

10-2025 Beste praksis for gode samarbeid mellom kommunene for vann og avløp

Forslagsstiller

Samfunnskomiteen

Målsetting for prosjektet

Vann- og avløpssektoren påvirkes i stor grad av ytre forhold som klimaendringer, befolkningsvekst, handels- og sikkerhetspolitikk og myndighetskrav fra både Europa og Norge. Kommunene har ansvaret for den samfunnskritiske infrastrukturen, og skal forvalte denne til beste for både dagens og kommende generasjoner.

Vann og avløpsrørene må fornyes, avløpsrensingen forbedres, og drikkevannet må sikres med tanke på et nytt og sammensatt trusselbilde. Rente økning, høye energikostnader, pris- og lønnsvekst utfordrer kommunenes handlingsrom til å foreta nødvendige investeringer i vann og avløp. Det kan være vanskelig å få tilslutning til nye investeringer eller å øke driftsbudsjettene hvis gebyrveksten anses som uakseptabel lokalt.

Mange store oppgaver, som må løses samtidig innen relativt korte tidsfrister, utfordrer både bransjens kompetanse og kapasitet til å finne bærekraftige løsninger på utfordringene.

Samarbeid mellom kommunene, mellom stat og kommune, og med privat sektor er nødvendig.

Målsettingen for dette prosjektet er å finne frem og vise frem eksempler på gode samarbeid mellom kommunene, både på drift, administrasjon, myndighet, tilsyn etc.

Med det utfordringsbildet som nå ligger foran kommunene på vann og avløp, er det viktig å vise frem gode case og beste praksis på samarbeid, uavhengig av organisasjonsmodell, om det er samarbeid på administrativt nivå eller på driftsnivå. Kommunene må bli inspirert av andre for å selv øke sitt samarbeid med aktuelle kommuner.

Målgruppen for dette prosjektet er ledelsen i kommunene, både administrativt og politisk.

Bakgrunn

Det er de siste årene gjort flere utredninger, både i regi av Norsk Vann (arbeidsgruppe og prosjekter) og nasjonale myndigheter, for å se på bl.a. organisering og effektivisering av vann- og avløpssektoren. Uavhengig av organisasjonsmodell eller muligheter for effektivisering, har det kommet til overflaten av økt grad av samarbeid mellom kommunene må til for å løse utfordringsbildet som er malt med bred pensel for hele bransjen. Ikke minst gjennom fremtidige nye krav gjennom rammebetingelsene som nasjonale mål for vann og helse, revidert avløpsdirektiv og drikkevannsdirektiv.

Tidligere rapporter/utredninger innenfor dette området er bl.a.:

- Norsk Vanns arbeidsgruppe for effektiv organisering av vann- og avløpstjenestene (Norsk Vann, juni 2021)
- Norsk Vann rapport 246/2018 – Regulering og organisering av vann- og avløpssektoren i utvalgte europeiske land
- Norsk Vann rapport 266/2021 – Vannbransjens erfaringer med kommunesammenslåinger
- Norsk Vann rapport 281/2023 – Mulige organisasjonsformer for den kommunale vann- og avløpssektoren
- Mulighetsstudie for VA-sektoren med samfunnsøkonomiske analyser (Oslo Economics, COWI og Kinei, januar 2022)
- Riksrevisjonens dokument 3:8 – Myndighetenes arbeid med trygt drikkevann (februar 2023)
- Interkommunale samarbeid på avløpsområdet (Menon Economics, Norconsult og Berngaard, februar 2024)
- Regjeringens nasjonale mål for vann og helse (februar 2024)

Norsk Vanns arbeidsgruppe for effektiv organisering av vann- og avløpstjenestene leverte sin sluttrapport til styret i Norsk Vann 3. juni 2021. I oppsummeringen fra dette arbeidet kan vi bl.a. lese:

Undersøkelser viser at rekruttering er en krevende oppgave for mange kommuner, spesielt for de minste.

Demografiutfordringene i årene som kommer er med og forsterker dette. Utviklingen de siste årene har også gått i feil retning, hvor det er færre ingeniører og sivilingeniører i kommunene og selskapene i 2020 enn det var i 2013.

Undersøkelser viser at det skjer en forflytning av kompetanse fra det offentlige til de private rådgiverfirmaene. Dette gjør at kommunene i større grad enn tidligere er avhengige av disse. Trenden viser at nyutdannede ønsker å jobbe i et større fagmiljø, og det er ikke mulig i de fleste kommuner.

