

RAPPORT

INTERKOMMUNALE SAMARBEID PÅ AVLØPSOMRÅDET



MENON-PUBLIKASJON NR. 7/2024

Av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Christoffer Thalberg Hamnes, Truls Inderberg, Camilla Grande og
Guro Letnes



Forord

Menon Economics, Norconsult og Berngaard har på oppdrag fra Miljødirektoratet kartlagt interkommunale samarbeid på avløpsområdet, med vekt på kommuner som ligger i nedbørsfeltet til Oslofjorden.

Våre kontaktpersoner i Miljødirektoratet har vært Maria Hedenstad og Torstein Finnesand.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra november 2023 til januar 2024. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Christoffer Thalberg Hamnes, Truls Inderberg, Camilla Grande og Guro Letnes. Henrik Lindhjem har kvalitetssikret arbeidet.

Vi takker Miljødirektoratet for et veldig spennende prosjekt og et godt samarbeid.

Forsidebilde er generert med Gencraft.

Februar 2024

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

INNHold	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	7
2 PROBLEMSTILLINGER, AVGRENSNINGER OG METODIKK	10
2.1 Problemstillinger	10
2.2 Avgrensninger	11
2.3 Informasjonskilder	11
2.4 Sentrale begreper	12
2.5 Leserveiledning	12
3 INTERKOMMUNALE SAMARBEID PÅ AVLØPSOMRÅDET I DAG	13
3.1 Mulighetsrommet for oppgaveløsning og organisering	13
3.2 Antall interkommunale samarbeid på avløpsområdet	14
3.3 Samarbeid innenfor vann og avfall	15
3.4 Kjennetegn ved kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid	16
3.5 Benchmarking av kommuner som møter krav om nitrogenfjerning	17
4 BARRIERER FOR Å ETABLERE ET INTERKOMMUNALT SAMARBEID	19
4.1 Grunner til å delta i eller fortsette å delta i et interkommunalt samarbeid	19
4.2 Politiske barrierer	20
4.3 Administrative barrierer	20
4.4 Tekniske barrierer	21
4.5 Økonomiske barrierer	21
4.6 Juridiske barrierer	23
4.7 Andre barrierer	23
5 EKSEMPLER PÅ LØSNINGSMODELLER OG SAMARBEIDSAVTALER	25
5.1 Kort om interkommunale selskap og aksjeselskap	25
5.2 Formål med de inngåtte samarbeidene	26
5.3 Eierandel og ansvar	27
5.4 Selskapenes øverste organ	29
5.5 Styret	30
5.6 Finansiering	30
5.7 Spesielt om valg av organisasjonsform	31
5.8 Oppsummering valg av organisasjonsform	34
6 GEVINSTER VED INTERKOMMUNALE SAMARBEID	35
6.1 Overordnet gevinstkart av interkommunale samarbeid	35
6.2 Klima- og miljøgevinster	36
6.3 Økonomiske gevinster	37
6.4 Andre gevinster	41
7 KONKLUSJON OG ANBEFALING	42
7.1 Oppsummering av hovedfunn	42
7.2 Overordnede konklusjoner og betraktninger	43
7.3 Kjennetegn for når det lønner seg å samarbeide	43
7.4 Forslag til tiltak kommunene selv kan iverksette	44
7.5 Forslag til hva staten kan gjøre	45
7.6 Forslag til ytterligere kartlegginger og utredninger	46

REFERANSER	49
VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDE	51
VEDLEGG 2 – PERSONER VI HAR INTERVJUET	53
VEDLEGG 3 – TOSIDIG T-TEST	54
VEDLEGG 4 – STATISTISK ANALYSE AV INTERKOMMUNALE SAMARBEID	55
VEDLEGG 5 – STATISTISK ANALYSE AV ØKONOMISKE GEVINSTER	56
V5.1 Variabeldefinisjoner	56
V5.2 Korrelasjonsmatrise	56
V5.3 Regresjonsresultater	57
VEDLEGG 6 – KOMMUNER I NEDBØRSFELTET TIL OSLOFJORDEN SOM ANTAS Å MØTE KRAV OM NITROGENRENSING	58

Sammendrag

Vi har kartlagt interkommunale samarbeid på avløpsområdet, med vekt på kommuner som ligger i nedbørsfeltet til Oslofjorden. Store deler av Oslofjorden har moderat økologisk og dårlig kjemisk miljøtilstand og en av årsakene er forurensning fra utslipp av kommunalt avløpsvann. Kommunalt avløpsvann bidrar med store tilførsler av nitrogen og det er behov for å redusere tilførslene. Mulighetsstudien for VA sektoren peker på at interkommunalt samarbeid kan være en faktor for å lykkes med fornying av vann- og avløpssystemene. Vi har derfor, på oppdrag fra Miljødirektoratet, kartlagt interkommunale samarbeid på avløpsområdet, med vekt på kommuner som ligger i nedbørsfeltet til Oslofjorden.

Situasjonen i dag er at omfanget av interkommunale samarbeid om avløpsrensing er relativt lite i deler av dette området. Vår kartlegging taler for at det i en rekke tilfeller vil være både samfunns- og kommunaløkonomisk lønnsomt å etablere interkommunalt samarbeid om felles avløpsrensing for kommuner i nedbørsfeltet til Oslofjorden. Den viktigste årsaken til at interkommunale samarbeid om avløpsrensing er lønnsomt, og derigjennom kan bidra til lavere gebyrnivå enn å løse oppgavene alene, er at investeringene i renseanleggene som kreves for å møte de kommende kravene om nitrogenrensing er store. Det legger grunnlaget for å hente ut stordriftsfordeler av å samarbeide om oppgaveløsningen. Gevinstene av å inngå interkommunale samarbeid om felles avløpsrensing er størst for kommuner som har store tettsteder som ligger nære hverandre. I slike tilfeller vil sannsynligvis ikke kostnadene ved å etablere overføringsledninger overstige stordriftsfordelene ved felles avløpsrensing. Selv i tilfeller hvor det ikke er mye å tjene på felles avløpsrensing, er det også en rekke fordeler knyttet til å etablere interkommunale samarbeid i mindre sentrale områder. Interkommunale samarbeid vil bidra til større fagmiljø, mer attraktive stillinger og legger grunnlag for å få en bedre strategisk styring og kostnadseffektiv drift av avløpsoppgavene.

Interkommunale samarbeid kan resultere i bedre kvalitet på avløpsrensingen, blant annet fordi det i større grad muliggjør større felles investeringer i avløpsrenseanlegg og ny teknologi. Dette kan igjen bidra til bedre vannmiljø. I den grad samarbeid bidrar til færre renseanlegg totalt, vil det også ha noe å si for klima- og naturavtrykk. I tillegg bidrar samarbeid til større fagmiljø som kan heve kvaliteten og robustheten på tjenesten.

Det er flere barrierer som hindrer etablering av interkommunale samarbeid, blant annet manglende kunnskap og kompetanse, usikkerhet ved kostnadsfordeling og påvirkning på gebyrnivå og frykt for å miste kontroll over tjenesten. Samtidig kan interkommunale samarbeid gi sterkere fagmiljøer, økt robusthet og miljøgevinster. Det er flere tiltak som kommunene selv kan iverksette for å redusere barrierer, blant annet å engasjere kommuneledelsen i spørsmålet, inngå dialog med andre kommuner og utrede konsekvenser ved ulike løsningsvalg. Staten kan invitere til konferanse med kommunale ledere, slik at de får økt bevissthet om gevinster og barrierer. Basert på at kostnader som påløper ved utredning og prosesser ved å inngå interkommunale samarbeid i seg selv kan være en barriere, kan også staten gi tilskudd til dette formålet.

Interkommunale samarbeid kan løse deler av utfordringene ved avløpshåndtering

Menon Economics, Norconsult og Berngaard har på oppdrag fra Miljødirektoratet kartlagt interkommunale samarbeid på avløpsområdet, blant kommuner som ligger i nedbørsfeltet til Oslofjorden. Bakgrunnen for oppdraget er at kommunene står overfor store utfordringer fremover for å sikre innbyggerne gode vann- og avløpstjenester og god økologisk tilstand i vannforekomstene. Det er et stort investeringsetterslep i vann- og avløpssektoren, og økte miljøkrav fremover setter oppgaveløsningen på prøve. Store deler av Oslofjorden har moderat økologisk og

dårlig kjemisk miljøtilstand. Miljødirektoratet har behov for økt kunnskap om barrierer for å etablere interkommunale samarbeid på avløpsområdet og hva som er gevinstene av samarbeid på avløpsområdet.

Det er lite samarbeid på avløpsområdet i dag

Ifølge Statistisk sentralbyrå hadde 58 kommuner inngått interkommunale samarbeid på avløpsområdet per 1. januar 2022, som er den siste tilgjengelige oversikten. Blant de 114 kommunene som ligger i nedbørsfeltet til Oslofjorden og rapporterte til KOSTRA, oppga 30 kommuner å delta i et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet i 2022. Om lag halvparten av etablerte samarbeid på avløpsområdet er med andre ord inngått i nedbørsfeltet til Oslofjorden. Kommuner som samarbeider innenfor avløpsområdet er større målt i innbyggere, mer sentrale, har høyere befolkningsvekst og oppfyller i større grad lovpålagte rensekrav, sammenliknet med kommuner som ikke samarbeider. Den identifiserte sammenhengen mellom interkommunale samarbeid og grad av lovoppfyllelse kan både være et resultat av interkommunale samarbeid og/eller representere et kjennetegn ved kommuner som har valgt å delta i et interkommunalt samarbeid.

Det er flere barrierer som hindrer etablering av interkommunale samarbeid

Gjennom intervjuene har vi identifisert en rekke ulike barrierer for å etablere interkommunale samarbeid. Barrierene kan være av politisk, administrativ, teknisk, økonomisk og/eller juridisk karakter. Administrative barrierer omfatter blant annet manglende kunnskap og kompetanse, usikkerhet blant ansatte og mindre synergier mot andre fagområder i kommunen ved rolleendringer, og manglende samarbeidskultur og kjennskap til tilgrensende kommuner. Dersom vann- og avløpsgebyrene vil øke ved etablering av et interkommunalt samarbeid, kan dette være en politisk barriere for samarbeid, selv om samarbeidet ellers kan være rasjonelt i samfunnsøkonomisk forstand. Frykt for å miste kontroll over tjenesten kan også være en barriere. Det kan også være tekniske barrierer for å inngå interkommunale samarbeid, som spørsmål om plassering av overføringsledninger og kapasitet til å håndtere fremmedvann. Ulike investeringsbehov mellom kommuner som vurderer samarbeid og uenigheter om og usikkerhet ved kostnadsfordeling kan også representere barrierer. Usikkerhet om fremtidige rensekrav kan også bidra til at kommunene avventer med å inngå eventuelt samarbeid. I tillegg kan manglende profesjonalitet i styret for eksisterende samarbeid være til hinder for at samarbeidet fungerer godt. Vår kartlegging viser også at regelverket rundt interkommunalt samarbeid på selvkostområdet er komplekst, og kan være vanskelig tilgjengelig.

Det er imidlertid også flere gevinster ved etablering av interkommunale samarbeid

Interkommunale samarbeid kan gi flere gevinster for kommunene som samarbeider og for samfunnet for øvrig. Samarbeid kan resultere i bedre kvalitet på avløpsrensingen til kommuner som ligger i nedbørsfeltet til Oslofjorden, blant annet fordi det i større grad muliggjør større felles investeringer i avløpsrenseanlegg og ny teknologi. Interkommunale samarbeid kan resultere i bedre kvalitet på avløpsrensingen, blant annet fordi det i større grad muliggjør større felles investeringer i avløpsrenseanlegg og ny teknologi. Dette kan igjen bidra til bedre vannmiljø. I den grad samarbeid bidrar til færre renseanlegg totalt, vil det også ha noe å si for klima- og naturavtrykk. I tillegg bidrar samarbeid til større fagmiljø som kan heve kvaliteten og robustheten på tjenesten. Et samarbeid kan også gi bedre muligheter for innovasjon, for eksempel innen miljøvennlige renseteknologier for fosfor og nitrogen, og raskere implementering av nye/bedre løsninger, også uten at man har investert i et felles avløpsrenseanlegg.

Interkommunalt samarbeid kan bidra til å løse noen av utfordringene knyttet til avløpshåndtering. Situasjonen i dag er at omfanget av interkommunale samarbeid om avløpsrensing er relativt lite i deler av dette området. Spesielt i Buskerud, Vestfold, Telemark og Østfold. Vår kartlegging taler for at det i en rekke tilfeller vil være både samfunns- og kommunaløkonomisk lønnsomt å etablere interkommunale samarbeid om felles avløpsrensing i

nedbørsfeltet til Oslofjorden. Den viktigste årsaken til at interkommunale samarbeid om avløpsrensing er lønnsomt, og derigjennom kan bidra til lavere gebyrnivå enn å løse oppgavene alene, er at investeringene i renseanleggene som kreves for å møte de kommende kravene om nitrogenrensing er store. Det legger grunnlaget for å hente ut stordriftsfordeler av å samarbeide om oppgaveløsningen. Gevinstene av å inngå interkommunale samarbeid om felles avløpsrensing er størst for kommuner som har store tettsteder som ligger nære hverandre. I slike tilfeller vil sannsynligvis ikke kostnadene av å etablere overføringsledninger overstige stordriftsfordelene av felles avløpsrensing. Selv i tilfeller hvor det ikke er mye å tjene på felles avløpsrensing, er det også en rekke fordeler knyttet til å etablere interkommunale samarbeid i mindre sentrale områder.

Vi har sett på når det lønner seg for kommuner å etablere interkommunale samarbeid om fellesløsninger og ikke. Generelt sett vil det være hensiktsmessig å inngå interkommunale samarbeid for kommuner som ikke allerede har inngått et interkommunalt samarbeid om fellesløsninger, kommuner som møter nye rensekrav i fremtiden og som ikke tilfredsstiller de kommende rensekravene i dag, kommuner som ligger nærmere hverandre geografisk og kommuner som har behov for å styrke sine fagmiljøer (kompetanse- og/eller kapasitetsmessig).

Det er flere tiltak som kan iverksettes for å tilrettelegge for samarbeid

I arbeidet med å vurdere barrierer og gevinster ved interkommunale samarbeid på avløpsområdet, har vi blitt oppmerksomme på flere interessante forhold. Blant annet har kommuner som samarbeider høyere etterlevelse av lovkrav og er større målt i innbyggertall, og store kommuner har også stått for en betydelig andel av investeringene innenfor avløpssektoren de siste ti årene, høyere enn hva innbyggertallet skulle tilsi. Det er også verdt å merke seg at konsekvenser for gebyrnivå virker å tillegges stor vekt i beslutninger, som ikke trenger å ha sammenheng med hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjøre.

Det er flere tiltak kommunene selv kan iverksette for å løse barrierer for interkommunale samarbeid innenfor gjeldende regelverk. Det omfatter for eksempel å inngå i dialog med andre kommuner, i større grad engasjere det strategiske nivået i kommunen og utrede konsekvenser av ulike løsningsvalg. Staten kan også ta en tydeligere rolle på området, for eksempel ved å utarbeide veiledning om etablering av interkommunale samarbeid på vann- og avløpsområdet, øke kompetansen om gevinster og kostnader av interkommunale samarbeid og gjennomføre en overordnet utredning av hvilke kommuner som kan ha størst nytte av å samarbeide på avløpsområdet. Dette kan følges opp med å gi tilskudd til kommunene for å utrede mulighetsrommet lokalt og tilskudd til prosessen med å inngå interkommunale samarbeid. Hvis disse virkemidlene ikke virker etter formålet, er det behov for sterkere lut. Manglende etterlevelse av rensekravene kan forhindres ved at Statsforvalteren bruker tydeligere virkemidler, som tvangsmulkt, for å sikre oppfyllelse av krav, dermed forhåpentligvis bidra til at kommunen tvinges til å vurdere samarbeid som et ledd i etterlevelsen av rensekrav.

1 Innledning

Kommunene står overfor store utfordringer fremover for å sikre innbyggerne gode vann- og avløps-tjenester og god økologisk tilstand i vannforekomstene. Det er et stort investeringssetterslep i vann- og avløpssektoren, og økte miljøkrav fremover setter oppgaveløsningen på prøve. Store deler av Oslofjorden har moderat økologisk og dårlig kjemisk miljøtilstand. Interkommunalt samarbeid er ett av tiltakene som kan bidra til å løse kompetanse- og gjennomføringsutfordringene knyttet til avløps-håndtering.

Det er et stort investeringssetterslep i vann- og avløpssektoren. Investeringsbehovet i de kommunale vann- og avløpsanleggene fram til 2040 er anslått til over 300 milliarder kroner i Norsk Vann-rapport nr. 259|2021.¹ Det er spesielt behov for oppgradering av renseanlegg for avløp og fornyelse og oppgradering av eksisterende vannledninger. Investeringer knyttet til klimatilpasning samt økt fokus på bærekraft vil i stadig større grad bli viktige prioriteringer som vil drive investeringsbeslutninger i årene som kommer. Den overordnede målsetningen for vann- og avløpstjenestene i Norge er at de skal sikre rent vann til folk og fjord. Norske husstander og næringer er avhengig av pålitelig forsyning av rent vann og en tilfredsstillende rensing av avløpsvannet som ledes til resipienter og som sikrer god økologisk tilstand i vannforekomstene.

Vann- og avløpssektoren er både en kapital- og kompetanseintensiv bransje, og kommunene står i dag overfor en rekke utfordringer. Sektoren er fragmentert og det kommunale eierskapet til infrastrukturen gjør at kommunene har en stor oppgave med å sikre innbyggerne gode vann- og avløpstjenester. De aller fleste kommuner har små fagmiljøer på området. Noen kommuner har derfor forsøkt å tette kompetansegapet ved å gå sammen i felles interkommunale samarbeid der de i fellesskap klarer å løse forvaltningsoppgavene. I perioden 2013–2020 falt antallet ingeniører og sivilingeniører i kommunal vann- og avløpssektor med 17 prosent mens antallet sivilingeniører hos rådgiverselskapene har økt med 76 prosent (Oslo Economics, COWI, Kinei, 2022). I tillegg er antallet uteksaminerte VA-ingeniører fallende. Manglende rekruttering vil derfor på sikt sannsynligvis gjøre det enda mer krevende for kommunene å løse oppgavene de har ansvaret for.

Spesifikke miljøutfordringer i Oslofjorden. Store deler av Oslofjorden har moderat økologisk og dårlig kjemisk miljøtilstand etter vannforskriftens kvalitetselementer (Klima- og miljødepartementet, 2021). Årsakene til dette er forurensning fra landbruk, avløp og industri, overfiske og nedbygging av strandsonen. På bakgrunn av dette la regjeringen i 2021 frem en helhetlig tiltaksplan for å bedre miljøtilstanden i Oslofjorden. Reduksjon av forurensning fra avløp er ett av sju tiltaksområder i denne planen.

I 2021 bodde det 1,6 millioner mennesker langs Oslofjorden (Klima- og miljødepartementet, 2021). Middelanslaget til Statistisk sentralbyrå tilsier en forventet befolkningsøkning til 2 millioner mennesker i Oslofjordområdet i 2050, og presset på fjorden vil øke som følge av dette. Blant annet vil utslippet av kommunalt avløpsvann øke. Kommunalt avløpsvann bidrar med stor tilførsel av bl.a. nitrogen, og det er behov for å redusere nitrogentilførselen. Kommuner med utslipp til Oslofjorden må derfor raskt komme i gang med mer avansert rensing av kommunalt avløpsvann og prosjektering av nitrogenfjerning fra avløpsrenseanleggene.

