

Mulige organisasjonsformer for vann- og avløpssektoren

Hvilke organisasjonsformer er det mulig organisere vann- og
avløpstjenestene på, og hva er erfaringen fra utvalgte kommuner og
selskaper?

Norsk vanns årskonferanse

13.09.23

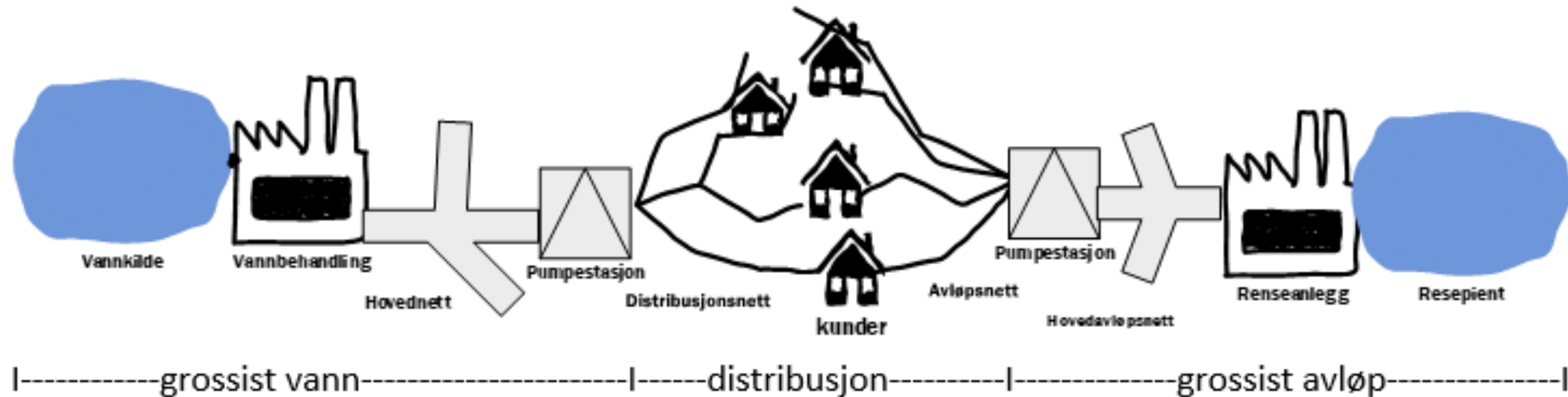
Bakgrunn og formål

- ▶ Formålet med dette prosjektet er å vise fram mulige organisasjonsformer kommunene kan velge for å løse sine vann- og avløpstjenester, herunder hvilken kompetanse organisasjonene bør besitte
- ▶ Målgruppe for prosjektet er kommunene
- ▶ Norsk vann har ønsket å støtte kommuner som vurderer organisatoriske tiltak i utviklingen av sin VA-sektor

Metode og datagrunnlag

- ▶ Gjennomgang av ulike rapporter fra NV og relevante andre kilder (KS, div departement)
- ▶ Analyser av KOSTRA-data
- ▶ Intervjuer med VA ansvarlige i kommuner og ledere i ulike VA-virksomheter (19 intervjuer)

Produksjonskjeden for VA – hva skal organiseres?



Det finnes i tillegg flere arbeidsprosesser innen VA som kan organiseres på ulike måter, med eller uten samarbeid mellom kommuner:

- Driftsstøtte
- Kompetanseutvikling
- Myndighetsutøvelse, for eks tilsyn med avløp

Andre kommunale oppgaver som krever koordinering med VA-virksomheten

- ▶ Arealplanlegging. VA-virksomheten må innlemmes på alle plannivå (kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering og detaljregulering).
- ▶ Byggesaksbehandling. VA-virksomheten uttaler seg rutinemessig til byggesøknader.
- ▶ Samferdsel, dvs. vei-, trafikk- og parktjenestene koordineres med VA-tjenestene i planlegging, bygging, vedlikehold og drift av infrastrukturen.
- ▶ Overvannforvaltningen
- ▶ Miljøforvaltningen
- ▶ Samfunnsberedskap inkl. brannvern. VA-virksomheten er sentral aktør i kommunenes generelle samfunnsberedskap i form av slukkevannsforsyning, nødvannforsyning og reservevannforsyning.
- ▶ Samt eksterne virksomheter som:
 - ▶ Fylkeskommunale og statlige veier
 - ▶ Energiforsyning
 - ▶ Telekommunikasjon