Litteraturstudien viser at det er lite utvikling der utfordringene og sårbarheten er størst, nemlig i de minste kommunene. Kommunenes kapasitet og kompetanse står helt sentralt når det gjelder evnen til å levere gode tjenester til innbyggerne. Kravene til tjenestekvalitet og særskilt kompetanse er stadig økende. Kommunereformens virkning har vært begrenset ettersom halvparten av kommunene fortsatt har under 5.000 innbyggere. De minste kommunene har mest behov for

samarbeid, men har som regel lite eller ikke noe samarbeid med andre kommuner. Trenden er at samarbeid mellom kommuner øker jo flere innbyggere de har.

Funnene tyder på at de minste kommunene har de største utfordringene. Flere ulike rapporter slår fast dette. Økt investeringsbehov, skjerpede myndighetskrav og flere andre faktorer gjør at vann- og avløpssektoren må endre tilnærming for å nå kravene som stilles. Kommunereformen og de sammenslåingene som har vært de siste årene, har ikke resultert i mange større kommuner, som igjen gir større fagmiljøer. Mange opplever allerede i dag store utfordringer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, og denne utfordringen vil ikke svekkes i årene som kommer. Demografiutviklingen understøtter dette.

Norsk Vann rapport 281/2023 «Mulige organisasjonsformer for den kommunale vann- og avløpssektoren» slår fast følgende:

De juridiske alternative ved samarbeid mellom kommuner er vertskommunesamarbeid, interkommunale oppgavefellesskap, interkommunale selskap eller aksjeselskap. Organisasjonsformer som kan brukes uten samarbeid med andre er innenfor egen kommunale organisering, for eksempel som egen etat eller del av teknisk etat, kommunalt foretak eller aksjeselskap.

Gjennomgang av organiseringen i alle norske kommuner viser at det store flertallet driver VA-virksomheten i egen kommunal regi, uten samarbeid med andre. I de 40-talls kommunene der det er samarbeid, er det vanligste å samarbeide om vannproduksjon og avløpshåndtering, altså grossistleddene. Distribusjonen gjøres i kommunal regi. Kun 4 kommuner samarbeider om hele produksjonskjeden. Den vanligste organisasjonsformen for samarbeid er interkommunale selskap. Det finnes også eksempler på aksjeselskap, vertskommunesamarbeid eller avtaler om tjenestekjøp.

Avstand til vannkilder, antall vannkilder, topografi og bosetningsmønster er eksempler på forhold som har stor betydning for utforming av VA-systemet, og dermed på hvor enkelt det er å etablere teknisk samarbeid med stordriftsfordeler. Slike forhold varierer mye mellom kommuner.

Organisasjonsform i seg selv er ikke viktig. Det som er viktig er at man har et god og omforent begrunnelse for at samarbeid eller selskapsetablering er hensiktsmessig. Godt samarbeid, god eierstyring og tillit mellom partene i samarbeidet fremheves som viktige forutsetninger for at samarbeidet skal fungere godt, og betyr mer en juridisk konstruksjon av samarbeidet.

Norsk Vann mener at økt samarbeid mellom kommunene må til for å løse felles utfordringer:

Vannbransjen står foran betydelige oppgaver i årene som kommer. Bransjen må sikres gjennomføringsevne i alle ledd. Det krever både kompetanse og ikke minst kapasitet i hele kjeden – fra kommuner og kommunalt eide selskaper, via rådgiverbransjen, til entreprenører og leverandører. Skal vi sikre bærekraftige leveranser for de kommende generasjoner må vi også se på måten vi organiserer tjenestene på.

Nåværende og fremtidige myndighetskrav, og en skjerpet praksis med oppfølging av disse fra statens side, vil kreve mer av kommunene. Det er viktig at kommunene og de kommunalt eide selskapene setter seg i stand til å gjennomføre nødvendige investeringer og sikre en god drift av tjenestetilbudet, til det beste for både innbyggerne og miljøet. Norsk Vann kan bidra med fakta i debatten, beste praksis og anbefalinger overfor våre medlemmer, men beslutningen om hvordan kommunen organiserer tjenestetilbudet er lagt til kommunestyrene. Norsk Vann bemerker også at KS nå har vedtatt at de mener at «forsterket interkommunalt samarbeid kan være et virkemiddel for å sikre effektive og fremtidsrettede løsninger».