Basert på tilgjengelige data finner Chen mfl. (2019) at friluftsliv er den mest verdifulle av økosystemtjenestene som man har vært i stand til å kvantifisere. De anslår at den årlige verdien av turgåing i strandsonen, båtliv og bading for befolkningen i kystkommunene rundt Oslofjorden er cirka 25,7 milliarder kroner. Faktiske årlige

¹ Anslått sum inkluderer oppgradering av renseanlegg til sekundærrensing og en del oppgraderinger av ledningsnett.

kommunale kostnader til rensing av avløp til Oslofjorden for å oppnå sanitære forskrifter og krav til god økologisk status beløper seg til om lag 2,7 milliarder kroner per år. Årlig betalingsvillighet hos husstander i kommuner rundt Oslofjorden for avløpsrensing som sikrer egnethet for friluftsliv er anslått til 4,3 milliarder kroner per år. Denne betalingsvilligheten omhandler kun vannkvalitet for friluftsliv og er et av flere elementer som inngår i den totale årlige fritidsverdien på 25,7 milliarder kroner.

Mulighetsstudien for vann- og avløpssektoren med samfunnsøkonomiske analyser viser til at det er mulig å kutte kostnader når vann- og avløpssystemene skal fornyes de kommende årene (Oslo Economics, COWI, Kinei, 2022). Én av faktorene for å lykkes med det er ifølge rapporten interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid er et tiltak som kan bidra til å løse blant annet kompetanse- og gjennomføringsutfordringene knyttet til avløps-håndtering. Større, regionale avløpsrenseanlegg gjør det mulig å rense mer, på en mer kostnadseffektiv måte, dvs. til en lavere kostnad per rensset mengde vann.

Det varierer hvorvidt det er etablert interkommunale samarbeid på avløpsområdet i nedbørsfeltet til Oslofjorden i dag. I noen områder er det etablert interkommunale samarbeid, for eksempel på Romerike i Akershus, mens det i Vestfold og Telemark i liten grad er etablert samarbeid.

Økte miljøkrav setter oppgaveløsingen på prøve. Utredningsrapporten for ytre Oslofjord, slår fast at tilførselene av nitrogen må sees på som et regionalt problem og at det generelle nivået av nitrogen i fjorden må reduseres (NIVA, 2022). Et viktig tiltak for å bedre tilstanden i Oslofjorden er å redusere tilførselene av nitrogen til Oslofjorden fra kommunalt avløpsvann. Miljødirektoratet har derfor signalisert at det bør stilles krav om nitrogenfjerning for utslipp av kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelser over 10 000 pe² i nedbørsfeltet til Oslofjorden.³ Dette vil medføre behov for en omfattende oppgradering av avløpsrensingen i hele nedbørsfeltet til Oslofjorden. Nedbørsfeltet ligger enkelt fremstilt øst for Langfjella og sør for Dovre. 116 kommuner ligger i nedbørsfeltet og svært mange av disse vil møte betydelig strengere krav til rensing av avløpsvann fra befolkningen. EUs nye avløpsdirektiv forventes vedtatt i løpet av 2024. Direktivet vil medføre en generell skjørpelse av renskravene. Strengere renskrav forutsetter for svært mange kommuner at det etableres nye renseanlegg, som er en ressurs- og kompetansekrevede oppgave. Miljødirektoratet anbefaler at kommunene bør planlegge sine renseløsninger med sikte på de krav som kommer (Miljødirektoratet, 2023). I tillegg stiller gjeldende vanndirektiv krav om god økologisk og kjemisk tilstand i vannforekomster, hvor kommunen er en viktig bidragsyter og har en sentral rolle.

Av investeringsetterslep og miljøkrav følger kompetansebehov. Investeringsbehovet materialiserer seg i et kompetansebehov i norske kommuner som er anslått til om lag 110 nye driftsoperatører, 40 nye ingeniører og 40 sivilingeniører med vann- og avløpskompetanse per år i de neste 30 årene (Norsk Vann, 2020). Anslagene bygger på eksisterende etterslep, og omfatter ikke ressursbehov som følger av revidert avløpsdirektiv. I denne sammenheng er det viktig å ta innover seg at kommunens forutsetninger for god oppgaveløsning varierer. Menon Economics (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022) fant blant annet at jo mindre og jo mer desentralisert kommuner er, desto lavere er grad av lovoppfyllelse innenfor vannforsyning. En årsak er at små distriktskommuner har større utfordringer med å bygge opp attraktive og robuste fagmiljøer generelt (Pedersen, Winther-Larsen, Røddal, & Hanno, 2023). Vår vurdering er at det sannsynligvis også gjelder innenfor vann og avløp. Dette er sammenfallende med konklusjonen til Norsk Vanns arbeidsgruppe for effektiv organisering av vann- og avløpstjenestene (Norsk Vann, 2021). De påpeker at det er viktig å oppnå en kritisk masse/størrelse på enheten

² Personekvivalenter (pe) er et mål på mengden organisk materiale i avløpsvannet.

³ Se brev fra Miljødirektoratet til Statsforvalteren i Oslo og Viken, datert 13. mai 2022.

for å ha nødvendig kapasitet og kompetanse til å løse oppgavene. Kompetansebehovet må også sees i sammenheng med økt søkelys på bærekraft og økt bevissthet rundt behovet for tilpasning til klimaendringer (Norsk Vann, 2021). Økt press på offentlige budsjetter og privatøkonomien til den enkelte innbygger, sett i sammenheng med økt behov for å vurdere bærekraft og finne gode klimatilpasningsløsninger, taler for økt søkelys på innovasjon i bransjen. Innovasjonen blir viktig for å løse nye utfordringer og sikre kostnadseffektivitet. Behovet for innovasjon aktualiserer økt behov for kapasitet og kompetanse.

2 Problemstillinger, avgrensninger og metodikk

Miljødirektoratet har behov for mer kunnskap om barrierer for å etablere interkommunale samarbeid på avløpsområdet, samt hva som er gevinstene av samarbeid. Menon Economics, Norconsult og Berngaard har på oppdrag fra Miljødirektoratet belyst disse temaene, blant kommuner som ligger i nedbørsfeltet til Oslofjorden.

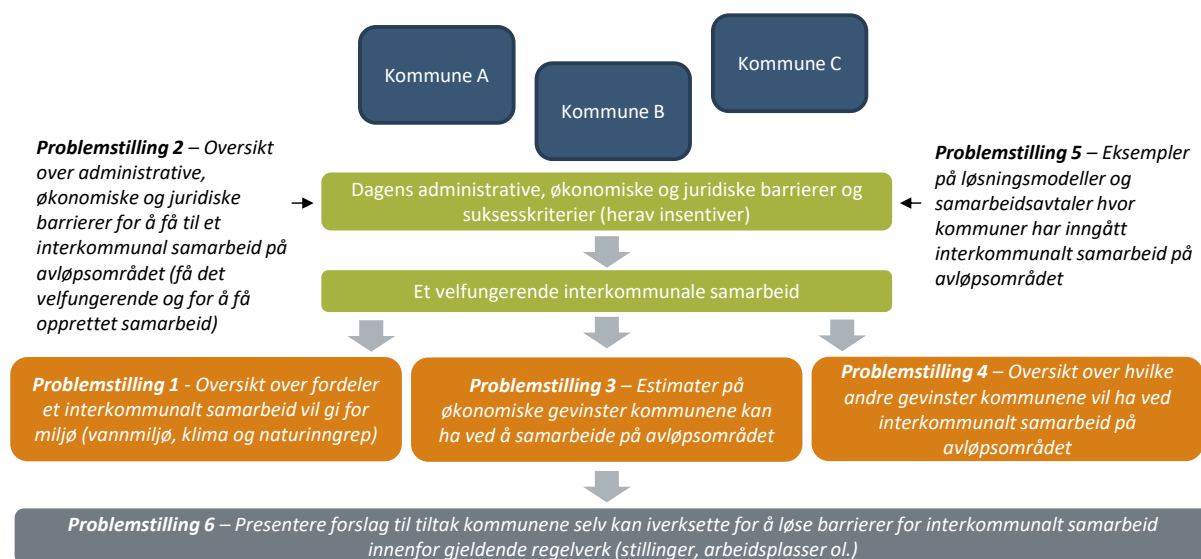
2.1 Problemstillinger

Miljødirektoratet ønsker en oversikt over hvilke fordeler interkommunale samarbeid på avløpsområdet vil gi for vannmiljøet, og hvilke barrierer og incentiver som finnes for økt interkommunalt samarbeid på avløpsområdet. I tillegg ønsker Miljødirektoratet en oversikt over økonomiske og andre gevinster kommunene kan oppnå ved å samarbeide på avløpsområdet.

Informasjonen som fremskaffes i oppdraget skal brukes i direktoratets arbeid med å vurdere virkemidler som kan øke interkommunalt samarbeid på avløpsområdet, med mål om å redusere forurensning fra utslipp av kommunalt avløpsvann til Oslofjorden. Oppdraget er derfor begrenset til å omfatte kommuner som ligger i nedbørsfeltet til Oslofjorden.

Oppdraget har seks problemstillinger. Figur 2-1 viser problemstillingene og hvordan vi ser dem i sammenheng. To av problemstillingene (problemstilling 2 og 5) handler om å øke forståelsen for hvordan man kan bryte ned administrative, økonomiske og juridiske barrierer – både gjennom mer kunnskap om barrierer og konkrete eksempler på løsningsmodeller og samarbeidsavtaler som legger grunnlaget for velfungerende interkommunale samarbeid. Tre av problemstillingene (problemstilling 1, 3 og 4) handler om å synliggjøre miljømessige, økonomiske og andre gevinster av interkommunale samarbeid. Problemstilling 1–5 leder fram til forslag til tiltak kommunene selv kan iverksette for å løse barrierer for interkommunale samarbeid innenfor gjeldende regelverk.

Figur 2-1 Analytisk tilnærming – problemstillingene satt i sammenheng



Kilde: Menon Economics

På bakgrunn av problemstillingene har vi trukket frem noen typiske kjennetegn for når det lønner seg å samarbeide om fellesløsninger, og oppsummert utslagsgivende faktorer for interkommunalt samarbeid på avløpsområdet.

2.2 Avgrensninger

Bakgrunnen for oppdraget er behovet for å få fortgang i arbeidet med mer avansert rensing av kommunalt avløpsvann med utslipp til Oslofjorden. Alle vurderinger, eksempler med mer skal derfor først og fremst være relevante for kommunene innenfor Oslofjordens nedbørsfelt.

Hva kommunene skal samarbeide om har betydning for hvilke samarbeidsmodeller de kan velge. Samarbeidsmodeller, organisering og samarbeidsavtaler må være innenfor gjeldende regelverk. Kommuneloven fastsetter de overordnede rammene for hvordan samarbeid skal innrettes. Videre er det viktig å være klar over at kommuneloven og andre selskapslover stiller krav til samarbeidsavtaler/selskapsavtaler/vedtekter.

Oppdraget omfatter ikke kommunen som forurensningsmyndighet, og ikke private avløpsanlegg eller avløp i spredt bebyggelse.

Oppdraget omfatter ikke vurdering av virkemidler. I dette oppdraget skiller vi mellom virkemidler og tiltak på følgende måte: Tiltak defineres som handlinger kommunene kan gjennomføre. Virkemidler er styringsverktøyene (regulatoriske, økonomiske eller administrative) som utformes av myndighetene og som myndighetene kan ta i bruk for å utløse tiltak.

2.3 Informasjonskilder

Den viktigste datakilden for å svare på problemstillingene er intervjuer med representanter fra kommuner og etablerte interkommunale samarbeid (se Tabell 2-1). Vi har også intervjuet nasjonale aktører på området (Norsk Vann, Samfunnsbedriftene og Kommunal- og distriktsdepartementet) for å få et helhetsbilde. Vi har supplert intervjuene med analyser av tilgjengelige data på avløpsområdet fra KOSTRA⁴ og andre relevante kilder. Det har også stått sentralt å gjennomgå diverse sentrale dokumenter av relevans for prosjektarbeidet.

Tabell 2-1 Kommuner og interkommunale samarbeid vi har intervjuet i prosjektet

Interkommunale samarbeid og kommuner som deltar i interkommunale samarbeid	Kommuner som ikke deltar i interkommunale samarbeid
• Kongsvinger kommune • Stange kommune • Lillestrøm kommune • GIVAS IKS • HIAS IKS • NRVA IKS	• Sarpsborg kommune • Fredrikstad kommune • Drammen kommune • Øvre Eiker kommune • Gjøvik kommune • Vestre Toten kommune

⁴ KOSTRA er en forkortelse for kommune-stat-rapportering. Gjennom KOSTRA sender alle norske kommuner og fylkeskommuner inn tall fra sine tjenesteområder til Statistisk sentralbyrå.

2.4 Sentrale begreper

I rapporten benytter vi flere begreper som krever en klar definisjon. I det følgende forklares disse begrepene:

Lovkrav. Et lovkrav for en kommune er skrevne rettsregler i form av lov eller forskrift som angir konkrete krav og plikter som kommunen er forpliktet til å etterleve. Det kan omfatte krav om et bestemt tjenestetilbud, krav om at man skal ha utarbeidet bestemte planer og krav til konkrete rettigheter til innbyggere i kommunen. Et eksempel på et relevants kraver drikkevannsforskriften § 9 første ledd som sier at vannverkseier skal ha beredskapsplaner for å kunne levere tilstrekkelig mengder drikkevann til enhver tid. Kommunene står anslagsvis overfor 2–3 000 ulike krav, se Pedersen mfl. (2022).

Grad av lovoppfyllelse. Kommunene står overfor en rekke lovkrav innenfor vann- og avløpsområdet og andre tjenesteområder. Ifølge Pedersen mfl. (2022) er det variasjoner i etterlevelse av lovkrav som kommunene møter.

2.5 Leserveiledning

I kapittel 3 retter vi søkelys mot interkommunale samarbeid på avløpsområdet generelt. Vi går deretter dypere inn på ulike barrierer for å etablere interkommunale samarbeid (kapittel 4). Eksempler på løsningsmodeller og samarbeidsavtaler blant kommunene vi har intervjuet oppsummeres i kapittel 5. Kapittel 6 omfatter ulike gevinster av interkommunale samarbeid, før vi oppsummerer og konkluderer i kapittel 7.

Med unntak av delkapittel 3.1-3.4, der vi setter søkelys på interkommunale samarbeid på avløpsområdet i hele landet, er øvrige kapitler og delkapitler avgrenset til interkommunale samarbeid på avløpsområdet i nedbørsfeltet til Oslofjorden.

3 Interkommunale samarbeid på avløpsområdet i dag

Per 1. januar 2022 hadde 58 kommuner inngått interkommunale samarbeid på avløpsområdet på landsbasis. Om lag halvparten av etablerte samarbeid er inngått i nedbørsfeltet til Oslofjorden. Omfanget av inngåtte interkommunale samarbeid er lavt sammenlignet med avfallsområdet, der 300 kommuner har inngått interkommunale samarbeid. Kommuner som samarbeider innenfor avløpsområdet er større målt i innbyggere, mer sentrale, har høyere befolkningsvekst og oppfyller i større grad lovpålagte rensekra. Den identifiserte sammenhengen mellom interkommunale samarbeid og grad av lovoppgjørelse kan både være et resultat av interkommunale samarbeid og/eller representere et kjennetegn ved kommuner som har valgt å delta i et interkommunalt samarbeid.

3.1 Mulighetsrommet for oppgaveløsning og organisering

En kommune kan velge å løse vann- og avløpsoppgavene i egen organisasjon, i et interkommunalt samarbeid eller kjøpe tjenester – eller en kombinasjon av de tre. Interkommunale samarbeid er et alternativ når kommunesammenslåing ikke er mulig/ønskelig. Spesielt hvis kommunen ønsker å bygge sterkere fagmiljøer og øke kvaliteten på tjenestene som leveres. Ikke bare vil interkommunale samarbeid bidra til at fagmiljøet direkte blir større, det kan også bidra til en selvforsterkende effekt, spesielt fordi muligheten til å tiltrekke seg høyt kompetent og motivert arbeidskraft kan avhenge av størrelsen på fagmiljøet. I denne diskusjonen er det også relevant å vurdere hvilke oppgaver som bør løses i egen virksomhet, hvilke tjenester som bør løses gjennom et interkommunalt samarbeid og hvilke tjenester som bør kjøpes. Dagens interkommunale samarbeid dreier seg i hovedsak om prosessanlegg, eventuelt med tilhørende stamnett for vann eller avløp. Det er lite utbredt med interkommunale samarbeid om ledningsnett og overvannsløsninger, selv om effektene av større fagmiljøer trolig vil være like god også for å løse forvaltningsoppgavene på ledningsnettet. Mulighetsstudien for vann- og avløpssektoren (Oslo Economics, COWI, Kinei, 2022) redegjør godt for omfanget av interkommunale samarbeid innenfor vann og avløp.

Valg av samarbeidsmodell kan være avgjørende for å sikre gode fagmiljøer, effektiv drift og gode tjenester til innbyggerne. Tidligere gjennomganger, eksempelvis Norsk Vann-rapport nr. 266|2021, viser at det er betydelig variasjon mellom kommuner i hvordan man har valgt å organisere sine tjenester. Enkelte kommuner har valgt å organisere vann og avløp i egen virksomhet, mens andre har valgt å inngå interkommunale samarbeid.

I diskusjonen om hvor avløpsoppgaver i en kommune skal løses (i egen virksomhet, interkommunale samarbeid og/eller kjøp av tjenester), er det viktig at man forstår hvilke krav som stilles til ulike samarbeidsmodeller, hvilke oppgaver det er lov/hensiktsmessig å samarbeide om, samt fordeler og ulemper med ulike samarbeidsmodeller. Figur 3-1 viser ulike måter formelle samarbeid mellom kommuner kan foregå. Figuren viser at mulighetsrommet er stort og at fordelene i form av samarbeidets autonomi kan gå på bekostning av folkevalgt styring og kontroll (demokrati). Et tilleggsmoment er at muligheten til å bygge opp fagmiljøer og utnytte stordriftsfordeler (kostnadseffektiv drift) påvirkes av omfanget av kommuner som samarbeider og omfanget av oppgaver det samarbeides om.

Figur 3-1 Illustrativ oversikt over ulike samarbeidsmodeller



Kilde: Kommunal- og distriktdepartementet (2023)

En viktig skillelinje mellom ulike kommunale samarbeidsmodeller handler om samarbeidet er et forvaltningsorgan internt i kommunen eller et eget rettssubjekt. En annen viktig dimensjon handler om i hvilken grad samarbeidsmodellene har direkte folkevalgt styring (som impliserer høy folkevalgt kontroll), versus om den folkevalgte styringen er indirekte (med tilsvarende lav folkevalgt kontroll). Konsekvensen av valg av samarbeidsform innehar et demokratisk aspekt, som en må ha et bevisst forhold til i valg av modell.

3.2 Antall interkommunale samarbeid på avløpsområdet

Ifølge Statistisk sentralbyrå deltok 58 kommuner i et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet per 1. januar 2022 (se Figur 3-2).⁵ Det er 16 kommuner som ikke har rapportert til Statistisk sentralbyrå om hvorvidt de deltok i et samarbeid eller ikke. Blant de 341 kommunene som har rapportert om de deltar eller ikke i et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet, samarbeider 17 prosent av kommunene. Kartet viser at omfanget av interkommunale samarbeid er større i Sør-Norge enn i Nord-Norge.