Noen områder kommunene uansett må ivareta selv

- ▶ Kommunenes myndighetsansvar f.eks.:
 - ▶ Gebyrfastsettelse
 - ▶ Mulighet til å styre vedtakspraksis
 - ▶ Klageorgan
 - ▶ NB! Delegering av myndighet krever juridisk utredning fra sak til sak
- ▶ Eierstyring av evt. selskaper
- ▶ Analysekompetanse til planarbeid og beredskapsplanlegging
- ▶ Anskaffelseskompetanse for restoppgaver innen VA
- ▶ Koordinering **fra** andre berørte kommunale ansvarsområder (vei, arealplan, overvannshåndtering, beredskap, mm)

Mulige ulike organiseringer

- ▶ Som egen etat eller del av annet virksomhetsområde internt (teknisk etat e.l.)
- ▶ Kommunalt foretak
- ▶ Vertskommunesamarbeid
- ▶ Interkommunalt oppgavefelleskap
- ▶ Interkommunalt selskap
- ▶ Aksjeselskap
- ▶ Tjenestekjøp
- ▶ Samarbeidsavtaler

KS har gode veiledere om hensiktsmessigheten av de ulike organisasjonsformene til ulike formål: [KS-Folkevalt-lederskap-og-kommunal-organisering-F41.pdf](#)

Oversikt over organisasjonsformer utenfor kommunens administrasjon (fra KS)

	Kommunale foretak	Vertskommune-samarbeid	Interkommunalt oppgavefelleskap	Interkommunale selskap	Aksjeselskap
Hva er formålet?	Gi virksomheten noe mer selvstendighet enn den tradisjonelle etatsmodellen	Lovpålagte oppgaver, bla myndighetsutøvelse, prinsipielle sakes som krever forlkevalgt nemd	Utviklet for samarbeid om oppgaveløsning mellom kommuner	Utviklet for virksomhet med forretningsmessig preg	Utviklet for virksomhet med økonomisk formål
Er virksomheten eget rettssubjekt?	Nei	Nei	Kan velges	Ja	Ja
Hvem er arbeidsgiver	Kommunen	Vertskommunen	Avhengig av organisasjonsform	Selskapet ved styret	Selskapet ved styret
Hvem eier virksomheten	Er en del av kommune-organisasjonen	Kommuner i fellesskap	Kommuner i fellesskap	Kommuner/IKS	Kan være kommuner, fylkeskommuner, staten og private aktører
Hvem har det økonomiske ansvaret	Kommunen hefter fullt ut for virksomhetens forpliktelser	Samarbeidsavtalen skal ha bestemmelser om finansiering og fordeling av kostnader	Kommunene hefter ut fra sin andel	Kommunen hefter ut fra sin eierandel	Kommunen hefter for sin andel av aksjekapitalen
Hva er øverste organ	Et styre som er utpekt av kommunestyret	Myndigheten delegeres fra samarbeidende kommuner til vertskommunen	Representantskap	Representantskap	Generalforsamling
Hva er styringsgrunnlaget	Vedtekter	Samarbeidsavtale	Samarbeidsavtale (19-4) og representantskap (19.3)	Selskapsavtale. Vedtak i representantskapet	Vedtekter og stiftelsesdokument. Vedtak i generalforsamling

