg har kommunen flere tusen hytter, hovedsakelig i fjellet på (Sjusjøen). Kommunen regner med at de til sammen har 6 000 private, avløpsanlegg under forurensningsforskriftens kapittel 12. I hovedsak er dette anlegg med naturlig infiltrasjon, men også minirensanlegg, tette tanker og gamle sandfiltergrøfter.

I ti år har kommunen hatt to faste stillinger med ansvar for å følge opp denne delen av forurensningsmyndigheten. Stillingene har vært plassert i avdeling for byggesak og oppmåling. Arbeidet har i hovedsak vært finansiert med gebyrinntekter fra teknisk, samt eget saksbehandlingsgebyr.

I sommerhalvåret blir eldre avløpsanlegg registrert. Registreringen har sjelden vært forhåndsvarslet. Det har i tillegg blitt gjennomført mer tradisjonelt tilsyn med større, private avløpsanlegg og kommunale etter forurensningsforskriften kapittel 13.

Om lag halvparten av alle avløpsanlegg i Ringsaker er nå registrert på denne måten. Data føres inn i fagprogrammet Komtek slam database og anleggene kartfestes i kartforvaltningsverktøyet Gisline. Opplegget er delvis resipientrettet, på den måten at dataregistreringer blir knyttet til vassdrag eller nedbørsfelt. Dårlige anlegg får pålegg om opprusting eller tilknytning til kommunalt avløpsnett. Dårlige vassdrag skal prioriteres foran reinere vassdrag.

Kommunen behandler ca. 60 utslippssøknader for nye anlegg hvert år. Kommunal forurensningsmyndighet deltar også sammen med NIVA under vassdragsovervåkingen hver sommer.

Det har vært jobbet systematisk med dette saksfeltet i ti år, likevel er det behov for flere pålegg og større utskiftingstakt for de eldre avløpsanleggene. Mange av de eldste anleggene med infiltrasjon i morene er vanskelig å klassifisere med hensyn til forurensing.

6.1.2 GJØVIK KOMMUNE

Gjøvik kommune har ca. 2 500 private avløpsanlegg i spredt bebyggelse. Teknisk drift, seksjon for avløp og renovasjon har etter vedtak etter Hovedplan for vann og avløp i 2010 gjennomført prosjekt «kartlegging av mulig forurensing fra spredt avløp» i kommunen. I prosjektet ble det gjort befaring i felt på ca. 10 % av anleggene der det ble registrert:

- Anleggstype, alder og oppbygging
- Anleggenes funksjonalitet og tilstand
- Anleggenes plassering i forhold til brukerinteresser (spesielt vannforsyning)

Kartleggingen ble grunnlag for:

- Beregning av forurensingsbelastning på lokalesipienter og Mjøsa
- Bakteriologisk belastning på nærmiljø og resipient
- Sårbarhetsvurdering av de enkelte resipientområder
- Tiltaksplaner for områder med kost/nytte – beregninger

Prosjektet munner ut i en samlet ROS vurdering, prioritert tiltaksplan på avløpssektoren, der målet med prosjekter er å:

- Vurdere måloppnåelse i forhold til vedtatte miljømål for Mjøsa
- Utarbeide helhetlig tiltaksplan for avløpssektoren

Dette arbeidet vil på sikt bli retningsgivende for videre arbeid med oppfølging og tilsyn med separate avløpsanlegg i kommunen. Kommunen har tilsvarende gjort et omfattende arbeid med å kartlegge og klassifisere virksomheter med utslipp/ påslipp som omfatter kapittel 15 og 15 A i forurensingsforskriften.

6.1.3 TROMSØ KOMMUNE

Tromsø kommune har ca. 2 200 private avløpsanlegg. I tillegg 52 næringstanker, 5 større kommunale slamavskillere og 9 skoler etc.

Driftsenheten Vann og Avløp foretok etter delegert myndighet tilsyn/ kontroll av 10 private anlegg og fant mangler på samtlige. Det ble etter politisk vedtak startet kontrollaksjon, gjennomført av Driftsenheten Vann og Avløp i årene 2008 – 2010.

Det er gjennomført kontroll på ca. 2 140 anlegg tilsynet omfattet:

- Koordinatfesting av anleggene
- Samtlige tanker ble tømt, tilstandsvurdert og fotografert
- Samtlige utløp til resipient ble dokumentert og fotografert
- Infiltrasjonsanlegg ble kontrollert og dokumentert

Det ble funnet mangler ved ca. 90 % av anleggene. Gjennomgående mangler var:

- Dårlige og underdimensjonerte betongkummer
- Skadde skillevegger og lekkasje mellom kammer på slamavskillere
- Dårlig utført anlegg som vanskelig gjør tømning
- Utløp ført til bekk, veiskulder, fjære/flomål eller andre mangler (renner på overflatevann)
- Alle innsamlede data og dokumentasjoner er lagt inn i kartforvaltningsverktøyet Gemini – kartverk

Bieffekt av aksjonen var opprydding i abonnentdatabasen, lokalisering av separate anlegg inne i områder med offentlig nett. Samtlige kontrollerte anlegg fikk tilsendt gebyrregning på 1 640 kr.

Planlagt/ påbegynt oppfølging av aksjonen:

- Utarbeide lokalforskrift
- Utarbeide teknisk veileder
- Oppdatere kartverket. Ta i bruk Gemini – slam
- Henstille til utbedring av anlegg på eget initiativ, men varsle pålegg om tiltak på anleggene i løpet av 1-3 år hvis så ikke skjer
- Lokal godkjenning av entreprenører og rørleggere ved gjennomføring av 2 – dagers kurs i dimensjonering, utførelse og dokumentasjon av anlegg.

