

Kommunal- og distriktsdepartementet

Hamar, 29.09.2023

Deres ref.: 23/2187

Vår ref.: 509.207/TLJ/2023/53

Høringsuttalelse – NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet

Norsk Vann viser til departementets høringsbrev av 24.04.2023 om generalistkommuneutvalgets anbefalinger.

Norsk Vann er den nasjonale interesseorganisasjonen for vannbransjen. Organisasjonen skal bidra til rent vann og en bærekraftig utvikling av bransjen gjennom å sikre gode rammebetingelser, kompetanseutvikling og samhandling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide vann- og avløpsseksjoner, kommunenes driftsassistanser og noen samvirkevannverk. Norsk Vann representerer 324 kommuner med ca. 98 % av landets innbyggere.

Samfunnet er avhengig av gode vann- og avløpstjenester. I Norge drikker vi vann fra springen, tar oss en dusj og spylers ned i toalettet uten å bekymre oss for om det er rent, om det er nok eller om det kan forurense. Vann- og avløpstjenestene produseres i hovedsak av kommuner og kommunalt eide selskaper. Helt avgjørende for dette godet er vann- og avløpsinfrastrukturen, som er bygget opp gjennom de siste 160 årene. Det meste av de tekniske anleggene er godt skjult for folk flest. Dette er kompliserte anlegg som blant annet består av vannbehandlingsanlegg, avløpsrensingsanlegg, slambehandlingsanlegg, pumpestasjoner, høydebassenger og ledninger for vann, avløp og overvann, med kontroll- og styringssystemer som stadig blir mer avanserte.

Den omfattende vann- og avløpsinfrastrukturen må bygges ut, vedlikeholdes og fornyes i takt med behovene. Investeringsbehovet i kommunalt eide vann- og avløpsanlegg fortsetter å øke. Norsk Vann rapport 259/2021 «Kommunalt investeringsbehov for vann og avløp 2021-2040» viser at norske kommuner de neste 20 årene må investere over 330 milliarder kroner i vann- og avløpsinfrastrukturen, for å holde tritt med nye myndighetskrav, befolkningsutvikling, behovet for klimatilpasning og for å ta igjen etterslep i vedlikehold. Da har vi ikke regnet inn eventuelle nye krav om fjerning av nitrogen, strengere krav til avløpsrensing (jf. nytt forslag til avløpsdirektiv) eller til fjerning av miljøgifter og legemidler fra avløpsvannet. I tråd med selvkostprinsippet innebærer et slikt investeringsnivå en mangedobling av vann- og avløpsgebyrene som innbyggerne i landets kommuner må betale.

Norsk Vann har følgende innspill og kommentarer:

Norsk Vann BA

Vangsvegen 143, NO-2321 Hamar Telefon: +47 62 55 30 30 E-post: post@norskvann.no
Internett: www.norskvann.no Organisasjonsnummer: NO 986 273 026 MVA Bankgirokonto: 7162 05 19876

Organisering av vann- og avløpstjenestene

Alle kommuner og kommunale selskap som bidrar i produksjonen av kommunale vann- og avløpstjenester skal beregne gebyrene for tjenestene til selvkost. Vann- og avløpstjenestene følger ikke alltid kommunegrensene og behovene må i mange tilfeller løses regionalt.

Vann- og avløpstjenestene utføres i hovedsak av kommuner og kommunalt eide selskaper. Vass- og avløpsanleggslova fra 2012 sikrer at kommunalt eide vann- og avløpsanlegg ikke selges til private. Finansiering av tjenestene skjer gjennom gebyrer fra abonnentene til selvkost.

Norsk Vann mener at vann- og avløpstjenestene også i fremtiden skal være en kommunal oppgave, som kan løses organisatorisk i en kommunal enhet, kommunalt foretak, kommunalt aksjeselskap, interkommunale selskap, kommunalt oppgavefelleskap eller vertskommunesamarbeid.

