

Kommunala VA-planer – en kunskapsöversikt

Mats Johansson



Svenskt Vatten Utveckling

Svenskt Vatten Utveckling (SVU) är kommunernas eget FoU-program om kommunal VA-teknik. Programmet finansieras i sin helhet av kommunerna. Programmet lägger tonvikten på tillämpad forskning och utveckling inom det kommunala VA-området. Projekt bedrivs inom hela det VA-tekniska fältet under huvudrubrikerna:

Dricksvatten
Ledningsnät
Avloppsvatten
Management

SVU styrs av en kommitté, som utses av styrelsen för Svenskt Vatten AB. För närvarande har kommittén följande sammansättning:

Agneta Granberg, ordförande	Göteborgs Stad
Daniel Hellström, sekreterare	Svenskt Vatten
Stefan Johansson	Skellefteå kommun
Charlotte Lindstedt	Göteborg Vatten
Lena Ludvigsson-Olafsen	Smedjebackens kommun
Kenneth M. Persson	Sydvatten AB
Lars-Gunnar Reinius	Stockholm Vatten AB
Mats Rostö	Gästrik Vatten AB
Bo Rutberg	Sveriges Kommuner och Landsting
Lena Söderberg	Svenskt Vatten
Ulf Thysell	NSVA
Fred Ivar Aasand, adjungerad	Norsk Vann

Författaren är ensam ansvarig för rapportens innehåll, varför detta ej kan återopas såsom representerande Svenskt Vattens ståndpunkt.

Svenskt Vatten Utveckling
Svenskt Vatten AB
Box 47 607
117 94 Stockholm
Tfn 08-506 002 00
Fax 08-506 002 10
svensktvatten@svensktvatten.se
www.svensktvatten.se
Svenskt Vatten AB är servicebolag till föreningen Svenskt Vatten.

Rapportens titel:	Kommunala VA-planer – en kunskapsöversikt
Title of the report:	Municipal plans for water and wastewater – a review
Rapportnummer:	2012-03
Författare:	Mats Johansson, Ecoloop AB
Projektnummer:	27-121
Projektets namn:	Kommunala VA-planer – en kunskapsöversikt
Projektets finansiering:	Svenskt Vatten Utveckling
Rapportens omfattning	
Sidantal:	46
Format:	A4
Sökord:	Kommunal VA-plan, VA-strategi, VA-policy, vattenplanering, styrdokument, förvaltningsövergripande
Keywords:	Municipal planning, water and wastewater plan
Sammandrag:	En kommunal VA-plan/VA-planering möjliggör att VA-frågorna förs in i den kommunala översiktsplaneringen. Utifrån exempel och intervjuer ges förslag på vad som bör ingå i en kommunal VA-plan/VA-planering.
Abstract:	Plans for water and wastewater enables these issues to be integrated into the municipal planning. Based on examples and interviews suggestions are provided regarding content and scope for such plans.
Målgrupper:	Tjänstemän och förtroendevalda i kommuner, nationella och regionala myndigheter, branschaktörer och intresseorganisationer
Omslagsbild:	Kartbild över Norrköpings kommun. Bygg- och miljökontoret, Norrköpings kommun.
Rapport:	Finns att hämta hem som PDF-fil från Svenskt Vattens hemsida www.svensktvatten.se
Utgivningsår:	2012
Utgivare:	Svenskt Vatten AB © Svenskt Vatten AB

Förord

Detta projekt initierades som ett samarbetsprojekt mellan Svenskt Vatten, Naturvårdsverket och Sveriges Kommuner och Landsting vilka alla såg behov av att etablera ett utvecklingsarbete kring kommunernas VA-planering och hur man i framtiden på bästa sätt ska hantera VA-frågor i den fysiska planeringen.

Projektet kan ses som en direkt fortsättning på det Svenskt Vatten Utveckling-projekt benämnt *Handbok för VA i omvandlingsområden* som startades 2006 och vars resultat finns publicerat i SVU-rapport 2008-11. I rapporten lyfts en rad aspekter om övergripande VA-planering inom kommunerna upp som strategiska för att lyckas lösa VA-frågan i omvandlingsområden. Vidare föreslås att någon form av kommunal VA-plan eller övergripande VA-strategi är lämplig att ta fram för kommunerna. Det finns ett växande behov av och intresse för denna typ av frågor bland kommuner i landet och frågorna om hur kommunerna ska lösa VA-problem inom och utanför verksamhetsområdet kopplar dessutom till en rad frågor vilka diskuteras på nationell nivå i samband med Vattendirektivet, Baltic Sea Action Plan och arbetet utifrån Miljöbalken och Vattentjänstlagen.

Parallellt med detta projekt har det pågått och pågår mycket arbete på området vilket är en positiv utveckling. Denna rapport har något av en sammanfattande karaktär med delvis mer övergripande frågeställningar och syften än andra pågående projekt. Vi har samverkat med och dragit nytta av flera delvis parallella projekt med angränsande frågeställningar. Resultatet från dessa finns huvudsakligen redovisade i följande rapporter:

- *Planera vatten och avlopp – Vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till* (Rapport 2008:44) är en rapport publicerad av Länsstyrelsen i Skåne län med stort fokus på juridiska aspekter.
- *Kommunal VA-planering – Manual med tips och checklistor* (Rapport 2009:07) är en rapport publicerad av Länsstyrelsen i Stockholms län och ger förslag på hur man på ett strukturerat sätt kan utveckla en kommunal VA-plan.
- *Vattenförsörjningsplan – identifiering av vattenresurser viktiga för dricksvattenförsörjning* (Rapport 2009:24) publicerad av SGU har fokus på hur man kan planera för en god regional och kommunal vattenförsörjning.

Utöver material från ovan nämnda projekt härstammar resultaten i denna rapport huvudsakligen från alla de personer på kommuner, länsstyrelser, nationella myndigheter och organisationer som bidragit med sin expertis, sina erfarenheter och sin tid i olika delar av projektet.

Vi vill rikta ett stort tack till alla er som bidragit till innehåll och slutsatser i denna rapport.

Stockholm januari 2012

Mats Johansson

Projektet har genomförts av Mats Johansson Ecoloop AB (tidigare VERNA Ekologi AB som fungerat som projektledare). Bidrag i processen och synpunkter på rapportens innehåll och utformning har kommit från framförallt Krister Törneke, Tyréns, Erik Kärrman CIT Urban Water Management AB och Anna Norström samt Åsa Erlandsson, Ecoloop AB.

Ett stort antal kommuner, Länsstyrelser, nationella myndigheter och organisationer har antingen intervjuats eller deltagit i dialogmöte och studieresa som ingick i projektet. Dessa listas i Bilaga 1.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
Summary	7
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte och mål	12
1.3 Metod och genomförande	13
2 Litteratur och goda exempel kopplat till VA-planering	14
2.1 Rapporter om kommunal VA-planering i Sverige	14
2.2 Lagstiftning och mål som berör kommunal VA-planering	15
2.3 Exempel på kommunala VA-planer och strategidokument	17
3 Erfarenheter från våra Nordiska grannländer.....	22
3.1 Kommunala VA-planer i Norge	22
3.2 Kommunala VA-planer i Finland	23
3.3 Kommunala VA-planer i Danmark	24
4 Sammanställning av intervjuer	26
4.1 Vad menas med en kommunal VA-plan?	26
4.2 Ansvar och roller i VA-planeringen?	27
4.3 Behövs tydligare statlig styrning av kommunernas VA-planering?.....	29
4.4 Jämförelse med avfallsplaner	30
5 Dialogmöte – nationella och kommunala aktörer.....	31
5.1 Dialogmöte med svenska aktörer	31
5.2 Erfarenheter från möte med finska aktörer	35
6 Diskussion	37
6.1 VA-planering vs VA-plan	37
6.2 Vad är respektive inte är en kommunal VA-plan?	38
6.3 Lagkrav på kommunala VA-planer?.....	39
7 Slutsatser och förslag på fortsatt utvecklingsarbete	41
7.1 Slutsatser	41
7.2 Fortsatt utvecklingsarbete	41
8 Referenser.....	43
Bilagor.....	44

Sammanfattning

VA-planeringen är en grundläggande del av den kommunala fysiska planeringen men ofta hanteras VA-frågorna i liten omfattning eller vid sidan av andra frågor och områden. Ett arbete med att ta fram en kommunal VA-plan eller motsvarande styrdokument möjliggör att på ett strukturerat sätt föra in VA-planeringen i den kommunala översiktsplaneringen. Detta kommer på sikt både leda till en mer effektiv kommunal planering i stort och ett bättre utnyttjande av de resurser som satsas på VA-åtgärder inom och utanför kommunalt verksamhetsområde.

Intresset för kommunal VA-planering och kommunala VA-planer har ökat snabbt de senaste åren. Arbetet pågår på såväl nationell, regional som kommunal nivå. Det finns emellertid i nuläget ingen samlande aktör eller plattform för detta utvecklingsarbete. De planer och styrdokument om VA som kommunerna tagit fram har väldigt många olika benämningar och varierar vad gäller avgränsningar och fokus. I denna rapport diskuteras vad en kommunal VA-plan är och inte är och vad den kommunala VA-planeringen bör innehålla. Detta har diskuterats fram i dialog med nationella aktörer och kan fungera som utgångspunkt för diskussioner om hur begreppet Kommunal VA-plan ska definieras.

Det finns idag inget direkt lagkrav på att ta fram kommunala VA-planer men i Miljöbalken, Vattentjänstlagen och Plan- och Bygglagen finns indirekta krav som innebär att kommunen behöver ha någon form av fungerande VA-planering. Dessutom finns en tydlig åtgärd i Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram som säger att kommunerna ska utveckla VA-planer. En central fråga i detta projekt har varit frågan om det behövs lagkrav på att ta fram kommunala VA-planer eller motsvarande. Detta har från olika håll förts fram som en lösning på den låga prioritet som VA-frågan haft i många kommuner. Slutsatsen från detta projekt är att ett lagkrav på kommunala VA-planer motsvarande det som finns i t.ex. Danmark och Finland inte är att föredra. Troligen skulle istället en satsning på att sprida erfarenheter och goda exempel tillsammans med etablerandet av någon form av morötter för de kommuner vilka tar fram styrdokument för VA-planering vara mycket mer effektiv och tas emot på ett bättre sätt i kommunerna. Vill man från nationell nivå styra kommunernas VA-planering med hjälp av lagstiftning är slutsatsen att det är lämpligare att t.ex. föreslå förändringar i PBL vad gäller hur VA-frågorna ska integreras i de kommunala översiktsplanerna.

Ett resultat från projektet är ökade kontaktytor och nätverk mellan aktörer och personer som arbetar med VA-planering och närliggande frågor. Detta har förhoppningsvis bidragit till att initiera ett parallellt utvecklingsarbete på många nivåer och hos många aktörer i landet. Det finns behov av fortsatt utvecklingsarbete i frågan om kommunal VA-planering och rapporten pekar på ett behov av samordning mellan nationella aktörer och myndigheter, att det behövs en plattform eller nod för utvecklingsarbete och erfarenhetsutbyte samt att ett fortsatt kunskapsutbyte med våra grannländer i denna fråga skulle vara värdefullt.

Summary

Planning for water and sanitation is a fundamental part of the municipal planning, however, these issues are often treated parallel to other issues. Developing a municipal water and wastewater plan or equivalent document allow a structure for putting water and wastewater management into municipal planning.

The interest for municipal water and wastewater plans has grown in recent years, and work is underway at the national, regional and municipal level. However, many of the existing municipal plans and policy documents differ in range and focus. Based on dialogue with national stakeholders and existing examples, this report discusses what a municipal water and wastewater plan should include.

In Sweden, there is currently no direct legal requirement for municipal water and wastewater plans. However, indirect requirements exists in the Environmental Code, the Water Services Act and the Planning and Building Act. They all states that municipals need to have effective planning for water and wastewater. A central question for this project has been if there is a need for a legal requirement for municipal water and wastewater plans. The conclusion is that this is not preferable, and that it would probably be more effective to share experiences and best practices in combination with some kind of incentives for the municipalities. If legislation is considered, then one possible way would be to suggest changes in the Planning and Building Act.

One result from the project are increased contacts and networks between actors and officials working with water and wastewater planning and related issues. Hopefully, this project has inspired and initiated parallel developments on many levels including different actors in Sweden. There is need for continued development on this issue and the report highlights three areas for future activities: 1. coordination between actors and authorities on national level; 2. the need for a platform for development and sharing experience between municipalities; and 3. further exchange of knowledge with our neighboring countries.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under de senaste åren har frågan om kommunala VA-planer och kommunal VA-planering blivit alltmer aktuell. Detta beror på en rad olika faktorer men ny lagstiftning i form av Miljöbalken, Vattentjänstlagen och EG:s ramdirektiv för vatten riktar nya typer av krav på kommunerna. Vi ser dessutom en samhällsutveckling där allt fler kommuninvånare bosätter sig i ny eller befintlig bebyggelse på landsbygden, d.v.s. utanför kommunalt verksamhetsområde. Det innebär risk för ökat vattenuttag, ökad belastning på befintliga VA-anläggningar och ökade utsläpp till yt- och grundvatten.

Kopplingarna mellan VA-försörjningen och arbetet för hållbar utveckling är många. För att inte bara kortsiktigt uppfylla myndigheternas lagkrav och istället styra mot en hållbar VA-försörjning krävs såväl genomarbetade strategier som tydliga mål. De nationella miljökvalitetsmålen kopplar på många sätt till VA-frågor. Av de miljömål som finns på nationell, regional och kommunal nivå är bland annat följande särskilt viktiga:

- Ingen övergödning
- Grundvatten av god kvalitet,
- Levande sjöar och vattendrag
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Giftfri miljö
- God bebyggd miljö



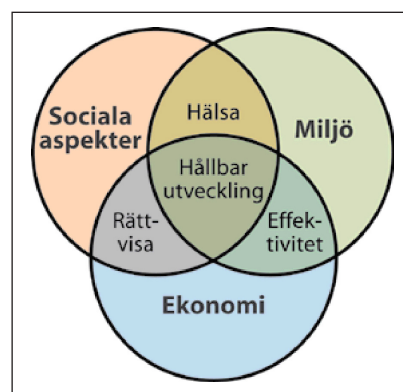
Figur 1-1

Hållbar utveckling är en viktig utgångspunkt för kommunernas VA-planering. Bild: Oscar Alarik

1.1.1 Utgångspunkter för kommunal VA-planering

Kommunen har möjlighet men är inte skyldig att ta fram en plan eller ett visst styrdokument för den kommunala VA-planeringen. Kommunen har alltså inte rätt att ta fram en juridiskt bindande plan för VA-frågor eftersom det inte finns stöd för detta i lagstiftningen. Däremot är man skyldig att ha en fungerande planering för VA-försörjningen i hela kommunen. Detta som en konsekvens av att kommunen ska kunna uppfylla vad som krävs i Vattentjänstlagen, Plan- och bygglagen respektive Miljöbalken.¹ För att hantera VA-frågorna i planeringen har kommunerna tagit fram en rad olika planer. Det finns idag många typer av kommunala styrdokument med olika benämningar och innebörd, se exempel Tabell 1-1. Vissa av dessa är synonyma med heltäckande kommunala VA-planer, andra är delar eller delmängder av en kommunal VA-plan. Detta har lett till en begreppsförvirring i diskussionen om vad som menas med en kommunal VA-plan.