Tromsø kommune planlegger å avsette 2-3 årsverk til oppfølging/ tilsyn av avløpsanleggene.

6.2 EKSEMPLER PÅ UFORMELLE SAMARBEIDSFORMER MELLOM KOMMUNER

6.2.1 HADELAND, LAND, ETNEDAL OG TOTEN

Nettverksmøter mellom 8 kommuner. Dette er et uformelt nettverk som ikke er politisk forankret. Kommunene har ingen felles forskrift, kommunene varierer i størrelse, befolkning og antall hytter i de ulike kommunene er varierende. Tilgjengelige ressurser på fagfeltet varierer også, derfor er det vanskelig å få til noe felles.

Kommunene har temamøter 4 ganger i året der de diskuterer behandling av utslippssøknader, kontroll av avløpsanlegg, felles forståelse av lovverk og lik praksis på tvers av kommunegrensene. Kommunene opplever avløpsnettverket som nyttig og at det har en verdi å møtes for å prate fag. *«Vi blir ofte litt ensomme i hver vår kommune, da det stort sett er en person som jobber med spredt avløp i hver kommune og fagområdet er bare et av mange områder som denne personen jobber med.»*

6.2.2 HAMAR OG STANGE KOMMUNE

To kommuner med en saksbehandler i hver kommune. Saksbehandlerne har kontorplassering i hver sin kommune, men kommer sammen inntil to dager i uka. Kommunene har forsøkt å få til et formelt samarbeid med samlokalisering av tre kommuner uten å lykkes med dette. Hamar og Stange samarbeider om felles forskrifter, rutiner, maler, sjekklister, veiledningsmateriell mm. Saksbehandling blir ikke løst felles, men problemstillinger blir drøftet i fellesskap.

På grunn av bemanningsendringer i Hamar og Stange kommune har samarbeidet stanset opp for en periode *«hadde vi hatt en mer formell arbeidsform, så ville nok ikke en slik pause oppstått...»*. Samarbeidet mellom de to kommunene øker kompetansen og gjør det lettere å forvalte felles regelverk likt, på tvers av kommunegrensene. Tilbakemelding fra fagansvarlig på Hamar er at det hadde vært en fordel å ha en større prosess, der også politikerne får medvirke i prosessen. Det optimale hadde vært et interkommunalt samarbeid eller tilsvarende med felles kontorplass.

6.3 EKSEMPLER PÅ INTERKOMMUNALE SAMARBEID I ANDRE KOMMUNER

6.3.1 MORSA VANNOMRÅDEUTVALGET FOR VANSJØ-HOBØL –

HØLENVASSDRAGENE MED KYSTOMRÅDER

Kommuner: Oslo, Enebakk, Ski, Hobøl, Spydeberg, Våler, Moss, Rygge, Råde, Vestby, Ås og Frogn.

Målet for alle som samarbeider i Vannområdeutvalget Morsa er å bedre vannmiljøet og vannkvaliteten i Vansjø/Hobøl- og Hobølvassdragene. Det å få til enighet og en felles kunnskapsbasert beslutningsform på tvers av sektorer og kommuner har vært svært viktig i samarbeidet.

Styrende for arbeidet i Morsa er vannforskriften. Den gjennomfører EUs vanddirektiv i Norge. Ifølge vannforskriften skal vannforvaltningen være helhetlig og samordnet på tvers av sektorer og kommunegrenser.

Morsa-kommunene har tett samarbeid på avløpsområdet og har blant annet innført felles forskrifter for utslipp fra mindre avløpsanlegg. Kommunen har også innført felles kontrollsystem. Det er etablert et felles overvåkningsprogram for Vansjø/Hobølvassdraget som blir utvidet til å gjelde hele vannområdet.



FELLES LØFT FOR BEDRE VANNMILJØ

Målet for alle som samarbeider i Vannområdeutvalget Morsa er å bedre vannmiljøet og vannkvaliteten i Vansjø/Hobøl- og Hobølvassdragene.

Det å få til enighet og en felles kunnskapsbasert beslutningsform på tvers av sektorer og kommuner er svært viktig i samarbeidet.

6.3.2 SAMARBEID MED DRIFTSASSISTANSEN I ØSTFOLD – TILSYN MED MINIRENSEANLEGG

Medlemskommuner: Aremark, Askim, Eidsberg, Fredrikstad, Halden, Hobøl, Hvaler, Marker, Moss, Rakkestad, Rygge, Rømskog, Råde, Sarpsborg, Skiptvet, Spydeberg, Trøgstad og Våler.

Driftsassistansen i Østfold er et interkommunalt selskap (IKS) som eies av 17 kommuner i Østfold. Selskapets hovedoppgave er å bistå eierkommunene med rådgivende tjenester og teknisk assistanse innen vann- og avløpsfagfeltet.

Formål

Formålet med driftsassistansen er å bidra til bedre og mer stabil drift av avløpsanleggene. Dette skal blant annet skje gjennom rådgivning og teknisk assistanse. Problemkartlegging med vurdering, anbefaling av løsninger på ulike driftsproblemer og optimaliseringstiltak er viktige arbeidsfelt. En annen viktig funksjon er formidling av faglig informasjon og erfaringer mellom kommunene angående tekniske løsninger og utstyr. Driftsassistansen fungerer også som en faglig støttespiller for kommunene i forbindelse med bygging og rehabilitering av rense- og ledningsanlegg. Selskapet bistår også kommunene med gjennomføring av nye krav fra myndighetene. Gjennom bedre dokumentasjon om anleggenes drift, skal driftsassistansen bidra til bedre beslutningsgrunnlag for kommunene og statlige myndigheter. Kort sagt skal

driftsassistansen fungere som et felles kompetanseorgan for kommunene innen transport og behandling av avløpsvann.