Norsk Vann støtter dermed utvalget på at generalistkommuneprinsippet videreføres.

Større kommuner

Vann- og avløpstjenestene i Norge leveres i all hovedsak av kommunene, eller kommunalt eide selskap, og ca. 60 % av kommunene har mindre enn 5.000 innbyggere. Dette betyr at små organisasjoner skal ivareta store oppgaver. En rekke offentlige utredninger og ulike forskningsrapporter peker på utfordringene dette skaper. Telemarksforsking (2019) har pekt på at mange kommuner er for små til å etablere robuste fagmiljø, og sier samtidig at det er utfordrende med å ha personell til vedlikehold og utvikling av teknisk infrastruktur.

Norsk Vann mener det er dokumentert at de minste kommunene har de største utfordringene. Mattilsynet (2019) viser at de minste kommunene har et større prosentbehov for fornyelse enn de større, mest avbrudd i drikkevannsforsyningen (både planlagt og ikke planlagt), og andel med vedtatte investeringsplaner er minst hos de små kommunene. De minste kommunene har høyest gebyr (dette skyldes bl.a. geografiske og demografiske forhold). I KS sin undersøkelse fra 2013 hadde de minste kommunene i snitt 2,1 årsverk i VAR-sektoren. Tall fra Norsk Vann (2020) viser at ca. 45 % av kommunene har to eller færre ingeniørårsverk i sin organisasjon.

Vannforsyning handler først og fremst om tilgjengelige vannkilder, avstander og topografi og hvem som naturlig bør samarbeide regionalt om disse. Avløpshåndtering handler først og fremst om tilgjengelige resipienter, avstander og topografi for rensert vann og hvem som naturlig bør samarbeide regionalt om disse. Og disse naturgitte ressursene er mange steder veldig skjevt fordelt i dag. Det kan eksempelvis være små kommuner som har store, utømmelige vannkilder og det kan være store kommuner som har knapphet på vannkilder. Det er også stor gevinst å samarbeide regionalt om både kapasitet og kompetanse – spesielt mellom mindre kommuner.

Norsk Vann ser i mange sammenhenger fordelene av store enheter for å kunne løse vann- og avløpstjenestene til befolkningen og næringsliv. Større fagmiljøer, mer effektiv ressursstyring og lavere kostnader for abonnentene kan være viktige faktorer som kan støtte større kommuner. Samtidig er det viktig å peke på at også små kommuner leverer gode tjenester på vann- og avløpsområdet, og tilfredsstiller myndighetenes krav.

Interkommunalt samarbeid

Norsk Vann oppfordrer til mer samarbeid mellom kommunene for å løse viktige oppgaver for vann- og avløpstjenestene, innenfor rammene staten bestemmer, slik som bl.a. felles prosessanlegg, felles driftsenhet, felles administrative oppgaver og andre aktuelle oppgaver.

I dag er det få interkommunale samarbeid for vann- og avløpstjenesten, sammenlignet med andre kommunale sektorer.

Vann, avløp og renovasjon (VAR) har historisk ofte vært sett i en organisatorisk sammenheng, jf. også denne utredningen med eksempel i tabell 4.6. Men i de siste årene har renovasjon fått andre rammebetingelser enn vann og avløp. Bransjeorganisasjonen Avfall Norge sier at statlige endringer i rammebetingelsene har drevet bransjen framover. Endrede reguleringer, større miljøambisjoner, verdiskapingspotensialet og EU har vært drivkraften bak. Det har også vært hindringer i veien for endringene, men de er løst underveis. I 2004 ble forurensingsloven endret slik at avfallet ble delt inn i husholdnings- og næringsavfall. Etter denne lovendringen skjedde det en stor utvikling også organisatorisk i bransjen. I 2008 vedtok EU sitt rammedirektiv for avfall. I dag er om lag 98 % av kommunenes håndtering av husholdningsavfall organisert i interkommunale selskaper.