Förutom lagkrav finns det andra faktorer som styr VA-planeringen i en kommun (Figur 1-3). Arbetet med den nya Vattenförvaltningen och Vattendirektivet kommer ur många olika aspekter innebära nya och ökade krav på VA-försörjningen i kommunerna. Bland annat ställs krav på att ett avrinningsområdesperspektiv appliceras på all VA-planering. Detta innebär att



Figur 1-2

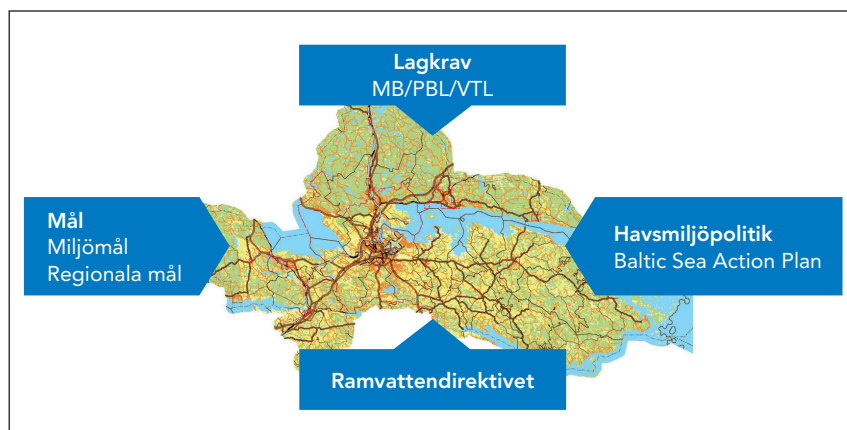
Hållbar utveckling utgår från tre grundpelare Miljö, Ekonomi och Sociala aspekter. (ur SVU-rapport 2008-11, Handbok för VA i omvandlingsområden)

¹ Länsstyrelsen i Skåne, 2008. Planera vatten och avlopp – Vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till. Rapport 2008:44.

Tabell 1-1 Kärt barn har många namn – det finns många olika benämningar på styrdokument med direkt eller indirekt koppling till VA-planering.

VA-plan	Dagvattenplan
Avloppsplan	Vattenplan
Vattenförsörjningsplan	Generalplan för VA
VA-utbyggnadsplan	VA-översikt
VA-strategi	Åtgärdsplan för VA
VA-policy	Arbetsgång för Vattenskyddsföreskrifter
Drift- och underhållsplan	Riktlinjer för anslutning till allmänna VA-anläggningar

kommunerna i allt högre grad måste arbeta utifrån en helhetssyn på VA-försörjningens utveckling och status. Dessutom är kommunerna ansvariga för att åtgärder genomförs så att kommunala och i vissa fall även regionala miljömål med koppling till VA uppnås, t ex Ingen övergödning och Grundvatten av god kvalitet. Inom kommunalt verksamhetsområde för VA har VA-förvaltningar och bolag god kontroll på och ett tydligt definierat ansvar för att åtgärder genomförs. De största bristerna och miljöproblemen kopplade till VA finns idag utanför de allmänna VA-anläggningarna och där är roll- och ansvarsfördelningen i kommunerna ofta oklar och åtgärder har låg prioritet. I många kommuner saknas en övergripande planering av VA som täcker både allmänna och enskilda VA-anläggningar.



Figur 1-3 Faktorer som styr VA-planeringen i kommunerna.

Till detta kommer flera processer och regelverk som kopplar till Sveriges havsmiljöpolitik och internationella arbete. Under 2009 har Sverige lyft fram och formulerat sitt uppdrag inom Baltic Sea Action Plan.² Det finns också ett Marint direktiv inom den Europeiska unionen. Det s.k. *Marina direktivet* införlivades i svensk lagstiftning hösten 2010 i och med Havsmiljöförordningen.³ Målet med direktivet är att EU:s marina ekosystem ska ha en god miljöstatus. Till år 2020 ska alla medlemsländer ha uppnått detta i

² Naturvårdsverket, 2008. Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan. Förslag till nationell Åtgärdsplan. www.naturvardsverket.se

³ Havsmiljöförordningen 2010:1341, Miljödepartementet.

sina havsområden. Rent praktiskt innebär det att medlemsländerna ska definiera och bedöma miljöstatusen i sina marina vatten, utveckla program för övervakning och åtgärder samt genomföra åtgärderna. Dessutom är Sverige ett av de länder som deltar i den s.k. *Ospar-konventionen* (Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten) vilken syftar till att förhindra och helst stoppa förorening av havet.⁴ Ansvarig myndighet för detta i Sverige är Havs- och vattenmyndigheten, HaV.⁵

*Översvämningsdirektivet*⁶ föreskriver genom Översvämningsförordningen att de tre steg som anges i EU:s översvämningsdirektiv som reglerar hanteringen av översvämningsrisker ska följas. Steg 1 är en landsomfattande preliminär bedömning av översvämningsrisken. Steg 2 innebär att för de områden där betydande översvämningsrisk föreligger ska kartor utarbetas. Steg 3 innebär att riskhanteringsplaner för översvämningsrisker tas fram. Ansvarig myndighet för detta är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.⁷

1.1.2 Bristande VA-planering i många kommuner

Alla kommuner bedriver idag någon form av VA-planering kopplat till det löpande arbetet som VA-huvudman, planeringsansvarig och miljömyndighet. Samtidigt finns det ingen konkret styrning i lagstiftningen utan den ger snarare ramar för VA-planeringen. I avsaknad av reglering och nationell vägledning utvecklas ofta metodik och arbetssätt som får snabb spridning och brett genomslag. Denna typ av generell tillämpning av effektiva metoder och angreppssätt för VA-planering har dock dröjt i Sverige. Istället har vi sett en utveckling där man på kommunal nivå i hög grad fått uppfinna hjulet och finna sina egna lösningar på VA-problemen. Detta är i hög grad fallet för frågor som kräver ett förvaltningsövergripande arbetssätt och förankring, vilket är fallet för VA-planeringen.

Nuläget för VA-försörjningen i många kommuner är långt ifrån hållbar varken ur ett miljömässigt, ekonomiskt eller socialt perspektiv (jämför Figur 1-2), särskilt gäller detta utanför kommunalt verksamhetsområde för VA. Det finns behov av att utveckla former för en fungerande VA-planering och organisation för kommunen som helhet. Lyckas man med detta finns en stor potential till att minska utsläpp, förbättra resurshushållningen samt effektivisera organisationen av VA i landets kommuner. Det är emellertid viktigt att påpeka att denna typ av förändringsarbete inte alltid är så enkel p.g.a. politiska prioriteringar, kommunernas organisation och hur man traditionellt hanterat denna typ av frågor. Allt pekar dock på att kommunerna har mycket att vinna på en utvecklad VA-planering som kan bidra till större acceptans och till bättre och smidigare genomförande.

1.1.3 Tidigare förslag om att införa kommunala VA-planer

Kommunala VA-planer är något som lyfts fram för att underlätta och på sikt lösa den situation där ingen kommunal nämnd eller förvaltning har ett

⁴ Ospar-konventionens webbplats www.ospar.org

⁵ Webbplats: www.havochvatten.se

⁶ Förordning om översvämningsrisker (SFS 2009:956).

⁷ Webbplats: www.msb.se

tydligt ansvar för frågor kopplade till VA i kommunen. Idén bygger till del på hur man gjort i avfallssektorn med de Avfallsplaner vilka kommunerna måste ta fram enligt Miljöbalken. Dessa planer är juridiskt bindande och det finns idag ingen motsvarighet på VA-området. Kommunala VA-planer vilka omfattar både allmänna och enskilda VA-anläggningar har förespråkats av olika aktörer på konferenser, i utredningar och i branschtidningar. Exempel på några utredningar där detta lyfts fram är:

- *Aktionsplanen för återföring av fosfor*: Naturvårdsverket lyfte 2002 behovet av att utveckla den kommunala planeringen vad gäller avlopp för att möjliggöra en säker återföring av fosfor till odlad mark och föreslog där införandet av s.k. Avloppsplaner.
- *Förutsättningar för kommunernas arbete med småskaliga VA-lösningar*:⁸ I Kommunförbundet Stockholms läns rapport från 2004 presenteras just införandet av en övergripande kommunal VA-planering som en av ett antal särskilt viktiga frågor som skulle kunna hjälpa kommunerna framåt.
- *Underlagsrapport till Baltic Sea Action Plan*:⁹ Föreslog våren 2009 att en intressant åtgärd för att minska utsläppen av övergödande ämnen var att kommunerna ska ta fram kommunala VA-planer.

I alla dessa fall har en kommunal VA-plan lyfts fram som ett verktyg för att få till stånd ett fungerande förvaltningsövergripande arbete med VA i kommunerna. Denna skulle styra upp arbetet med att i första hand åtgärda de enskilda avloppen men också ge stöd i att utveckla en effektiv planering för de allmänna VA-anläggningarna.

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram (ÅP)

I Åtgärdsprogrammen som Vattenmyndigheterna i Sverige beslutade om i slutet av 2009 finns åtgärd 37 med som direkt pekar på behovet av att utveckla kommunala VA-planer. Den är formulerad som:

”Kommunerna behöver, i samverkan med länsstyrelserna, utveckla vatten- och avloppsvattenplaner, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status, god kemisk status eller god kvantitativ status.”

Detta innebär att i princip alla landets kommuner ska ta fram en ”vatten- och avloppsvattenplan”. Vad detta i detalj innebar definierades inte. Förslaget om åtgärd 37 medförde redan under åtgärdsprogrammets remisstid ett ökat utvecklingsarbete både på regional och nationell nivå vilket bl.a. resulterade i Länsstyrelsen i Stockholms rapport 2009:07. När väl åtgärdsplanerna klubbades var ”bollen redan i rullning” och mycket arbete hade påbörjats.

1.1.4 Pågående aktiviteter och processer

Vid uppföljningen av kommunernas arbete med Åtgärdsprogrammen 2010¹⁰ ställdes bland annat frågan:

⁸ Kommunförbundet Stockholms län, 2004. Förutsättningar för kommunernas arbete med småskaliga VA-system. www.ksl.se

⁹ Törneke och Johansson, 2009, Effekter av kommunala VA-planer, Rapportnummer 219740, Tyréns.

¹⁰ Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram 2009–2015 – Sammanställning av myndigheters och kommuners genomförda åtgärder 2010.

A) Har kommunen någon form av vatten- och avloppsvattenplan?

Om ja, har kommunen i denna plan tagit hänsyn till miljö-
kvalitetsnormerna för vatten?

Om nej, tänker kommunen ta fram en sådan under år 2011?

Ungefär en fjärdedel, 56 kommuner, av de som svarat har tagit fram vatten- och avloppsplaner (VA-plan) i någon form. Av de 145 kommuner som svarat att de inte tagit fram någon VA-plan höll under 2010 en fjärdedel, d.v.s. ca 35 stycken, på med arbete eller planerade att ta fram en VA-plan. Sammanlagt 85 kommuner uppger att de på något sätt kommer att inleda, fortsätta eller slutföra framtagandet av en VA-plan under 2011. Fem kommuner önskar sig en tydligare definition av vad som avses med "vatten- och avloppsvattenplan" och vad en sådan ska innehålla.

Minst 15 kommuner i landet har fått s.k. LOVA-bidrag för att utveckla Kommunala VA-planer under 2010 och 2011. Vidare pågår det runtomkring i landet många seminarier och utbildningar inriktade på kommunal VA-planering. Många av dessa anordnas av Länsstyrelser och kommunförbund.

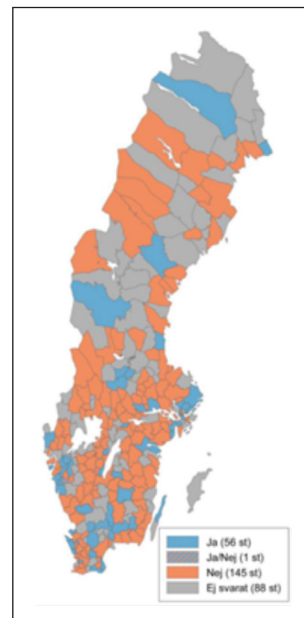
1.2 Syfte och mål

Syftet med projektet var att på sikt underlätta utvecklingen av VA-planer/strategisk VA-planering i svenska kommuner. Detta genom att sammanställa och sprida erfarenheter och kunskap från andra nordiska länder, från några "framåt" kommuner i Sverige, från arbetet med Vattendirektivet samt från avfallssektorn. Detta ska ligga till grund för hur man på kommunal nivå kan utveckla kommunala VA-planer, dvs. planer som beskriver strategi, förhållningssätt, åtgärder och utbyggnad av VA i hela kommunen. Vidare var ambitionen att genom en diskussionsdag med utvalda experter, företrädare för nationella och regionala aktörer och kommunrepresentanter belysa huvudsakliga möjligheter och hinder för utveckling av kommunala VA-planer.

Projektets mål var att:

- Sammanställa underlag för vidare diskussion och eventuellt införande av kommunala VA-planer i form av resultat från kunskapsöversikten samt syntes från diskussionsdagen.
- Skapa nya kontakter och kopplingar mellan kommuner, mellan kommuner och nationella aktörer och även sinsemellan nationella aktörer.
- Skapa direkt nytta för svenska kommuner i form av ett kunskapsunderlag för hur övergripande kommunala VA-planer kan och eventuellt bör se ut i syfte att medföra besparingar då många kommuner kan lära av andras erfarenheter istället för att uppfinna hjulet själva och tvingas lära av egna dyrköpta erfarenheter.
- Skapa en startpunkt för diskussioner om kommunala VA-planer på nationell nivå mellan nationella och regionala aktörer.

I denna rapport ligger fokus på att diskutera vad kommunala VA-planer är och inte är. Dessutom ges förslag på utvecklingsarbete på nationell nivå. Det pågår också mycket utvecklingsarbete på regional och kommunal nivå.



Figur 1-4.