Organisering

Driftsassistansen i Østfold ledes gjennom et representantskap hvor representanter fra medlemskommunene samles to ganger årlig. Den daglige styringen skjer gjennom et styre som består av 7 valgte representanter fra medlemskommunene

6.3.3 VANNOMRÅDENE PURA OSLO/ FOLLO (BUNNEFJORDEN MED ÅRUNGEN- OG GJERDSJØVASSDRAGET)

Alle kommunene i vannområdene (Ås, Ski, Frogn, Oppegård, Nesodden og Oslo) jobber aktivt for å redusere utslippet fra separate avløpsanlegg/spredt bebyggelse. Noen kommuner har vedtatt lokal forskrift for utslipp fra mindre avløpsanlegg. Det er foretatt kartlegginger, og det jobbes fortløpende med pålegg om utbedring/oppgradering, utslippstillatelser og tilsyn/kontroll. Det er også gjort vurderinger og vedtak om hvilke områder som skal knytte seg til kommunalt avløpsanlegg. Flere mindre renseanlegg skal nedlegges, avløpsvannet skal overføres til de store, moderne renseanleggene i Nordre Follo, Bekkelaget RA eller VEAS.

Kommunene har egne hovedplaner for avløp og vannmiljø. Disse beskriver blant annet behovet for oppgradering av avløpsnett. Kommunene har også fokus på olje-bensinutskillere, nedgravde oljetanker og utslippstillatelser for industri. Det er etablert flere rensedamper i vannområdet, primært i forbindelse med tette flater/veianlegg.

Lokal avløpsforskrift

PURA har forfattet en artikkel i Norsk Vann bulletin nr. 4/2012, "God forvaltning av mindre avløpsanlegg - til miljøets beste". Nesodden og Ski kommuner forteller her om sin forvaltningspraksis for avløpsanlegg i spredt bebyggelse. Er løsningen lokal eller sentral forskrift? Dette er det nok ikke noe fasit-svar på, i følge artikkelen. Man kan helt klart se fordelene med å forholde seg til sentral forskrift gir rom for vurderinger i den enkelte sak, og samtidig ikke trenger å oppdatere eller dispensere fra lokal forskrift. Gjennom forurensningsforskriften § 12-5 kan kommunen ved behandling av en utslippstillatelse fastsette krav som fraviker fra §§ 12-7 til 12-13.

En lokal forskrift kan være gunstig når det er nødvendig å stille særskilte krav utover det som fraviker fra den sentrale forskriftens §§ 12-7 til 12-13. Lokal avløpsforskrift for forvaltning av mindre avløpsanlegg kan være hensiktsmessig der kommunen stiller krav til at det skal utføres grunnundersøkelser og naturbaserte renseløsninger skal prioriteres. Naturbaserte anlegg har høyere rensesgrad, større driftssikkerhet og er billigere for anleggseier. Der kommunen stiller krav om helhetligvurdering av spesielle områder, for eksempel krav om utredning for større hytte områder med hensyn til etablering av fellesløsning og resipient vurdering.

Lokal forskrift kan være nødvendig i de kommunene der det i hovedplan for vann, avløp og vannmiljø er stilt krav om tiltakszoner. I hovedplanen kan det stilles krav om en helhetlig og prioritert plan for hvordan kommunen områdevis skal løse sine vann- og

avløpsforhold. Områder for utbygging og tilknytning til offentlig nett samt full opprydding av mindre avløpsanlegg.

Ulike kommuner – ulike krav

Kommuner kan ha svært forskjellig utgangspunkt og ulike utfordringer. Erfaring fra Ski og Nesodden kommuner er at den viktigste forutsetningen er at kommunene har nok menneskelige ressurser til å håndtere saksbehandlingen.

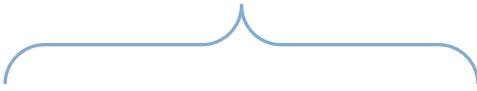
Å oppgradere et privat avløpsanlegg kan koste fra 50.000 til 250.000 kr. Dette er en betydelig investering, og det skulle bare mangle at ikke kommunene stiller strenge krav for å sikre at innbyggernes investeringer gir gode og driftssikre anlegg som ikke forurensrer egne eller naboens brønn.

6.3.4 DRAMMENSREGIONEN – TILSYN OG OPPRYDDING I SPREDT AVLØP

Kommunene Modum, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Drammen, Lier, Røyken, Hurum, Sande og Svelvik samarbeider om tilsyn og oppfølging av små avløpsanlegg.

I felles Hovedplan for vannforsyning for Drammen, Lier, Nedre Eiker, og Røyken (2003) ble det blant annet vedtatt at samarbeidskommunene skal laget felles bestemmelser for private avløpsanlegg i kommunene, og samarbeid om rollen som tilsyns- og kontrollmyndighet ovenfor private avløpsanlegg. Kommunene skal samarbeide om felles overvåking av lokale vassdrag.