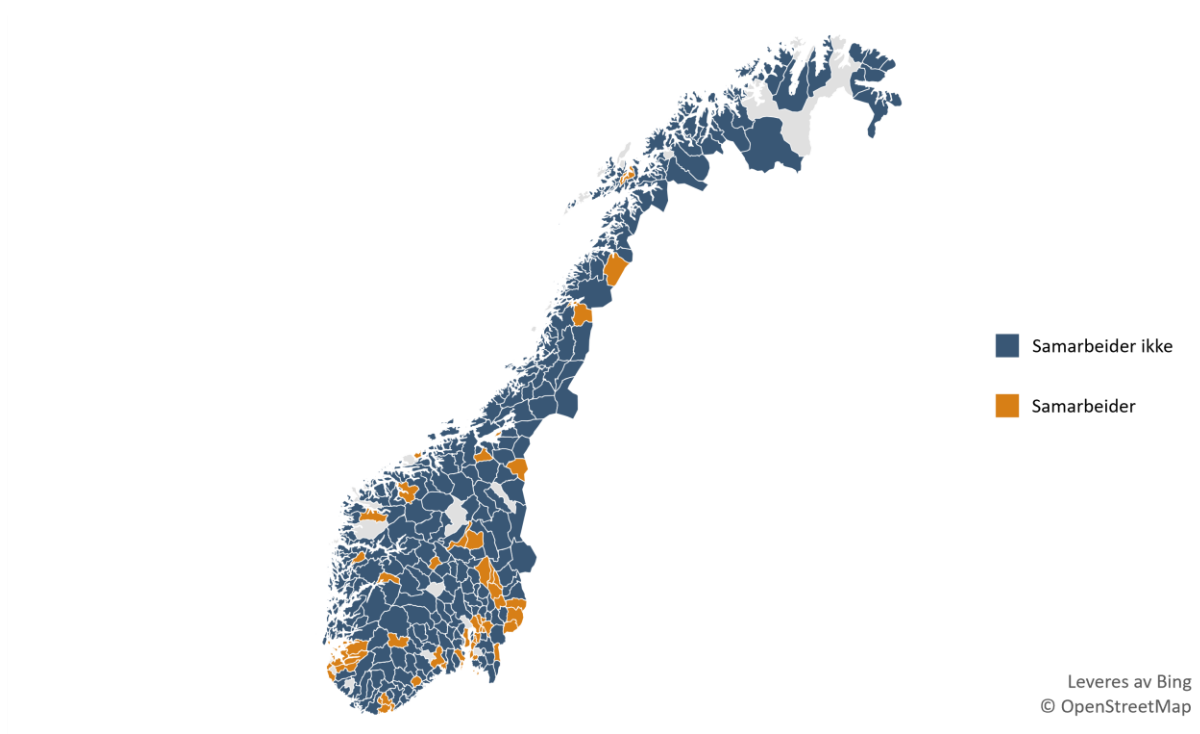
Blant de 114 kommunene som ligger i nedbørsfeltet til Oslofjorden og rapporterte til KOSTRA⁶, oppga 30 kommuner at de deltok i et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet i 2022. Det betyr at 26,3 prosent av kommunene i nedbørsfeltet har inngått samarbeid. Selv om dette er en høyere andel enn landet for øvrig, kan man spørre seg hvorfor det ikke er flere kommuner som samarbeider om avløp når avstandene er små for en god del av kommunene i nedbørsfeltet.

⁵ Det foreligger ikke nyere data per dags dato.

⁶ Kommunene Dovre og Nesbyen rapporterte ikke til KOSTRA.

Figur 3-2

Norgeskart over kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid innenfor avløpsområdet per 1. januar 2022*



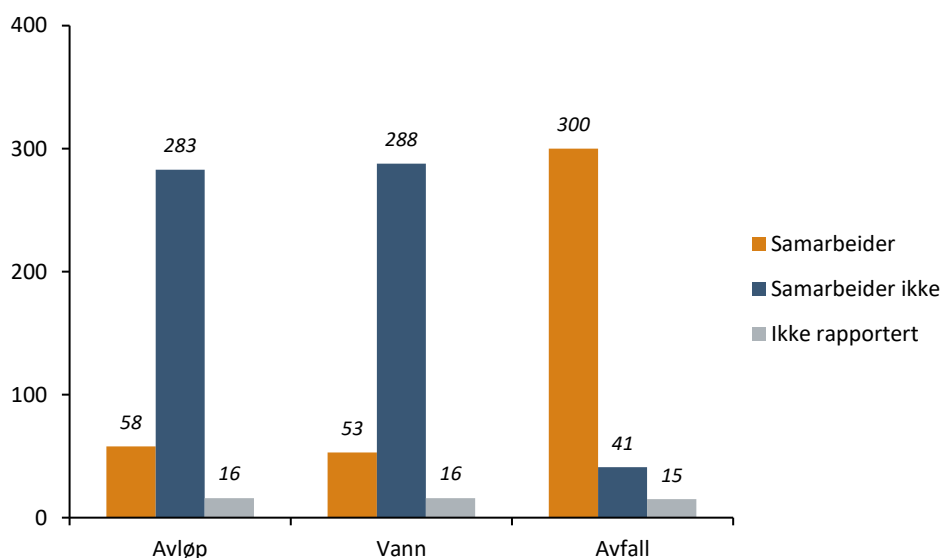
*Det mangler data for 16 kommuner. Kilde: SSB-tabell 13024

3.3 Samarbeid innenfor vann og avfall

Det er interessant å sammenligne omfanget av interkommunale samarbeid på avløpsområdet med vannforsyning og avfallshåndtering. Figur 3-3 viser at det er betydelig mindre samarbeid på avløps- og vannområdet enn på avfallsområdet. At betydelig flere kommuner deltar i interkommunale samarbeid på avfallsområdet enn vann- og avløpsområdet kan skyldes flere ting. Ett forhold kan være at felles rensing og vannforsyning vil kreve omfattende investeringer i overføringsledninger i et langstrakt land som Norge, mens transporten av avfall skjer med avfallsbiler og lastebiler. Ett annet forhold er at felles avfallsanlegg omfatter en mindre omfattende investering enn felles avløpsrenseanlegg. En forklaring på de store variasjonene i interkommunale samarbeid kan derfor være at det er lettere å bli enige om fordelingen av en felles investering når investeringen man samarbeider om er mindre i størrelse. Dette argumentet vil imidlertid bli mindre gyldig jo kortere overføringsledningene må være for å inngå samarbeid. En annen forklaring kan være at investeringene på vann- og avløpsområdet har lengre levetid og er mer irreversible enn investeringer på avfallsområdet.

Figur 3-3

Antall kommuner som deltar i interkommunale samarbeid innenfor avløp, vann og avfall, per 1. januar 2022



N=357. Kilde: SSB-tabell 13024

3.4 Kjennetegn ved kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid

Partiell analyse. Basert på tilgjengelige data er det naturlig å se nærmere på om det er noen kjennetegn ved kommunene som deltar i et interkommunalt samarbeid innenfor avløp. Vi har valgt å teste dette ved hjelp av to metoder. Den første metoden omfatter å undersøke om det er absolutte forskjeller og om disse er systematiske eller tilfeldige. For å finne ut dette bruker vi en såkalt tosidig t-test. Det betyr at vi undersøker om det er statistisk signifikante forskjeller i kommuner som deltar i samarbeid om avløp sammenlignet med kommuner som ikke deltar i samarbeid. Analysen er partiell i den forstand at den undersøker forskjeller for hver relevant dimensjon for seg. Vi finner at kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid skiller seg i statistisk signifikant grad fra øvrige kommuner langs flere dimensjoner. Kommuner som samarbeider har (gjennomsnittlige forskjeller i parentes)⁷

- større i innbyggertall (36 700 innbyggere versus 11 367 innbyggere)
- mer sentrale kommuner (SSBs sentralitetsindeks lik 760 versus 625)
- høyere befolkningsutvikling siste fem år (1,6 prosent versus -1,2 prosent)
- høyere oppfyllelse av renskrav (80,1 prosent versus 65,1 prosent)
- lavere alder på avløpsnett (32,9 år versus 35,8 år)
- lengre kommunalt avløpsnett (193 032 km versus 99 783 km)

Vi testet også kommunens økonomiske handlingsrom⁸, driftsutgifter til avløp per innbygger og gjennomsnittlig alder for rensanlegg i kommunen. Disse forskjellene mellom de som deltar i et interkommunalt samarbeid og ikke er ikke statistisk signifikante. Det betyr at disse forskjellene kan bero på tilfeldigheter, men siden utvalget av kommuner er relativt lite, må forskjellene være relativt store for at observerte forskjeller skal bli signifikante.

⁷ Resultatene er dokumentert i vedlegg 3.

⁸ Som indikator på økonomisk handlingsrom har vi anvendt frie korrigerte inntekter fra Kommunal- og distriktsdepartementet, se vedlegg v5.1.

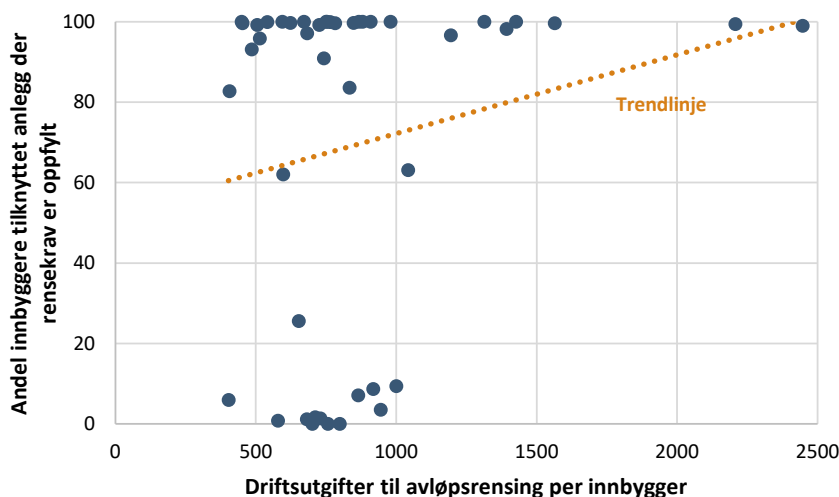
Simultan analyse. Vi har også testet en statistisk modell som forklarer om kommunene deltar i et interkommunalt samarbeid eller ikke, i de samme dimensjonene som er testet partielt. I denne simultane analysen finner vi at kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid er mer sentrale og i større grad oppfyller lovpålagte avløpsrensekrav. Resultatene forteller oss ikke om de identifiserte sammenhengene representerer kausale sammenhenger. For eksempel vet vi ikke om deltakelse i et interkommunalt samarbeid bidrar til at kommunen i større grad oppfyller avløpsrensekrav eller om kommuner som i større grad oppfyller avløpsrensekrav deltar i et interkommunalt samarbeid. Vår vurdering er at begge forklaringer er sannsynlige.

3.5 Benchmarking av kommuner som møter krav om nitrogenfjerning

Vi har identifisert kommuner i nedbørsfeltet til Oslofjorden som med stor sannsynlighet vil få krav om nitrogenfjerning i sine utslippstillatelser. Blant de 116 kommunene i nedbørsfeltet til Oslofjorden taler vår gjennomgang av tettstedsstørrelse i kommuner i nedbørsfeltet til Oslofjorden for ^{9,10} Vedlegg 6 dokumenterer kommunene vi har lagt til grunn for benchmarkingen.

For å svare på problemstillingene i prosjektet er det interessant å studere variasjoner i de 46 kommunenes utgiftsnivå, oppfyllelse av renskrav og vedlikehold av avløpsanlegg.¹¹ Det er spesielt interessant å undersøke om kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid i større grad enn kommuner som ikke samarbeider, gjør det bedre i disse dimensjonene. I benchmarkingen av disse 46 kommunene, som er vist i Figur 3-4, finner vi at det er en positiv sammenheng mellom grad av oppfyllelse av lovpålagte avløpsrensekrav og driftsutgiftene til avløpsrensing per innbygger. Selv om sammenhengen ikke er entydig og det finnes avvik fra regelen, eksempelvis ved at kommuner kan ha høy grad av lovoppfyllelse og lave driftsutgifter, bør man se flere størrelser i sammenheng for å identifisere effekten av å delta i et interkommunalt samarbeid.

Figur 3-4 Oppfyllelse av avløpsrensekrav versus driftsutgifter til avløpsrensing per innbygger for 2022*



*Hamar kommune er ikke med i figuren, siden kommunen ikke har rapportert driftsutgifter i KOSTRA. N=45. Kilde: KOSTRA

⁹ Noen har nitrogenfjerning i dag.

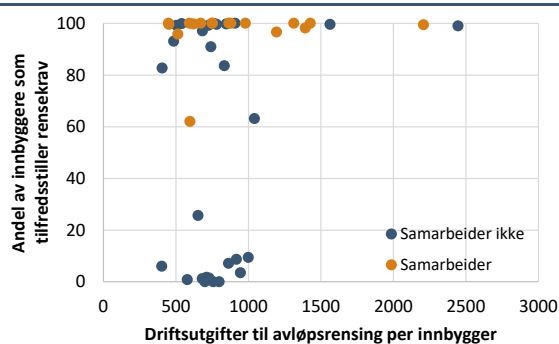
¹⁰ I tillegg er det om lag 50 kommunale og interkommunale rensanlegg lokalisert i 44 tettbebyggelser over 10.000 pe, ifølge Forurensningsdatabasen (Miljødirektoratet, 2023)

¹¹ Vi har også vurdert samvariasjon mellom utgiftsnivå, anslått gjennomsnittlig alder på ledningsnettet og interkommunale samarbeid uten å finne noen klare sammenhenger.

I benchmarkingen har vi vært opptatt av å undersøke hypoteser om kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid i større grad overholder gjeldende krav til avløpsrensing (operasjonalisert som andel innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt), vedlikeholder avløpsrenseanleggene bedre (operasjonalisert som gjennomsnittlig alder på avløpsrenseanleggene som renser vann for kommunen) og drifter avløpsrensingen mer kostnadseffektivt (operasjonalisert som driftsutgifter til avløpsrensing per innbygger). Resultatene av disse analysene er vist i Figur 3-5. Figur A viser at kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid i større grad oppfyller rensekrav. Retningen på årsakssammenhengene er imidlertid uklar. Den identifiserte sammenhengen kan både være et resultat av deltakelse i et interkommunalt samarbeid og/eller representere et kjennetegn ved kommuner som har valgt å delta i et interkommunalt samarbeid. Figur B viser at det ikke er noen sammenheng mellom anslått alder på avløpsrenseanlegg, driftsutgifter til avløpsrensing per innbygger og om kommunene samarbeider.

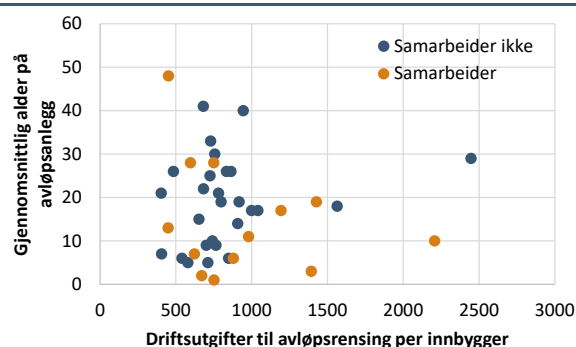
Figur 3-5 Benchmarking – Kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid versus kommuner som ikke deltar i et interkommunalt samarbeid, 2022

*A – Andel av innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt versus driftsutgifter til avløpsrensing per innbygger**



N=45

*B – Anslått beregnet gjennomsnittlig alder på anlegg som benyttes til avløpsrensing** versus driftsutgifter til avløpsrensing per innbygger**



N=45

*Hamar kommune er ikke med i figuren, siden kommunen ikke har rapportert driftsutgifter i KOSTRA. **Egne beregninger basert på data over avløpsrensing fra Miljødirektoratet. Kilde: KOSTRA, Miljødirektoratet og egne beregninger.

4 Barrierer for å etablere et interkommunalt samarbeid

Gjennom intervjuene har vi identifisert en rekke ulike barrierer for å etablere interkommunale samarbeid. Barrierene kan være av politisk, administrativ, teknisk, økonomisk og/eller juridisk karakter. I tillegg kan manglende profesjonalitet i styret for eksisterende samarbeid være til hinder for at samarbeidet fungerer godt.

En problemstilling vi skal svare på i oppdraget er hvilke barrierer kommunene står overfor for å få etablert et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet. Det er også relevant å diskutere barrierer for å få allerede etablerte interkommunale samarbeid mer velfungerende. Selv om problemstillingen vi skal svare på omhandler barrierer, er det også relevant å trekke frem identifiserte kriterier for suksess med å etablere interkommunale samarbeid eller få samarbeidene mer velfungerende.

Vi gjennomgår først grunner til å gå inn i og å fortsette å delta i et interkommunalt samarbeid. Deretter gjennomgår vi identifiserte politiske, administrative, tekniske, økonomiske og juridiske barrierer, og barrierer vi ikke kan plassere i de nevnte øvrige kategoriene. Til slutt gjennomgås barrierer for å få etablerte samarbeid til å bli mer velfungerende. Informasjonen i kapittelet er i hovedsak basert på dybdeintervjuer og egne vurderinger.

4.1 Grunner til å delta i eller fortsette å delta i et interkommunalt samarbeid

Basert på intervjuene med interkommunale selskaper og kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid har vi identifisert en rekke faktorer som virker å ha betydning for etableringen av et interkommunalt samarbeid. Dette omfatter at kommunene:

- **Har et felles problem som skal løses.** Et godt eksempel på en felles problemforståelse som la grunnlag for samarbeid er Mjøsaksjonen¹². Dette la grunnlaget for etableringen av HIAS IKS¹³. Et annet relevant eksempel er nye avløpsrensekrav som enkeltkommuner har utfordringer med å oppfylle alene.
- **Har en felles oppfatning om at samarbeid bidrar til fordeler/gevinster.** En etablering av et interkommunalt samarbeid må bli sett på som fordelaktig for de aktuelle kommunene dersom det skal være aktuelt å inngå et samarbeid, særlig fra et økonomisk perspektiv. Forventninger om miljøgevinster ved å inngå et samarbeid kan også være av betydning.
- **Er åpne for å vurdere felles oppgaveløsning.** Kommunene bør tenke utover egne kommunegrenser i tilfeller hvor en felles oppgaveløsning oppfyller samfunnsoppdraget på vann- og avløpsområdet i større grad enn hva kommunene klarer alene.
- **Har behov for økt kompetanse og/eller kapasitet.** Det er i stor grad enighet blant intervjuobjektene om at det er mangel på kommunal kompetanse på vann- og avløpsområdet. At kommuner har, og erkjenner at de har, dette, gir felles insentiver til å vurdere et interkommunalt samarbeid da et samarbeid både gir mulighet for kompetanseheving og spissing av kompetanse og bedre ressursutnyttelse.
- **Har behov for bedre beredskap.** Et interkommunalt samarbeid kan bidra til bedre beredskap gjennom økt kapasitet og personer å spille på, og muligheter for mer gunstig allokering av beredskapsressurser. Det kan for eksempel være lettere å opprettholde god beredskap på et stort avløpsrenseanlegg kontra

¹² Mjøsaksjonen var en miljøaksjon som pågikk i perioden fra 1973 til 1982 med formål om å redusere forurensingen i Mjøsa og sikre trygg og bærekraftig drikkevannsforsyning til kommunene rundt.

¹³ Samarbeid mellom kommunene Hamar, Stange, Ringsaker og Løten.

å skulle opprettholde det på mange små. I tillegg kan kommunene utvikle felles beredskapsplaner som gjør at de stiller sterkere i kritiske situasjoner.

- **Har handlingsrom til å investere i samarbeidet.** En grunnleggende forutsetning for at et samarbeid er aktuelt, er at det ikke er stor politisk motstand mot samarbeidet, og at det er økonomisk handlingsrom for å prioritere midler til samarbeidet, i den grad etablering av et interkommunalt samarbeid krever det.