Fråga 37 A: Kommuner som har någon form av vatten- och avloppsplan.¹

¹ Bild: Fråga 37 A från Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram 2009-2015 – Sammanställning av myndigheters och kommuners genomförda åtgärder 2010.

1.3 Metod och genomförande

Projektet har utförts i flera steg genom litteraturstudier, intervjuer och dialogmöten och presenteras enligt följande:

1. Svenska erfarenheter av kommunala VA-planer och strategier har samlats in via intervjuer med kommuner och nationella myndigheter, läsning av kommunala VA-planer och strategidokument samt webbsökning. En sammanfattning av litteraturen samt en kort presentation av exempel på kommunal VA-planering finns i kapitel 2.
2. Erfarenheter från Danmark, Norge och Finland har inhämtats via intervjuer och rapporter. Detta finns att läsa i kapitel 3 av rapporten.
3. Erfarenheter och tankar kring kommunala VA-planer och strategier har även samlats in via intervjuer med kommuner och nationella myndigheter. Detta presenteras i kapitel 4.
4. Ett dialogmöte genomfördes inom ramen för en konferens- och studiereisa till Finland. Resan omfattande studiebesök och seminarium. Deltagande var representanter för myndigheter och nationella organisationer från Sverige och kommunrepresentanter och nationella myndigheter från Finland. Sammanställning av resultat från denna resa finns i kapitel 5.
5. Diskussion utifrån den insamlade kunskapen finns i Kapitel 6 där också olika förslag till innehåll i en kommunal VA-plan/planering diskuteras. I Kapitel 7 presenteras projektets slutsatser och rekommendationer.

2 Litteratur och goda exempel kopplat till VA-planering

2.1 *Rapporter om kommunal VA-planering i Sverige*

Det har genomförts och pågår många projekt vilka utreder olika aspekter av VA-planering i kanten av eller utanför kommunalt verksamhetsområde. I många projekt har frågan om övergripande kommunala VA-planer funnits i periferin och diskuterats på en översiktlig nivå.

2.1.1 Planera vatten och avlopp. Vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till

Rapporten som getts ut av Länsstyrelsen i Skåne län redovisar översiktligt och på en grundläggande nivå de författningar som styr samhällets VA-frågor, med tonvikt på avlopp.¹¹ I olika avsnitt redovisas de grundläggande bestämmelserna i plan- och bygglagen, lagen om allmänna vattentjänster, anläggningslagen samt miljöbalken. Det görs en ansats att redovisa summan av hela den verktygslåda som kommunerna ofta förfogar över och hur dessa verktyg tillsammans kan ge synergieffekter.

2.1.2 Handbok om VA i omvandlingsområden

Målgruppen för denna handbok utgiven av Svenskt Vatten Utveckling är i första hand tjänstemän på kommunala VA-förvaltningar och bolag samt deras nämnder/styrelser.¹² Tanken är att vidga synen på den traditionella kommunala VA-planeringen från att enbart inbegripa det som ingår i det kommunala verksamhetsområdet till andra former av lösningar. Fokus ligger på att beskriva nya sätt för kommunerna att förhålla sig till VA-planering och nödvändigheten av en förvaltningsövergripande VA-planering där hela kommunens VA-försörjning ingår. Handboken diskuterar endast i liten omfattning hur kommunala VA-planer kan och bör se ut.

2.1.3 Kommunal VA-planering. Manual med tips och checklistor

Denna handledning är främst tänkt som ett arbetsverktyg för tjänstemän som tar fram VA-planer.¹³ Kommunerna kan med underlag av handledningen granska sin VA-planering och bedöma om den behöver kompletteras. Handledningen förespråkar en viss strategi för arbetet, men undviker pekpinnar. Viktiga steg i planeringsprocessen beskrivs och ett förslag till arbetsgång ges baserat på fyra steg: VA-översikt, VA-policy, VA-plan samt implementering och uppföljning. Förutsättningarna i kommunerna är olika, och i korthet går förslaget ut på att inventera dessa förutsättningar i en förvaltningsövergripande process, identifiera de strategiska frågorna och fatta beslut om inriktning (policy) för att sedan göra upp en plan utifrån detta.

¹¹ Länsstyrelsen s rapport nummer (Skåne) 2008:44

¹² Svenskt Vatten Utveckling Rapport 2008-11

¹³ Länsstyrelsens rapport nummer (Stockholm) 2009:07

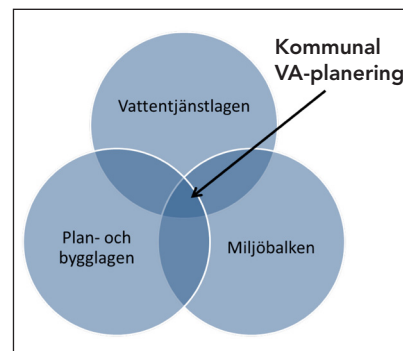
2.1.4 Planera för dricksvatten – vårt viktigaste livsmedel!

Nationellt nätverk för dricksvatten har tagit fram en informationsbroschyr om de verktyg som finns för att skydda och planera för dricksvatten.¹⁴ Broschyren förklarar vad olika begrepp betyder som t ex vattenförsörjningsplan, VA-plan och översiktsplan.

2.2 Lagstiftning och mål som berör kommunal VA-planering

I Sverige finns det idag inga krav på upprättande av kommunala VA-planer även om det fanns som förslag i utredningen inför Vattentjänstlagen. Motivet till att inte ha med krav på en kommunal VA-plan i lagstiftningen var att en fungerande VA-planering ändå skulle krävas av kommunerna som en följd av införandet av vattendirektivet. Att det inte tillskapades något krav på VA-plan i Vattentjänstlagen är ur flera olika perspektiv en brist.

Det finns emellertid en rad indirekta krav som pekar på att kommunerna måste ha en planering för vatten- och avloppsfrågor. Till exempel gäller detta för kommunen som VA-huvudman enligt vattentjänstlagen, som tillsynsmyndighet och som ansvarig för att planera samhällets avfallsströmmar samt omhändertagande av hushållsavfall enligt miljöbalken liksom i rollen som planmyndighet enligt plan- och bygglagen, se Figur 2-1.



Figur 2-1

Kommunal VA-planering innebär arbete utifrån i flera parallella lagstiftningar.

2.2.1 Vattentjänstlagen

Enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, också kallad Vattentjänstlagen, är det kommunens skyldighet att ordna vattentjänster om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse. Kommunen ska dels bestämma ett verksamhetsområde där vattentjänsterna behöver ordnas och dels se till att behovet tillgodoses genom en allmän VA-anläggning.

2.2.2 Plan och bygglagen

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om planläggningen av mark och vatten och om byggande. I plan- och bygglagen uttrycks att "Marken och vattnet ska användas till det de är mest lämpade", samt att vid planering och byggande ska hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen. Ett enskilt intresse kan vara den enskilda fastighetsägarens möjlighet att ordna vatten och avlopp, och ett allmänt intresse kan vara behovet av att skydda yt- eller grundvatten från skadliga föroreningar. Vidare ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat vattenförhållandena, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice, möjligheterna att förebygga vattenföroreningar samt risken för översvämning och erosion.

¹⁴ Planera för dricksvatten – vårt viktigaste livsmedel! (2011) Broschyr från Nationella Dricksvatten-nätverket. Tillgänglig bl.a. via www.svenskvatten.se och www.slv.se

2.2.3 Miljöbalken

Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer kan leva i en hälsosam och god miljö. Alla typer av åtgärder som kan få betydelse för de intressen balken avser att skydda berörs. Miljöbalken genomsyras av begreppet hållbar utveckling, fokuserar på den ekologiska hållbarheten och har ett miljöskydds- och hälsoskyddsperspektiv. Genom tillsyn kan verksamheter följas upp inom vattenförekomsternas tillrinningsområde. Kommunernas miljönämnder har ett ansvar för att planera sin tillsynsverksamhet under miljöbalken. Det samma gäller tillsynen av miljöfarlig verksamhet. Tillsynsmyndigheten ska varje år föra register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn, och för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan.

2.2.4 Nationella miljömål

Sverige har 16 nationella miljö kvalitetsmål och 72 nationella delmål som riksdagen har beslutat om. De miljö kvalitetsmål som rör kommunens VA-planering är främst; Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag samt Grundvatten av god kvalitet. De nationella miljömålen har vidare brutits ner och formulerats på regional nivå. I de flesta av landets kommuner finns även lokala miljömål framtagna med utgångspunkt i de nationella och regionala miljömålen.¹⁵

2.2.5 Vattendirektivet

År 2000 antog alla medlemsländer i EU det så kallade ramdirektivet för vatten vilket innebär en helhetssyn och systematiskt arbete för att bevara och förbättra Europas vatten. Under 2008 har Sveriges fem vattendistrikt tagit fram förslag till förvaltningsplan, åtgärdsprogram, miljö kvalitetsnormer och miljö konsekvensbeskrivning. I åtgärdsprogram, som riktar sig till kommuner och myndigheter, beskrivs de åtgärder som bedöms nödvändiga för att de beslutade miljö kvalitetsnormerna ska uppnås i tid inom vattendistriktet. I Åtgärdsprogrammen finns Åtgärd 37 som anger att kommunerna, i samverkan med länsstyrelserna, behöver utveckla vatten och avloppsvattenplaner, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk, kemisk och kvantitativ status.

Det finns direkta kopplingar mellan arbetet med VA-planer utifrån Vattentjänstlagen och Miljöbalken och den nya vattenförvaltningen. I arbetet med att utveckla den nya vattenförvaltningen utifrån EU:s vattendirektiv har begreppet Vattenplaner lyfts fram. Vattenmyndigheterna pekar nu i flera sammanhang på möjligheten att integrera dessa Vattenplaner i kommunernas översiktsplanering. Man pekar också på möjligheterna att tydligt lyfta in den kommunala VA-planeringen och ev. kommunala VA-planer och liknande styrdokument i detta övergripande planeringssammanhang.

2.2.6 Baltic Sea Action Plan

Baltic Sea Action Plan (BSAP) antogs av samtliga länder kring Östersjön år 2007. Målet är att nå god status i Östersjön till 2021. Under 2009 presente-

¹⁵ Läs mer om miljömålen på: www.miljomal.nu.

rade Naturvårdsverket och Jordbruksverket förslag på innehåll i genomförandeplaner för att nå det mål man åtagit sig i överenskommelsen. Den del som rör VA-sektorn är i hög grad kopplad till övergödnings-problematiken där åtgärder för att minska utsläppen av växtnäringsämnen till Östersjön har hög prioritet.

2.3 Exempel på kommunala VA-planer och strategidokument

Det finns mycket erfarenheter kring VA-planer och VA-strategier i svenska kommuner, och i de flesta fall har kommunerna oberoende av varandra utvecklat egna planer och strategier för att arbeta med VA-frågorna med ett helhetsperspektiv. I följande kapitel beskrivs kortfattat några exempel på planer, strategier och projekt från ett antal kommuner i Sverige.

Alingsås – Strategi för vatten och avlopp

Alingsås kommunövergripande VA-strategi antogs av kommunstyrelsen 2006. VA-strategin är ett styrdokument för hur VA-frågorna ska behandlas i den kommunala planeringen och vid prövning av enskilda ärenden. Den innehåller principer för hur VA – dricksvatten, dagvatten och spillvatten – ska behandlas i tätortsområden, omvandlingsområden och i spridd bebyggelse. Revideringar av VA-strategin gjordes under 2009 med hänsyn till förändringar i Vattentjänstlagen och redan genomförda åtgärder. Den nya versionen av VA-strategin antogs av kommunfullmäktige i oktober 2010 tillsammans med beslut om principer för finansiering av överföringsledningar.

VA-strategin ska vara ett viktigt underlag för kommunens översiktsplanering för hela kommunen samt ta ett samlat grepp på VA-frågorna i Alingsås kommun och att samordna olika förvaltnings ställningstagande och besked riktade till allmänheten.

VA-strategin innehåller:

- Ansvarsfördelning som tydliggör roller och ansvar inom kommunen.
- Beskrivning av hur kommunen i princip förhåller sig till enskilt VA och gemensamhetsanläggningar samt allmänna VA-anläggningar i kommunal regi. Både befintliga och nya VA-anläggningar diskuteras.
- Bedömningar av speciella områden inom vilka VA-försörjningen behöver lösas eller förbättras.
- Finansieringsprinciper för överföringsledningar har lagts till som ett avsnitt i det reviderade förslaget till VA-strategi. Dessa antogs av KF 2010.

För närvarande (2011) pågår arbete med att revidera kommunens översiktsplan. I samband med ÖP-arbetet kommer också en vattenförsörjningsplan att tas fram. VA-strategin ligger som ett viktigt underlag för framarbetandet av Översiktsplanen. Parallellt löper arbete med att genomföra åtgärder i linje med strategin.

Falun – VA-översikten klar och VA-strategi på god väg

Falu kommun har sedan början av 2000-talet arbetat förvaltningsövergripande med frågor kopplade till vatten och avlopp. År 2004 antogs av

kommunfullmäktige en "Arbetsmetodik" för hur kommunen skulle arbeta med VA i problemområden. Den beskriver ansvarsfördelning mellan förvaltningar kopplat till fyra skeden i processen att sanera problemområden. Arbetet hade god förankring mellan berörda förvaltningar men flera processer körde fast då tjänstemän och politiker hade skilda målbilder. För att komma vidare finansierade miljönämnden år 2008 en "Förstudie till planering av VA". Förstudien blev startskottet för Faluns arbete med VA-planering enligt den modell som beskrivs i Handbok för VA i omvandlingsområden.¹⁶ Styrdokumenten tas fram i en förvaltningsövergripande arbetsgrupp där Falu energi och vatten, Stadsbyggnadskontoret och Miljökontoret ingår.

Faluns VA-översikt blev klar under våren 2011. Den innefattar en översikt över dagens VA-verksamhet, dess omfattning, förutsättningar och möjligheter samt de förväntningar som är kopplade till den. Dagvattenfrågan hantearades separat då en strategi för dagvatten antogs år 2008. Dagvattenstrategin omfattar synen på dagvatten inom hela kommunen, men tyngdpunkten ligger inom verksamhetsområdet för dagvatten, samt de områden som kommunen har väghållar- och markägaransvar för.

Arbetet med att ta fram en VA-strategi pågår och den förväntas bli politiskt antagen i början av 2012. Strategin blir ett sju-sidigt dokument som syftar till att tydliggöra kommunens ställningstaganden kring vatten och avlopp, både i det interna arbetet och i kommunikationen med medborgare. Strategin beskriver punktvis ställningstaganden kring VA inom kommunalt verksamhetsområde, områden med behov av förändrade VA-system och enskilt VA.