Utbredelse av de ulike organisasjonsformene

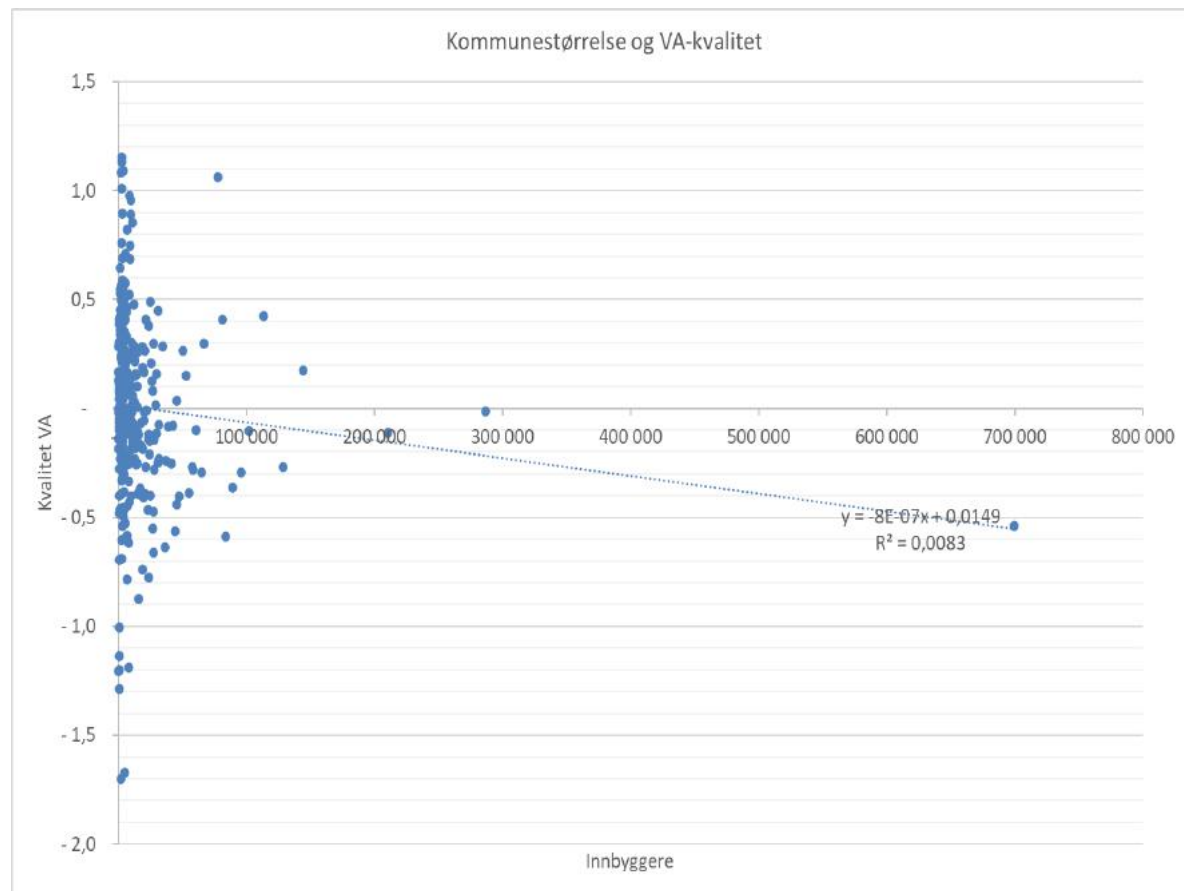
- ▶ De aller fleste kommuner driver VA i egen regi
- ▶ 40-50 samarbeider med andre kommuner
- ▶ Samarbeidet er i de fleste tilfeller i grossistleddet
- ▶ Mange samarbeider med flere, for eks ett samarbeid om grossist vann og et annet om grossist avløp
- ▶ Kun GIVAS er samarbeid over hele produksjonskjeden (4 kommuner)
- verdt å studere – gode erfaringer
- ▶ IKS er vanligste samarbeidsform
- ▶ AS, tjenestekjøp og vertskommune finnes også, men er ikke utbredt
- ▶ KF brukes av 8 kommuner, der er hele produksjonskjeden vanligst