Utviklingsprogrammet «Godt Vann Drammensregionen» (GVD - samarbeidet) er et unikt 10-partssamarbeid (9 kommuner og et interkommunalt vannverk) som har som formål å øke partenes evne til å realisere felles mål innen vannforsyning og avløpshåndtering. Programmet ble etablert i 2004 og ledes av et prosjektstyre med en representant fra hver av partene. Det operative arbeidet ivaretas av partene i tillegg til et felles sekretariat under ledelse av daglig leder. Prosjektstyret har et overordnet ansvar for prosjektets framdrift og resultater.



Godt Vann Drammensregionen er både et økonomisk og et faglig samarbeid.

Erfaringsutveksling og faglige nettverk står sentralt.

Ved å løse oppgaver i felleskap får vi utrettet mye som den enkelte kommune ikke kan oppnå på egen hånd.



GVD – samarbeidet er både et økonomisk og et faglig samarbeid. Erfaringsutveksling og faglige nettverk står sentralt. Formålet med prosjektet er å sørge for en sikker og god vannforsyning og avløpshåndtering til alle innbyggerne i området. Ved å samarbeide får kommunene løst mange oppgaver de ikke har ressurser til å håndtere på egen hånd.

Det ble i 2008 utarbeidet en prosjektrapport der det ble anbefalt å opprette felles prosjektkontor som skal administrere avløp fra spredt bebyggelse på vegen av de 9 kommunene, i henhold til vertskommuneprinsippet. Avløpskontoret har fått delegert myndighet etter forurensingsloven § 12 og gir tillatelse og fører tilsyn.

Kommunene samarbeider også om felles hovedplan for vannforsyning, avløp og vannmiljø, felles gebyrforskrift, damsikring, lekkasjereduksjon og avløpshåndtering. I alt er det 40 delprosjekter som pågår, er fullført eller planlagt.

Lier kommune er vertskommune for tilsynskontoret og hovedinnholdet i avtalen kan oppsummeres slik.

Vertskommunen skal:

- Legge til rette for kostnadseffektiv og målrettet forvaltning av utslipp >50pe
- Etablere et kompetansesenter for faglig bistand til kommunene

Vertskommunen er delegert myndighet for:

- Oppgaver knyttet til forurensingsforskriften kapittel 12 med hjemmel i forurensingsloven §§ 9, 52 a, 81 og 86 samt oppgaver som står i naturlig sammenheng med forskriftens kapittel 12.
- Gjennomføring av tvungen slamtømming. Herunder opprette avtaler med slamrenovatør
- Innkreving av gebyrer i samsvar med vedtatte gebyrforskrifter

Vertskommunen skal innen fagområdet stå for:

- Utredningsoppgaver, planlegging, kartlegging og tilsyn
- Myndighetsutøvelse
- Inngå kontrakter med leverandør, kjøp av utstyr og tjenester
- Representere kommunene i rettssammenheng
- Publikumskontakt, informasjon og veiledning

Vertskommunene skal ikke:

- Vedta planer, fastsette forvaltningssoner eller gjøre strategiske valg for den enkelte kommune. Det forutsettes dialog før deltaker kommunen gjør vedtak
- Saksbehandle eller gjøre vedtak i medhold av plan- og bygningsloven
- Vedta forskrifter, herunder gebyrvedtak
- Gjøre vedtak av prinsipiell betydning for den enkelte kommune

Klagesaker behandles av deltakerkommunen. Vertskommunen er underinstans.

Vertskommunens totale kostnader til ordningen dekkes av:

- Gebyr for saksbehandling og tilsyn/ kontroll
- Ikke gebyrberettiget kostnader fordeles på deltakerkommunene med 1/3 fordelt likt på hver kommune og 2/3 fordelt etter antall anlegg

Avtalen skal evalueres etter 5 år, men avtalen er ikke tidsbegrenset. Avtalen kan sies opp med 2 års oppsigelses tid. Kommunestyret i samtlige kommuner har gjort likelydende vedtak om avtalen og lokale forskrifter i samarbeidsområdet.

Felleskontoret har 5 ansatte og jobber nå med å revidere samarbeidet. Det er helt klart flere fordeler enn ulemper, det er større fagmiljø og lettere å rekruttere fagkompetanse. Ved å samarbeide får kommunene løst flere oppgaver de ikke har ressurser til å løse på egenhånd. Det blir sett på muligheten for å delegere myndighet etter forurensingsforskriften til å utføre tilsyn med avløpsanlegg fra 50 pe til 2000 pe. Det er også ønskelig at tilsynskontoret samordner utslippstillatelse og byggetillatelse etter plan-

og bygningsloven (pbl). Per i dag blir saksbehandling etter pbl utført i hver kommune. Evalueringsrapporten er ikke ferdigutarbeidet.