I nästa fas kommer Faluns kommun att ta fram handlings- och utvecklingsplaner för kommunens VA-arbete. VA-underlag, strategi och planer kommer i sin tur bli en viktig del av Översiktsplanen när den revideras. Faluns nuvarande Översiktsplan antogs 1991, revideringsarbete har påbörjats. Nästa version av Översiktsplanen kommer att tas fram tillsammans med Borlänge kommun. En viktig gemensam fråga är dricksvattenförsörjningen.

Gotland – Långsiktig plan för VA-utbyggnad

På Gotland har VA-frågan länge varit en angelägen och prioriterad fråga. Kombinationen mellan kalkberggrund, grundvattenproblematik och en väldigt ojämn belastning (med 10 ggr fler invånare på sommaren än på vintern) har gjort VA-frågan central. Exploatering har endast varit möjlig om VA-frågan först lösts. Många års stabil politisk vilja att arbeta för en levande landsbygd har också varit en drivkraft för att bygga ut kommunalt VA till lämpliga områden för att möjliggöra för åretruntbebyggelse.

I början av 2000-talet påbörjades Gotlands arbete med att ta fram en plan för utbyggnad av kommunalt VA. År 2002 antog Gotlands kommunfullmäktige "Långsiktig plan för VA-utbyggnad på Gotland", en plan som sträcker sig över 10 år och revideras vart fjärde år; först 2006 och nu senast 2010. Syftet med planen är att ge ett underlag för prioriteringar och fastläggande av utbyggnadsordning på längre sikt. Planen ger underlag såväl internt inom kommunens förvaltningar som för andra aktörer, t.ex. myndigheter, fastighetsägare och exploatörer.

¹⁶ SVU-rapport 2008:11. Handbok för VA i omvandlingsområden.

Planen innehåller även ställningstaganden om:

- Lämpligast huvudmannaskap
- Betalning och taxa
- Undantag kring anslutning av både vatten och avlopp
- Kretsloppsanpassning

Den första versionen av ”Långsiktig plan för VA-utbyggnad” liksom den reviderade versionen 2006 togs fram främst som stöd för saneringsåtgärder av kritiska områden. Vid revideringen av planen 2010 omformades den till utvecklingsplan, och fokuserar nu i första hand på den kommunala mer storskaliga VA-utbygganden. Parallellt med detta tar planen upp hur områden, som inte kommer att omfattas av kommunal VA-anslutning, ska hanteras samt hur kommunen kan stödja planering och anläggande av enskilda gemensamhetsanläggningar. 2010 antogs även en ny översiktsplan för Gotland där VA-utbyggnadsplanen är integrerad. Vidare finns på Gotland en Vattenplan som hanterar grund- och ytvatten samt dagvattenfrågorna översiktligt.

Hösten 2011 fick Gotlands kommun ett beslut från miljööverdomstolen med krav på att åtgärda ett fritidshusområde enligt utifrån 6§ Lagen om allmänna vattentjänster. Ärendet hade drivits av en grupp fastighetsägare i området, vilka gått till Statens VA-nämnd och ställt krav på kommunen att lösa områdets VA-problematik i kommunal försyn. Området var inte prioriterat enligt planen vilket innebär att planen måste omarbetas. En översyn av ”Långsiktig plan för VA-utbyggnad” kommer att påbörjas i våren 2012.

Kungälv – projektet ”VA i kustzon”

I Kungälvs kommun utfördes under 2006–2008 en övergripande studie av VA-försörjningen i kust- och landsbygdsområden med stort bebyggelse- och omvandlingstryck. Projektet är ingen VA-plan utan en studie som letts av en förvaltningsövergripande grupp med nära koppling till politisk referensgrupp. Huvuddelen av arbetet har sedan utförts av en konsult. Syftet med studien var att ta fram underlag för diskussion och planering av framtida kommunal VA-utbyggnad. Genom interna diskussioner inom kommunen och öppet seminarium för omgivande kommuner i regionen var projektets mål samtidigt att stärka samverkan mellan kommunens förvaltningar, förtroendevalda och grannkommuner.

Kommunfullmäktige beslutade 2009 att godkänna rapporten VA i kustzon och gav klartecken att påbörja arbetet med utbyggnad av kommunala vatten- och avloppsledningar till sex utpekade ”A-områden”. För att nå samtliga A-områden kommer utbyggnad att ske via ett sydligt och ett nordligt stråk. I första hand kommer kommunen att stå för överföringsledningar till de utpekade A-områdena. Fastighetsägarna får i dessa fall en chans att själva lösa anslutningen i form av samfälliga VA-nät inom områdena.

Arbeten med överföringsledningar pågår för fullt (2011). På genomförda informationsmöten med fastighetsägare (som har möjlighet att ansluta till den först färdigställda överföringsledningen) har responsen varit positiv, ca 30 % av fastighetsägarna förväntas bli anslutna genom samfälliga lösningar inom ett par år.

En förväntad befolkningstillväxt i kombination med utbyggnaden av det kommunala nätet till utpekade A-områden kommer innebära att kapacite-

ten på både dricksvattenproduktion och avloppsvattenrening måste utökas. Möjligheten att utöka kapaciteten på Kode reningsverk, liksom alternativet att ansluta till Gryaabs reningsverk i Göteborg utreds. Vidare kommer det befintliga vattenverket att byggas ut inom loppet av några år.

Trosa – Vatten och avloppspolicy för Trosa kommun

Trosa kommun har sedan 90-talet arbetat aktivt med avloppsplanering, fokus har främst legat på främjande och utveckling av kretsloppslösningar. Bakom dessa ansatser låg kommunens satsning som ekokommun samt uttalat intresse hos det lokala jordbruket för humanurin som attraktiv kvävekälla i jordbruket. I mars 2009 antog Trosa kommun en vatten- och avloppspolicy för hantering av dricksvatten, avloppsvatten och dagvatten. Syftet med policyn är att på en generell nivå tydliggöra ansvar, roller och målsättningar för arbetet med dricksvatten, dagvatten och avloppsvatten i hela kommunen (både inom och utom kommunalt verksamhetsområde). Policyn är inte juridiskt bindande men ska fungera som stöd och guide vid VA-ärenden.

I dagsläget (2011) pågår arbeten med att genomföra planerade insatser. Bland annat pågår arbete med att renovera befintliga reningsverk och våtmarker samt utbyggnad av det kommunala verksamhetsområdet till avsedda områden. Vidare pågår översyn av vattensystem, vattentäkter och vattenskyddsområden.

Värmdö – VA-policy med ställningstaganden om VA i hela kommunen

Värmdö kommun ligger stadsnära och naturskönt vilket är en stor anledning till kraftig inflyttning både till områden som nu exploateras och till sommarstugeområden som permanentas. Vatten och avloppsfrågan har länge varit angelägen och inneburit flera utmaningar. I början av 2000-talet var grundvattenförsörjningen en springande punkt på grund av varierande tillgång samt att avloppssystemet i princip var fullt utnyttjat. Till detta hade kommunen ca 15 000 enskilda avlopp, många med dålig rening.

År 2008 antogs i Värmdö kommun en kommunövergripande VA-policy, med utgångspunkten i ett antal övergripande ställningstaganden för att säkerställa tillgången till rent dricksvatten och kretsloppsanpassad avloppsrening i kommunen.

Policyn innehåller ställningstaganden om:

- Anslutning av spillvattennätet till Käppala avloppsreningsverk
- Överledning av dricksvatten från Mälaren
- Strategier för en storskalig utbyggnad av kommunalt vatten och avlopp
- Hur kommunen ska arbeta med enskilt VA där kommunalt VA inte är aktuellt

VA-policyn ingår tillsammans med en utbyggnadsplan, utredning om organisationsform och ekonomiska beräkningar i en "generalplan" för Värmdö kommuns VA-utveckling fram till 2030. VA-policyn ligger som bilaga till den nya översiktsplanen, vilket nu finns utställt för allmän granskning. Andra dokument i kommunen som rör vatten- och avloppsfrågor är bl.a. en dagvattenpolicy samt riktlinjer för enskilt vatten och avlopp. Dagvattenpolicyn antogs 2006, en reviderad upplaga är nu ute på remiss.

De senaste åren har Värmdö arbetat för att genomföra de ställningstaganden som beskrivs i policyn. Det kommunala avloppsledningsnätet har anslutits till Käppala reningsverk på Lidingö och arbeten pågår med att bygga bort mindre kommunala reningsverk. Dricksvattenförsörjningen har utökats genom anslutning till Stockholm Vattens nät via Nacka kommun. Utbyggnad av det kommunala nätet pågår till flera områden.

I tabell 2-1 sammanfattas de ovan beskrivna kommunernas planer/styrdokument för vatten, avlopp och dagvatten. Sammanställningen visar på att kommunernas olika förutsättningar och arbetssätt resulterat i olika typer av styrdokument och att olika frågor varit i fokus.

Tabell 2-1 Exempel på styrdokument och arbete med VA-planering i några kommuner.

Kommun	Vilka styrdokument finns?	VA-plan för hela kommunen ¹	Koppling till ÖP?
Alingsås	Strategi för vatten, avlopp och dagvatten i hela kommunen – finns Vattenförsörjningsplan – pågår	Ja	Ja
Falun	VA-översikt – finns Dagvattenstrategi – färdig VA-Strategi – pågår	Nej	Planeras
Gotland	VA-utbyggnadsplan – finns Vattenplan – grundvatten och ytvatten finns Plan för enskilt VA – finns	Ja (dagvatten?)	Ja
Kungälv	VA-utbyggnadsplan – finns	Nej	?
Trosa	Policy för vatten, avlopp och dagvatten i hela kommunen – finns Förvaltningsplan för allmänt VA – finns VA-utbyggnadsplan – finns	Ja	?
Värmdö	Policy för vatten, avlopp och dagvatten i hela kommunen – finns VA-utbyggnadsplan – finns Plan för enskilt VA – finns	Ja	Ja

¹ Heläckande VA-plan som inkluderar allmänt och enskilt VA samt dricksvatten, avlopp och dagvatten.

3 Erfarenheter från våra Nordiska grannländer

I detta kapitel presenteras hur våra nordiska grannländer hanterar frågan om VA-planer och VA-planering. Detta är intressant då deras VA-situation på en rad sätt liknar vår, t.ex. gällande existerande infrastruktur, miljökrav och planering. Dessutom är det intressant att jämföra ländernas erfarenheter och pågående diskussioner samt hur man valt att formulera krav på kommunernas VA-planering.

3.1 Kommunal VA-planer i Norge

Norge saknar en egen motsvarighet till den svenska lagen om vattentjänster. Regelverket är splittrat och ansvaret för VA-frågorna är dela mellan ett antal myndigheter vilket är en brist.¹⁷ Det norska plansystemet är i mångt och mycket likt det svenska. *Kommuneplanen* är det övergripande dokument som tas upp till värdering och uppdatering för varje ny *kommunsstyreperiode*, vanligtvis vart fjärde år. Till kommuneplanen hör en *Økonomiplan* som är det konkreta handlingsprogram som hör till planen. Denna är också fyraårig och uppdateras årligen. Till økonomiplanen utarbetas en årsbudget som ytterligare konkretisering av kommuneplanen och økonomiplanen. Andra planer och utredningar ska förhålla sig till de premisser som är lagda i kommuneplanen, och ska samtidigt fungera som tematiska underlagsrapporter inför framtagande av ny kommuneplan.

Två vanligt förekommande planer i norska kommuner är *Hovedplan for vannforsyning* och *Hovedplan for avløp og vannmiljø*. Dessa planer är styrande för vattenförsörjningen respektive avloppshanteringen. Dessa planer är ofta tioåriga och anger hur kommunen ska uppfylla de krav som ställs i lagstiftning och föreskrifter samt de självvalda och självpåtagna uppdrag som kommunen som huvudman för VA ställer. Exempel på detta kan vara driftsäkerhet i vattenförsörjningen, servicegrad för abonnenter, läckageutbredning, ledningsförnyelse samt eventuellt kommunalt engagemang i områden utan kommunalt VA. Det är närmast regel att översiktsplanerna innehåller båda dessa delar, men de avser endast den del av kommunen som redan är försörjd med centrala VA-system samt planerade utbyggnader. En styrka i Norge är dock att man har en lång tradition av att komplettera sina översiktsplaner med tematiska planer avseende olika sakområden. Det är inte tydligt utpekad i den kommunala planeringen att det ska finnas planer för VA-försörjning i hela kommunen, d.v.s. det som inte omfattas av befintligt centralt VA respektive beslutade utbyggnader.

Sammanfattning VA-planer i Norge

- Norge saknar en egen motsvarighet till svenska lagen om vattentjänster. Regelverket är splittrat och ansvaret för VA-frågorna är delat mellan ett antal myndigheter.

¹⁷ Ivar Helleberg, Norsk Vann, muntligen.

- Två vanligt förekommande planer i norska kommuner är Hovedplan for vannforsyning och Hovedplan for avløp og vannmiljø. Dessa planer är överordnande för vattenförsörjningen respektive avloppshantering och är kopplade till kommuneplanen (jmf Översiktsplaner i Sverige).
- Dessa planer är ofta tioåriga och anger hur kommunen ska uppfylla de krav som ställs i lagstiftning och föreskrifter samt de självvalda och självpåtagna uppdrag som kommunen som huvudman för VA ställer.
- Inget/litet utvecklingsarbete pågår för närvarande om VA-planer i Norge.

3.2 Kommunala VA-planer i Finland

I Finland finns mycket erfarenheter eftersom man i 10 år arbetat utifrån Lagen om vattentjänster (vilken gäller sedan 2001). Den säger att *"kommunen skall enligt lagen göra upp en utvecklingsplan för vattenförsörjning och avlopp i kommunen och delta i den regionala översiktsplaneringen av vattenförsörjning och avlopp. Enligt övergångsbestämmelsen bör kommunerna ha utvecklingsplanerna klara inom tre år från lagens ikraftträdande"*.

Syftet med denna lag är att trygga vattentjänster som, till skäligen kostnader, ger tillgång till tillräckligt med hygieniskt och även i övrigt godkänt hushållsvatten samt en avloppshantering som är ändamålsenlig med avseende på hälso- och miljöskyddet. Vidare innehåller lagen bestämmelser om den allmänna utvecklingen och ordnandet av vattentjänster, samt skyldigheter och rättigheterna för kommuner, vattentjänstverk och deras kunder. Lagen innehåller också, precis som den Svenska Vattentjänstlagen, bestämmelser om avgifter och avtal om tjänster. Vattentjänster betraktas i Finland snarare som nödvändighetstjänster än som kommunaltekniska lösningar. Lagen tillämpas direkt på alla de s.k. vattentjänstverk som avses i lagen. I förhållandet till sina kunder fungerar vattentjänstverken inte som myndighet utan som tjänsteproducent, och verksamhet och prissättning grundar sig på lagstiftningen.