Organisering er ikke et mål i seg selv, men et viktig virkemiddel for å oppnå målene staten, kommunene og vannbransjen setter seg. Den videre debatten må handle om god kvalitet på tjenestene og fremtidsrettede og bærekraftige løsninger som er tilpasset dette. Samtidig er det en erkjennelse at mange av dagens kommuner ikke har kompetanse og kapasitet nok til å levere på de kravene som kommer. Derfor er det viktig at kommunene i størst mulig grad, der det er hensiktsmessig, samarbeider langt mer på mange områder.

Det store investeringsbehovet, kombinert med manglende kapasitet og tilgang på kompetanse, gjør det nødvendig å samarbeide om fornuftig bruk av tilgjengelige ressurser. Staten må ta et ansvar for koordinering og prioritering av tiltak nasjonalt, slik at det som gir best effekt og treffer der behovet er størst gjøres først. Slik koordinering kan sette kommunene bedre i stand til å søke samarbeid om større anskaffelser, innovasjon og teknologiutvikling, se på mulighet for å bygge felles anlegg, og for å etablere felles fagmiljøer for drift av anlegg og øvrig infrastruktur. Det øker sjansen for å få gjennomført nødvendige investeringer, og tiltrekke og beholde kritisk kompetanse. Det kan også bidra til å bremse gebyrveksten.

Norsk Vann mener at vann- og avløpstjenestene også i fremtiden skal være en kommunal oppgave. Den enkelte kommune må ha et bevisst forhold til hensiktsmessig organisering av vann- og avløpstjenestene for å løse tjenesteproduksjonen sin innenfor de krav som til enhver tid gjelder. Samtidig er det viktig at kommunene og de kommunalt eide selskapene bør ha et minimum av kjerneoppgaver i egen organisasjon. Norsk Vann oppfordrer til mer samarbeid mellom kommunene for å

løse viktige oppgaver for vann- og avløpstjenestene, innenfor rammene staten bestemmer, slik som bl.a. felles prosessanlegg, felles driftsenhet, felles administrative oppgaver og andre aktuelle oppgaver.

Norsk Vanns har sendt følgende forslag til Stortingspartiernes programkomiteer i 2024:

- *Staten skal, gjennom nasjonal koordinering og prioritering, stimulere kommunene til mer samarbeid om å løse utfordringene vann- og avløpssektoren har, for å sikre bærekraftige og kostnadseffektive løsninger, og tilgang på nok arbeidskraft.*

Vi kan med andre ord slå fast at samarbeid om kompetanse blir viktig fremover, fordi mangel på kompetanse og arbeidskraft vil være en utfordring for de fleste kommuner i fremtiden. Også store kommuner sliter med å få kompetent arbeidskraft. For å løse oppgavene fremover er det viktig for kommunene å kunne se hvordan og hvorfor de skal øke samarbeidet seg imellom. Det er bakgrunnen for dette prosjektet.

Innhold

Prosjektet skal finne og vise frem gode samarbeid som eksisterer mellom kommuner i dag.

Prosjektet skal svare på følgende spørsmål:

1. Hovedspørsmålet som skal besvares i rapporten er å vise frem gode samarbeid mellom kommunene innenfor:
 - a. Drift
 - i. Herunder også driftsassistansene
 - b. Administrasjon
 - c. Kompetanse
 - d. Rekruttering
 - e. Innkjøp
 - f. Myndighetsutøvelse
 - g. Tilsyn

Prosjektet skal her også vise frem hvor i landet de ulike samarbeidene finnes, og gjøre de synlige slik at kommunene kan ta kontakt med hverandre for å lære mer om samarbeidene.