4.2 Politiske barrierer

Politiske barrierer handler om årsaker til at folkevalgte i kommuner kan mene at det ikke er formålstjenlig å inngå i et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet, til tross for at det ellers kan være gode argumenter for et samarbeid. Politiske barrierer kan dermed bidra til at interkommunalt samarbeid ikke inngås, selv om det faglig sett er gode argumenter for å delta i et samarbeid. Vi har i den sammenheng identifisert to hovedbarrierer:

Økning i vann- og avløpsgebyrer. Dersom etablering av et interkommunalt samarbeid er motivert ut fra et ønske om økt etterlevelse av renskrav, eller av andre årsaker innebærer økte kostnader, for eksempel dersom anlegg og avløpsnett med restlevetid må saneres, er det grunn til å tro at vann- og avløpsgebyrene øker ved å inngå et interkommunalt samarbeid. Basert på at økte vann- og avløpsgebyrer er en negativ endring for innbyggerne i kommunen, kan frykten for tap av stemmer bidra til at politikerne velger å utsette beslutningen om å delta i et interkommunalt samarbeid. I intervjuer har det blitt påpekt at politikere kan ha valgperioden som planleggingshorisont, noe som vil være begrensende for å finne langsiktige og gode løsninger for klima og miljø. Således kan økte vann- og avløpsgebyrer være en barriere selv om et samarbeid ville bidratt til økt etterlevelse av renskrav og lavere kostnader enn man ville hatt hvis man skulle oppfylt renskravene alene. Det kan imidlertid være lettere å ikke bli ansvarliggjort for høyere vann- og avløpsgebyrer dersom man kan vise til nye renskrav.

Skepsis knyttet til å frasi seg kontroll. Et argument som kom frem i intervjuene er at kommunepolitikere mister noe kontroll over tjenesten og muligheter for politisk styring ved at oppgaveansvar overføres til et interkommunalt samarbeid. Gjennom det får også lokale prioriteringer mindre innvirkning på tjenesteutøvelsen. Det kan også være en frykt for at man ikke organiserer eierstyringen på en god nok måte, slik at det blir mindre åpenhet og transparens om strategisk viktige saker.

4.3 Administrative barrierer

Administrative barrierer representerer en situasjon der administrasjonens kapabiliteter er til hinder for fornuftig drift av kommunale tjenester. Under presenteres noen sentrale administrative barrierer som kan være til hinder for at interkommunale samarbeid på avløpsområdet etableres.

Behov for oppgaveendringer. I intervjugjennomgangen ble det argumentert for at et interkommunalt samarbeid vil kunne kreve omorganisering av arbeidsoppgaver for enkelte ansatte i kommunen, samt å flytte arbeidsplasser utenfor kommunegrensen. En kommune kan for eksempel ha ansatte som utfører oppgaver innenfor avløp, men som også har oppgaver innenfor andre tjenesteområder. Et interkommunalt samarbeid kan innebære at én eller flere ansatte får nye roller, for eksempel dersom de ansettes i et nytt interkommunalt selskap. Det kan innebære at kommunen må finne nye måter å løse oppgaver på, har mangel på kompetanse til andre oppgaver og/eller må ansette flere.

Mindre synergier mot andre fagområder. Et interkommunalt samarbeid kan ifølge flere intervjuer gi sterkere fagmiljø på vann- og avløpsområdet totalt sett, men kan også være negativt for andre fagområder i kommunen dersom det blir større avstand til ressurser med kompetanse på vann- og avløpsområdet.

Usikkerhet blant ansatte. Behov for endringer i roller og oppgaver kan skape uro blant ansatte og være en barriere for ønsket om et interkommunalt samarbeid.

Manglende kunnskap og kompetanse. Vi vurderer manglende kommunal kompetanse knyttet til organisering og drift av interkommunale samarbeid, samt manglende kunnskap om fordelene ved slike samarbeid, som barrierer. Videre observerer vi, særlig i mindre kommuner, en mangel på kompetanse knyttet til å utrede fordeler og ulemper ved eventuelle samarbeid. Manglende kunnskap og kompetanse kan gjelde både på politisk nivå og i kommuneadministrasjonen.

Manglende samarbeidskultur og kjennskap til nabokommuner. Intervjugjennomgangen vår tilsier at nærliggende kommuner har varierende grad av kjennskap til hverandre, samt ulik grad av interkommunale samarbeid på andre områder. Vår vurdering er at en sterk samarbeidskultur mellom aktuelle samarbeidskommuner i større grad gjør det aktuelt å vurdere et interkommunalt samarbeid på avløpssiden. Av den grunn vil mangel på kjennskap til hverandre og andre samarbeid distansere kommunene fra hverandre og fungere som en barriere.

4.4 Tekniske barrierer

For å etablere et interkommunalt samarbeid om avløpsrensing kan det også være tekniske barrierer som må overkommes. Slike barrierer vil normalt henge tett sammen med økonomiske barrierer omtalt i påfølgende delkapittel, da det kan være kostnadskrevende å overkomme tekniske barrierer. Vi har identifisert følgende tekniske barrierer:

Plassering av overføringsledninger. Det kan oppstå tekniske utfordringer knyttet til hvor man skal legge overføringsledningene til avløpsrenseanlegget. I noen tilfeller kan denne utfordringen være tidkrevende, men løsbart, i andre tilfeller kan det være nærmest umulig å komme frem til en løsning som er teknisk og/eller økonomisk mulig å gjennomføre.

Kapasitet til å håndtere fremmedvann¹⁴. Dersom et interkommunalt samarbeid innebærer at økte mengder avløpsvann skal mottas av ett eller flere anlegg, kan samarbeidet også resultere i at mer fremmedvann må håndteres av enkelte avløpsrenseanlegg. Det fremgår gjennom intervjuene at usikkerhet rundt mengden fremmedvann og kapasiteten til dagens anlegg kan være en barriere for å inngå et samarbeid.

4.5 Økonomiske barrierer

Drifts- og investeringskostnader i avløpssektoren kan finansieres gjennom det kommunale vann- og avløpsgebyret etter selvkostprinsippet, jf. vass- og avløpsanleggslova § 3 og forurensningsforskriften § 16-1. Slik sett vil ikke begrensninger i kommunenes økonomiske handlingsrom være en barriere for å finansiere drift og investeringer, som det ville vært utenfor gebyrets virkeområde. Det kan imidlertid som nevnt være en politisk

¹⁴ Fremmedvann er alt avløpsvann som ikke er spillvann som blir ført med avløpsledninger til avløpsrenseanlegg, og som følgelig består av både overvann og ulike typer innlekket vann. Fremmedvann kan være både planlagt og ikke-planlagt. (Norsk Vann, <https://norsk vann.no/ledningsnett-og-teknologi/fremmedvann/>)

barriere å øke gebyrnivået. Vi har identifisert enkelte økonomiske barrierer som kan gjøre det vanskelig å realisere ellers lønnsomme samarbeid og investeringer:

Økte enkeltinvesteringer i infrastruktur. Selv om de samlede gevinstene av å inngå i et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet er større enn de samlede kostnadene, kan inngangsbilletten til samarbeidet variere mellom kommunene og gjøre det ulønnsomt å samarbeide for enkelte kommuner. Et eksempel på dette er geografiske ulikheter som gir ulike finansieringsbehov knyttet til overføringsledninger. Dette kan være en barriere for blant annet mindre kommuner som ligger lengre unna der et eventuelt påtenkt felles renseanlegg skal ligge, som får store investeringskostnader på grunn av behov for et lengre ledningsnett. Et annet eksempel kan være at én kommune har store behov for oppgraderinger av dagens anlegg, mens en annen kommune i mindre grad har det. Dette er spesielt knyttet til tidsfristen som er satt i anleggenes tillatelse. Kostnadene ved å skulle gjøre oppgraderinger av dagens anlegg kan dermed være ulikt fra én kommune til en annen.

Uenighet om og usikkerhet rundt kostnadsfordeling. Ulike metoder for å fordele kostnader mellom kommuner kan gi varierende utslag for de kommunene det gjelder. Det kan være utfordrende å komme til enighet om hva som skal ligge til grunn for fordelingen, som kan være et hinder for inngåelse av samarbeid.

Vi har også fått innspill om at frykt for kostnadsøkninger ved etablering av et interkommunalt samarbeid/selskap kan være en mulig barriere. Informanten understreker at fagkompetanse og fagmiljø er nødvendig for å lykkes på området, og at det er nødvendig å prioritere dette for å sikre gode tjenester. Det kan samtidig gi høyere kostnader, dersom avløpsområdet ikke er prioritert like høyt i dag.

Gebyrnivå som beslutningskriterium. I flere av intervjuene pekes det på at interkommunale samarbeid sin innvirkning på gebyrnivå i mange tilfeller er et avgjørende beslutningskriterium for om kommunene velger interkommunale samarbeid eller ikke. Bruk av gebyrnivå som beslutningskriterium har åpenbare svakheter. Den aller viktigste årsaken til at gebyrnivå ikke er et tilstrekkelig beslutningskriterium er at et interkommunalt samarbeid kan ha flere fordeler som ikke er innlemmet i gebyrkalkylen. Eksempler på forhold som ikke omfattes av gebyrkalkylen er kvalitet på avløpsrensingen som gjennomføres (herav etterlevelse av lovkrav), tilgang på kompetanse (til å forbedre kvaliteten på rensingen ytterligere og å finne kostnadseffektive renseløsninger) og samarbeidets innvirkning på klima, natur og miljø. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten som ivaretar alle de nevnte virkningene er derfor et betydelig bedre beslutningskriterium enn gebyrnivået. Pedersen mfl. (2022) har på vegne av Norsk Vann utarbeidet en veileder i samfunnsøkonomiske analyser på vann- og avløpsområdet som kan benyttes til å utarbeide gode beslutningsunderlag som bør anvendes.

Økonomisk handlingsrom til å utrede og å gjennomføre prosessen med å innføre samarbeid. Selv om man har politisk vilje til å utrede og gjennomføre en prosess for å inngå interkommunale samarbeid, er vår vurdering at en barriere også kan være knyttet til at kommuner ikke kan ha økonomisk handlingsrom til å prioritere aktivitetene. Disse aktivitetene er ikke underlagt gebyrregelverket og må derfor finansieres gjennom kommunens frie inntekter. Det betyr at kommunene som i stor grad møter et fastsatt budsjett, gitt av det kommunale inntektssystem, må nedprioritere andre oppgaver for å finne midler til disse aktivitetene. Selv om kommunen har økonomisk handlingsrom, kan naturligvis manglende bevissthet i den administrative og politiske ledelsen være en barriere. Uavhengig av hva som er rotårsaken vil økonomisk stimulering gi kommunene insentiver til å sette i gang aktivitetene, spesielt hvis kommuneledelsen er bevisste på at interkommunale samarbeid kan gi økt økonomisk handlingsrom i fremtiden. Dette insentivet er naturligvis lavere for kommunepolitikere, som isolert sett har interesse av å maksimere politiske seire innenfor eksisterende valgperiode – for å sikre gjenvalg.

4.6 Juridiske barrierer

Med juridiske barrierer menes at innretningen av lovkrav knyttet til rensing, finansiering eller krav til innretning av interkommunale samarbeid i seg selv er en barriere for å samarbeide. Basert på intervjuer og egne vurderinger har vi identifisert følgende barrierer:

Usikkerhet om fremtidige avløpsrensekrav. Vår vurdering er at usikkerhet knyttet til fremtidige avløpsrensekrav kan gi grunnlag for å utsette inngåelsen av eventuelle interkommunale samarbeid. I intervjuene pekes det på at usikkerhet om fremtidige avløpsrensekrav gjør det utfordrende å vite i hvilken grad man vil bli påvirket av fremtidige krav. Usikkerheten kan gjøre at man venter med å iverksette arbeidet med oppgradering eller etablering av nye renseløsninger og dermed også utsetter å vurdere hvorvidt et interkommunalt samarbeid er aktuelt eller hensiktsmessig. Det er nødvendig å skille mellom denne usikkerheten og den sikre forventningen om at nye renskrav vil bli innført. Denne sikkerheten er en faktor vi mener kan akselerere beslutningsprosessen for å etablere et interkommunalt samarbeid, ettersom kommunene anerkjenner behovet for å møte fremtidige standarder.

Begrensninger i selvkostregelverket. I ett intervju blir det påpekt at selvkostregelverket og rammene for fordeling av kostnader kan være en barriere for samarbeid. Etter dagens regelverk er det ikke tillatt for interkommunale selskaper eller kommunalt eide aksjeselskap å fordele selvkost og gebyrer likt mellom eierkommunene dersom disse opprinnelig hadde ulik kostnadsstruktur, dette følger av selvkostprinsippet og forurensningsforskriften § 16-1. Dersom det hadde vært anledning til å anse alle eierkommuner som et selvkostområde, og dermed fordele kostnader på hele samarbeidsområde, ville dette medført en utjevning i gebyr. Det ble påpekt at dette potensielt kan bidra til flere interkommunale samarbeid.¹⁵

Uoversiktlig regelverk. Regelverket på området er omfattende både på teknisk område, organisasjonsområdet og økonomiområdet. Regelverkene kan gjøre det komplisert for politikere og administrasjon å forstå de samlede konsekvensene av et samarbeid. Valg av organisasjonsstruktur kan for eksempel gi forskjellige skatte- og avgiftsmessige konsekvenser som igjen påvirker gebyrnivået. Kommunene innhenter blant annet utredninger for skatte- og avgiftsmessige konsekvenser for overføring av drift til andre enheter, salg mellom IKS/AS, eierkommuner og innbyggere samt lån til og fra eierkommuner. Det blir særlig komplekst når de kommunale enhetene leverer tjenester og varer både innenfor avløpsområdet til selvkost og på andre områder i næring. Selvkostregelverket oppleves i noen grad som utfordrende. Dette gjelder særlig der en kommune har gjort store investeringer i driftsmidler som skal overføres til en felles enhet.

Uenighet om samarbeidsform. Selv om IKS-modellen er den mest anvendte i eksisterende interkommunale samarbeid på avløpsområdet, ser vi at det i de fleste tilfeller blir gjennomført vurderinger og anbefalinger angående organisasjonsform ved samarbeidsprosjekter. I gjennomgangen av intervjuene oppdaget vi at uenighet om valg av organisasjonsform kan være en av flere faktorer som hindrer inngåelsen av samarbeid. De ulike organisasjonsformene har ulike særtrekk som kan påvirke enkeltkommunene ulikt.

4.7 Andre barrierer

Utover barrierene nevnt over, har vi identifisert særlig én viktig barriere for hvorvidt et eksisterende samarbeid er vellykket:

¹⁵ Dette ville i så fall medført at store kommuners innbyggere sponset innbyggere i små kommuner.

Manglende profesjonalitet i styret / eierstyring. Et allerede etablert interkommunalt samarbeid i form av IKS eller aksjeselskap, er avhengig av et profesjonelt styre for å være mest mulig velfungerende. Dette fremgår også av flere intervjuer. Vi vurderer det som nødvendig at styret innehar sterk faglig kompetanse på vann- og avløpsområdet, og ikke kun er bekledd av politiske representanter. Utfyllende og bred kompetanse i styret er nødvendig for å sikre en forsvarlig organisering av selskapets virksomhet. Informanter har også trukket fram erfaring fra større prosjekter/investeringer og juridisk kompetanse som nyttig. Transparent drift, åpenhet og god eierstyring har også blitt nevnt som viktige suksessfaktorer.

5 Eksempler på løsningsmodeller og samarbeidsavtaler

På avløpsområdet samarbeides det gjennom forskjellige typer interkommunale samarbeidsinnretninger etter kommuneloven § 17-1, som blant annet vertskommunesamarbeid, aksjeselskap og interkommunale selskap. Vi har sett grundigere på fire interkommunale samarbeid organisert som interkommunale selskap etter IKS-loven og et interkommunalt samarbeid organisert som et aksjeselskap etter aksjeloven. Samarbeidene er blant annet regulert i selskapsavtale for de interkommunale selskapene og i aksjonæravtale for aksjeselskapet. Basert på en komparativ analyse av fire selskapsavtaler for interkommunale selskap og en aksjonæravtale for aksjeselskap på avløpsområdet, finner vi at formålet med samarbeidene varierer mye. Alle samarbeidene omfatter avløpsrensing og rensing av drikkevann. Enkelte samarbeid er rendyrket til å handle om rensing, mens andre samarbeid omfatter også alle fellesanlegg på avløpsområdet, avfall og vei. Et annet hovedfunn er at finansieringen av selskapene varierer mye. Enkelte selskaper har en detaljert avregning for å sikre rettferdig kostnadsfordeling, mens andre i større grad har fastsatte kostnadsfordelingsnøkler.

Oppdraget omfatter å identifisere og gjennomgå eksempler på løsningsmodeller og samarbeidsavtaler hvor kommuner har inngått interkommunale samarbeid på avløpsområdet i nedbørsfeltet til Oslofjorden. I vår studie har vi gjennomgått selskaps- og aksjonæravtaler til følgende interkommunale selskap og aksjeselskap:

- Hias IKS (kommunene Hamar, Stange, Ringsaker og Løten)
- GIVAS IKS (kommunene Kongsvinger, Grue, Nord-Odal og Eidskog)
- NRVA IKS (kommunene Lillestrøm, Lørenskog, Nittedal, Rælingen og Gjerdrum¹⁶)
- MIRA IKS (kommunene Lillestrøm og Gjerdrum)
- Veas AS¹⁷ (kommunene Oslo, Bærum og Asker). Veas AS er morselskap til Veas Selvkost AS som eier og drifter renseanlegget.

Vi har gjennomført en komparativ analyse av sentrale deler av disse fem avtalene, for å identifisere og diskutere eventuelle forskjeller i avtalene. Vi har valgt å diskutere avtalene i følgende dimensjoner: formål, eierandel og ansvar, representantskap og finansiering. Til slutt gjør vi en egen drøfting av valg av organisasjonsform basert på eksisterende litteratur og egne vurderinger.

5.1 Kort om interkommunale selskap og aksjeselskap

Aksjeselskap og interkommunale selskap bygger på de samme selskapsrettslige prinsippene. Begge er selvstendige rettssubjekt. Eiere (deltakere) i et interkommunalt selskap kan kun være kommuner, fylkeskommuner

¹⁶ Gjerdrum kommune er ikke eier av avløpshåndtering i NRVA, kun vannforsyning.

¹⁷ Vestfjorden Avløpsselskap (Veas) har tidligere vært organisert som et interkommunalt samarbeid, men ble 1. januar 2022 omorganisert til et aksjeselskap da det best ivaretar partenes behov. Veas AS har flere datterselskap, herunder Veas Selvkost AS som har som vedtektsfestet formål å levere lovpålagte selvkosttjenester til eierkommunene og deres innbyggere, og herunder blant annet eie og selv drifte, vedlikeholde og videreutvikle renseanlegg og tilhørende infrastruktur, til beste for miljøet i og rundt Oslofjorden. Selskapet skal drive i henhold til gjeldende selvkostregelverk og avregne overfor partene etter selvkostregnskap. Selskapet skal ikke drives med økonomisk fortjeneste som formål, og har ikke adgang til å dele ut utbytte til sine eiere. Selskapet skal legge til rette for salg av produkter og tjenester, og skal drive sin virksomhet på en så miljømessig, samfunnsmessig og økonomisk god måte som mulig. Selskapet skal samarbeide med de øvrige renseanleggene og kommunene rundt indre Oslofjord for å redusere forurensning av Oslofjorden.

og andre interkommunale selskaper. Eiere av aksjeselskap kalles aksjonærer, og det er åpent for både offentlige og private eiere.