Lagen innehåller:

- Allmänna bestämmelser (syfte, tillämpningsområde, definitioner, tillsynsmyndigheter)
- Utveckling och ordnande av vattentjänster (allmän utveckling, ordnande av tjänster, verksamhetsområde och dess godkännande)
- Avbrott och fel (fel och prisavdrag, skadestånd)
- Tillsyn, förvaltningstvång och ändringssökande

Kommunen ska utveckla vattentjänsterna inom sitt område i överensstämmelse med samhällsutvecklingen och ska delta i den regionala översiktsplaneringen av vattentjänsterna. Vidare ska kommunen i samarbete med vattentjänstverken utarbeta och uppdatera planer för utvecklande av vattentjänsterna. Samarbete med andra kommuner sker men inte i tillräcklig utsträckning. De verksamhetsområden som väljs ut ska omfatta de områden där det är nödvändigt att ansluta fastigheterna till vattentjänstverkens vatten och/eller avlopp.

Det pågår en diskussion och ett utvecklingsarbete om hur VA-planeringen ska styras och om det finns behov av ändringar i lagstiftningen eller andra åtgärder. Formen för kommunernas VA-utvecklingsplaner utarbeta-

des genom att flera olika upplägg initialt prövades på kommunal nivå. De första planerna utifrån den nya lagen blev beslutade år 2004 och de gjordes på en rad olika sätt huvudsakligen utifrån några pilotupplägg som togs fram 2002–2003. Vattenvårdslagen (119/2001) gav en allmän, objektiv grund för planeringen.

Våren 2006 beslöts att göra en sammanställning av bra praxis för planering, för att kunna stödja uppdatering av utvecklingsplanerna för kommunernas vattenvård. I den handbok som tagits fram betonas särskilt VA-utvecklingsplanens strategiska karaktär och dess koppling till annan utvecklingsplanering som sker i kommunen, såsom planering av markanvändning och miljöhälsövård.¹⁸ Uppföljningar av de kommunala utvecklingsplanerna görs på regional nivå och erfarenheter från detta arbete är mycket intressant vid diskussioner om kommunala VA-planer i Sverige. En förnyad granskning av arbetet påbörjades 2009 och är tänkt att leda vidare till en bedömning om det finns ett större behov än idag att i detalj reglera utvecklingsplanernas innehåll och uppdatering.

Sammanfattning VA-planer i Finland

- Lagkrav sedan 2001 – Lagen om vattentjänster.
- VA-utvecklingsplaner ska finnas senast 2004 i alla kommuner.
 - Kommunens strategi Hållbar vatten- och avloppsförsörjning ska framgå
 - Fogas tätt samman med kommunens markanvändningsplan
 - Gäller enbart allmänt VA
- Regionalt stöd från Miljöcentralen via regionalt utvecklingsprogram, inkluderande särskilda utredningsplaner för VA.
- Uppföljning och erfarenhetsåterföring genomförd på nationell nivå de senaste åren.

3.3 Kommunala VA-planer i Danmark

I och med att kommunalreformen trädde i kraft (den 1 januari 2007) finns det ett nytt plansystem i Danmark. Enligt det nya plansystemet fastlägger Staten de överordnande ramarna för planeringen i form av en landsplanredogörelse efter varje nyval, en översikt över statliga intressen i form av nationella plandirektiv och ett nationellt plandirektiv för huvudstaden. Regionerna i sin tur utarbetar en regional utvecklingsplan som skiljer sig väsentligt från föregående regionplaner. Den nya planen ska innehålla en vision om regionens överordnade utveckling med hänsyn till struktur, natur, miljö, näringsliv inklusive turism, sysselsättning, utbildning och kultur. Den regionala utvecklingsplanen ska utarbetas under den första halvan av planeringsperioden, samtidigt som kommunerna utarbetar sina planstrategier, för att kunna ta vara på möjligheter att koordinera strategiarbetet på regional och kommunal nivå. Kommunerna planerar för utvecklingen av städer och det öppna landskapet, och har i och med kommunreformen i högre grad än tidigare möjlighet att själva fastställa mål och riktlinjer för både skydd och utvecklingen i hela kommunen. För att bistå kommunerna i arbetet med att utveckla dessa nya planer har Miljøministeriet genomfört ett

18 D.v.s. miljö- och hälsoskydd (översättarens anm.)

projekt tillsammans med Realdania, där exempelprojekt i fem kommuner ska användas för att visa på hur nytänkande i planstrategin kan användas som strategiskt redskap i kommunernas planering och utveckling.¹⁹ Syftet är att illustrera både goda erfarenheter och fallgropar från kommunernas arbete med planstrategierna från 2007 samt de första nya typerna av kommunplaner från 2009.

Kommuneplanen är det samlande dokument där medborgare och verksamhetsutövare kan hitta alla sammanfattande planregler och krav på markanvändning i kommunen. Kommunplanen innehåller, som tidigare, en huvudstruktur med överordnande mål och riktlinjer för markanvändning i kommunen. Kommande revision skall dock innehålla fler ämnen, bl.a. tillvaratagande av jordbruksintressen, skogsbruk och miljö- och naturskydd. Kommunplanen uppdateras vart fjärde år. Miljøvurderingen är en bilaga till Kommuneplanen och fokuserar på två av kommuneplanens ämnen: trafik och stadsutveckling.

Enligt Miljøbeskyttelsesloven § 32 ska varje kommunstyrelse upprätta en plan för hantering av avloppsvatten, en s.k. Spildevandsplan. Denna plan har fokus på den offentliga delen av ledningssystemet vilken finansieras med taxor (vandaflædningsbidrag). Det överordnade målet med planen är att säkra borttransport av stadens avloppsvatten och regnvatten på ett sätt som inte utsätter miljön för skadliga biverkningar. Dessutom ska det försäkras att risk inte uppstår för de som arbetar med ledningssystemet eller för de som bor i staden. I planen ställs mål och krav på ledningssystemet i syfte att leva upp till kommunens önsknings och övrig planering, landets lagar och EU:s direktiv.

Spildevandsplanen förnyas vart fjärde år, har en planeringsperiod på 12 år och revideras i takt med kommuneplanen. Till exempel beskriver Köpenhamn kommuns spildevandsplan 2008 hur ca 2 139 miljoner danska kronor ska användas under de kommande 12 åren för att lägga ned nya ledningar, underhålla de gamla, sända mer vatten till reningsanläggningar och optimera vattenkvaliteten, säkra en god arbetsmiljö, samt begränsa risker och förbättra miljön i kommunens sjöar, vattendrag och havsområden.

Sammanfattning VA-planer i Danmark

- Överordnande ramar – Miljømålsloven samt Regionplan, Kommuneplan, Grundvandsplan och Agenda 21-plan. Vattenförsörjning och avloppsrening behandlas och styrs av två skilda lagar:
- Enligt *Vandforsyningsloven* § 14 ska varje kommun upprätta en plan för vattenförsörjning, en s.k. *Vandforsyningsplan*. *Vandforsyningsplanen* förnyas vart fjärde år, har en planeringsperiod på 12 år och revideras i takt med *Kommuneplanen*.
- Enligt *Miljøbeskyttelsesloven* § 32 ska varje kommun upprätta en plan för hantering av avloppsvatten, en s.k. *Spildevandsplan*, enligt *Spildevandsbekendtgørelsen* kapitel 3: Spildevandsplanens indhold. *Spildevandsplanen* förnyas vart fjärde år, har en planeringsperiod på 12 år och revideras i takt med *Kommuneplanen*. Fokus på den offentliga delen vilken finansieras av taxor.

¹⁹ www.plan09.dk

4 Sammanställning av intervjuer

I detta kapitel sammanfattas resultat från de intervjuer som genomförts med representanter för nationella myndigheter och aktörer samt kommuner vilka kommit långt i arbetet med kommunal VA-planering. I Bilaga 1 listas de intervjuade och i Bilaga 2 presenteras de övergripande frågor som ställdes. Vid intervjuerna samlades också detaljerad information om hur kommuner arbetar samt framgångsfaktorer. Detta underlagsmaterial ligger dels till grund för den diskussion, de slutsatser och de råd som avslutningsvis presenteras i kapitel 6 och 7.

I denna del ges kortfattade referat och huvudsakliga ställningstaganden. Intervjuerna omfattade fler frågor än vad som återges här, framförallt kring de olika aktörernas pågående arbete, deras syn på roller och ansvar samt kring hur kommunerna startade upp arbetet med att utveckla kommunala VA-planer eller motsvarande. Sista avsnittet behandlar kort avfallsplaner som en tänkt parallell till VA-planer. Intervjusvaren har till viss del tjänat som underlag till och inspiration för den genomförda diskussionsdagen som redovisas i kapitel 5.

Utgångspunkten vid intervjuerna var att Vattenmyndigheterna inte definierat vad vatten- och avloppsvattenplaner i Åtgärd 37 egentligen var. Vidare genomfördes intervjuerna innan Svenskt Vatten, SKL och Vattenmyndigheterna börjat kommunicera gemensamma förslag på definition av begreppet Kommunal VA-plan.

4.1 Vad menas med en kommunal VA-plan?

Intervjuade nationella aktörer lyfte dels frågan om en kommunal VA-plans status och relation till andra styrdokument i kommunerna och dels vilket innehåll ett sådant styrdokument borde eller skulle kunna ha. Många synpunkter kopplar till hur Vattendirektivet och miljökvalitetsnormer styr/kommer att styra VA-planeringen och hur detta ska relateras till VA-planeringen. De intervjuade kommunerna fokuserade istället på vilka typer av frågor och problemställningar som behöver adresseras i en kommunal VA-plan och var i den kommunala hierarkin och organisationen som en VA-plan bör finnas och beslutas. Genomgående var behovet av att definiera och klargöra vad som menas med en kommunal VA-plan och kommunal VA-planering.

Fråga – Vad bör ingå i en VA-plan?

Vad gäller innehållet i en kommunal VA-plan blev den sammantagna önskelistan från såväl nationella som kommunala aktörer lång. Ett exempel på detta är följande svar från två av de intervjuade kommunerna:

”En kommunal VA-plan skall innehålla utbyggnadsplaner för minst 15 år framåt, satsningar på huvudanläggningar, saneringsplaner, underhållsplaner och påverkan av VA-taxan på planeringen för att tidigt kunna göra taxejusteringar med tanke på framtiden.”

”En kommunal VA-plan bör vara översiktlig och beskriva hur VA-frågan ska lösas på olika geografiska platser utifrån rådande förutsättningar.”

Detaljeringsgrad och ambition med en kommunal VA-plan skiljer sig åt markant. Utmaningen blir att utifrån detta avgränsa innehåll och antal aspekter som ska hanteras. Om alltför många aspekter/frågor inkluderas går innehållet snarare mot en Vattenplan eller liknande dokument. En kommunal VA-plan ska enligt majoriteten intervjuade personer åtminstone inkludera dricksvattenförsörjning, spillvattenhantering och dagvattenhantering inom och utanför kommunalt verksamhetsområde.

Många hävdade även att klimat- och sårbarhetsaspekter bör ligga med som underlag för eller t.o.m. ha en egen plats i VA-planen medan andra ansåg att dessa frågor visst kan diskuteras men att de bättre hör hemma i andra kommunala strategier och styrdokument. En förutsättning för kommunal planering av vatten och avlopp eller en VA-plan är ett väl fungerande förvaltningsövergripande arbete och god politisk förankring. Detta lyftes av flertalet intervjuade i samband med frågan om vad som ska ingå i en VA-plan.

Intressanta resultat var t ex följande förslag på utgångspunkter för en VA-plan:

- Den ska utgöra ett kunskapsunderlag om den aktuella vatten- och avloppsförsörjningen i kommunen (både inom och utom kommunalt verksamhetsområde).
- Den bör även utgå från den förväntade framtida utvecklingen/tillväxten i kommunen.
- Den bör lyfta fram olika alternativ att hantera den framtida VA-situationen i kommunen, med grova kostnadsbedömningar för att kunna sätta upp mål och riktlinjer kring prioriteringar för kommunala utbyggnadsplaner och för arbetsinsatser för miljö och hälsa.

Fråga – Kopplingen till andra kommunala planer och styrdokument?

När det gäller kopplingen till andra kommunala planer och styrdokument påpekade flera intervjuade vikten av att göra skillnad på fysiska planer och andra typer av planer. Fysiska planer (t ex Översiktsplan och Detaljplan) baseras på sammanvägda intressen medan många andra dokument och planer (t ex Vattenplan) är utförda utan konsekvensbedömningar relativt andra intressen. Dessa kan därför snarast ses som ett planeringsunderlag. Kommunala VA-planer kopplar till flera starkt reglerade lagar och riskerar att överlappa med andra styrdokument som utformats med stöd i Vattentjänstlagen, Miljöbalken, PBL etc. Här finns både en potential till stöd och synergier såväl som en risk att man i en VA-plan försöker reglera och styra frågor vilka det inte finns mandat för då en kommunal VA-plan idag inte har någon särskild juridisk status. Vissa av de intervjuade ansåg att en VA-plan bör vara ett fristående styrdokument som antas av kommunfullmäktige och revideras kontinuerligt med bestämda mellanrum. Andra aktörer ansåg vidare att VA-planen bör vara en del av kommunernas Översiktsplan, kopplas till kommunens mål och beskriva ”vad vi har och vart vi ska”. Slutligen lyfte flera intervjuade tidsaspekten som en viktig fråga. Några såg planen med ett relativt kortsiktigt genomförandeperspektiv och täta upp-

dateringar medan andra tänkte i en tidsskala på uppemot 100 år, d.v.s. i samma tidsperspektiv som trolig livslängd för stora delar av den allmänna VA-anläggningen.

4.2 Ansvar och roller i VA-planeringen?

Fråga – Vem ansvarar för att starta upp arbetet med en VA-plan?

De nationella aktörerna pekade på att det ytterst är kommunerna som har ansvaret och att mycket arbete måste läggas på att internt i varje kommun tydliggöra hur man ska arbeta med denna fråga. Kommunens ansvar för VA-planering faller ut som en följd av en rad lagstiftningar även om det inte finns ett uttalat lagkrav på att ta fram en kommunal VA-plan. Sin egen roll såg de nationella aktörerna i högre grad som att de har ansvar för att definiera vad som menas med en kommunal VA-plan, lyfta frågor av principiell karaktär som hindrar kommunerna i deras arbete och att sprida erfarenheter och kunskap mellan kommuner och mellan kommuner och myndigheter.