2. Prosjektet skal finne frem og vise beste praksis for både formelle og uformelle samarbeid mellom kommuner.
3. Prosjektet skal undersøke hvilke tjenester/oppgaver de ulike driftsassistansene gjennomfører i dag for eierkommunene, og se på hva eierkommunene ønsker av tilbud fra assistansene og hvilken nytte det gir, som utfyllende svar på punkt 1 a i.
4. Prosjektet skal vise frem hvordan bransje- og interesseorganisasjoner, som Norsk Vann, KS, NKF etc., gjennom nettverk, konferanser og ulike verktøy kan bidra til gode samarbeid mellom kommunene.
5. Prosjektet skal vise frem hvilke muligheter som ligger i gode samarbeid for vann- og avløpstjenestene, men må også vise frem mulige barrierer for godt samarbeid (som geografi/topografi, kultur, administrative eller politiske barrierer)
6. Prosjektet skal finne frem til hvilke samarbeidsformer og innenfor hvilke områder samarbeid gir størst effekt. Hvilke samarbeid gir best kvalitet på tjenestene? Hva gir best rettssikkerhet for innbyggerne? Hva gir best økonomi for kommunen og abonnentene? Hva gir best effekt på rekruttering?

Rapportering og produksjon

Dette prosjektet skal ende opp som en Norsk Vann rapport (elektronisk/trykket utgave). Rapporten skal gi fakta og kunnskap om utbredelsen av ulike former for (inter)kommunalt samarbeid på vann- og avløpsområdet. Rapporten skal også vise frem de gode eksemplene, og bygges opp slik at kommunene kan la seg inspirere og utforske de ulike formene for samarbeid.

Den endelige rapporten presenteres på Norsk Vanns årskonferanse, som artikkel til Vannspeilet og norskvann.no.

Styringsgruppen skal vektlegge om riktige formidlingsløsninger er valgt i sin første gjennomgang av prosjektbeskrivelsen. Det kan derfor bli endringer i foreslåtte resultat og produksjon.

Gjennomføring

Prosjektet vil normalt bestå av følgende gjøremål:

- Avholde oppstartsmøte mellom styringsgruppe og rådgiver for prosjektet for å drøfte nærmere hvordan prosjektet best skal løses, herunder antall møter og møteplan
- Innhente nødvendig grunnlagsinformasjon for å besvare oppgaven
- Utarbeide forslag til rapport
- Gjennomføre workshop med styrings- og referansegruppe for drøfting av rapport
- Revidere rapport
- Gjennomføre høring av revidert rapportforslag i styrings- og referansegruppen

- Utarbeide endelig rapport
- Avholde avslutningsmøte mellom styringsgruppe og rådgiver for å behandle endelig rapport og avtale videre oppfølging av rapporten

Prioriteringskriterier

I strategiplanen for Norsk Vann 2023 - 2026 står det blant annet at «Vannbransjen skal ha en hensiktsmessig organisering», og at Norsk Vann gjennom det skal «synliggjøre fordeler og ulemper ved ulike måter å organisere vann- og avløpstjenestene», samt «stimulerer til økt samarbeid mellom kommuner». Dette prosjektet er derfor innenfor nåværende strategiplan, og vil være en av flere rapporter som bidrar å formidle kunnskap om organisering. Prosjektet anses som stort nok for å løse det beskrevne oppdraget.

Forhold til VA-norm og VA/Miljø-blad

Dette prosjektet vil ikke være en naturlig del av vannstandarder.

Organisering/deltakere

Prosjektet styres av en styringsgruppe med 4 representanter fra Norsk Vanns medlemmer, som er oppnevnt av Norsk Vanns samfunnskomité. Det forventes at styringsgruppe og rådgiver minimum møtes fysisk eller digitalt 3 ganger (oppstartsmøte, workshop, avsluttende møte) og at øvrig kommunikasjon er per e-post/telefon/Teams.

Styringsgruppen vil foreslå deltakere i en referansegruppe fra Norsk Vanns medlemmer supplert med ekstern kompetanse. Referansegruppen blir invitert til workshopen og til å gi innspill til rapporten.

Norsk Vanns sekretariat vil ivareta prosjektadministrasjon, trykking/markedsføring mv.

Kostnader/finansiering

Prosjektkostnader er anslått til kr 700 000 og skal i sin helhet finansieres av Norsk Vann prosjekt. Prosjektet har følgende budsjettposter:

<i>Kostnader</i>	
Faglig utredning og rapportering	500 000
Møter styrings-/referansegrupper	30 000
Trykking og formidling	20 000
Prosjektadministrasjon	100 000
Uforutsett	50 000
Totalt	700 000

<i>Finansiering</i>	
Norsk Vann prosjekt	700 000
Ekstern	
Totalt	700 000

Posten «Faglig utredning og rapportering» angir maks. ramme for utredningsarbeidet, herunder timekostnader, reisekostnader, møter og ev. biomkostninger.