Norsk Vann har flere medlemmer som er organisert etter IKS-loven, men langt færre en avfallsbransjen. Dette er Asker og Bærum vannverk IKS, Driftsassistansen i Viken IKS, GIVAS IKS, Glitrevannverket IKS, Hias IKS, IVAR IKS, MIRA IKS, MOVAR IKS, Nordre Follo renseanlegg IKS, NRA IKS, NRV IKS, Søndre Follo renseanlegg IKS, Tønsberg renseanlegg IKS og Vestfold Vann IKS. De fleste av disse selskapene er såkalte grossistselskaper, det vil si at de har vannbehandlingsanlegg og/eller avløpsrenseanlegg på vegne av eierkommunene og selger disse tjenestene til den enkelte kommune. Kommunene har ansvar som myndighet, forvalter, kontakt med abonnentene og som eier av ledningsnett (stort sett unntatt hovedledningene). Unntaket her er GIVAS IKS som er total leverandør av tjenester på vegne av eierkommunene.

Mange steder, avhengig av vannområdene, topografi og geografi, er organiseringen av vann- og avløpstjenestene, inkl. infrastruktur, av en slik karakter at det ikke naturlig bør eller kan følge kommunegrensene. Kommunegrenser følger ikke vannveiene og er nødvendigvis heller ikke naturlige avgrensinger i forhold til utbygging av nye anlegg. Drift av vann- og avløpstjenestene og betydelige investeringer og oppgraderinger bør sees på mer overordnet enn for hver enkelt kommune.

Kommunesammenslåinger er krevende og det er ikke sikkert vi vil se flere store sammenslåtte kommuner de nærmeste 10-15 årene. Interkommunale samarbeid er derfor i mange områder helt nødvendig for å møte nye myndighetskrav, og sikre tilgang til kompetanse både innenfor drift og utbygging. Ulike rapporter viser også at det er de mellomstore og store kommunene som samarbeider mest, og at de som kanskje har mest behov for samarbeid på tvers av kommunegrensene ikke har disse samarbeidene i dag.

Norsk Vann støtter utvalget i at det bør føres en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid.

Helhetlig vanntjenestelov

Som utredningen viser til i kapittel 5.3.5 har ikke kommunene en lovpålagt plikt til å sørge for vannforsyning til innbyggerne. Det samme gjelder avløpshåndtering. Som nevnt er eierskapet regulert i vass- og avløpsanleggslova fra 2012.

Norsk Vann mener det er behov for en helhetlig vanntjenestelov for bedre å regulere rettigheter og plikter i forholdet mellom kommunene og deres abonnenter på vann- og avløpsområdet. En sektorlov vil gi mer effektiv statlig forvaltning på området, redusere antall tvistesaker i domstolene og gjøre det lettere for kommuner og deres abonnenter å forstå og anvende reglene.

Store deler av regelverket som berører vanntjenestene er regulert på tvers av departementenes ansvarsområder. Det mest sentrale regelverket omfatter gebyr, selvkost, eierskap, å sikre vann og avløp i byggesaker, å overta opparbeidede hovedledninger og krav til sikkerhet både knyttet til cyber og kritisk infrastruktur. Det er naturlig at man i et slikt arbeid også avklarer objektivt ansvar ved skader knyttet til overvann og finansiering knyttet til tiltak for å håndtere overvann.

Vi mener at regjeringen snarest må sette i gang arbeidet med en vanntjenestelov, i tråd med samfunnets behov og Stortingets føringer. Et lovarbeid bør ta utgangspunkt i vass- og

avløpsanleggslova, og utvide denne med bestemmelser som i dag vedtas av hver enkelt kommune som abonnementsvilkår.

Norsk Vann mener at en helhetlig vanntjenestelov vil være viktig for å opprettholde generalistkommuneprinsippet, men at det vil forenkle hverdagen til alle kommunene innenfor vann- og avløpssektoren.

Med hilsen
Norsk Vann BA

Ragnhild Aalstad
Direktør

Thomas Langeland Jørgensen
Stabsleder