Strategier - Utdrag fra felles hovedplan for kommunene i Drammensregionen:

- Godt Vann Drammensregionen videreføres og videreutvikles, for å øke kommunenes evne til å realisere ambisjonene i foreliggende plan
- For å sikre økt gjennomføringskraft og effektivitet i utarbeidelse og gjennomføring av kommunenes lokale sanerings/investeringsplaner, vurderes hensiktsmessigheten av å samle kommunenes byggherrefunksjon for vann og avløp i en felles prosjektorganisasjon
- For å sikre gjennomføringskraft og effektivitet i forhold til tilsyn med private, vann og avløpsanlegg etableres et felles tilsynskontor for denne myndighetsoppgaven
- Samarbeidet om rekruttering av nødvendig fagkompetanse i kommunene videreføres og videreutvikles i tråd med utfordringsbildet, tiltak og partnerskap beskrevet i planen

6.4 OPPSUMMERING – INTERKOMMUNALT SAMARBEID

I kontakt med andre kommuner om ulike samarbeidsformer er tilbakemeldingene at samarbeid er veldig nyttig særlig for kommuner der man ikke har så mange andre fagpersoner å spille på. Uformelt samarbeid kan være utfordrende i forhold til at kommuner har ulik praktisering, prioriteringer samt ulike retningslinjer og forskrifter for saksbehandlingen. Flere av kommunene med uformelt samarbeid ønsker en mer formel samarbeidsform og et fagmiljø som hever kompetansen, bedre rekruttering, sikre lik forståelse av regelverket samt viktigheten av å ha andre fagpersoner å spille på. *«Det kan føles tungt og ensomt å være alene om ansvaret for et til tider konfliktfylt fagområde.»*

Kommuner som samarbeider mer formelt og med samlokalisering er tilbakemeldingene som følger:

- Det er viktig å bygge nettverk og samarbeide for å gi et større fagmiljø og rom for faglige diskusjoner
- Større fagmiljø og mer ressurser åpner for «stordriftsfordeler» i forhold til for eksempel oppbygging av registrer, saksbehandlingsverktøy, utarbeiding av informasjonsmateriell mm
- Sikrer kontinuitet i arbeidet dersom noen blir syke eller slutter
- Det gir trygghet for saksbehandlere til å treffe riktige avgjørelser
- Innbyggeren møter saksbehandlere med høy kompetanse som kan gi gode råd og veiledning
- Man sikrer likebehandling i kommunene, godt informasjonsmateriell og gode registre mm – dette gir god kvalitet
- Økt kompetanse
- Det blir også lettere å rekruttere til fagmiljøet

6.5 ETABLERTE SAMARBEIDSFORMER I HALLINGDAL - NETTVERKSGRUPPER

I Hallingdal er det etablert en uformell nettverksgruppe for saksbehandlere på spredt avløp. Gruppa kommer sammen 3-4 ganger i året eller oftere ved behov for og diskutere konkrete saker og ulike problemstillinger knyttet til fagområde.

Kommunene har felles forskrift for kommunal tømmeordning og felles saksbehandlings verktøy som sak- arkivsystem, Gis - kartverktøy og Komtek slamdatabase. Kommunene har ingen felles forskrift eller rutiner for behandling av utslippssøknader eller strategier for opprydding av spredt avløp eller tilsyn med avløpsanlegg.

Kommunene i Hallingdal er ulikt organisert og sakene blir behandlet ulikt ut fra ulike mål, holdninger, faglige vurderinger, samt ulik vekt på næringspolitiske prioriteringer og tilgang på kompetanse/ ressurser.

Det er nyttig å komme sammen for å diskutere fag, men ulik organisering og praktisering begrenser muligheten for å samarbeide om forvaltningen og myndighetsutøvelse på tvers av kommune grensene.

Det har ikke vært møter i faggruppa det siste året da to av kommunene har vært uten saksbehandlere en tid. Det er i midlertidig kun Gol som per i dag er uten saksbehandler på fagområdet.

Med bakgrunn i ulik organisering og praktisering av lovverket er det utfordrende å samarbeide om forvaltningen på tvers av kommunegrensene. Det er behov for mer formell organisering av samarbeidet mellom kommunene i Hallingdal, dersom det skal bli lettere å forvalte regelverket likt og på den måten øke kompetansen og sikre kontinuitet i arbeidet jf. Punkt 6.4.



Rustberggardlia. Foto: Elin Tangen

7 FORSLAG TIL FRAMTIDIG ORGANISERING I HALLINGDAL

7.1 GENERELT

Over tid har kommunens ressurser til å håndtere administrative saker blitt sterkt redusert. Teknisk etat og VA-sektoren spesielt er ikke noe unntak i så måte. Rekrutteringsmangelen i VA-faget generelt forsterker dette, og det er i liten grad ressurser til prosjektering og drift av anlegg. Dette skaper store utfordringer, og med krav til oppfølging av delegert myndighetsutøvelse er det nødvendig å tenke nytt i forhold til organisering av myndighetsutøvelsen etter forurensingsforskriften.

For å utøve tilsyn kreves det uhindret tilgang til dokumentasjoner, anlegg og installasjoner i og på andres eiendom. Som forurensningsmyndighet har kommunen slik rett jf. forurensingsloven § 50. Denne retten kan ikke delegeres til private selskap eller personer. Kommunen kan leie private selskap, driftsassistanser ol. til å utføre praktiske oppgaver, men kan ikke gi private rett til dokumentinnsyn og fri tilgang til inspeksjon av installasjoner og anlegg.

Myndighetsutøvelsen må organiseres i kommunale eller interkommunale ordninger. Flere driftsassistanser drives i regi av private rådgiverselskap. Om en slik driftsassistanse skal stå for saksforberedende oppgaver, må det juridiske grunnlaget for den valgte organiseringen, avklares i hvert enkelt tilfelle. Varsling av anleggseier, pålegg og sanksjoner må kommunen uansett stå for.