Det var också tydligt att de frågor som berörs av en kommunal VA-plan på nationell nivå är delade på en rad myndigheter däribland Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket, Boverket, SGU, Vattenmyndigheterna och den nya Havs- och Vattenmyndigheten. Till detta kommer en rad branschorganisationer med stort inflytande och kompetens, t.ex. Svenskt Vatten, Sveriges Kommuner och Landsting samt Avfall Sverige vilka också har egna intressen och roller. Något uttalat ansvar för VA-planeringen på nationell nivå finns alltså inte även om Havs- och Vattenmyndigheten och Vattenmyndigheterna konkret ska arbeta med implementering och uppföljning av Åtgärd 37 i Åtgärdsprogrammen.

Kommunerna lyfte särskilt behovet av att sprida kunskap om framgångsfaktorer och hinder i arbetet med att utveckla en kommunal VA-planering. Detta ser de gärna att nationella och regionala aktörer tar ansvar för. Några kommuner har emellertid kommit så långt i sin VA-planering att de tycker att de löst sina egna problem, medan andra ser stora behov av stöd och erfarenhetsutbyte.

Fråga – Bakgrund till start av VA-planering i kommunerna?

För att tydliggöra vem som faktiskt först tagit ansvaret frågades kommunerna om varför man startat upp en förvaltningsövergripande VA-planering och vem som tagit initiativet.

En rad olika motiv fanns för att de intervjuade kommunerna skulle påbörja sitt arbete:

- behov av att utveckla och förtydliga ställningstaganden vad gäller de miljömål som kopplar till vatten och avlopp
- konkreta VA-problemområden utanför kommunalt verksamhetsområde som behövde lösas och som man på något sätt behövde hantera
- problem med dricksvattenförsörjning för hela eller delar av kommunen
- kommunen kommunicerade olika budskap till fastighetsägare beroende på var i organisationen man befann sig vilket ledde till problem i såväl planeringsprocesser som för förtroendet för kommunen som helhet

- initiativ från tjänstemän som gör översyn av ledningsnät för vatten och avlopp i ett långsiktigt perspektiv och som funnit att ledningsnät varit i mycket dåligt skick
- diskussioner kring särtaxa i områden aktuella för VA-utbyggnad med politisk diskussion och debatt som följd
- föreläggande från Länsstyrelsen utifrån § 6 i Vattentjänstlagen (eller § 2 i gamla VA-lagen) om att lösa VA i ett större sammanhang i områden där kommunens VA-huvudman inte avsett bygga ut VA-nätet.

Fråga – Vem/vilka stod för initiativet respektive drev arbetet?

Detta har sett olika ut i olika kommuner. Ofta har någon eller några tjänstemän lyft behovet till ett befintligt samarbetsorgan eller plattform inom kommunen och därifrån har sedan en plan för utveckling startat. I andra fall har det varit politiska uppdrag som riktats till en eller flera förvaltningar eller bolag i kommunen, och i ytterligare några fall har det varit en följd av att förvaltningsövergripande grupper utan eget mandat i frågan tagit fram förslag på ett arbete med kommunal VA-plan/VA-planering som sedan presenterats för politiker och beslutande organ i kommunen. I många fall finns det en grundläggande problematik med många dåliga avlopp eller problematiska omvandlingsområden vilka tryckt på och tydliggjort behovet av en övergripande VA-planering.

4.3 Behövs tydligare statlig styrning av kommunernas VA-planering?

För att ställa saker på sin spets ställdes frågan om de intervjuade tyckte att vi ska ha lagkrav på VA-planer på samma sätt som vi t ex har med dagens avfallsplaner. Här gick åsikterna isär och flera av de intervjuade kunde finna skäl både för och emot ett lagkrav. Det fanns både kommuner och nationella aktörer som argumenterade för ett lagkrav medan lika många tyckte att detta var onödigt eller till och med kontraproduktivt relativt syftet med åtgärden.

Fördelar som lyftes fram är att det finns ett tydligt genomförandeunderskott framförallt vad gäller dåliga enskilda avloppsanläggningar. Vidare saknas i många kommuner plattformar och/eller uppdrag för att samlas kring en förvaltningsövergripande planering för VA. Detta gör att kommunerna inte jobbar effektivt och att åtgärdandetakten för såväl enskilt VA som utbyggnad av kommunalt VA är för långsam. Ett lagkrav skulle ge arbetet med VA-planering en legitimitet i kommunerna. Utifrån ett myndighetsperspektiv vore det också bra med en tydlighet. Ett annat argument för ett lagkrav är att om det inte finns en tydlig styrning för hur man t.ex. utformar eller på bästa sätt får fram en VA-plan/policy så kommer inte kommuner självmant att göra något.

Nackdelar med ett lagkrav på kommunala VA-planer är att kommunerna måste känna att man har nytta av en kommunal VA-plan och att det inte blir ännu en pålaga. VA-planer riskerar annars att bli ännu en plan som ”ska göras för att”. Planering behöver göras för den allmänna driften och utvecklingen, och frågan är om det inte räcker det inte med ett kapitel text som en del i översiktsplanen.

Vissa kommuner har redan börjat aktivt ta i frågan, i andra är ambitionen att ha en heltäckande VA-plan kanske onödigt hög. Det finns risk att nationella krav på VA-planer blir stelbenta och att man inte tar hänsyn till att kommunernas förutsättningar är väldigt olika. Istället för styrning förespråkar många vägledning och stöd/hjälp med kompetenshöjande aktiviteter och kanske till och med någon form av morötter/bidrag till kommuner som utvecklar en fungerande VA-planering. Flera föreslog ett statligt bidrag som faller ut först när kommunerna tar fram eller har en viss typ av VA-strategi/VA-planering på plats.

4.4 Jämförelse med avfallsplaner

Som en parallell till VA-planer söktes åsikter om avfallsplaner. Avfallsplaner har en lång historia som har att göra med att det finns med i EU:s avfallsdirektiv. Tidigare gällde bara nationella avfallsplaner vilket alla EU:s medlemsländer skickat in. Sverige skickade också in kommunala avfallsplaner, men fick då på pälsen för att inte vara heltäckande (det saknades två). Enligt direktivet ska avfallsplaner vara tagna av en myndighet. I Sverige har vi kommunalt självstyre på ett sätt som är speciellt i EU, och fullmäktige (som beslutar om avfallsplanerna) är en myndighet varav det i Sverige anses att kommunala avfallsplaner har samma status som nationella.

Skillnader mellan avfall och VA är bland annat:

- VA är mer bunden till fasta anläggningar och infrastruktur, avfall är rörligare system.
- Mer rörliga mål i avfall, t.ex. varierar volym och konsumtion från år till år, samt att leverantörer lättare byts ut vilket påverkar hur upphandling ska ske.
- Arbete med avfallsminimering kan vara en relativt snabb process. Avfallshantering är mer beteende-betingat och här sker snabbare förändringar.
- VA är mer kopplad till annan fysisk planering. Avfall behöver inte kopplas så mycket till annan infrastruktur vid t ex utbyggnad/ombyggnad.

5 Dialogmöte – nationella och kommunala aktörer

I denna del presenteras dels resultatet av de diskussioner som hölls under dialogmötet samt erfarenheter från studiebesöket/mötet med de finska representanterna för kommuner och nationella aktörer. Deltagarna i dialogmötet samt de finska representanterna listas i Bilaga 1.

5.1 Dialogmöte med svenska aktörer

Under dialogmötet genomfördes diskussionerna utifrån en metodik där deltagarna med hjälp av diskussionslappar skrev ner personliga reflektioner för en rad i förväg formulerade frågeställningar. Med utgångspunkt från detta gjordes rundor följt av öppen diskussion. Allt dokumenterades och ”diskussionslapparna” samlades in som underlag för det fortsatta arbetet. Detta underlag inkluderas inte i denna rapport, utan diskussionerna presenteras i sammanfattad form under respektive frågeställning nedan. Deltagarna visade stort engagemang och den samlade kompetensen och de olika erfarenheterna gjorde det möjligt att ha mycket konstruktiva och utvecklingsinriktade diskussioner.

Fråga 1. Vad menas med begreppet Kommunal VA-plan?

Begreppet kommunal VA-plan är inte tillräckligt väl definierat. Vad en VA-plan bör innehålla skiljer sig också beroende på vem man frågar, vilket avspeglade sig i diskussionerna. Det är därför viktigt att utveckla en nomenklatur för att minska missförstånd och underlätta samverkan mellan aktörer. Gruppen hade samsyn kring att målsättningen med en VA-plan är att den hanterar vattenförsörjning (inklusive reservvattenförsörjning), spillvattenhantering och dagvattenhantering. Det ska vara en plan som omfattar hela kommuns geografiska yta dvs. gälla för både allmänt och enskilt VA. Planen ska arbetas fram och tillämpas förvaltningsövergripande. VA-planen ska blicka långsiktigt och övergripande (20–25 år), och den kan även innehålla en mer detaljerad plan (5 år). Dokumentet måste vara levande och därmed revideras vart tredje år samt beslutas av kommunfullmäktige för 10-årsperioder.

Fråga 2. Vad skiljer en VA-plan från det som ingår i en översiktsplan?

Frågan är relevant och inte helt enkel. En VA-plan skulle kunna inrymmas inom översiktsplaneringen. En VA-plan ska vara en övergripande ”strategi” för långsiktig hantering av VA kopplat till hantering av mark- och vattenplanering (d.v.s. samma som bör finnas med i ÖP). Frågan är om det krävs ett separat lagkrav för att arbeta med VA-frågan på ett mera holistiskt sätt?

Gruppen var enig om att VA-planens utgångspunkter bör utgöra:

- Vattendirektivet och dess åtgärdsprogram
- Miljöbalkens hänsynsregler och därmed naturresurshushållning
- PBL och dess möjlighet att ordna vatten och avlopp samt planering av mark och vatten

- Vattenresursplanering
- Dricksvatten-, Avloppsvatten- och dagvattenförsörjning av hela kommunen (både allmänt och enskilt)
- Sårbarhet t.ex. översvämningsrisk.

Fråga 3. Vad bör en kommunal VA-plan innehålla?

Vad bör den inte innehålla?

När gruppen diskuterade vad som bör ingå i en VA-plan nämndes ”hänsyn till avrinningsområden” som en viktig faktor vilket därmed innebär att den inte ska begränsas till kommungränser. Ett tydligt mål med en VA-plan är att minska utsläppen till recipienter och grundvatten. Planen måste därför utgå från vattenförvaltningens perspektiv – att uppnå god ekologisk status. Ett annat mål med planen bör vara hanteringen av växtnäringsresursen, d.v.s. hur vi planerar VA utifrån krav på återföring och recirkulation av växtnäringsämnen.

VA-planen ska vara ett dokument som beskriver: var vi står, vart vi ska och hur vi tar oss dit. Dokumentet bör ha en tydlig koppling till ÖP och DP och vara en vägledning i den dagliga verksamheten. De medverkade ansåg att VA-planen ska vara så kort och koncis som möjligt för att inte tappa fokus. Historik och tveksamheter bör inte ingå. Fördjupningar och detaljer bör ligga i bilagor.

Följande delar föll ut som centrala:

Förutsättningar

- Bra belysning av yt- och grundvattensituationen
- Naturgeografiska förutsättningar – tydliggörande av målkonflikter

Ändamål

- Minska belastningen på recipient, t.ex. gränser för hög och låg skyddsnivå
- Resurshushållningsperspektiv – för vatten-, spill- och dagvattenförsörjning
- Vatten-, spill- och dagvattenförsörjning till alla inom kommungränsen

Krav för genomförande och bedömning

- Avvägning mellan olika åtgärder
- Underhåll och förnyelse av VA-system
- Konsekvensbeskrivning kopplat till bebyggelseutveckling
- Beslutsunderlag till stöd i enskilda fall
- Bedömning av icke klassiska problem

Ansvar

- Tydlighet om ansvar
- ÖP ska styra – VA är en del
- Vägval: Vattenplan utifrån direktivet ger bättre koppling till utsläpp men mindre koppling till fysisk planering
- Tydliggörande av Vattentjänstlagens skrivningar om det allmännas skyldighet att anordna vattentjänster
- Tydliggöra kommunen/VA-huvudmannens ansvar både gällande kvalitet och kvantitet i VA-försörjningen.

- Att kommunen har styrdokument för
 - Plan för underhåll och förnyelse av den allmänna VA-anläggningen
 - VA-utbyggnad
 - enskild VA-försörjning i avvaktan på VA-utbyggnad
 - enskild VA-försörjning i områden som inte berörs av VA-utbyggnad

Ekonomi

- Kommunikation kring kostnader är väldigt viktigt.
- Två sidor av myntet: satsningar och betalning. Betalning ska vara löst innan.
- Särtaxa på den rörliga delen. Frågan är dock om det ska vara med i en VA-plan då det kanske egentligen är ett styrmedel.

Fråga 4. Vad ska vi kalla ett styrdokument för kommunal VA-planering?

Vid diskussion kring nomenklatur och ett passande namn för ett styrdokument kom en mängd förslag på namn upp. Några ansåg att namnet ska beskriva att det rör sig om en process och därför bör kallas planering. Medan andra ansåg att namnet bör koppla till dokumentet och därför kallas plan. Konsensus uppnåddes inte i namnfrågan, men följande namn kom upp som förslag: *Vattenresursplanering; Kommunal VA-planering; Vattenförutsättningsplan; Kommunal VA-plan; VA-plan för X kommun; Vatten- och avloppsplan för X kommun.*

Vattenmyndigheterna har sedan dess föreslagit termen *vatten- och avlopps-vattenplaner*. En diskussion kring definitioner finns senare i denna rapport.

Fråga 5. Vilka är hindren för en fungerande kommunal VA-planering?

Det finns redan många ”pålagor” på kommunerna i form av obligatoriska planer, dokument etc. Att också utveckla former för VA-planering kan kännas som svårt att få utrymme och resurser för. Små kommuner med små resurser och utan möjlighet att ha kompetens i dessa frågor i organisationen har liten chans att få till stånd en utvecklad VA-planering.

”Stuprörstänkandet” och den sektorsplanering som på många håll är förhärskande är ett direkt problem i många kommuner. Man är helt enkelt inte van att diskutera kring dessa frågor över förvaltningsgränserna. Det råder i många fall kommunikationssvårigheter inom kommunen och det saknas tradition av att uppnå samsyn. Många kommuner har inte erfarenhet av att planera strategiskt utan ofta är planeringen för driftsorienterad. För mycket fokus på tillsyn för att komma tillrätta med miljömålen.

Bristande kunskap om såväl VA som vattenfrågor leder till avsaknad av politisk vilja vilket i sin tur leder till brist på mandat och resurser. Det är också svårt att få kontinuitet i arbete med dessa mycket långsiktiga frågor.