IKS er pålagt å opprette selskapsavtale, som for kommuner skal vedtas av kommunestyret. Endringer i selskapsavtalen skal også vedtas av kommunestyret. Tilsvarende eierregulering gjennom aksjonæravtale er valgfritt i aksjeselskap.

Deltakerne i et IKS har ubegrenset ansvar for sin andel av selskapets forpliktelser. Den enkelte deltakers ansvar svarer til deltakerens eierandel dersom ikke noe annet fremgår av selskapsavtalen. Deltakernes ubegrensede ansvar sikrer at kreditorene uansett får dekket sine fordringer, og IKS kan ikke gå konkurs jf. IKS-loven § 23. Det ubegrensede ansvar gir tilgang på gunstig kreditt. I et aksjeselskap hefter den enkelte aksjonær kun for sin andel av innskutt kapital, og selskapet kan slås konkurs.

Et IKS' øverste organ er representantskapet, hvor samtlige deltakere skal være representert med minst en representant. Det er krav om minimum to møter i året. Tilsvarende organ i aksjeselskap er generalforsamlingen hvor man har stemmer etter aksjeandel. Det er kun krav om en generalforsamling i året. For både IKS og aksjeselskap skal det øverste organet (representantskapet eller generalforsamlingen) velge et styre. Styret i IKS skal ansette daglig leder som forestår den daglige ledelsen av selskapet etter retningslinjer og pålegg gitt av styret. I aksjeselskap kan styret velge å ansette daglig leder, men dette er ikke et krav.

Både IKS og aksjeselskap kan ha aksjeselskap som datterselskap. IKS kan også være deltaker i andre IKS. Dette gir fleksibilitet til å kunne skille f.eks. selvkostoppgaver og kommersielle oppgaver i samme organisasjon.

Både aksjeselskap og IKS er egne skattesubjekt, og har skatteplikt. Det kan søkes om fritak for skatteplikt for begge selskapsformer dersom selskapet ikke har "erhverv til formål" jf. skatteloven § 2-32. Dersom selskapet driver både innen selvkostområdet og kommersiell virksomhet, kan det søkes om fritak for den delen av virksomheten som ikke har erverv til formål. IKS har regnskapsplikt etter regnskapsloven, men kan velge å utarbeide regnskap etter kommuneloven jf. IKS-loven § 27. Aksjeselskap har regnskapsplikt etter regnskapsloven § 1-2.

5.2 Formål med de inngåtte samarbeidene

Formålet med samarbeidet konkretiserer hva det samarbeides om i det interkommunale selskapet eller aksjeselskapet. Ut fra de fire selskapsavtalene og aksjonæravtalen til Veas har vi oppsummert formålene i Tabell 5-1.

Tabell 5-1 Formål med de fire interkommunale selskapene og Veas AS*

Navn	Formål
HIAS IKS	Formålet med HIAS er å anlegge, eie og drifte kommunaltekniske fellesanlegg for vann, avløp og renovasjon i de deltakende kommunene etter de til enhver tid gjeldende lover, forskrifter, konsesjonsvilkår samt rammevilkår satt av kommunene.
GIVAS IKS	Selskapets formål er å utføre offentlige tjenester for sine eiere innen vann og avløp. I tillegg utføres septiktømming av mindre avløpsanlegg og vegvedlikehold for kommuner som ønsker det. Selskapet skal eie og drifte kommunaltekniske anlegg for vann og avløp i deltakerkommunene og ha ansvar for alle oppgaver knyttet til forvaltning, planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av vann- og avløpsanlegg i eierkommunene.

NRVA IKS	Selskapet skal sørge for vannforsyning og avløpshåndtering hos deltakerne. Innenfor avløpshåndtering skal selskapet motta og behandle avløpsvann fra deltakerne. Dette omfatter også ansvar for behandling, mellomlagring og avhendelse av slam.
MIRA IKS	Selskapet skal motta og behandle avløpsvann fra deltakerne. Dette omfatter også ansvar for behandling, mellomlagring og avhendelse av slam. Selskapet har også ansvar for drift av overføringsanlegg, inkludert pumpestasjoner og annen nødvendig infrastruktur fra definerte leveringspunkter hos deltakerne og frem til selve avløpsrenseanlegget. Selskapet er videre ansvarlig for å vedlikeholde og videreutvikle alle anlegg som er selskapets ansvar og eiendom.
VEAS AS	Partene har en plikt til å sikre tilfredsstillende håndtering av og rensing av vann og avløp for sine innbyggere. Partene er enige om å oppfylle disse forpliktelsene i fellesskap, og erkjenner at de har et felles ansvar for miljøet i og rundt Oslofjorden. Veas og dets datterselskaper skal rense vann og avløp og utnytte ressursene på en kunnskapsbasert og fremtidsrettet måte, til beste for miljøet, samfunnet og en bærekraftig sirkulær økonomi. Konsernet skal minimere forurensende utslipp, skape verdier og være en god samfunnsaktør.
VEAS Selvkost AS	Levere lovpålagte selvkosttjenester til eierkommunene og deres innbyggere, og herunder blant annet eie og selv drifte, vedlikeholde og videreutvikle renseanlegg og tilhørende infrastruktur, til beste for miljøet i og rundt Oslofjorden. Selskapet skal drive i henhold til gjeldende selvkostregelverk og avregne overfor partene etter selvkostregnskap. Selskapet skal ikke drives med økonomisk fortjeneste som formål, og har ikke adgang til å dele ut utbytte til sine eiere. Selskapet skal legge til rette for salg av produkter og tjenester, og skal drive sin virksomhet på en så miljømessig, samfunnsmessig og økonomisk god måte som mulig. Selskapet skal samarbeide med de øvrige renseanleggene og kommunene rundt indre Oslofjord for å redusere forurensning av Oslofjorden.

**Teksten i tabellen er klippet rett fra selskapsavtalene og aksjonæravtalen til Veas AS, men det er gjort enkelte justeringer for å sikre lesbarhet. Kilde: Selskapsavtalene til HIAS IKS, GIVAS IKS, NRVA IKS og MIRA IKS, samt aksjonæravtalen til Veas AS.*

Formålet til de ulike selskapene varierer betydelig. HIAS IKS har ansvar for fellesanlegg innenfor vann, avløp og avfall, og er det eneste selskapet av de undersøkte som samarbeider om avfall. GIVAS IKS har ansvar for å drifte alle kommunaltekniske anlegg (herav ledningsnett), og på forespørsel fra deltakerkommunene gjennomfører de septiktømming og vegvedlikehold. NRVA IKS har det samme formålet som HIAS, med unntak at det ikke omfatter samarbeid på avfall. MIRA IKS skiller seg fra de øvrige ved at de også samarbeider om drift, vedlikehold og videreutvikling av overføringsanlegg. VEAS AS samarbeider om håndtering og rensing av vann og avløp med fokus på å utnytte ressursene på en kunnskapsbasert og fremtidsrettet måte.

5.3 Eierandel og ansvar

Eierandelen i et interkommunalt selskap og aksjeselskap representerer den andelen av selskapet som tilhører hver kommune. Eierandelen gir uttrykk for det økonomiske ansvaret kommunene har i de interkommunale selskapene. Ut fra de fire selskaps- og aksjonæravtalene og aksjonæravtalen til Veas har vi oppsummert eierandelene i Tabell 5-2.

Tabell 5-2

Eierandel og ansvar i de fire interkommunale selskapene og Veas AS*

Navn	Eierandel og ansvar
HIAS IKS	Eierandelen i HIAS IKS er sammenfallende med deltakernes ansvarsdeling i selskapet. På bakgrunn av regnskapsført forbruk av tjenester per 31. desember 2020 er eierandelene fordelt på deltakerne slik: Hamar 51 prosent, Løten 8 prosent, Ringsaker 17 prosent og Stange 24 prosent. Andelene kan etter forslag fra en eller flere av de deltakende kommuner reguleres en gang for hver kommunestyreperiode, eventuelt basert på andre kriterier enn gjeldende.
GIVAS IKS	De enkelte kommunenes eierandeler fastsettes på bakgrunn av gebyrgrunnlaget inkludert kapitalkostnader og er per 01. juli 2023 fordelt slik: Eidskog 11 prosent, Nord-Odal 14,5 prosent, Grue 17,5 prosent og Kongsvinger 57 prosent. Eierandelene kan reguleres etter ønske fra eierkommunene eller selskapet, og skal være gjenstand for revidering basert på overnevnte grunnlag hvert fjerde år med mindre annet vedtas.
NRVA IKS	Eierandelene for avløpshåndtering fordeles på deltakerne utfra antall innbyggere hos hver deltaker, i forhold til de totale antall innbyggere hos deltakerne. I 2022 var fordelingen slik: Lillestrøm 50,1 prosent, Lørenskog 24,2 prosent, Nittedal 14,2 prosent, Rælingen 10,8 prosent og Gjerdrum 0 prosent. Ansvarsdelen er lik eierandelen. Kostnadene for avløpsrensing holdes adskilt da disse ikke inndeckes av Gjerdrum, som har egne anlegg og er en del av MIRA IKS. Eierandelen skal justeres per 1. januar hvert 4. år, og baseres på befolkningstall fra SSB per 1. oktober foregående år. Andelen skal også justeres dersom det skjer en vesentlig forskyvning mellom innbyggertall i kommunene i 4 års perioden og minst én av deltakerne krever det. Ved endringer i eierandelen skal det ikke foretas økonomisk oppgjør mellom kommunene.
MIRA IKS	Eierandelene fordeles på deltakerne utfra antall innbyggere hos hver deltaker, i forhold til det totale antall innbyggere hos deltakerne. I 2020 var fordelingen slik: Lillestrøm 92,6 prosent og Gjerdrum 7,4 prosent. Ansvarsandelen er lik eierandelen. Eierandelen skal justeres per 1. januar hvert fjerde år, og baseres på befolkningstall fra SSB per 1. oktober foregående år. Andelen skal også justeres dersom minst én av deltakerne krever det. Ved endringer i eierandelen skal det ikke foretas økonomisk oppgjør mellom kommunene.
VEAS AS	Aksjefordelingen i Veas er som følger: Oslo eier 70,5 prosent, Bærum eier 21,5 prosent og Asker eier 8 prosent. Eierandelen bestemmer stemmeandelen og er basert på antall A-aksjer kommunene besitter. Veas eier 100 prosent av aksjene i datterselskapene Veas Selvkost AS, Veas Næringspark AS og Veas Marked AS. Aksjene i Veas, Veas Selvkost AS og Veas Næringspark AS kan kun overdras mellom Partene eller til andre etter at det er fattet vedtak om dette i Oslo kommune ved bystyret og Bærum og Asker kommunestyre. Disse aksjene kan ikke eies av private.

*Teksten i tabellen er klippet rett fra selskapsavtalene og aksjonæravtalen til Veas AS, men det er gjort enkelte justeringer for å sikre lesbarhet. Kilde: Selskapsavtalene til HIAS IKS, GIVAS IKS, NRVA IKS og MIRA IKS, samt aksjonæravtalen til Veas AS.

Hvordan eierandelene er fordelt varierer på tvers av selskapene. I HIAS IKS blir eierandelene fastsatt basert på regnskapsført forbruk og i GIVAS IKS blir de fastsatt på bakgrunn av gebyrgrunnlaget. Eierandelsfordelingen i NRVA IKS og MIRA IKS baseres på innbyggertall. Gjennomgående i alle samarbeidene er at én kommune har betydelig eierandel. Dette gjelder også for Veas AS.

5.4 Selskapenes øverste organ

Representantskapet er det interkommunale selskaps øverste organ. Kommunestyret eller fylkestinget oppnevner selv sine representanter, og alle deltakere skal være representert med minst én representant. Tilsvarende er generalforsamlingen aksjeselskaps øverste organ hvor alle aksjonærer har møterett. I utgangspunktet har aksjonærene rett til en stemme pr aksje, det vil si at man påvirker generalforsamlingsbeslutningene basert på sin eierandel. Ut fra de fire selskapsavtalene og aksjonæravtalen til Veas har vi oppsummert representantskapet og generalforsamlingen i Tabell 5-3.

Tabell 5-3 Representantskap i de fire interkommunale selskapene og generalforsamlingen i Veas AS*

Navn	Representantskap
HIAS IKS	Representantskapet består av åtte faste medlemmer med personlige varamedlemmer. Hver av de deltagende kommunene har to medlemmer i representantskapet. Representantskapet velges for 4 år. Ved votering skal stemmene vektet i henhold til kommunenes driftsandel.
GIVAS IKS	Representantskapet skal ha to medlemmer fra hver eierkommune. Medlemmene, med minimum to varamedlemmer i rekkefølge, velges av kommunestyrene i eierkommunene for en periode på 4 år, i samsvar med den kommunale valgperioden. Representantene i de ulike eierkommunene skal stemme samlet pr. kommune og i henhold til den eierandel som representeres med den begrensning at medlemmene fra en kommune samlet kan ha en stemmeandel på maksimalt 49 %.
NRVA IKS	Representantskapet består av ti medlemmer med personlige varamedlemmer – to fra hver av deltakerne. Deltakerne oppnevner selv sine representanter til representantskapet og har instruksjonsrett overfor sine representanter. Deltakerne har antall stemmer i forhold til folketallet etter følgende modell: • Inntil 39 999 innbyggere: 1 stemme • Mellom 40 000 og 79 999 innbyggere: 2 stemmer • Mellom 80 000 og 119 999 innbyggere: 3 stemmer • Over 120 000 innbyggere: 4 stemmer og deretter 1 ny stemme for hver 40 000 innbygger
MIRA IKS	Representantskapet består av fire medlemmer med personlige varamedlemmer – to fra hver av deltakerne. Deltakerne oppnevner selv sine representanter til representantskapet og har instruksjonsrett overfor sine representanter. Deltakerne har antall stemmer i forhold til folketallet etter følgende modell: • Inntil 39 999 innbyggere: 1 stemme • Mellom 40 000 og 79 999 innbyggere: 2 stemmer • Mellom 80 000 og 119 999 innbyggere: 3 stemmer • Over 120 000 innbyggere: 4 stemmer og deretter 1 ny stemme for hver 40 000 innbygger
VEAS AS	I generalforsamlingen i Veas representeres Oslo ved byrådet. Bærum og Asker representeres med sine respektive ordførere. Generalforsamlingen er beslutningsdyktig når alle partene er til stede. Alle avgjørelser treffes ved enstemmighet. Alle beslutninger forutsetter at møtende part har fornøden fullmakt for beslutningen som skal fattes.

**Teksten i tabellen er klippet rett fra selskapsavtalene og aksjonæravtalen til Veas AS, men det er gjort enkelte justeringer for å sikre lesbarhet. Kilde: Selskapsavtalene til HIAS IKS, GIVAS IKS, NRVA IKS og MIRA IKS, samt aksjonæravtalen til Veas AS.*

Representantskapets oppgaver er i stor grad sammenfallende på tvers av de interkommunale samarbeidene vi har vurdert. Disse oppgavene omhandler blant annet valg av styret og revisor, årsmeldingen, selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan. Generalforsamlingen i Veas AS skal blant annet behandle saker som følger av aksjeloven. Dette tilsvarer i stor grad oppgavene til et representantskap, med unntak av økonomiplan.

For HIAS IKS og GIVAS IKS har deltakerne like stor påvirkning i generalforsamlingen, uavhengig av sin eierandel i selskapet. For NRVA IKS og MIRA IKS fordeles antall stemmer i representantskapet etter antall innbyggere i deltakerkommunen. VEAS AS har fraveket aksjeloven og krever enstemmige avgjørelser. Dette gir de mindre eierne større innflytelse enn de ville fått etter aksjelovens ordinære regler.

5.5 Styret

Ifølge IKS-loven § 13 skal styret sørge for en forsvarlig organisering av selskapets virksomhet og se til at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet. I tillegg skal styret holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og se til at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Tilsvarende plikter tilligger i stor grad styrer i aksjeselskap etter aksjeloven § 6-12. Ut fra de fire selskapsavtalene og aksjonæravtalen til Veas har vi oppsummert kjennetegn ved selskapenes styre i Tabell 5-4.

Tabell 5-4 Styre i de fire interkommunale selskapene og Veas AS*

Navn	Styre
HIAS IKS	Styre i HIAS IKS består av 7 medlemmer. 5 av styrets medlemmer med personlige varamedlemmer velges av representantskapet, mens to medlemmer med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Styrets leder og nestleder velges av representantskapet. Forvaltningen av selskapet hører under styret.
GIVAS IKS	Styret skal ha inntil 6 medlemmer. Representantskapet velger inntil 5 styremedlemmer med inntil 4 varamedlemmer i rekkefølge. 1 av styrets medlemmer med varamedlemmer velges av og blant selskapets ansatte. De ansatte har i tillegg rett til å velge en observatør.
NRVA IKS	Styret skal ha inntil 8 medlemmer hvorav 5-6 representanter velges av representantskapet, samt antall ansattrepresentanter iht. lov som velges av de ansatte.
MIRA IKS	Styret velges av representantskapet og består av fem medlemmer og ett medlem valgt av og blant selskapets ansatte.
VEAS AS	Konsernstyret i Veas består av 9 medlemmer, hvorav 2 av medlemmene og deres varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Funksjonstiden for konsernstyrets aksjonærvalgte medlemmer er 2 år og konsernstyret fungerer til nytt styre er konstituert. Konsernstyret treffer alle vedtak om konsernets drift, så langt denne myndigheten ikke er overlatt til andre.

**Teksten i tabellen er klippet rett fra selskapsavtalene og aksjonæravtalen til Veas AS, men det er gjort enkelte justeringer for å sikre lesbarhet. Kilde: Selskapsavtalene til HIAS IKS, GIVAS IKS, NRVA IKS og MIRA IKS, samt aksjonæravtalen til Veas AS.*

5.6 Finansiering

Ut fra de fire selskapsavtalene og aksjonæravtalen til Veas har vi oppsummert finansieringsmetodene i Tabell 5-5.

Tabell 5-5

Finansiering i de fire interkommunale selskapene og Veas AS*

Navn	Priser og betaling
HIAS IKS	Selskapets varer og tjenester til eierkommunene skal prises ut fra kalkuleerte kostnader basert på budsjetterte drifts- og kapitalkostnader og avskrivninger for den enkelte varen/tjenesten. Prisene fastsettes i forbindelse med rammebudsjettet for kommende år og er faste. Prisene til kommunene for vann, avløp og renovasjon avregnes over 12 terminer per år etter kriterier fastsatt i Eiermeldingen for HIAS IKS.
GIVAS IKS**	Selskapets kostnader skal for selvkostområdene dekkes inn av gebyrer. For andre oppgaver skal kostnadene dekkes inn ved salg av selskapets tjenester og produkter. Gebyrsatsene blir oppdatert årlig og varierer mellom eierkommunene. Det er to abonnementsgebyrer og tre forbruksgebyrer.
NRVA IKS**	Selskapet finansieres i henhold til gjeldende regler for selvkost. Investeringer finansieres ved låneopptak. Hvordan driftstilskuddet = selvkost-«andel» for den enkelte deltaker skal defineres i egen avtale mellom selskapet og deltakerne. Eierkommunene har ulike satser for vann og avløp. Gebyret har som regel et fastledd (abonnementsgebyr) og et variabelt ledd (forbrukergebyr).
MIRA IKS	Selskapet finansieres i henhold til gjeldende regler for selvkost. Investeringer finansieres ved låneopptak. Inntil 2023 ble kostnadene utelukkende avregnet basert på mengde. På grunn av uheldige konsekvenser for både selskapet og kommunene på grunn av betydelige volumsvingninger, ble modellen justert til å inkludere 80 prosent faste kostnader og 20 prosent variable kostnader.
VEAS AS	Veas Selvkost AS kan ta opp lån i eget navn. Partene skal stille en selvskyldnergaranti for et beløp oppad begrenset til 1 milliard kroner, innenfor gjeldende lovgivning. Veas Næringspark AS og Veas Marked AS kan ta opp lån i eget navn med sikkerhet i egne eiendeler. Partene stiller ingen garantier for selskapets forpliktelser.