Oversikt over samarbeid

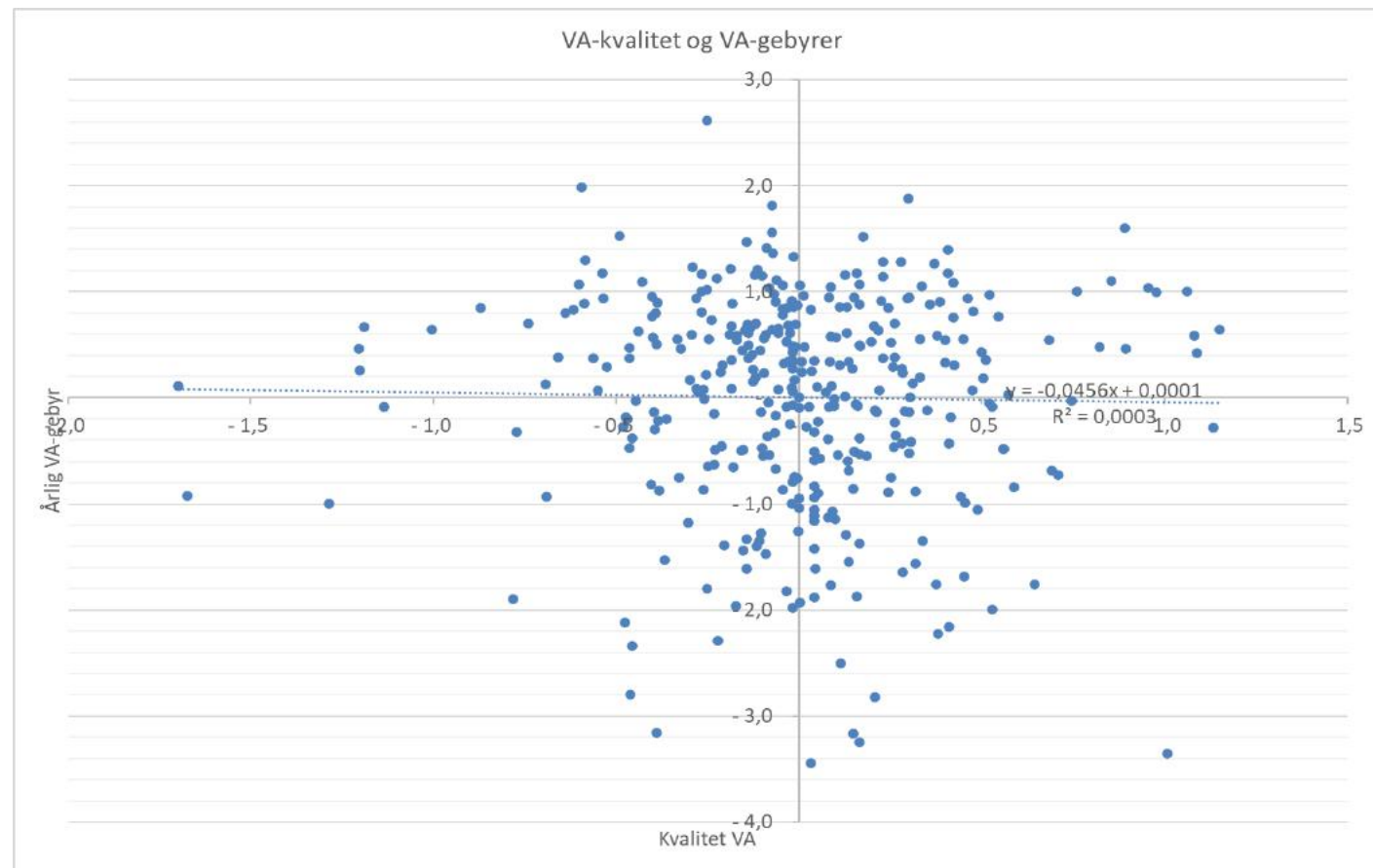
Selskap med interkommunalt samarbeid	Kommuner	Grossist vann	Distribusjon	Grossist avløp
Asker og Bærum vannverk IKS	Asker, Bærum			
GIVAS IKS (Kongsvinger-regionen)	Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Eidskog			
Glitrevannverket IKS	Drammen, Lier, Asker, (Frogn og Holmestrand, kjøp)			
Blindevannverket IKS	Holmestrand, Drammen			
Hias IKS (Hamar-regionen)	Hamar, Løten, Ringsaker, Stange			
IVAR IKS (Stavanger-regionen)	Klepp, Sola, Gjesdal, Hå, Kvitsøy, Randaberg, Sandnes, Time, Strand, Stavanger, Hjelmeland		IVAR drifter distribusjon for 4 kommuner	
Midtre Romerike Avløpsselskap, MIRA IKS	Lillestrøm, Gjerdrum			
MOVAR IKS (Mosse-regionen)	Moss, Vestby, Råde, Våler			
Nordre Follo renseanlegg IKS	Nordre Follo, Ås			
NRVA IKS (Nedre Romerike Vann og Avløp)	Lillestrøm, Rælingen, Nittedal, Lørenskog, Gjerdrum			
Søndre Follo renseanlegg IKS	Ås, Vestby			
Tønsberg Renseanlegg IKS	Tønsberg, Færder			
Vestfold Vann IKS	Sandefjord, Tønsberg, Færder, Horten, Holmestrand			
VEAS AS	Oslo, Bærum, Asker			
Andre samarbeidsformer				
Bergen vann (kommunal etat) Drifter for Bjørnafjorden kommune basert på	Bergen, Bjørnafjorden			