Det er normalt ikke anledning til å delegere myndighet ut av kommunen. Forurensingsloven § 83 sier at myndighet til å treffe enkeltvedtak kan delegeres til kommunale eller interkommunale selskap når særlige hensyn taler for dette. Forurensingsloven med kommentarer av Øystein Wang SFT 2005 sier at: *«Det bør ikke legges særlige strenge kriterier til grunn for å godta delegering til interkommunale selskap dersom kommunen selv ser dette som en hensiktsmessig ordning. Når interkommunale selskap treffer enkeltvedtak delegert etter denne bestemmelsen, vil forvaltningslovens vanlige saksbehandlingsregler gjelde. Dersom kommunen treffer vedtak etter bestemmelser i loven hvor kommunen er etter lovteksten har myndighet, f.eks. etter § 37 første ledd, er klageinstans enten formannskapet, kommunestyret eller særskilt klagenemnd. Fylkesmannen er klageinstans dersom det er kommunestyret som treffer vedtak i førsteinstans, jf. forvaltningslovens § 28 andre ledd.*

Utfordringene er til dels like i alle kommunene, og ved å samarbeide vil vi få økt kapasitet og kompetanse til å takle utfordringene. En felles forvaltning vil kunne skape et større fagmiljø med tilstrekkelig kompetanse, som kan gi nødvendig kontinuitet i arbeidet. Klima- og forurensingsdirektoratet (Klif) tidligere statens forurensingstilsyn, oppfordrer kommuner til å samarbeide om å løse spørsmål av felles interesse.

7.2 FELLES AVLØPSKONTOR I HALLINGDAL

Samarbeid i Hallingdal om felles avløpskontor synes å være en god måte å løse utfordringene innen for fagfeltet. Med bakgrunn i erfaring fra organisering i Drammensregionen foreslås det å organisere arbeidet i Hallingdal som vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1b. *Administrativt vertskommunesamarbeid*

1. En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning
2. Bestemmelsen i nr. 1 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner
3. Delegasjon av myndighet som nevnt i nr. 1 skjer ved at kommunestyret eller fylkestinget selv gir instruks til egen administrasjonssjef om delegasjon til administrasjonssjefen i vertskommunen
4. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet der delegasjon er skjedd i samsvar med nr. 3
5. En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere
6. For vedtak vertskommunen treffer etter delegasjon fra en samarbeidskommune, har samarbeidskommunen samme omgjøringsmyndighet som etter forvaltningsloven § 35 første ledd

Med bakgrunn i organisering i andre kommuner har Hallingdal gode forutsetninger for samarbeid mellom kommunene. Det er etablert flere felles fagsystemer som gjør samarbeid på tvers av kommunegrensene enklere:

- Felles IKT i Hallingdal
- Sak/arkivsystem 360
- Gisline - kartforvaltningsverktøy
- KomTek - database for slamregistrering, gebyr mm. Totalkonsept for tjenesteproduksjon og forvaltning innen teknisk sektor
- Kommunal tømmeordning - felles forskrift i Hallingdal

Aktuelle arbeidsoppgaver

Selve forvaltningen bør utføres av avløpskontoret, som organiserer og administreres av vertskommunen. Avløpskontoret bør ha ansvaret for hele den løpende forvaltningen av saksfeltet, med vedtaksmyndighet i alle saker uten prinsipiell betydning, jf. kommuneloven § 23.

Hovedoppgaver bør være:

- Gi utslippstillatelser i henhold til forurensingsforskriften kapittel 12 og 13 (opptil 2000pe)
- Gi tillatelse til igangsetting for bygging av separat avløpsanlegg i henhold til plan- og bygningsloven (pbl) §§ 20-1, 21-4, jf. Forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK 10) §§ 5-1, 5-4
- Vedtak om påslipp etter forurensingsforskriften § 15a-4
- Tilsyn med alle avløpsanlegg i henhold til forurensingsforskriften kapittel 12 og 13
- Kartlegging og opprydding av spredt avløp

-
- Overta ansvaret for vassdragsovervåkning
 - Utarbeide felles forvaltningsstrategi i samarbeid med den enkelte kommune
 - Hovedplaner for VA og vannmiljø
 - Lokale forskrifter
 - Felles gebyrregulativ
 - Samarbeid med plan og bygg

7.3 ØKONOMISKE FORHOLD KNYTTET TIL ETABLERING AV ET FELLES AVLØPSKONTOR I HALLINGDAL

7.3.1 GENERELT

Generelt kan de fleste aktiviteter innenfor sektoren finansieres etter selvkostprinsippet (se nærmere omtale under pkt. 7.3.2 og pkt. 7.3.4). Det er likevel viktig å være klar over at økt fokus og arbeidsinnsats innenfor sektoren vil bety *økte kostnader*. Disse kostnadene er det den enkelte forbruker/ anleggseier som må ta dersom det opereres etter selvkostprinsippet. Optimal organisering og arbeidsmetodikk er derfor svært viktig. I tillegg til kostnadseffektiv drift er det også av stor viktighet at en sikrer at arbeidet kan gjennomføres i praksis, ved å sikre tilstrekkelig kompetanse. Som tidligere nevnt er det stor mangel på kompetanse innenfor fagområdet og konkurransen om arbeidskraft er stor. Å samle kompetansen i større fagmiljø regionsvis kan derfor være løsningen i forhold til å klare å rekruttere riktig kompetanse.

Kostnadene med opprettelsen av et felles avløpskontor vil selvfølgelig variere i forhold til:

1. Hvor mange kommuner som deltar i samarbeidet
2. Hvilke oppgaver som skal utføres

For å oppnå ideell organisering med størst mulig fagmiljø og mest mulig effektiv ressursbruk, bør på sikt alle seks Hallingdalskommuner samles til et felles avløpskontor. Et samarbeid om et felles avløpskontor mellom to kommuner vil i liten grad bidra til effektiv ressursbruk.