*Teksten i tabellen er klippet rett fra selskapsavtalene og aksjonæravtalen til Veas AS, men det er gjort enkelte justeringer for å sikre lesbarhet. Kilde: Selskapsavtalene til HIAS IKS, GIVAS IKS, NRVA IKS og MIRA IKS, samt aksjonæravtalen til Veas AS.

** Informasjon om gebyrene til GIVAS IKS og NRVA IKS er hentet fra hjemmesiden deres.

GIVAS IKS er et eksempel på et selskap som leverer tjenester både innenfor og utenfor selvkostområdet. Veas AS har valgt å legge selvkostområdet i et eget datterselskap og kommersiell virksomhet i andre datterselskap.

5.7 Spesielt om valg av organisasjonsform

De fem avtalene som er gjennomgått er selskapsavtaler for interkommunale selskap etter IKS-loven og aksjonæravtale etter aksjeloven. I intervjuene har vi vært opptatt av å forstå hvilke vurderinger som har blitt tatt om organisasjonsform i forbindelse med etablering av interkommunale samarbeid, samt hva som har vært argumentasjonen for valgt organisasjonsform.

I intervjuene pekes det på at IKS er en velprøvd modell som fungerer godt, men at flere ser på aksjeselskapsmodellen som et godt alternativ. I tillegg har enkelte intervjuobjekter nevnt vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap (KO) som relevante organisasjonsformer. Et gjengående argument i favør IKS er at kommunene i større grad har eierstyring og kontroll, sammenliknet med et AS. Det har blitt gjort flere utredninger av organisasjonsform i forbindelse med at kommuner har vurdert å etablere interkommunale samarbeid på avløpsområdet.

I forbindelse med en Konseptvalgutredning (KVU) for avløpsløsninger i Drammensregionen ble BDO engasjert for å utrede alternative eierformer og organisasjonsmodeller (BDO, 2022).¹⁸ Rapporten tar for seg tre scenarioer, hvorav det ene omhandler et felles regionalt renseanlegg. I dette scenarioet ble IKS og AS vurdert på følgende måte:

- *Forholdet til eierstyring og kontroll:* Et IKS vil gi kommunen større grad av eierstyring og kontroll da IKS-et er nærmere politisk ledelse gjennom representantskapet som øverste organ. Videre vil IKS-modellen være å foretrekke fra et forvaltningsperspektiv. På den andre siden kan distanse fra politisk ledelse være fordelaktig om ønsket er å rendyrke forretningsmessig fokus og drift av selskapet.
- *Forholdet til foretaksstyring og økonomi:* I et AS er ikke kommunene direkte ansvarlige for å dekke opp et underskudd. I et IKS er kommunene ansvarlige for selskapets forpliktelser etter sin eierandel. Dersom selskapet går med underskudd, må eierkommunene tilføre selskapet kapital. BDO mener at begge organisasjonsformene kan tilrettelegges for en sunn foretaksstyring og økonomisk oppfylling, men at aksjeselskapsmodellen med underliggende krav om en forretningsmessig tilnærming er spesielt godt egnet med tanke på transparens og avgrensning av virksomhetens økonomi.
- *Forholdet til kompetanse, ansatte og ressursutnyttelse:* BDO påpeker at aksjeselskapets lønnsomhetskrav kan skape kultur for sterkere fokus på effektiv drift og ressursutnyttelse. Videre argumenterer de for at aksjeselskapets friere stilling i forhold til kommunen vil lettere kunne tiltrekke seg ressurser og spisskompetanse. På den andre siden påpeker de at aksjeselskapsmodellen kan skape en opplevelse av større usikkerhet for de ansatte og derav komplisere rekruttering av kompetent kompetanse.

Fredrikstad og Sarpsborg kommuner engasjerte i 2019 først KS Konsulent AS og deretter EY AS til å utrede muligheter for forskjellige organisasjonsformer for interkommunale samarbeid i forbindelse med bygging av nytt felles avløpsrenseanlegg. Fredrikstad hadde organisert sitt avløpsrenseanlegg i FREVAR KF, som også hadde ansvar for flere tjenester- og forretningsområdet inkludert et biogassanlegg. Sarpsborg kommune hadde organisert sine vann- og avløpstjenester som en organisatorisk enhet under rådmannen. Flere alternativ for samarbeid ble utredet, men samarbeidet ble ikke gjennomført.

KS Konsulent AS (Avløpssamarbeidet i Nedre Glomma- regionen Organisering Rapport 16/2019) utredet mulighetene først, og anbefalte å bygge og drifte anlegg gjennom et interkommunalt selskap, da "denne organiseringen sikrer effektiv samhandling, god rolleavklaring og færrest mulig transaksjoner mellom parter." Det fremheves også at løsningen legger til rette for utvidet egenregi og god mulighet til forankring i folkevalgte organ i hver av kommunene gjennom representantskapet.

Forholdet til merverdiavgift. KS Konsulent påpeker at aksjeselskap ikke har rett til merverdiavgiftskompensasjon. For å være berettiget til merverdiavgiftskompensasjon må en av kommunene, eventuelt et IKS med de to kommunene som eiere, bygge og eie avløpsrenseanlegget. Dette øker antall aktører, og antall avtaleparter og transaksjoner mellom selskap. Videre påpekes det at aksjeloven ikke stiller samme krav til hvilke saker som skal behandles på en generalforsamling som for et IKS.

EY AS (Frevar KF Konsekvensanalyse av interkommunalt samarbeid som mulig fremtidig organisasjonsform september 2019) gir en overordnet beskrivelse av de mest sentrale juridiske problemstillinger knyttet til

¹⁸ Det har blitt gjennomført flere slike utredninger for andre kommuner som vurderer et interkommunalt samarbeid. Eksempelvis har EY og KS Konsulent utført utredninger i forbindelse med det potensielle interkommunale samarbeidet mellom Fredrikstad kommune og Sarpsborg kommune.

samarbeid som eget rettssubjekt uten å skille mellom aksjeselskap og IKS i særlig grad. Under har vi trukket ut noen av vurderingstemaene.

Forholdet til skatt. Både IKS og aksjeselskap har alminnelig skatteplikt etter skatteloven § 2-2. Salg av varer og tjenester fra IKS/AS til kommunene må gjøres på markedsmessige vilkår jf. skatteloven § 13-1, det vil si med en margin. Det kan eventuelt vurderes om både IKS og AS kan innrømmes skattefritak etter skatteloven § 2-32 for den delen av virksomheten som ikke har erverv som formål. Salg av drifts- og vedlikeholdstjenester fra Frevar til et IKS/AS må prises på markedsmessige vilkår. Dersom Frevar forestår drift og vedlikehold for et IKS/AS som deretter fakturerer den enkelte kommune, vil det være påslag i to ledd. Det kan etter EYs forståelse ikke faktureres tjenester til selvkost i dette tilfellet, og det vil føre til økte kostnader til innbyggerne. Det påpekes videre at lån til eierkommunene / eksterne lån kan bli gjenstand for skattemessig rentebegrensning.

Forholdet til merverdiavgift. EY legger til grunn at leveranser av vann-, avløpsrenseanleggs-, slamleverings- og/eller biogassproduksjons- og leveringstjenester vil være merverdiavgiftspliktig uavhengig av om det er Frevar KF, kommunen, IKS eller AS som leverer tjenestene. IKS og kommunalt foretak kan registreres i merverdiavgiftsregisteret som eget avgiftssubjekt uten at det oppfyller krav til næring jf. merverdiavgiftsloven § 2-1. Selv om varer og tjenester leveres til selvkost, vil virksomheten være registreringspliktig og ha fradragsrett for inngående avgift på anskaffelser til bruk i virksomheten. Aksjeselskap må derimot drives i "næring" og være egnet til å gå med overskudd for å ha rett til registrering i merverdiavgiftsregisteret. EY antar at tjenester som leveres fra et aksjeselskap i utgangspunktet må prises på markedsmessige vilkår med fortjenestemargin for å oppnå rett til avgiftsregistrering.

Utredningene er fra 2019, og det kan være at vurderingene ville vært annerledes i dag. Vi ser at skatt og merverdiavgift får betydning i vurderingene. KS konsulent påpeker at AS ikke har rett på merverdiavgiftskompensasjon, mens EY ser at både et IKS og AS vil levere avgiftspliktige tjenester. EY AS anbefaler videre utredning om mulighet for skattefritak for en ny enhet samt effekt av rentebegrensningsreglene.

Det fremstår som at EY ser at et IKS eller AS vil gjøre selvkosttjenestene dyrere ved at det må gjøres påslag/salg til markedspris mellom de forskjellige leddene. Et slikt påslag vil gjøre et interkommunalt samarbeid gjennom IKS eller AS dyrere for innbyggerne enn om kommunen selv hadde utført tjenesten gjennom sin basisorganisasjon, med mindre en får svært store økonomiske besparelser gjennom et samarbeid. Dette er ikke forhold som har vært trukket frem i intervjuer vi har gjennomført.

Vår vurdering er at det ikke er unntak eller fritak for merverdiavgift på avløps- og biogasstjenester, og at både IKS og AS som leverer slike tjenester er avgiftspliktige. Det er således ikke relevant hvorvidt et aksjeselskap kan få merverdiavgiftskompensasjon eller ei. Et påslag ved salg av tjenester mellom IKS/AS og kommune vil etter vår mening være i strid med selvkostprinsippet i forurensingsforskriften § 16-1, hvor vann- og avløpsgebyr ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader i vann- og avløpssektoren. Kommuneloven § 15-1 og selvkostforskriften gjelder uansett hvordan virksomheten er organisert, se for eksempel Veileder til selvkostforskriften¹⁹ pkt. 3. Dersom en kommune har overført avløpstjenesten til et IKS eller kommunalt eid AS gjennom utvidet egenregi etter lov om offentlige anskaffelser § 3-1, gjelder reglene for beregning av selvkost på samme måte som om kommunen leverer tjenesten selv.

¹⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementets forklaringer til forskrift 11. desember 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften)

Utreddningene gjort for Sarpsborg og Fredrikstad kommuner viser at regelverket rundt interkommunalt samarbeid på selvkostområdet er komplekst, og kan være vanskelig tilgjengelig.

5.8 Oppsummering valg av organisasjonsform

Vi ser fra intervjuer og gjennomgang av beslutningsgrunnlag at både IKS og AS kan være gode selskapsformer for interkommunale samarbeid. Det fremstår ikke som om det er barrierer knyttet til selve samarbeidsinnretningen mellom kommunene.

VEAS AS har tilpasset vedtekter og aksjonæravtale til å gi de mindre eierkommunene mer kontroll enn det som følger av aksjeloven. Drift av selvkostområdet i et eget aksjeselskap gir god kontroll for å hindre kryssubsidiering.

IKSene gjennomgått over har i noen tilfeller både selvkost og kommersiell drift i samme selskap. Det må da føres separate regnskap for å sikre at det ikke skjer kryssubsidiering. IKS kan i likhet med AS stifte datterselskap, og på den måten enkelt skille selvkost fra kommersiell virksomhet.

Selskapstypene er fleksible og kan fungere godt i interkommunale samarbeid på avløpsområdet.

6 Gevinster ved interkommunale samarbeid

Interkommunale samarbeid kan resultere i bedre kvalitet på avløpsrensingen, blant annet fordi det i større grad muliggjør større felles investeringer i avløpsrenseanlegg og ny teknologi. Dette kan igjen bidra til bedre vannmiljø. I den grad samarbeid bidrar til færre renseanlegg totalt, vil det også ha noe å si for klima- og naturavtrykk. I tillegg bidrar samarbeid til større fagmiljø som kan heve kvaliteten og robustheten på tjenesten.

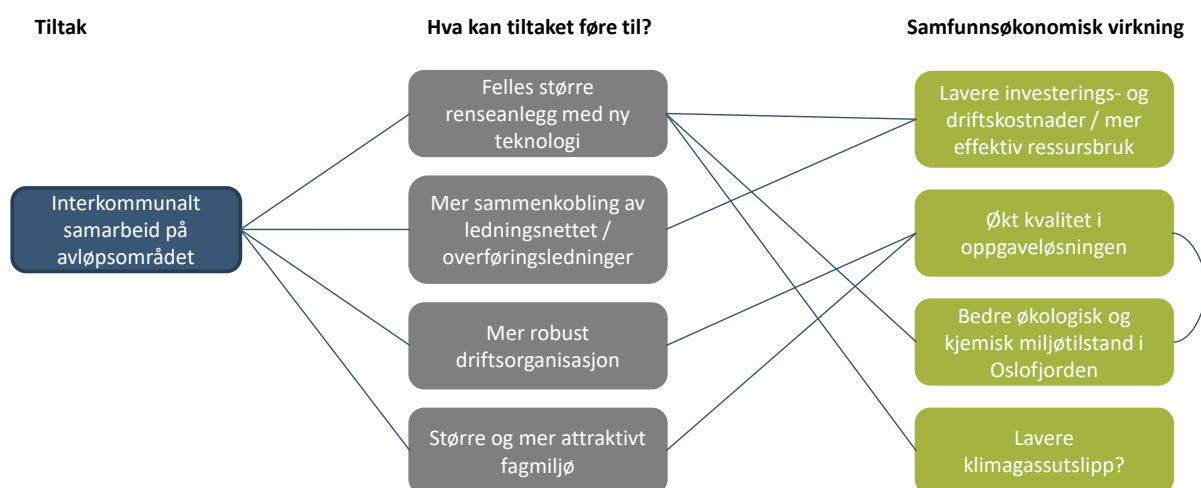
Vår kartlegging taler for at det i en rekke tilfeller vil være både samfunns- og kommunaløkonomisk lønnsomt å etablere interkommunale samarbeid om felles avløpsrensing i nedbørsfeltet til Oslofjorden. Den viktigste årsaken til interkommunale samarbeid om avløpsrensing er lønnsomt, og derigjennom bidra til lavere gebyrnivå enn å løse oppgavene alene, er at investeringene i renseanleggene som kreves for å møte de kommende kravene om nitrogenrensing er store. Det legger grunnlaget for å hente ut stordriftsfordeler av å samarbeide om oppgaveløsningen. Gevinstene av å inngå interkommunale samarbeid om felles avløpsrensing er størst mellom kommuner som har store tettsteder som ligger nære hverandre. I slike tilfeller vil ikke kostnadene av å etablere overføringsledninger overstige stordriftsfordelene av felles avløpsrensing.

En del av oppdraget handler om å gi oversikt hvilke gevinster interkommunale samarbeid på avløpsområdet kan gi. Det kan handle om miljømessige gevinster, økonomiske gevinster og andre gevinster. I det følgende gjennomgås de identifiserte gevinstene av interkommunale samarbeid på avløpsområdet.

6.1 Overordnet gevinstkart av interkommunale samarbeid

Figur 6-1 gir en forenklet illustrasjon over mulige gevinster av interkommunale samarbeid på avløpsområdet. Gevinstene inntreffer hovedsakelig gjennom at samarbeidet investerer i felles renseanlegg med ny teknologi, og potensielt gjør oppgraderinger tidligere enn hva hver enkelt kommune ville gjort på egenhånd, og gjennom økt kompetanse og kapasitet. Sammenhengene er ytterligere beskrevet og eksemplifisert i påfølgende delkapitler.

Figur 6-1 Mulige gevinster ved interkommunale samarbeid på avløpsområdet



6.2 Klima- og miljøgevinster

Basert på intervjuer har vi oppsummert mulige gevinster ved interkommunale samarbeid på avløpsområdet knyttet til vannmiljø, klima og natur.

Vannmiljø. I kapittel 3 viste vi at kommuner som deltar i interkommunale samarbeid i større grad oppfyller rensekrav enn kommuner som ikke samarbeider. Det er rimelig å anta at det er en sammenheng mellom oppfyllelse av rensekrav, kvalitet på avløpsrensingen og innvirkning på vannmiljø, og dermed også en sammenheng mellom interkommunale samarbeid og påvirkning på vannmiljø. Interkommunale samarbeid kan i større grad muliggjøre større felles investeringer i avløpsrenseanlegg med ny teknologi. Et samarbeid kan også gi bedre muligheter for innovasjon, for eksempel innen miljøvennlige renseteknologier for fosfor og nitrogen, og raskere implementering av nye/bedre løsninger, også uten at man har investert i et felles avløpsrenseanlegg. Det har også blitt fremhevet at forbedringer kan komme på et tidligere tidspunkt enn uten et samarbeid. I tillegg vil større fagmiljøer kunne ha betydning for kvaliteten på og utviklingen av avløpsrensingen. Et samarbeid gir tilgang til flere ressurser og økt kompetanse på blant annet miljø og gjennom det muligheten til å heve kvaliteten på tjenester. Et samarbeid kan også gjøre det mulig å drive mer stabilt og i større skala, som kan ha positive konsekvenser for miljø for eksempel dersom det begrenser mengden fremmedvann som slippes ut. Gjennom samarbeid mellom kommuner kan man dessuten lettere samordne strategier og se klima og miljø i en større sammenheng. Det kan for eksempel ha betydning ved en situasjon med overbelastning av kapasiteten på anlegget/ene, hvor man kan gjøre en helhetlig vurdering av hvor det gir minst miljøskade å la det gå i overløp. Dette kan potensielt få økende betydning framover på grunn av klimaendringer og økt ekstremvær.