Kommunestørrelse og gebyrnivå betyr lite

Figur 2: Kommunestørrelse og VA-kvalitet



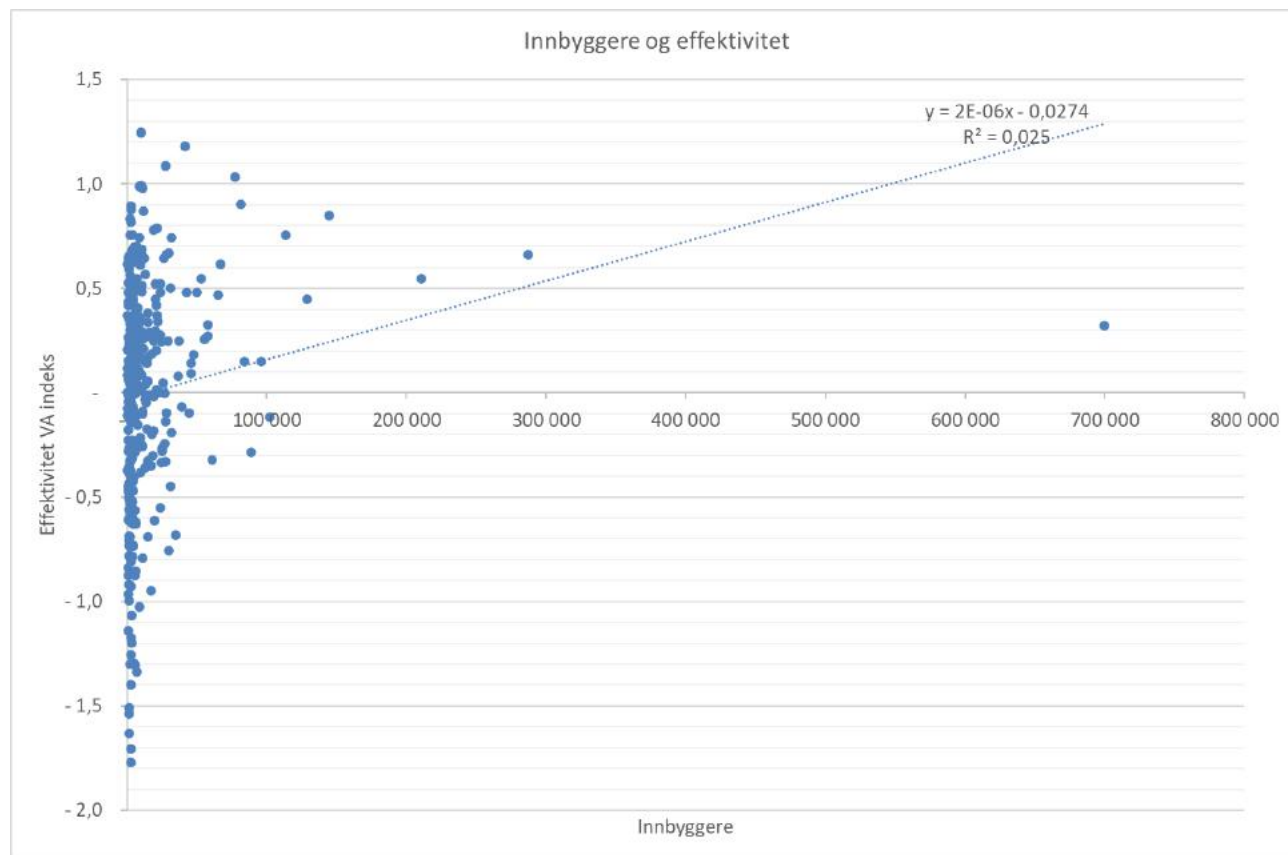
Figur 3: VA-kvalitet og VA-gebyrer



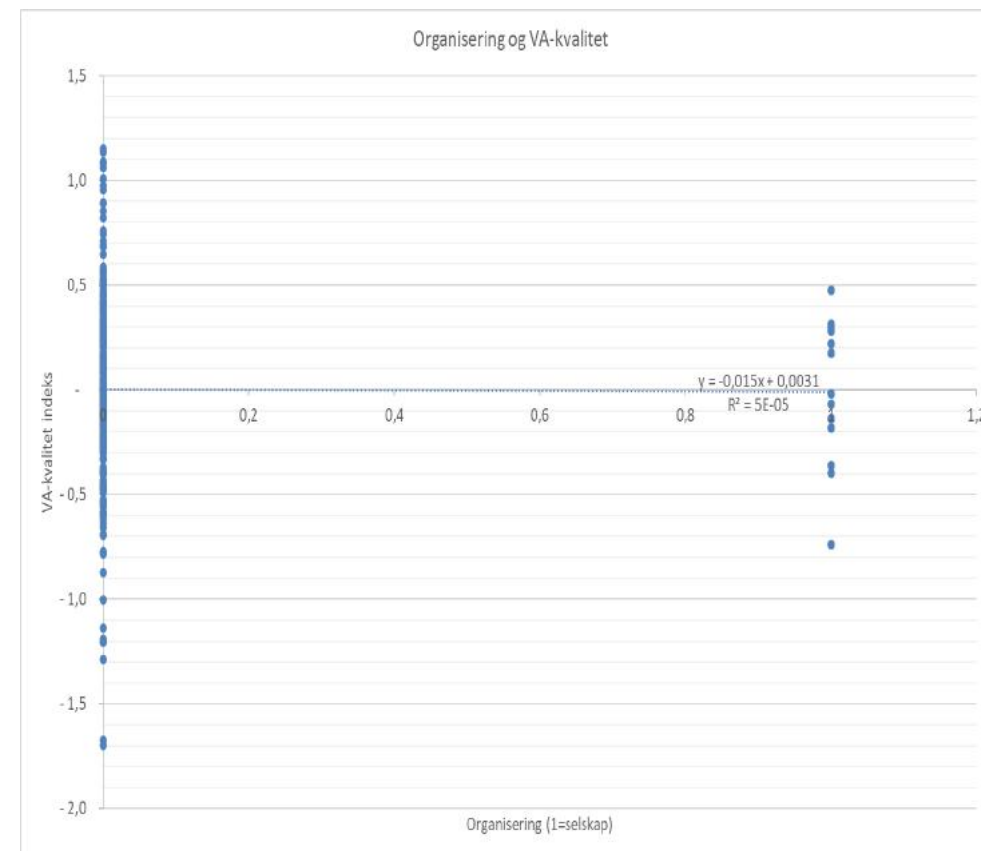
Kvalitet er her definert med indikatorene: Andel vannprøver uten mangler (4 tester), Andel vannledning byttet ut siste tre år, Andel kloakkledning byttet ut siste tre år, Andel innbyggere med godkjent rensing av kloakk. Indikatorene er vektet likt. Verdiene er sammenliknet med gjennomsnitt ved hjelp av standardavvik. (Kostra-data 2022)

Organisasjonsform betyr lite i seg selv

Figur 4: Kommunestørrelse og VA-effektivitet



Figur 5: Organisering og VA-kvalitet



Effektivitet er her definert som gjennomsnitt av kostnadsindeks og kvalitetsindeks summert og delt på 2. kommunestørrelse forklarer 2,5% av variasjonen i effektivitet. Dette er ikke signifikant.

Den venstre søylen viser kvalitetsspredning for kommuner med VA i egen regi, den høyre kommuner som har ett eller flere selskap i produksjonskjeden. Det skiller ikke mellom vann og avløp på selskapssiden.

Et lite forbehold!

- ▶ Andre analyser viser sammenheng mellom størrelse på kommune og kvalitet og effektivitet
- ▶ Større kommuner har også mer samarbeid med andre
- ▶ En viktig driver er lengde på ledningsnett pr. innbygger

Erfaringer med de ulike organisasjonsformene

▶ Begrunnelser for kommunal etatsorganisering

- ▶ Viktig med integrering mot andre kommunale tjenester
- ▶ Dele kompetanse innen tekniske fag
- ▶ Risiko knyttet til selskapsstyring