Fråga 6. Vilka möjligheter finns för att starta upp en effektivare kommunal VA-planering?

I och med Vattenmyndigheternas förvaltningsplan ställs nya krav på det kommunala och det regionala arbetet vilket främjar tänket om kommunala VA-planer. Regionala krav främjar samverkan mellan kommuner och även spridning av de erfarenheter som finns i landets kommuner. Det finns en massa erfarenheter i de kommuner som redan börjat arbeta med VA-planer/planering, man behöver inte uppfinna hjulet en gång till.

Långsiktig planering leder till mer hållbara lösningar och samtidigt de mest kostnadseffektiva åtgärderna. Detta ger ett bra underlag för bedömning av kommande åtgärdskrav. Det ökande samhällsengagemanget kring klimatfrågor och även vattenfrågor kan bli en drivande faktor för en mera långsiktig och sektorsövergripande planering. Kommunikation och tydliggörande av morötterna för kommuninvånarna kan komma att bli viktigt. Det finns möjlighet att utforma ett lagkrav på VA-planer eller att stärka kopplingen till PBL.

Fråga 7. Vem/vilka ska eller bör driva arbetet, ta ansvaret i kommunen?

De medverkande är överens om att det är en övergripande fråga som bör ligga hos kommunstyrelsen och att man bör "följa ekonomilinjen" i etableringen av en organisation, det vill säga ta hänsyn till hur finansieringen sker.

De flesta ansåg att Plankontoret bör vara sammanhållande för frågan och att en arbetsgrupp bör bildas inom ÖP-gruppen (tjänstemän + politiker). Därtill krävs ett nära samarbete till övriga berörda förvaltningar och nämnder. Samverkan över kommungränserna kan vara både en förutsättning och en möjlighet. För att få tillstånd en drivande projektgrupp krävs att en person måste ansvara för helheten

Ansaret för att initiera arbetet med en VA-plan kan ligga både på KE, Plankontoret, VA-huvudmannen eller på Miljöförvaltningen. Till exempel initierades en VA-utbyggnad av politiker/VA-huvudmannen i Norrtälje medan planering av VA utanför verksamhetsområdet initierades av Miljökontoret. I Kungälv drevs frågan av en övergripande VA-grupp med politisk förankring.

Fråga 8. Ska vi ha lagkrav på kommunala VA-planer?

Hur skall de i så fall se ut?

I frågan om lagkrav eller ej finns meningsskiljaktigheter. Vissa anser att det måste till ett lagkrav för att påskynda arbetet. Ett lagkrav lyfter dessutom frågans status och gör politiker mera involverade. Det kan vara svårt för tjänstemän att få till finansiering om det inte finns någon lag. Andra hade motsatt åsikt, att en VA-plan inte bör vara ett lagkrav. Anledningarna är att det redan finns närliggande lagstiftning i form av PBL och ÖP. VA-planeringen hör till bebyggelseplaneringen, och det är lättare att koppla till redan existerande verktyg. Om initiativen kommer på frivillig väg är möjligheten att de leder till ett större positivt mottagande. Ett lagkrav kan även leda till fel fokus och för mycket måsten, vilket inte ger hjälp eller stöd. En morot av något slag är ett bättre alternativ.

Man kan även tänka sig en medelväg där "bör-skrivningar" i PBL stärks till "skall". Många anser att det behövs stöd för att lyfta frågan om VA-planering i KE, och att det behövs krav om det ska bli av. Det måste finnas utrymme för "stora" kommuner att göra VA-planer medan "små" kommuner kanske "bara" förhåller sig till regionala planer. Det viktigaste är vilken funktion som uppnås.

Fråga 9. Vilka aktiviteter och ev. utvecklingsprojekt är prioriterade?

- Förankringsarbete – fördelen och möjligheterna med en VA-plan bör föras fram i så många sammanhang som möjligt, både bland VA-folk, planerare och politiker samt hos nationella aktörer t.ex. Boverket.

- Fortsätt betänkande om för- och nackdelar; möjligheter och hinder för egen lagstiftning
- Testa modeller i skarpt läge – fullskala/pilotprojekt. Sprid kunskande från kommuner som gjort VA-planer.
- Lyft fram den regionala nivån, Länsstyrelserna kan efterfråga VA-planering. Koppla ihop med Vattenmyndigheternas arbete (åtgärdsplan genom regleringsbrevet). Se VA-planering som lokalt komplement till förvaltningsplan och åtgärdsprogram. Dra in Boverket.
- Erfarenhetsutbyte – länder, länsstyrelser, kommuner, myndigheter.

Fråga 10. Vilka aktörer behöver involveras?

Det huvudsakliga svaret vid denna diskussion var att fler planerare behöver involveras och vara med i diskussionen. Boverket är en viktig part som måste vara med. Därtill bör SKL involveras för att samordna stöd för kommuner. Frågan är även en regionsfråga och involverar både Länsstyrelse och Vattenmyndighet. I förlängningen kan man säga att samtliga aktörer från departement ner till kommunala företrädare och branschorganisationer påverkas/involveras av frågan.

5.2 Erfarenheter från möte med finska aktörer

Under resan arrangerades i Helsingfors ett möte med representanter för finska kommuner, regionala myndigheter, den finska VA-verksföreningen samt Miljöcentralen, d.v.s. den finska motsvarigheten till Naturvårdsverket. På detta möte presenterades hur man i Finland arbetar med kommunala VA-utvecklingsplaner och erfarenheterna av detta på kommunal, regional och nationell nivå. På dialogmötet efter studiebesöket i Finland diskuterades vidare vilka lärdomar och slutsatser gruppen gjort från mötet med finländarna.

Reflektioner utifrån seminariet med finska representanter

- Det finska respektive det svenska sättet att hantera frågorna är på många sätt likartat. Dessutom är problemen i grunden desamma. Skillnaderna ligger dels i att de regionala aktörerna i Finland har större inflytande på VA-planeringen och dels i att man har haft hjälp av statliga krav samt finansiellt stöd till infrastruktur t ex mellankommunala överföringsledningar för VA.
- VA-utvecklingsplanerna sågs av finländarna som ett bra verktyg. Om den tas fram som ett gemensamt projekt/dokument mellan plan, VA och miljö är den ett mycket bra instrument för att hantera VA-frågor och bidrar på så sätt till utsläppsminskningar.
- En lärdom är att ekonomin och ekonomiska konsekvenser måste ingå i VA-planen.
- Det är "imponerande" att alla kommuner har gjort utvecklingsplaner. I de finska kommunerna och från VA-verkens organisation uppfattade man att lagkravet var ett stöd för beslut om genomförande av åtgärder.
- En sak som i hög grad saknades i Finland var hanteringen av enskilda avlopp. Man klarar inte att nå målet om att 2013 ska alla enskilda avlopp uppfylla lagens krav.

- Återföringsdiskussionen och kretsloppsdiskussioner är också helt frånvarande i den finska lagstiftningen och VA-planeringen.
- Intressanta lärdomar är deras organisatoriska lösningar för gemensamhetsanläggningar då VA-försörjning för grupper av fastigheter s.k. ”andelslag” kan drivas i aktiebolagsform.

6 Diskussion

Här diskuteras några av de frågor som kommit fram i kunskapsöversikt, i intervjuer och under dialogmötet. Till detta kommer tankar och frågeställningar som lyfts fram i andra sammanhang och rapporter. Det pågår mycket utvecklingsarbete på nationell nivå och ett flertal rapporter ger bra faktaunderlag och exempel på metodik för att arbeta med såväl kommunal VA-planering i stort som med delfrågor som dricksvattenplanering, dagvatten eller tillsyn av små avlopp.

6.1 VA-planering vs VA-plan

Det är lätt att enas kring att en ”kommunal VA-planering” ska säkerställa god folkhälsa, att miljön belastas så lite som möjligt, god hushållning med vatten (och andra naturresurser) samt att detta löses på ett samhällsekonomiskt godtagbart sätt. VA-planeringen blir ett verktyg för att lyfta fram problem och utmaningar, för budgetarbete och för att visa var, när och i vilken ordning man ska bygga ut den allmänna VA-anläggningen. Det ger även en möjlighet att planera för en långsiktigt hållbar VA-försörjning i områden som inte berörs av de allmänna vattentjänsterna. VA-planering handlar också om i vilken ordning olika geografiska områden ska åtgärdas, vem som ska göra arbetet och hur man skapar delaktighet och engagemang hos berörda aktörer.

Begreppet ”Kommunal VA-plan”, som också finns med i denna rapports namn, har använts sedan lång tid tillbaka men har under senare år kommit att bli alltmer aktuellt. Det finns dock olika uppfattningar om vad man menar med en kommunal VA-plan och vad den bör innehålla. Planer och styrdokument för vatten och avlopp tas ofta fram men det sker sektorsvis, och i flera fall omfattar det som benämns kommunala VA-planer endast det VA som finns inom verksamhetsområdet, d.v.s. en *Plan för den allmänna VA-anläggningen*. Många kommuner uttrycker att de har behov av en heltäckande kommunal planering för VA-frågorna så att rätt prioriteringar kan göras, vilket i sin tur ställer krav på att planen innefattar hela kommunen både inom och utanför nuvarande VA-verksamhetsområde.

Under dialogmötet och i intervjuerna har flera aktörer lyft att det inte är själva den kommunala VA-planen som är målet med arbetet utan istället är målet att få till stånd en fungerande VA-planering. Skillnaden kan tyckas vara hårfin men det är troligen så att det finns kommuner som redan har eller är på väg att utveckla en effektiv VA-planering utan att ha tagit fram ett styrdokument kallat ”kommunal VA-plan”. Det är inte planen i sig som är det viktiga utan att alla funktioner, roller, ansvarsfördelning, kunskap, resurser etc. som behövs för VA-planeringen finns på plats. Mycket av denna rapport har cirkulerat kring frågan om det behövs en kommunal VA-plan eller inte. I många kommuner, ja kanske i de allra flesta, är emellertid arbetet med att ta fram en kommunal VA-plan ett nödvändigt steg för att kunna utveckla de nya former för planering och internt arbete som behövs.

Det pågår en diskussion både på nationell nivå och i kommuner om huruvida VA-planeringen ska vara en del i vattenresursplaneringen/vattenplaneringen eller om det är separata processer som bör pågå parallellt. Det finns exempel på kommuner som tar med VA som en tydlig del i en övergripande Vattenplan och det finns kommuner som tydligt håller isär olika planerings-processer t ex separata planer för dricksvattenförsörjning respektive avloppsvattenförsörjning. Det finns inte något på förhand givet rätt eller fel sätt att göra, utan det är upp till kommunerna att bestämma hur man bäst genomför denna planering. Det viktiga är att man inte förlo- rar eller utelämnar viktiga aspekter och frågor då man integrerar eller delar upp VA-planeringen i/mellan andra styrdokument. Ett sätt att säkerställa helhetstänkandet är att på ett strukturerat sätt se till att VA-frågor lyfts in och hanteras i kommunens översiktsplanering

6.2 Vad är respektive inte är en kommunal VA-plan?

Det finns som beskrivits tidigare i rapporten fortfarande inte någon veder- tagen definition av vad en kommunal VA-plan är, vare sig i lagstiftning eller i någon bransch-standard.

Det närmaste ett uttalat krav riktat till kommunerna är Åtgärd 37 i Vat- tenmyndigheternas åtgärdsprogram som säger att kommunerna, i *samver- kan* med länsstyrelserna, behöver utveckla vatten- och avloppsvattenplaner. Viktigt att poängtera är att behovet av en VA-plan i åtgärdsprogrammen är kopplat till förutsättningen att man inte uppnår eller riskerar att inte uppnå god ekologisk status, god kemisk status eller god kvantitativ status i kom- munens vattenförekomster.

En kommunal VA-plan är inte ett mål i sig utan målet är en fungerande kommunal VA-planering och en sådan kan etableras på många olika sätt. Det finns flera förslag på definitioner för vad en kommunal VA-plan kan vara samt vad som bör ingå i en kommunal VA-plan/VA-planering.^{20, 21} Det gemensamma för dessa är att de utgår från följande:

- En kommunal VA-plan/planering syftar till att åtgärder och arbete som bedrivs med koppling till VA ska kunna genomföras på ett så effektivt sätt som möjligt.
- En kommunal VA-plan/planering bör avse hur VA-försörjningen ska lösas i hela kommunen d.v.s. både inom och utanför kommunalt verk- samhetsområde.
- En kommunal VA-plan/planering bör innehålla eller behandla all VA- försörjning i kommunen d.v.s. dricksvattenförsörjning, spillvattenbort- ledning och rening samt dagvattenhantering.
- En kommunal VA-plan/planering bör utvecklas i ett förvaltningsövergri- pande sammanhang.

²⁰ Kommunal VA-planering – Manual med tips och Checklistor (2009) Länsstyrelsens rapportnummer (Stockholm) 2009:07.

²¹ Planera vatten och avlopp. Vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till (2008) Länsstyrelsens rapportnummer (Skåne) 2008:44.

- En kommunal VA-plan/planering bör kopplas till den fysiska planeringen och arbetet med genomförandet av Vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram och uppfyllandet av Miljökvalitetsnormer för vatten.
- En kommunal VA-plan är inte en plan av samma typ som t.ex. Översikts- och detaljplaner som är en del i den fysiska planeringen och alltid är en sammanvägning av olika intressen.
- En kommunal VA-plan kan vara både ett planeringsunderlag och ett politiskt antaget styrdokument om inriktning och ambitionsnivåer för arbetet med VA i kommunen.
- I arbetet med en kommunal VA-plan/planering bör det även ingå att ha kontakter med kommuner uppströms- och nedströms i avrinningsområdet för att diskutera frågor som fordrar gemensamma lösningar eller mellankommunal hänsyn.

Det finns många planer och styrdokument vilka antingen ligger nära eller t.o.m. överlappar med en kommunal VA-plan och detta är mycket viktigt att uppmärksamma i kommunens arbete. Exempel på närliggande eller överlappande styrdokument och planer är planer för den allmänna VA-anläggningen, Vattenplaner, Översiktsplaner med flera.