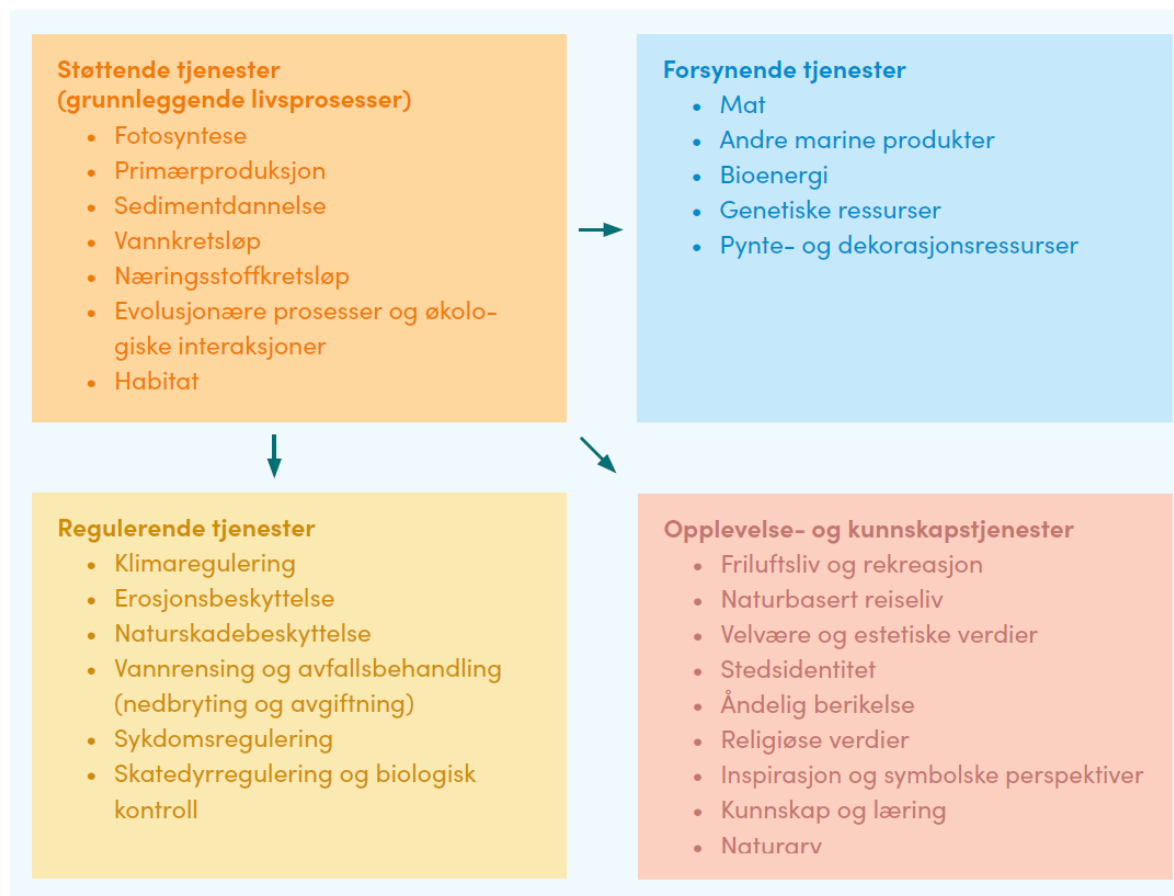
Eventuelle gevinster for vannmiljø ved samarbeid kan særlig handle om at mindre nitrogen slippes ut i vassdragene, for eksempel gjennom at interkommunale samarbeid muliggjør raskere etablering av nitrogenrensing. Avløpsvann inneholder normalt mye nitrogen. For store mengder nitrogen i naturen endrer den naturlige floraen og bidrar til forsurening av vann. I havene kan det bidra til større mengder alger som til slutt synker til bunns og brytes opp av bakterier som forbruker oksygen i prosessen.²⁰ Gjennom det kan bunnvannet bli nesten oksygenfritt og tomt for liv (Høsegg, 2019). Fjorder som Oslofjorden, i befolkningstette områder, er ifølge artikkelen spesielt utsatt. Selv om geografiske avstander kan være en naturlig barriere for at enkelte kommuner deltar i interkommunale samarbeid, er det åpenbart et potensial for å samarbeide mer om avløpsrensing i nedbørsfeltet til Oslofjorden. Hvis hele dette potensialet hentes ut, er det grunn til å tro at miljøtilstanden i Oslofjorden og tilhørende vassdrag oppstrøms vil bli forbedret.

Hvis en kan forbedre miljøtilstanden, vil strømmen av en rekke økosystemtjenester (naturgoder) kunne økes, som beskrevet av blant annet Økosystemtjenestutvalget (NOU 2013:10) og, spesifikt for Oslofjorden, i Chen mfl. (2019). Det er potensielt positive virkninger for alle kategorier av tjenester: Støttende tjenester (grunnleggende livsprosesser), Forsynende tjenester, Regulerende tjenester og Opplevelses- og kunnskapstjenester. Figur 6-2 gir en oversikt over disse, tilpasset kyst og hav. For Oslofjorden, med sin store omkringliggende befolkning, er rekreasjonstjenestene trolig de desidert viktigste. Chen mfl. (2019) anslår at den årlige verdien denne tjenesten (dvs. turgåing i strandsonen, båtliv og bading) alene for befolkningen i kystkommunene rundt Oslofjorden er verdt cirka 25,7 milliarder kroner. Det anslaget er basert på dagens miljøtilstand. I tillegg anslår Chen mfl. (2019) verdien av flere økosystemtjenester, så selv om det er uklart hvor mye mer interkommunale samarbeid på vann- og avløpsområdet vil kunne forbedre denne strømmen av tjenester (en må for eksempel også få kontroll på

²⁰ Vær oppmerksom på at fosfor også kan ha den samme effekten, men i Norge har vi tradisjonelt fjernet fosfor og ikke nitrogen. Det er derfor nitrogenfjerning nå har kommet i fokus. Fosforfjerning kan skje ved hjelp av kjemikalier og er mye enklere og rimeligere.

avrenning fra jordbruket), så er det et stort potensial for gevinstrealisering for en stor og voksende befolkning i Oslofjord-området.

Figur 6-2 De fire kategoriene økosystemtjenester eksemplifisert med tjenester som kysten og havet bidrar til



Kilde: Miljødirektoratet (2022)

Klima. Store utslipp av nitrogen har ikke bare konsekvenser for vannmiljø, men kan også ha negative konsekvenser for klima. Blant annet har nitrogen innvirkning på hvor mye lystgass som dannes, som er en klimagass. I den grad økt interkommunale samarbeid bidrar til redusert utslipp av nitrogen, kan det også innebære gevinster for klimaet. Samtidig krever dagens teknologi for nitrogenrensing både beslaglegging av arealer og bruk av kjemikalier, som er negativt for miljø, og innebærer risiko for utslipp av lystgass.

Naturinngrep. Dersom et samarbeid innebærer færre avløpsrenseanlegg, vil dette også kunne ha en effekt på hvor store arealer man har behov for og hvor stort avtrykk man etterlater. Effektene avhenger av hva alternativet uten samarbeid hadde vært og hvorvidt man tilbakefører eller finner alternativ anvendelse for eventuelle anlegg som saneres. Dersom kommuner samarbeider om å skulle etablere felles avløpsrenseanlegg, har man også flere alternativer for hvor anlegget bør lokaliseres, hvor konsekvenser for klima, miljø og naturinngrep kan vektlegges. Samtidig bør det også påpekes at det kan være arealkrevende å skulle ivareta nye krav til nitrogenrensing.

6.3 Økonomiske gevinster

Miljødirektoratet ønsker konkrete anslag på økonomiske gevinster kommunene kan ha ved å samarbeide på avløpsområdet. For å svare på dette spørsmålet har vi benyttet to ulike metoder: statistisk analyse og case-

studier. Formålet med den statistiske analysen er å forsøke å isolere effekten av deltakelse i interkommunale samarbeid på driftsutgifter per innbygger, mens casestudiene ser nærmere på gjennomførte kostnadsanalyser av konkrete vurderinger av samarbeid. I det følgende gjennomgås resultatene vi har kommet frem til, som til slutt oppsummeres.

Statistisk analyse. Den første metoden har vært å forsøke å forklare variasjoner i driftsutgifter til avløpsrensing per innbygger med om kommunen deltar i et interkommunalt samarbeid og andre relevante forhold ved hjelp av en økonometrisk modell. Hypotesene som er testet i modellen er:²¹

- **Hypotese 1.** Deltakelse i interkommunale samarbeid har negativ innvirkning på driftsutgifter til avløpsrensing per innbygger. Begrunnelsen for denne hypotesen er at deltakelse i interkommunale samarbeid kan bidra til å hente ut stordriftsfordeler. Motargumentet er naturligvis at deltakelse i interkommunale samarbeid kan bidra til økt etterlevelse av rensekraft og økte utgifter til kommunen.
- **Hypotese 2.** Innbyggertallet i kommunen har negativ innvirkning på driftsutgifter per innbygger. Begrunnelsen for denne hypotesen er at avløpsrensing i stor grad er forbundet med stordriftsfordeler og at innbyggertallet således vil bidra til at utgiftene kan deles på flere husholdninger.
- **Hypotese 3.** Sentralitetsgraden i kommunen har negativ innvirkning på driftsutgifter per innbygger. En mer sentral kommune har større forutsetninger for å realisere stordriftsfordeler, fordi det i større grad ligger til rette for å samle avløpsrensingen på få renseanlegg.
- **Hypotese 4.** Økonomisk handlingsrom har positiv innvirkning på driftsutgifter per innbygger. Kommuner med større økonomisk handlingsrom har lavere insentiver til å tenke på kostnadseffektivitet og det er et større rom for å drive tjenesten ineffektivt og/eller investere mer i å ha en kvalitativt god tjeneste.
- **Hypotese 5.** Alder på avløpsrenseanleggene har negativ innvirkning på driftsutgiftene per innbygger. Idéen bak hypotesen er at alder på avløpsrenseanlegg er et uttrykk for alder på renseteknologien som anvendes, og desto eldre renseteknologi desto billigere å drifte teknologien.

Det er i all hovedsak to potensielle problemer med den statistiske analysen som vi må være spesielt oppmerksomme på. Det ene er utelatte variabler, i form av at det kan være andre variabler som ikke er inkludert, som gjør at vi ikke får isolert effekten av interkommunale samarbeid. Den andre er multikorrelasjon, som betyr at det er korrelasjon mellom forklaringsvariablene. Korrelasjonsmatrisen i vedlegg 5.2 viser at det er spesielt høy korrelasjon mellom innbyggertall og sentralitetsgrad (lik 0,86). Vi har derfor valgt å se bort fra sentralitetsgrad.

Modellresultatene, spesifisert i vedlegg V5.3 viser at hypotese 2, 4 og 5 kan bekreftes. Vi har ikke testet hypotese 2 som følge av multikollinearitet. Modellkjøringen gir oss ikke grunnlag for å konkludere med at interkommunale samarbeid gir gevinster (i form av at kommuner som samarbeider har lavere driftsutgifter per innbygger), siden hypotese 1 ikke blir bekreftet. En mulig forklaring på dette kan som nevnt være at vi har utelatt sentrale variabler. For eksempel ved at vi ikke får kontrollert tilstrekkelig for at variasjoner i driftsutgifter per innbygger i stor grad drives av variasjoner i kvalitet på tjenestene / grad av lovoppfyllelse.

Casestudie 1 – Drammensregionen. Det ble utarbeidet en konseptvalgutredning (KVU) i forbindelse med avløpsløsninger for Drammensregionen (Godt vann Drammensregionen, 2022). Utredningen beregnet årskostnader for renseanleggene og ledningsanleggene for åtte alternative konsepter, tre lokale og fem regionale. Kostnadsberegningen av renseanleggene inkluderte kapitalkostnader, driftskostnader, vedlikehold, bemanning og avsetning av slam.

²¹ Omtalte variabler er definert i vedlegg 5.1.

Utredningen konkluderer med at de laveste årskostnadene, både i 2025 og 2050, blir oppnådd ved konsept 3A. Konsept 3B og 4 vil også resultere i lavere årskostnader enn de lokale alternativene, se

	Konsept	Sum årskostnader 2025*	Sum årskostnader 2050**	Beskrivelse
Lokale renseanlegg	Konsept 1	184	198	Konsept 1 – Nye lokale anlegg og oppgraderinger
	Konsept 2A	184	182	Konsept 2A – Mjøndalen og Muusøya slås sammen til et nytt anlegg i dagen på Muusøya
	Konsept 2B	197	192	Konsept 2B - Mjøndalen og Muusøya slås sammen til et nytt anlegg i fjell ved Muusøya
Regionale renseanlegg	Konsept 3A	155	150	Konsept 3A – Nytt regionalt renseanlegg i Nordbykollen med adkomst fra Kobbervikdalen
	Konsept 3B	160	154	Konsept 3B - Nytt regionalt renseanlegg i Nordbykollen med adkomst fra Svelvikveien
	Konsept 4	167	158	Konsept 4 – Alt avløp fra Drammen og Lahell overføres til Lier. Nytt renseanlegg i Gullaugfjellet
	Konsept 5	196	180	Konsept 5 - Alt avløp fra Drammen, Lier og Lahell overføres til nytt regionalt renseanlegg i fjellet på Juve
	Konsept 6	183	157	Konsept 6 – Overføring av alt avløp fra Drammensregionen til VEAS

. Konsept 6 gir de klart billigste årskostnadene knyttet til renseanlegget, men store kostnader knyttet til ledningsanlegget gjør konseptet mindre gunstig.

I dette caset fremstår et regionalt samarbeid som den mest samfunnsøkonomisk gunstige løsningen. Det er viktig å være oppmerksom på at kostnadene knyttet til ledningsanleggene i de regionale konseptene er høyere i alle tilfeller. Som omtalt i avsnitt 4.5 kan finansieringen av disse kostnadene variere mellom kommunene basert på blant annet geografiske forhold. Dette kan gjøre samarbeidet ulønnsomt for enkelte kommuner.

Tabell 6-1 Årskostnader for 2025 og 2050, i millioner kroner

	Konsept	Sum årskostnader 2025*	Sum årskostnader 2050**	Beskrivelse
Lokale renseanlegg	Konsept 1	184	198	Konsept 1 – Nye lokale anlegg og oppgraderinger
	Konsept 2A	184	182	Konsept 2A – Mjøndalen og Muusøya slås sammen til et nytt anlegg i dagen på Muusøya
	Konsept 2B	197	192	Konsept 2B - Mjøndalen og Muusøya slås sammen til et nytt anlegg i fjell ved Muusøya
Regionale renseanlegg	Konsept 3A	155	150	Konsept 3A – Nytt regionalt renseanlegg i Nordbykollen med adkomst fra Kobbervikdalen
	Konsept 3B	160	154	Konsept 3B - Nytt regionalt renseanlegg i Nordbykollen med adkomst fra Svelvikveien

	Konsept 4	167	158	Konsept 4 – Alt avløp fra Drammen og Lahell overføres til Lier. Nytt renseanlegg i Gullaugfjellet
	Konsept 5	196	180	Konsept 5 - Alt avløp fra Drammen, Lier og Lahell overføres til nytt regionalt renseanlegg i fjellet på Juve
	Konsept 6	183	157	Konsept 6 – Overføring av alt avløp fra Drammensregionen til VEAS

* Årskostnadene representerer den forventede kostanden (P50) knyttet til renseanlegget og ledningsanlegget i 2025

** Årskostnadene representerer den forventede kostanden (P50) knyttet til renseanlegget og ledningsanlegget i 2050

Casestudie 2 – Sarpsborg og Fredrikstad. I forbindelse med et potensielt interkommunalt samarbeid mellom Sarpsborg og Fredrikstad ble det utarbeidet kostnadskalkyler både for separate avløpsrenseanlegg og for et felles avløpsrenseanlegg (Norconsult, 2020).²² Utredningen tar for seg et scenario hvor Sarpsborg videreutvikler eget avløpsrenseanlegg, og et scenario med felles avløpsrenseanlegg lokalisert i Fredrikstad.

Utredningen viser i dette caset at årskostnadene er relativt like i begge scenarioene, men noe høyere ved et felles anlegg. Da det samfunnsøkonomiske utfallet er relativt likt, kan det argumenteres for at andre gevinster ved å inngå et samarbeid vil resultere i at samarbeidet burde bli inngått. Grunnen til at dette ikke ble tilfellet er at kostnadsfordelingen mellom kommunene var veldig ulik. I Sarpsborg var årskostnadene ved å inngå et samarbeid rundt 40 millioner høyere enn å videreutvikle eget anlegg. Dette skyldes hovedsakelig to ting. Den første er økte kostnader i forbindelse med transportanlegg til Fredrikstad. Det andre er at Sarpsborg sin del av kostnaden knyttet til et felles anlegg i Fredrikstad, er høyere enn kostnadene de ville hatt ved å videreutvikle eget anlegg. I Fredrikstad ville årskostnadene vært rundt 30 millioner lavere ved å bygge et felles anlegg. Tabell 6-2 viser kostnadsfordelingen på en oversiktlig måte.

Tabell 6-2 Kostnadsfordeling mellom Fredrikstad og Sarpsborg, i 1000 kroner

	Fredrikstad		Sarpsborg	
	Felles anlegg	Eget anlegg	Felles anlegg	Eget anlegg
Kostnader for transportanlegg	115 705	210 011	295 933	147 122
Kostnader for avløpsrenseanlegg	829 770	1 101 730	553 180	399 731
Prosjektkostnader	1 086 642	1 506 633	1 000 137	663 875
Årskostnader	119 688	149 129	108 088	69 009

Kilde: Norconsult (2020), bearbeidet av Menon Economics.

Dette caset er et godt eksempel på hvordan fordelingen av kostnader kan være en økonomisk barriere for å inngå et interkommunalt samarbeid. Samarbeidet ville vært veldig lukrativt for Fredrikstad da kommunen på egenhånd vil ha store kostnader knyttet til å bygge et nytt anlegg som overholder det kommende nitrogenrensekravet. Sarpsborg ville i et interkommunalt samarbeid måtte ta en del av Fredrikstad sine kostnader.

Oppsummering av økonomiske gevinster. Resultatene fra den statistiske analysen bekrefter at større innbyggertall og eldre avløpsrenseanlegg fører til lavere driftsutgifter per innbygger, mens økonomisk handlingsrom har motsatt effekt. Modellkjøringen gir oss ikke grunnlag for å konkludere med at interkommunale samarbeid gir gevinster i form av at kommuner som samarbeider har lavere driftsutgifter per innbygger.

²² Kostnadskalkyler for et separat avløpsrenseanlegg i Fredrikstad kommune er hentet fra «Møteinnkalling Styret for FREVAR KF», saksnr: 2020/51199, dokumentnr: 4.

Casestudien fra Drammensregionen er et eksempel på en økonomisk gevinst og viser at en regional løsning for avløpsrensing var mest kostnadseffektiv, selv om kostnadene for ledningsanleggene var høyere. I dette eksempelet kan enkeltkommuner se på samarbeidet som ugunstig på grunn av kostnadsfordelingen av ledningsanlegget, selv om den samfunnsøkonomiske gevinsten er til stede. I Sarpsborg og Fredrikstad var årskostnadene for separate og felles renseanlegg relativt like, men fordelingen av kostnader mellom kommunene hindret samarbeid. Dette illustrerer et tilfelle hvor kostnadsfordelingen var en barriere for et interkommunalt samarbeid.

6.4 Andre gevinster

Regional utvikling. Gjennom et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet vil kommunene øke kjennskap til hverandre og styrke samarbeidskulturen i regionen. Om samarbeidet viser seg å være velfungerende, vil det kunne resultere i ønske om flere interkommunale samarbeid og medvirke til en sterkere regional utvikling. I et av intervjuene blir en sterkere regional utvikling trukket frem som en positiv virkning som ikke blir synliggjort om man kun vurderer gevinstene av samarbeidet isolert sett.

Kvalitet og robusthet i tjenesten. Utover nevnte klima- og miljømessige og økonomiske gevinster, vil interkommunale samarbeid med stor sannsynlighet bidra til sterkere fagmiljøer på vann- og avløpsområdet. Dette er i tråd med Pedersen mfl. (2021) som vurderte konsekvenser av kommunesammenslåinger på vann- og avløpsområdet. I rapporten ble det konkludert med at fagmiljøene i de sammenslåtte kommunene har blitt større enn de var før sammenslåingen. Isolert sett har det bidratt til mer robuste fagmiljøer som gir større muligheter til spesialisering og økt grad av kunnskapsdeling og problemløsning mellom kolleger. Som tidligere nevnt, kan sterkere fagmiljø igjen henge sammen med klima- og miljømessige gevinster, men det kan også gi andre kvalitetsmessige gevinster. Interkommunale samarbeid kan gjøre det lettere å bygge opp attraktive og robuste fagmiljøer innenfor vann og avløp, muligheter for kompetanseheving og spissing av kompetanse. Det kan også bidra til økt grad av kunnskapsdeling, problemløsning og mer strategisk styring av tjenestene. Kommunene kan gjennom et interkommunalt samarbeid opparbeide seg økt evne til innovasjon i anskaffelsesprosesser, inkludert kapasitet til teknologiutvikling og -utprøving, som kan føre til bedre og mer fremtidsrettede løsninger (møte nye miljøkrav, forlenge levetid, mer rasjonell drift o.l.). Som omtalt i kapittel 1 er tilgang på relevant kompetanse en utfordring på vann- og avløpsområdet i dag, spesielt blant små distriktskommuner. Dette kan igjen ha implikasjoner blant annet for kvaliteten i tjenestene som leveres og utvikling på vann- og avløpsområdet generelt. I tillegg kan en større driftsorganisasjon gi rom for bedre ressursutnyttelse og fleksibilitet, som blant annet kan ha noe å si for beredskapen. Et interkommunalt samarbeid kan bidra til bedre beredskap gjennom økt kapasitet og personer å spille på, og muligheter for mer gunstig allokering av beredskapsressurser.