▶ Begrunnelser for kommunal selskapsorganisering

- ▶ Effektivisering (gjennom enklere mål og resultatstyring)
- ▶ Adskilt økonomi
- ▶ Politikere som ønsker direkte involvering gjennom selskapsstyring
- ▶ Politikere som ønsker armlengdes avstand (motsatt av forrige)

Begrunnelser for samarbeid mellom kommuner

- ▶ Synergier innen investeringer
- ▶ Synergier i drift
- ▶ Utnytte demografiske og geografiske muligheter for felles anlegg
- ▶ Utnytte muligheter knyttet til samtidige behov
- ▶ Profesjonalisere VA-fagmiljø – kritisk masse
- ▶ Grossistleddene har størst synergipotensial og minst utfordringer med koordinering med øvrige tjenester

Fordeler og ulemper ved organisasjonsformene. Eller: *hvorfor er det ikke mer samarbeid?*

- ▶ Investeringssynergier er viktig
 - ▶ Samtidighet i behov kan være en utfordring – investeringsbehovene kommer ikke samtidig
- ▶ Drift og beredskapssynergier kan gi muligheter
 - ▶ Men er det vurdert å være tilstrekkelig?
- ▶ Styrkede kompetansemiljøer på VA er viktig
 - ▶ Men dette kan true kommunenes tekniske kompetansemiljøer
- ▶ Det avgjørende ser ut til å være samarbeid, ikke selskapsform – IKS er den vanligste formen
- ▶ Tillit mellom partene er avgjørende
 - ▶ Selskaper **kan gi** styringsrisiko

Prosess for organisasjonsutvikling i VA sektoren

- ▶ VA har effektivisering og investeringsbehov
 - ▶ Klimaendringer og grønt skifte blir viktigere, herunder gjenvinning og flom- og overvannshåndtering
 - ▶ Vedlikeholdsetterslep er stort og sammen med nye krav er det stort investeringsbehov
- ▶ Organisasjonsform (ofte struktur) – **et av flere** strategiske virkemidler:
 - ▶ Personellets kapasitet og kompetanse (fag og ledelse)
 - ▶ Økonomisk innsats
 - ▶ Stordrift gjennom samarbeid
- ▶ Generelle anbefalinger om valg av organisasjonsform kan ikke gis
 - ▶ Det er store variasjoner i utfordrings- og målbildet
- ▶ Behov for lokale/regionale tilpassede utviklingsprosesser

Prosess for organisasjonsutvikling i VA sektoren

- ▶ Rapporten presenterer eksempel på trinnvis utviklingsprosess
- ▶ Utløsende faktor eller utfordring kan komme plutselig eller over tid
 - ▶ Nye kvalitets- eller myndighetskrav eller normkrav
 - ▶ Avvik innen kvalitet, økonomi, etikk
 - ▶ Konflikter (fag/fag, fag/ledelse, ledelse/ledelse, ledelse/politikk, fag/politikk)
- ▶ Grunnleggende premiss og suksessfaktor:
 - ▶ Basis i avtaleverket – arbeidsgiver og arbeidstaker
 - ▶ Samspill fag - ledelse – politikk
 - ▶ Identifisere øvrige interessenter i og utenfor organisasjonen som kan ha interesser i mulige løsninger

Prosess for organisasjonsutvikling i VA sektoren

1. Forstå lokal- regional kontekst, dvs. sette behov inn i en sammenheng
 2. Etablere utfordrings- og mulighetsbildet
 3. Grunnlag for valg av strategi/løsning – herunder vurdere samarbeidsløsninger
 4. Alternativvurdering
 5. Anbefaling og beslutning
 6. Gjennomføring
-
- ▶ Skritt for skritt – sammen – finne felles erkjennelse og kunnskapsgrunnlag
 - ▶ Dokumentasjon og utredning er viktig
 - ▶ Danner «kontrakt» og felles virkelighetsoppfatning mellom partene
 - ▶ Dette krever strategisk prosessorientert ledelse



Takk for oss!

► Rapporten kommer om ikke lenge

AGENDA
KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.

insam

Innovasjon gjennom samarbeid
Insam er et åpent rådgivingsmiljø hvor bærekraftig omstilling står i fokus.
Jobber du med by- og stedsutvikling, eller andre komplekse samfunnsutfordringer? Har du behov for en sparringspartner, eller trenger bistand til å gjennomføre et prosjekt, er du velkommen til å [kontakte oss](#).