Erfaringsmessig viser det seg imidlertid at det tar tid å etablere fellesløsninger/ samarbeidsordninger på tvers av kommunegrenser. Et alternativ til å slå sammen samtlige Hallingdalskommuner til et felles avløpskontor kan derfor være å se på et samarbeid mellom færre kommuner, men ikke færre enn tre. En sammenslåing av tre kommuner kan for eksempel være en prøveordning over et gitt antall år som evalueres før det avgjøres om samtlige Hallingdalskommuner skal slås sammen til et kontor eller om en velger en annen modell for organisering.

7.3.2 NÆRMERE OM FINANSIERING - SELVKOST

Avløpskontoret kan i hovedsak bli finansiert etter selvkostprinsippet. Kommunene kan kreve gebyrer for finansiering av sine oppgaver som forvaltningsansvarlig for arbeid med private avløpsanlegg. Som et underliggende prinsipp gjelder også her at forurensere skal betale for tjenester det offentlige yter.

Forurensingsforskriften gir hjemmel for at kommunen gjennom lokalforskrift (gebyrregulativ) kan finansiere arbeidet gjennom saksbehandlings- og kontrollgebyr, jf. forurensingsforskriften kapittel 39. Gebyret forutsettes å dekke de konkrete kostnader knyttet til tiltaket.

Forurensningsforskriften § 11-4 gir kommunen hjemmel til å fastsette gebyr for egen behandling av eksisterende tillatelser, vedtak om påslipp etter § 15A-4, behandling av søknad etter § 12-4, § 13-4 og § 15-4, for saksbehandling etter lokale forskrifter, og for kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at kapittel 11 til 16 eller vedtak i medhold av disse kapitlene blir fulgt. Gebyrene skal settes slik at de samlet ikke overstiger kommunens kostnader ved saksbehandlingen eller kontrollordningen, jf. forurensningsloven § 52a.

Det kan kreves gebyrer for:

- **Saksbehandling** av nye tillatelser, samt arbeid med eksisterende tillatelser der kommunen/ avløpskontoret har gjort vedtak om at det må søkes om ny tillatelse (oppdrydding av avløp). Det kan tas engangsgebyr for slik saksbehandling
- **Tilsyn-/ kontrollgebyr.** Omfatter arbeid med kontroll som skal sikre at forurensningsforskriftens kapittel 11 – 16 eller vedtak i medhold av disse kapitlene blir fulgt. Det kan tas årsgebyr for tilsyn/ kontroll
- **Tømmegebyr.** Felles forskrift i Hallingdal om kommunal tømmeordning. Fakturering blir utført i den enkelte kommune med Komtek slam database som felles fagverktøy. Det kan tas årsgebyrer for denne tjenesten

Det kan være hensiktsmessig å utarbeides felles forskrift/ gebyrregulativ for avløpskontoret/ vertskommunen. Det bør i den forbindelse etableres et selvkostregnskap for gebyrer etter disse tjenestene. Dersom gebyrene skal fastsettes for den enkelte kommune (ikke felles for alle deltakerkommunene), bør det etableres et selvkostregnskap for hver gebyrordning for hver av deltaker kommune. Gebyrene bør i midlertid samordnes slik at de ikke får for store avvik i de ulike kommunene.

Det vil imidlertid være arbeidsoppgaver som ikke kan gebyrfinansieres, og som må dekkes av deltaker kommunene, enten i følge av fordelingsnøkler (innbyggertall/ antall avløpsanlegg i kommunene) eller i følge spesifikk oppdragsbeskrivelse. Eksempler på arbeidsoppgaver som ikke kan gebyrfinansieres:

- Generell rådgivning i forbindelse med arbeid med kommuneplan, reguleringsplaner og byggesaker
- Resipientundersøkelser, vassdragsovervåking ol.
- Tiltak mot akutt forurensing etter forurensningsloven § 46
- Utlegg for å forhindre forurensing etter forurensningsloven § 74

7.3.3 RESSURSBEHOV OG KOSTNADER VED ETABLERING AV ET FELLES

AVLØPSKONTOR I HALLINGDAL

Det må påregnes en del kostnader i forbindelse med etableringen av et avløpskontor. Det er ikke gjort detaljerte beregninger av hva det vil koste, men grove stipuleringer viser at de vil ligge på mellom 50 000 – 70 000 kr pr kommune. I hovedtrekk er dette lønnskostnader knyttet til deltakelse i prosjekt- og planleggingsmøter, men det kan også bli aktuelt å leie inn ekstern kompetanse til kvalitetskontroll samt juridisk bistand.

7.3.4 ARBEIDSOPPGAVER, RESSURSBEHOV OG KOSTNADER VED DRIFT AV ET FELLES AVLØPSKONTOR I HALLINGDAL

Tabellene under viser en grov oversikt over aktuelle oppgaver samt stipulert ressursbehov og kostnader ved drift av et felles avløpskontor i Hallingdal. Det er forutsatt at arbeidsoppgavene de 3 første årene i stor grad vil dreie seg om kartlegging, etablering av felles rutiner og reglement samt løpende behandling av søknader.

Både ressursbehov og kostnader er stipulert. Det er svært viktig å poengtere at dette er en stipulering og at det må utføres grundigere analyser for å få et best mulig beslutningsgrunnlag. I dette arbeidet må samtlige Hallingdalskommuner involveres.