6.3 Lagkrav på kommunala VA-planer?

Våra Nordiska grannländer har i högre grad uttalade lagkrav på eller praxis för att VA-planer ska tas fram. Vilket är intressant att utgå från när vi diskuterar ett ev. lagkrav också i Sverige. I Finland finns relativt goda erfarenheter av lagkrav på s.k. VA-utvecklingsplaner och man har tagit fram en förnyad vägledning i form av en handbok. Regional kompetens har utvecklats och en del ansvar har lagts på de regionala myndigheterna, *Miljöcentralerna*. Man har lyckats driva på VA-utbyggnad och centralisering av den allmänna VA-försörjningen med hjälp av en blandning av lagkrav och bidrag. I Danmark har man krav på dricksvattenförsörjningsplaner baserat på en lagstiftning och på avloppsplaner ur en annan vilket kan uppfattas som problematiskt. Samtidigt kopplar detta tydligt till genomförandet av den s.k. *Kommuneplanen* där både vatten och avlopp tas med in i den fysiska planeringen. I Norge har man också motsvarande uppdelning mellan dricksvattenförsörjning och avloppsrening. Där har man inte lika hårda krav på att ha en kommunal VA-planering men samtidigt finns en upparbetad kultur/praxis för att involvera VA-frågorna i den kommunala övergripande planeringen.

Det finns principiellt olika sätt att hantera idén om Kommunala VA-planer på nationell nivå. Man kan som i Finland ställa lagkrav på detta i lagstiftningen och detaljerat reglera hur kommunerna ska sköta sin VA-försörjning och vilka styrdokument de ska ta fram. Man kan också satsa på att inte ställa krav men däremot ge stöd, vägledning och sprida goda exempel på kommunal VA-planering. Båda vägarna kräver emellertid satsning och utveckling av såväl kompetens och resurser på regional och nationell nivå. Den snabba utveckling vi ser idag i Sverige där läget och den ökande förståelsen i kommunerna tillsammans med åtgärd 37 i Vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram driver fram VA-planer i ett stort antal kommuner är

mycket positiv. Utvecklingen pekar mot att det kanske inte kommer krävas tydligare lagstiftning för att få flertalet av landets kommuner att utveckla styrdokument och arbetssätt för VA-planering i hela kommunen.

I ljuset av de synpunkter om baksidan av en tydligare reglering som kommit fram i intervjuer och på dialogmöte så är utökad stöd och vägledning kanske att föredra framför ett införande av lagkrav på kommunala VA-planer. Troligen är det också en långsiktigt mer effektiv väg att ställa krav utifrån PBL på hur VA ska hanteras i den kommunala Översiktsplaneringen än att lagstifta om en ny sorts kommunalt planeringsdokument med egen juridisk status parallellt med alla andra befintliga planer och styrdokument som finns i kommunerna.

Det är därför inte önskvärt med en snabb process mot införandet av obligatoriska kommunala VA-planer. Om lagkrav införs bör man i sådant fall inte i detalj reglera hur VA-planerna ska se ut eller vad de ska innehålla. Snarare kanske man ska försöka ställa grundkravet att kommunerna ska ha en planeringsberedskap för VA i form av kunskap om VA-situationen och framtida utmaningar, krav på att ett förvaltningsövergripande arbete ska finnas samt ett tydliggörande av vilka vägval och beslut som kommunen står inför vad gäller VA-relaterade frågor. Hur detta sedan ska omsättas i handling och genomförande är upp till kommunerna själva att besluta om och formerna för detta är redan idag väl reglerat i lagstiftningen.

7 Slutsatser och förslag på fortsatt utvecklingsarbete

7.1 Slutsatser

Frågan om kommunal VA-planering är mycket aktuell på lokal, regional och nationell nivå. Detta aktualiseras till viss del av Miljömålsarbetet men i hög grad också av den nya vattenförvaltningen och åtgärdsprogrammen, Länsstyrelsernas krav och tillsyn på kommunerna utifrån Vattentjänstlagen, det ökande åtgärdandet av dåliga små avlopp samt bebyggelseutveckling och omvandling av gamla fritidshusområden till permanentbosättningar.

Att få till stånd en fungerande VA-planering för hela kommunen är en utmaning vilken kräver nya sätt att arbeta och nya sätt att organisera arbete och fördela ansvar. Det kräver också kompetenshöjning och tillskott av resurser i form av personal och finansiering. Det finns mycket erfarenheter i Sverige samlat i olika rapporter och utvecklingsarbete pågår framförallt på kommunal nivå men också i viss omfattning på regional nivå.

VA-planering är en strategiskt viktig fråga för kommunerna vilken i många fall glömts bort eller förbisetts. VA-planeringens status behöver lyftas och stärkas i den kommunala planeringen. Kopplingen till Översiktsplaneringen är en central fråga och det är av vikt att Boverket, plansidan på Länsstyrelserna och andra nyckelaktörer i den fysiska planeringen involveras. En kommunal VA-plan är inte ett mål i sig utan målet är en fungerande kommunal VA-planering och en sådan kan etableras på många olika sätt.

En rad aktörer har föreslagit införandet av lagkrav på kommunala VA-planer, analogt med andra styrdokument t ex kommunala avfallsplaner. Detta skulle vara ett sätt att höja status för frågan och tvinga fram att kommunerna prioriterade VA-frågan. Resultatet från detta projekt pekar snarare på att ett lagkrav på kommunal VA-planering skulle kunna vara negativt för den utveckling som nu påbörjats i många av landets kommuner med stöd av Länsstyrelser och nationella aktörer. Troligen skulle en satsning på att sprida erfarenheter och goda exempel tillsammans med etablerandet av någon form av morötter för de kommuner vilka tar fram styrdokument för VA-planering vara mer effektivt. Oavsett vägval i frågan om lagkrav är det inte önskvärt med en snabb process och sjösättning av obligatoriska VA-planer då detta snarare skulle kunna initiera ett motstånd från kommunerna då de skulle kunna uppleva det som ännu en påлага. Ska man på nationell nivå styra kommunernas VA-planering med hjälp av lagstiftning är det kanske lämpligare att föreslå förändringar i PBL vad gäller hur VA-frågorna ska integreras i de kommunala översiktsplanerna.

7.2 Fortsatt utvecklingsarbete

7.2.1 Nationell samordning mellan involverade aktörer

Den samsyn och dialog mellan nationella aktörer och myndigheter som etablerats de senaste åren är mycket positiv och behöver förvaltas och utvecklas

vidare. Det skulle behöva etableras ett "Förvaltningsövergripande arbete på nationell nivå" i denna fråga. Som beskrivits tidigare är ansvaret på nationell nivå uppdelat på en rad myndigheter och aktörer. Någon eller några skulle behöva ta ansvar för att samla dessa för dialog kring vägval och prioriteringar i den nationella utvecklingen. Nationell samordning och plattform för utvecklingsarbete behöver komma till stånd och drivas av Havs- och Vattenmyndigheten, Svenskt Vatten, Boverket och Naturvårdsverket. Utöver detta behöver följande aktörer engageras i dialogen: Sveriges Kommuner och Landsting, SGU, Livsmedelsverket, Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna.

7.2.2 Plattform för utvecklingsarbete och erfarenhetsutbyte

En positiv effekt av detta projekt är att kunskap samlats in om en rad kommuners erfarenheter och läge i den kommunala VA-planeringen. Projektet har också på flera sätt skapat ringar på vattnet, både nationellt, regionalt och på kommunal nivå. Till exempel har det via dialogmötet etablerats nätverk mellan kommuner, regionala och nationella aktörer inom vilket det förts utvecklingsinriktade diskussioner om hur framtidens VA-planering bör se ut. De kommuner och andra aktörer vilka deltagit i projektet har ökat sin kunskap vilket gett möjlighet till snabbt idé- och utvecklingsarbete vilket i förlängningen många haft nytta av.

Idag saknas mötesplatser och fora där kommuner och andra aktörer kan diskutera denna typ av förvaltnings- och ämnesövergripande utvecklingsfrågor. Det finns en stor "tyst" kunskap ute i kommunerna, vilken tyvärr inte sprids särskilt snabbt. Erfarenhet från detta projekt är att man genom att skapa möten mellan olika grupper på kort tid kan etablera en "lärandeprocess". Denna kan i sin tur generera resultat i form av konkreta erfarenheter, idéer, samt förslag på generella förhållningssätt. Till detta kommer värdet av att nya kontakter etableras med "likasinnade", dvs. personer med samma behov och situation i andra kommuner. Vidare möjliggör möten där många kommuner träffas och utbyter erfarenheter en möjlighet för nationella aktörer att vara med och få kunskap om hur kommunerna arbetar och vilka möjligheter och hinder som finns på lokal nivå. Ett sätt för att etablera en sådan plattform är till exempel att skapa en webbaserad kunskapsbank eller projektrum på webben.

7.2.3 Nordiskt kunskapsutbyte

Ett fortsatt Nordiskt kunskapsutbyte är av intresse och det kan precis som i detta projekt ske på ett enkelt sätt genom studieresor eller mer formaliserat genom att anordna nordiska konferenser eller möten inriktade på VA-planering.

8 Referenser

- Effekter av kommunala VA-planer (2009) Törneke och Johansson.
Tyréns rapport nr 219740.
- Förutsättningar för kommunernas arbete med småskaliga VA-system
(2004) Kommunförbundet Stockholms län.
- Handbok om VA i omvandlingsområden (2008) Svenskt Vatten
Utveckling Rapport nr 2008-11.
- Havsmiljöförordningen 2010:1341. Miljödepartementet.
- Kommunal VA-planering – Manual med tips och Checklistor (2009)
Länsstyrelsens rapportnummer (Stockholm) 2009:07.
- Planera för dricksvatten – vårt viktigaste livsmedel!(2011)
Livsmedelsverket.
- Planera vatten och avlopp. Vad lagen säger och hur den kommunala
planeringen kan gå till (2008) Länsstyrelsens rapportnummer (Skåne)
2008:44.
- Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan. Förslag till nationell åtgärdsplan
(2008) Naturvårdsverket.
- SFS (1970). Jordabalk. Svensk författningssamling. SFS 1970:994.
- SFS (1973). Anläggningslagen. Svensk författningssamling.
SFS 1973:1149.
- SFS (1987). Plan- och bygglagen. Svensk författningssamling.
SFS 1987:10.
- SFS (1998). Miljöbalk. Svensk författningssamling. SFS 1998:808.
- SFS (2006). Lag om allmänna vattentjänster.
Svensk författningssamling. SFS 2006:412.
- SFS (2009). Förordning om översvämningsrisker.
Svensk författningssamling. SFS 2009:956.
- Vattenförsörjningsplan – identifiering av vattenresurser viktiga för
dricksvattenförsörjning. SGU-rapport 2009:24.
- Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram 2009-2015 – sammanställning av
myndigheters och kommuners genomförda åtgärder 2010.
Vattenmyndigheterna.

Bilagor

Bilaga 1 – Deltagare i projektets olika delar

Intervjuade nationella aktörer

Bo Rutberg, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Peter Wenster, SKL (fokus på avfallsplaner)

Christer Litzell och *Kerstin Rosén Nilsson*, Naturvårdsverket (NV)

Bengt Larsén, Boverket

Dea Carlsson, Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns Vattendistrikt (VM)

Anders Lind och *Anders Finnson*, Svenskt Vatten

Intervjuade kommunrepresentanter

Bo Norling, Alingsås

Ola Bergeå, *Fredrika Andersson*, Falun

Carina Johansson, *Harri Pesonen* Kungälv

Stefan Marklund, Luleå

Bertil Rusk, Norrtälje

Jan von Wachenfeldt, *Sten Reutervik*, Region Gotland

Lars Thysell, Trelleborg

Stig Tördahl, *Elin Johansson*, Trosa

Johanna Lindgren, UMEVA

Lars Fladvad, *Staffan Olsson*, *Majken Elfström*, Värmdö

Kia Regnér, Österåker

Deltagare i dialogmötet

Maria Hübinette, då Länsstyrelsen Västra Götaland numera Utredare
enskilda avlopp Havs- och Vattenmyndigheten

Stefan Marklund, VA-chef i Luleå

Carina Johansson, då Samhällsbyggnadschef i Kungälv numera
Samhällsbyggnadschef i Uddevalla

Lennart Persson, tidigare Norrtälje kommun

Majlis Bergkvist, då Naturvårdsverket numera Länsstyrelsen i Stockholms län

Anders Larsson, Uppsala Vatten

Lars Thysell, VA-chef i Trelleborg

Tomas Waara, Länsstyrelsen Uppsala

Lars Fladvad, utvecklingschef Värmdö Kommun

Anders Lind, Svenskt Vatten avloppskommittén

Krister Törneke, Tyréns

Anna Norström, då CIT Urban Water Management numera Ecoloop

Mats Johanson, då VERNA Ekologi AB numera Ecoloop

Finska representanter

Karl Gustav Björkell, Styrelseordförande VA-verksföreningen, Borgå Vatten

Roger Hakalax, VA-chef Kimito Vatten

Kaija Joensuu, Miljöcenter från Tampere

Erkki Santala, Finlands miljöcentral SYKE

Bilaga 2 – Intervjufrågor

Frågor till nationella aktörer

1. Vad menas med en kommunal VA-plan?
 - a. Vad bör ingå i en VA-plan?
 - b. Hur kopplas den till andra kommunala planer och styrdokument
2. Vilket ansvar och vilken roll har organisation för att den kommunala VA-planeringen fungerar?
 - a. Pågående arbete med koppling till kommunal VA-planering
 - b. Vilka aktiviteter bedriver din organisation som kopplar till denna fråga?
3. Behövs det en tydligare statlig styrning av kommunernas VA-planering?
 - a. Varför, varför inte
 - b. För- och nackdelar med olika sätt att styra utvecklingen/kommunernas planering?
4. Egna reflektioner och tankar kring Kommunala VA-planer och närliggande frågor?

Frågor till kommunrepresentanter

1. Har ni någon kommunal VA-plan?
2. Vad är/var anledningen till att man arbetat fram en kommunövergripande plan/strategi/modell?
3. Beskriv planen/strategins huvudsakliga innehåll och upplägg
4. Erfarenheter och slutsatser från arbetet?
5. Behövs det en tydligare statlig styrning av kommunernas VA-planering?
6. Vad menas med en kommunal VA-plan? Vad bör ingå?
7. Egna reflektioner och tankar kring Kommunala VA-planer och närliggande frågor?

Huvudfrågor som bas för diskussionerna på dialogmötet

1. Vad menas med begreppet Kommunal VA-plan?
2. Vad bör en kommunal VA-plan innehålla? Vad bör den inte innehålla?
3. Vad ska vi kalla dokumentet?
4. Vilka är hindren för en fungerande kommunal VA-planering?
5. Vilka möjligheter finns för att starta upp en effektivare kommunal VA-planering?
6. Vem/vilka ska eller bör driva arbetet, ta ansvaret i kommunen?
7. Ska vi ha lagkrav på KVA? Hur skall de i så fall se ut?
8. Vilka aktiviteter och eventuella utvecklingsprojekt är prioriterade?
9. Vilka aktörer behöver involveras?



Box 47607, 117 94 Stockholm

Tel 08 506 002 00

Fax 08 506 002 10

E-post svensktvatten@svensktvatten.se

www.svensktvatten.se