Tidsplan

Ønsket oppstart av prosjektet er så snart finansiering og administrative forhold er avklart. Prosjektet forventes slutført innen 1 år etter oppstart.

Markedsføring

Det skrives en faglig artikkel til norskvann.no, Vannspeilet og andre faglige weber og magasiner.

Den endelige rapporten skal presenteres på Norsk Vanns årskonferanse.

I tillegg til beskrivelsen av rapportering og produksjon skal følgende utarbeides av rådgiver i prosjektet:

- Korte og enkle presentasjoner av prosjektresultatene/prosjektene for bruk på norskvann.no og for bruk internt i kommuner og andre organisasjoner. Dette kan være 1) kort powerpoint, 2) kort videosnutt hvor rådgiver presenterer prosjektet / alternativt et kort webinar om rapporten

Prioriteringskriterier

Kriterier	
1) Er prosjektet i samsvar med strategiplanen?	Ja.
2) Er prosjektet innenfor en av følgende prosjektkategorier: a) tekniske veiledninger/rapporter, b) forvaltningsveiledninger/-rapporter eller c) strategiske prosjekter/utredningsprosjekter	C. Dette er å anse som et strategisk prosjekt/utredningsprosjekt.
3) Er prosjektet egnet til å løse utfordringer for ulike medlemskategorier?	Ja, dette prosjektet egner seg for Norsk Vanns andelseiere.
4) Fører prosjektet til utvikling av nye veiledninger/verktøy?	Ja, dette prosjektet vil gi ut en ny rapport om et tema som tidligere ikke er utgitt i form av en Norsk Vann rapport.
5) Er prosjektet tilstrekkelig stort til å gi et tilfredsstillende resultat?	Ja, omfanget av det prosjektet ønsker svar på og den økonomiske rammen for prosjektet anses stort nok.
6) Er det sannsynlig med økonomiske bidrag fra eksterne miljøer til prosjektet?	Nei.
7) Er det sannsynlig at bevilgningen vil være utløsende for eksterne FoU-prosjekter og -midler?	Nei.

Direktørens forslag til prioritering for 2025:

Utsettes til ny vurdering i 2026. Siden det er gjennomført en rekke utredninger knyttet til organisering siste fem år, og elementer av problemstillingen også blir berørt i den pågående investeringsrapporten, utsettes prosjektet.

Innspill i høringsrunden

Samfunnskomiteen:

Samarbeid er veldig viktig, et av de viktigste på lista, bør prioriteres nå. Lavterskel inspirasjon, erfaringsutveksling, osv. Enkle konkrete case, oppskrifter på hvordan få til samarbeid, praktiske råd, bør prioriteres. Bør få frem hva som har kommet ut av samarbeidet (nytteverdien – hva har man tjent på det). Ingen grunn til å vente.

Utfordrer direktørens forslag, ønsker det gjennomført i 2025.

Avløpskomiteén:

Bør prioriteres. Henter penger fra lekkasjeløftet, som vi reduserte kraftig:

- Ref. diskusjonen fra dag 1 Scandic samlingen: Norsk Vann må spre det gode budskap
- Beste praksis uten å gå alt for langt. Vi må ikke instruere, men hjelpe de med barrierene. Veiledning om hvordan vi kan løse barrierene.

Vannkomiteén:

Er ikke sikkert vi trenger en ny rapport, det er heller andre måter man bør jobbe med dette på. Samarbeid kan framheves og bør implementeres i arbeidet med alle andre tema. De gode eksemplene bør kontinuerlig løftes fram i relevante fora (vannspeilet, nyhetsbrev, fagtreff, etc.). Gode eksempler er ferskvare som fort blir utdatert (relevante målgrupper vil ikke lese om hvordan vi samarbeidet for fem år siden).

Vannkomiteén anbefaler at prosjektet avslås. Bransjen bør jobbe kontinuerlig for praktisering ved å stadig løfte fram nye, gode eksempler i aktuelle fora, påvirke holdninger og implementere arbeidet i alle pågående prosjekter.

Direktørens innstilling til styret:

Gjennomføres i 2025. Prosjektet igangsettes etter at den pågående investeringsrapporten er rapportert. Prosjektet skal fokusere på konkrete eksempler og erfaringer fra disse.