Fra år 0 - 3

OPPGAVE	Antall årsverk/år	Prosentvis gebyrfinansiering	Kostnader
Etablering av felles rutiner/reglement	0,5	0	288 000
Kartlegging av avløpsanlegg	1,5	0	864 000
Tilsyn - Oppfølging og lovlighetskontroll	0,5	100	288 000
Behandling av søknader	1,2	100	691 200
Vassdragsovervåkning	0,1	100	57 600
Administrasjon og andre oppgaver	0,2	0	115 200
Kjøp av tjenester		50	100 000
Andre utgifter		50	200 000
SUM	4		2 604 000

Tabellen viser et stipulert ressursbehov på 4 årsverk. Kommunene må bidra med ca. 217 000,- til utgifter som ikke kan gebyrfinansieres.

Fra år 4 - 6

OPPGAVE	Antall årsverk/år	Prosentvis gebyrfinansiering	Kostnader
Vedlikehold av felles rutiner/reglement	0,1	0	57 600
Kartlegging av avløpsanlegg	0,5	0	288 000
Tilsyn - Oppfølging og lovlighetskontroll	2	100	1 152 000
Behandling av søknader	1	100	576 000
Vassdragsovervåkning	0,2	100	115 200
Administrasjon og andre oppgaver	0,2	0	115 200
Kjøp av tjenester		50	100 000
Andre utgifter		50	200 000
SUM	4		2 604 000

Tabellen viser at kommunene må bidra med ca. 82 600,- til utgifter som ikke kan gebyrfinansieres etter drift på 3 år.

7.4 VIDERE ARBEID

Gol og Hemsedal har jobbet sammen for å se på mulig samarbeid for å sikre kompetanse, fagmiljø og resurser til å ivareta ansvar for kommunens oppgaver innenfor privat VA. Forslag til samarbeid i Hallingdal om felles avløpskontor bør behandles i Rådmannsutvalget/ Regionrådet i Hallingdal. Arbeidet med forprosjektet har kun vært til politisk behandling i Gol og Hemsedal.

Dersom det er aktuelt å organisere samarbeidet etter vertskommuneprinsippet, må denne samarbeidsformen videre utredes.

Må utredes videre:

- Vertskommuneavtale (med hjelp fra KS/ kommune advokat)
- Utredning av organisering – felles politisk nemnd ol.
- Vurdering av ressursbruk og personellbehov
- Finansiering av avløpskontoret
- Felles gebyrregulativ - selvkostregnskap
- Felles lokalforskrift/ retningslinjer, rutiner for arbeidet
- Beskrivelse av Gis- og Komtek database for forvaltning av mindre avløpsanlegg
- Beskrivelse av arbeidsoppgaver og organisering

Ekstern bistand til å utrede:

- Vertskommuneavtale (f.eks. KS)
- Organisere og systematisere innhenting av anleggsdata fra kommunene samt finne frem til nødvendig dataverktøy (f.eks. Norsk Rørsenter)
- Utkast til forskrifter og vertskommuneavtale bør behandles i Regionrådet

Avløpskontoret/ Samarbeidskommunene bør lage:

- Felles bestemmelser for private avløpsanlegg
- Likelydende lokale forskrifter eller retningslinjer for saksbehandling
- Likelydende gebyrforskrifter
- Revidere felles lokal tømmefforskrift
- Forvaltningssoner, med strategiske analyser av hvor enkelt utslipp bør tillates i fremtiden (hovedplan for vann, avløp og vannmiljø)
- Plan for gjennomgang av eksisterende anlegg og forvaltning av mindre avløpsanlegg
- Plan for å utøve all myndighet som er lagt til kommunen jf., forurensingsforskriften kapittel 12 og 13. Inkludert behandling av søknader etter forurensingslov og plan- og bygningsloven, enkeltvedtak og oppfølging av vilkår.
- Utøve tilsyn med eksisterende anlegg innenfor kommunens myndighetsområde avløpsanlegg opptil 2000 pe

Før man går i gang med det videre arbeidet bør Rådmannsutvalget/ Regionrådet i Hallingdal behandle prosjektrapporten og gi signal på om det er aktuelt for kommunene og samarbeid om felles avløpskontor.

8 REFERANSER

Forurensingsloven med kommentarer – Øystein Wang 1. utgave, 1. opplag 2005

Utslipp av sanitært og kommunalt avløpsvann – Veiledning til kommunene (TA-2236/2007).

Norsk Vann Rapport B15/2011 – Vannforskriftens økonomiske konsekvenser for kommunesektoren og avløpsanleggene.

Norsk Vann Rapport 184/2011 – Tilsyn med utslipp fra avløpsanlegg innen kommunens myndighetsområde.

Norsk Vann Rapport B17/2013 Investeringsbehov i vann- og avløpssektoren

Bioforsk rapport vol. 4, nr. 148 2009 – Drift og vedlikehold av mindre avløpsrenseanlegg (<50 pe).

Norsk Vann bulletin nr. 4 2012 – Forvaltning av mindre avløpsanlegg (erfaring fra andre kommuner).

Norsk Vann Informasjon, Resultater 2010 og 2011 – Tilstandsvurdering av kommunale vann- og avløpstjenester.

Skjema: Tilsyn med avløpsanlegg etter forurensingsforskriften kapittel 12 og 13 (skjema utarbeidet av Sweco Norge AS og Driftsassistansen i Østfold).

www.avlop.no

www.klif.no

www.ngu.no

www.bedreva.no

www.vannportalen.no

www.lovdata.no