7 Konklusjon og anbefaling

Interkommunale samarbeid kan gi flere gevinster for kommunene som samarbeider og for samfunnet for øvrig. Generelt sett vil det være hensiktsmessig å inngå interkommunale samarbeid for kommuner som ikke allerede har inngått et interkommunalt samarbeid om fellesløsninger, kommuner som møter nye rensekrav i fremtiden og som ikke tilfredsstiller de kommende rensekravene i dag, kommuner som ligger nærmere hverandre geografisk og kommuner som har behov for å styrke sine fagmiljøer (kompetanse- og/eller kapasitetsmessig). Det er flere tiltak kommunene selv kan iverksette for å løse barrierer for interkommunale samarbeid innenfor gjeldende regelverk. Det omfatter for eksempel å inngå i dialog med andre kommuner, i større grad engasjere det strategiske nivået i kommunen og utrede konsekvenser av ulike løsningsvalg. Staten kan også ta en tydeligere rolle på området, for eksempel ved å utarbeide veiledning om etablering av interkommunale samarbeid på vann- og avløpsområdet, øke kompetansen om gevinster og kostnader av interkommunale samarbeid og utrede hvilke kommuner som kan ha størst nytte av å samarbeide på avløpsområdet.

7.1 Oppsummering av hovedfunn

Ifølge Statistisk sentralbyrå hadde 58 kommuner inngått interkommunale samarbeid på avløpsområdet per 1. januar 2022, som er de siste tallene som er tilgjengelige. Blant de 114 kommunene som ligger i nedbørsfeltet til Oslofjorden og rapporterte til KOSTRA, oppga 30 kommuner å delta i et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet i 2022. Om lag halvparten av etablerte samarbeid på avløpsområdet er med andre ord inngått i nedbørsfeltet til Oslofjorden. Omfanget av inngåtte interkommunale samarbeid er lavt sammenlignet med på avfallsområdet, der 300 kommuner har inngått interkommunale samarbeid. Kommuner som samarbeider innenfor avløpsområdet er større målt i innbyggere, mer sentrale, har høyere befolkningsvekst og oppfyller i større grad lovpålagte rensekrav, sammenliknet med kommuner som ikke samarbeider. Den identifiserte sammenhengen mellom interkommunale samarbeid og grad av lovoppfyllelse kan både være et resultat av interkommunale samarbeid og/eller representere et kjennetegn ved kommuner som har valgt å delta i et interkommunalt samarbeid.

Gjennom intervjuene har vi identifisert en rekke ulike barrierer for å etablere interkommunale samarbeid. Barrierene kan være av politisk, administrativ, teknisk, økonomisk og/eller juridisk karakter. Administrative barrierer omfatter blant annet manglende kunnskap og kompetanse, usikkerhet blant ansatte og mindre synergier mot andre fagområder i kommunen ved rolleendringer og manglende samarbeidskultur og kjennskap til tilgrensende kommuner. Dersom VA-gebyrene vil øke ved etablering av et interkommunalt samarbeid, kan dette være en politisk barriere for samarbeid, selv om samarbeidet ellers kan være rasjonelt i samfunnsøkonomisk forstand. Frykt for å miste kontroll over tjenesten kan også være en barriere. Det kan også være tekniske barrierer for å inngå interkommunale samarbeid, som spørsmål om plassering av overføringsledninger og kapasitet til å håndtere fremmedvann. Ulike investeringsbehov mellom kommuner som vurderer samarbeid og uenigheter om og usikkerhet ved kostnadsfordeling kan også representere barrierer. Usikkerhet om fremtidige rensekrav kan også bidra til at kommunene avventer med å inngå eventuelt samarbeid. I tillegg kan manglende profesjonalitet i styret for eksisterende samarbeid være til hinder for at samarbeidet fungerer godt.

Interkommunale samarbeid kan gi flere gevinster for kommunene som samarbeider og for samfunnet for øvrig. Samarbeid kan resultere i bedre kvalitet på avløpsrensingen til kommuner som ligger i nedbørsfeltet til Oslofjorden, blant annet fordi det i større grad muliggjør større felles investeringer i avløpsrenseanlegg og ny teknologi. Dette kan bidra til bedre vannmiljø, og trolig økt strøm/kvalitet på økosystemtjenester. I den grad samarbeid bidrar til færre renseanlegg totalt, vil det også ha noe å si for klima- og naturavtrykk. I tillegg bidrar

samarbeid til større fagmiljø som kan heve kvaliteten og robustheten på tjenesten. Et samarbeid kan også gi bedre muligheter for innovasjon, for eksempel innen miljøvennlige renseteknologier for fosfor og nitrogen, og raskere implementering av nye/bedre løsninger, også uten at man har investert i et felles avløpsrenseanlegg

7.2 Overordnede konklusjoner og betraktninger

I løpet av kartleggingsarbeidet har vi gjort oss noen overordnede betraktninger som vi vurderer som nyttige å være kjent med:

Interkommunale samarbeid har høyere etterlevelse av lovkrav. I prosjektet har vi funnet at kommuner som deltar i interkommunale samarbeid i større grad oppfyller renskrav enn kommuner som ikke samarbeider, som vist i Figur 3 5 (kapittel 3.5). Selv om retningen på årsakssammenhengene er uklar, virker det rimelig at det å delta i et interkommunalt samarbeid kan ha betydning for lovoppfyllelse, gjennom blant annet større fagmiljø, kapasitet og robusthet.

Virksomhetsstørrelse påvirker investeringsvilje og/eller -evne. Pedersen mfl. (2021) fant at kommunistørrelse er avgjørende for i hvilken grad kommunen har rutiner og planlegger for drift, vedlikehold og investeringer. Dette underbygges av Oslo Economics, COWI og Kinei (2022) som finner at store kommuner (over 20 000 innbyggere) har økt sine vann- og avløpsinvesteringer klart mest med en årlig vekst på 12,4 prosent de siste ti årene. Mellomstore kommuner (5 000–20 000 innbyggere) hadde en årlig investeringsvekst på 2,3 prosent og små kommuner (under 5 000 innbyggere) hadde en årlig investeringsvekst på 6,4 prosent. Selv om kommunesammenslåing er noe annet enn interkommunale samarbeid, tilsier overnevnte erfaringer at størrelsen på virksomheten er avgjørende for investeringsviljen og/eller -evnen til kommunene.

Samfunnsøkonomisk versus bedriftsøkonomisk lønnsomhet. I løpet av prosjektet har vi blitt bevisste på at hvordan gebyrnivået i kommunen(e) påvirkes virker å bli tillagt stor vekt i beslutninger. I samfunnsøkonomisk forstand er det imidlertid relevant å vurdere samlede gevinster og kostnader av et tiltak, uavhengig av hvordan disse fordeler seg på ulike aktører. I en samfunnsøkonomisk analyse er man opptatt av å belyse alle velferdsvirkninger av investeringen, herav hvordan investeringen påvirker menneskelig velferd gjennom påvirkning på økosystemtjenester og økte klimagassutslipp. Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil man med investeringenes innvirkning på gebyrnivå som sentral beslutningsparameter risikere å investere for mye i tiltak som har negative konsekvenser for velferd, miljø og klima – og for lite i tiltak som har en positiv konsekvens på velferd, miljø og klima. Årsaken til det er at velferd-, miljø- og klimaeffekter på avløpsområdet ikke er internalisert i gebyrene på vann og avløp.

Selvkostmodellen kan ha noe å si for nytenkning og innovasjon. Selvkostmodellen hvor kostnader dekkes gjennom gebyrfinansiering innebærer at kostnader dekkes uavhengig av om driften er effektiv eller ikke. Gjennom ett intervju ble det påpekt at dette kan virke begrensende på nytenking og innovasjon, og at effektiv drift ikke gjør at man får økt handlingsrom til for eksempel forskning og utviklingsarbeid. Informanten mente at en finansieringsmodell som i større grad oppfordrer til nytenkning kunne vært bra for bransjen på sikt.

7.3 Kjennetegn for når det lønner seg å samarbeide

I prosjektet har det stått sentralt å identifisere kjennetegn på situasjoner der det lønner seg for kommuner å etablere interkommunale samarbeid om fellesløsninger, som avløpsrensing og drift, vedlikehold og oppgradering av avløpsledninger. Tabell 7-1 gir en oversikt over utslagsgivende faktorer for når det lønner seg for kommuner å inngå samarbeid om fellesløsninger. Vi har ikke funnet faglig grunnlag for å rangere de utslagsgivende faktorene.

Tabell 7-1

Utslagsgivende faktorer for når det er lønnsomt å inngå interkommunale samarbeid om fellesløsninger

Utslagsgivende faktor	Forklaring
Kommuner som ikke allerede har inngått et interkommunalt samarbeid om fellesløsninger	Kommuner som allerede har inngått ett eller flere interkommunale samarbeid om fellesløsninger på vann- og avløpsområdet har alt annet likt mindre å tjene på å inngå nye interkommunale samarbeid enn kommuner som ikke har inngått interkommunale samarbeid. Det er spesielt ugunstig hvis det inngåtte interkommunale samarbeidet allerede har bygd ut renseanlegg som tilfredsstiller kommende krav om nitrogenrensing.
Samtidige investeringsbehov	Det er vanskeligere å få til et interkommunalt samarbeid om felles avløpsrensing hvis en eller flere av eierkommunene relativt nylig har gjennomført investeringer i avløpsrenseanlegg. Årsaken til det er at kommunen dekker behovet alene og vil øke kostnadsnivået betydelig ved å også inngå i et interkommunalt samarbeid om avløpsrensing. Slik sett er man avhengig av at eierkommunene har relativt samtidige investeringsbehov.
Kommunene som møter nye rensekrav i fremtiden og ikke tilfredsstiller de kommende rensekravene i dag	En utslagsgivende faktor for når det lønner seg å inngå interkommunale samarbeid er at kommunene møter krav om nitrogenrensing, men ikke tilfredsstiller disse rensekravene i dag.
Kommunene ligger nærme hverandre geografisk	Nabokommuner der tettstedene i kommunene ligger nære hverandre har mer å tjene på å inngå interkommunale samarbeid enn kommuner der tettstedene ligger langt fra hverandre. Årsaken til det er at overføringsledninger koster, og er avstanden for lang, vil nødvendige investeringer i overføringsledningen gjøre samarbeidet ulønnsomt. At kommunene ligger nærme hverandre geografisk øker også sannsynligheten for at kommunene har samme vannkilde og/eller resipient.
Kommunene har behov for å styrke sine fagmiljøer	Kommuner som ikke møter nye rensekrav og/eller allerede har gjennomført investeringer i avløpsrenseanlegg for å møte de nye kravene kan også oppnå fordeler ved å inngå interkommunale samarbeid i form av sterkere fagmiljø (kompetanse og kapasitet). Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet kan være avgjørende for å identifisere kostnadseffektive løsninger og kan ha en selvforsterkende effekt fordi sterkere fagmiljø kan øke attraktiviteten og bidra til enda sterkere fagmiljø.

7.4 Forslag til tiltak kommunene selv kan iverksette

I prosjektet har vi blitt utfordret på å komme med forslag til tiltak som kommunene selv kan iverksette for å løse barrierer for interkommunale samarbeid innenfor gjeldende regelverk. Nedenfor er noen forslag til konkrete tiltak en kommune kan gjøre:

- **Engasjer det strategiske nivået i kommunen.** Vår hypotese er at det strategiske perspektivet i mange kommuner blir ivaretatt av kommunedirektør og teknisk sjef i kommunen, spesielt i de tilfeller hvor ansatte innenfor vann- og avløp kun jobber med driftsoppgaver. Ved å engasjere det strategiske nivået for vann- og avløpsoppgavene i problemstillingen om samarbeid kan det bli lettere å se gevinstene av å inngå i interkommunale samarbeid.
- **Inngå i dialog med andre kommuner.** For å løse barrierer for å se på muligheten for interkommunale samarbeid kan det være formålstjenlig at både politikere, administrasjon og vann- og avløpsansatte i kommunen setter av tid til å snakke med representanter på samme nivå i nabokommuner om mulighetene som kan ligge i å etablere interkommunale samarbeid.
- **Utrede konsekvenser av ulike løsningsvalg.** Barrierene i interkommunale samarbeid kan ligge i manglende bevissthet om hva det vil koste for kommunen å etablere nye og nødvendige fellesløsninger alene sammenlignet med å inngå samarbeid om tilsvarende fellesløsninger. For å øke bevisstheten om hva det vil koste å løse oppgavene for ulike løsninger (alene og ulike interkommunale samarbeid) kan det være nyttig å utrede konsekvensene. For å sikre et fullstendig beslutningsunderlag er det relevant å både forstå konsekvensene på gebyrnivået i kommunen(e) og i form av samfunnsøkonomiske virkninger. Vi anbefaler å ta i bruk
- **Se etter vinn-vinn løsninger.** Ifølge Jacobsen (2022) inngår alle norske kommuner i interkommunale samarbeid. I den grad det er en barriere å gi fra arbeidsplasser i egen kommune til nabokommunen(e) ved å inngå i nye interkommunale samarbeider, kan samarbeidende kommuner benytte eksisterende samarbeid til å sikre at kommunene hver for seg ikke mister arbeidsplasser. Det kan skje ved at kommunene i forhandling om etablering av interkommunale samarbeid trekker inn diskusjoner av lokaliseringsvalg for andre tjenester det samarbeides om, slik at ingen av kommunene som samarbeider kommer uheldig ut.

7.5 Forslag til hva staten kan gjøre

Avslutningsvis har vi i prosjektgruppa diskutert hva statlige myndigheter kan gjøre for å utløse flere interkommunale samarbeid om fellesløsninger på avløpsområdet, utover å sette i gang kartleggingene og utredningene beskrevet i delkapittel 7.4. Vi har identifisert følgende tiltak:

Utarbeide en veileder i å etablere et interkommunalt samarbeid på vann- og avløpsområdet. For å redusere kommunenes barrierer ytterligere kan det være til hjelp at kommunene får en beskrevet en konkret fremgangsmåte for hvordan man skal gå frem for å etablere et interkommunalt samarbeid på vann- og avløpsområdet. Veilederen bør inkludere erfaringsbaserte eksempler fra kommuner som har vært i prosess med å etablere interkommunale samarbeid og eksempler/forslag på hvordan barrierer kan overkommes. Veilederen bør supplere Kommunal- og distriktsdepartementets veileder i interkommunale samarbeid (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023) og eies av Miljødirektoratet som sektorens fagmyndighet.

Øke kompetansen blant relevante aktører i vannbransjen om gevinster av interkommunale samarbeid. I dag finnes det en rekke fagnettverk for ansatte i vannbransjen. For eksempel har Norsk Vann etablert fagnettverk med formål om å dele erfaringer og kunnskap mellom kommuner innenfor ulike tematikk. Veldig mange ansatte i vannbransjen jobber med drift og vedlikehold av renseanlegg og ledningsnett og det er ikke sikkert alle har et strategisk og langsiktig perspektiv på hvordan man kan løse vann- og avløpsoppgaver i fremtiden. Som nevnt i forrige delkapittel er vår hypotese at det strategiske perspektivet i mange tilfeller blir ivaretatt av kommunedirektør og teknisk sjef i kommunen. Vår forståelse er at de etablerte fagnettverkene i liten grad retter seg mot den administrative ledelsen i kommunen. Et forslag for å få kommuner til å i større grad vurdere å inngå

interkommunale samarbeid på avløpsområdet er å gjennomføre seminarer for den administrative kommuneledelsen med formål om å informere om ulike typer gevinster kommunene kan realisere ved å inngå i interkommunale samarbeid. Et oppfølgende og supplerende tiltak kan være at statlige myndigheter gir kommuner som er spesielt interessert i å forstå positive og negative konsekvenser av interkommunale samarbeid tilskudd til å utrede mulighetsrommet og virkninger av å inngå i ett eller flere interkommunale samarbeid.

Gi tilskudd til å utrede konsekvenser av interkommunale samarbeid. Et tiltak kan være at statlige myndigheter gir tilskudd til kommuner for å utrede positive og negative konsekvenser av å inngå i ulike interkommunale samarbeidskonstellasjoner om fellesløsninger på avløpsområdet. Ved å gjøre dette vil man redusere kommunenes pris på å få mer informasjon om hva interkommunale samarbeid kan utløse. For å sikre at utredningene som er finansiert av tilskudd gir mest mulig merverdi bør det være en hypotese om at inngåelse av interkommunale samarbeid er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Hypotesene om samfunnsøkonomisk lønnsomme samarbeid kan identifiseres i en helhetlig og overordnet samfunnsøkonomisk utredning av hvilke kommuner som bør samarbeid om avløpsrensing, se delkapittel 7.6. Det bør også stilles krav til at alle relevante samarbeidsalternativer utredes og at utredningen skal gjennomføres i tråd med metodikk for samfunnsøkonomisk analyse, se Pedersen (2022). Det vil sikre at alle relevante hensyn blir tatt i betraktning.

Gi tilskudd til å inngå interkommunale samarbeid. Statlige myndigheter kan også gi tilskudd til kommuner som inngår interkommunale samarbeid om fellesløsninger på avløpsområdet. I denne sammenheng kan man se til engangstilskudd som ble gitt til kommuner som slo seg sammen ifm. kommunereformen:²³

Kommuner som slår seg sammen får dekket engangskostnader etter en standardisert modell. Basert på utbetalingene i de siste sammenslåingsprosessene ble 20 mill. kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing, og differensiert etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. ... Beløpet utbetales når nasjonale vedtak om sammenslåing er gjort.

For å sikre at tilskuddsmidlene anvendes på en formåls- og kostnadseffektiv måte bør man stille krav om at det skal foreligge en utredning i tråd med utredningsinstruksen og utarbeidet metodikk for samfunnsøkonomiske analyser, at det interkommunale samarbeidet er vurdert til å være samfunnsøkonomisk lønnsomt, at det er det mest lønnsomme samarbeidsalternativet og at det er fattet vedtak om samarbeid. Således vil tilskuddet ikke bare stimulere mer interkommunale samarbeid på avløpsområdet, men også gi insentiver til å inngå de riktige interkommunale samarbeidene i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Strengere etterlevelse fra myndighetene. De overnevnte pedagogiske og økonomiske virkemidlene er ment å gi kommunene insentiver til å inngå interkommunale samarbeid om fellesløsninger på avløpsområdet. Hvis disse virkemidlene ikke virker etter formålet, er det behov for sterkere lut. Manglende etterlevelse av rensekravene kan forhindres ved at Statsforvalteren bruker tydeligere virkemidler, som tvangsmulkt, for å sikre oppfyllelse av krav, dermed forhåpentligvis bidra til at kommunen tvinges til å vurdere samarbeid som et ledd i etterlevelsen av rensekrav.

7.6 Forslag til ytterligere kartlegginger og utredninger

Basert på kunnskap og innsikt vi har opparbeidet oss i prosjektet er vi eksplisitt bedt av Miljødirektoratet om å komme med forslag til konkrete kartlegginger og utredninger som kan gjennomføres for å redusere barrierene

²³URL [lastet ned 1. januar 2024]: <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommunestruktur/tilskudd-og-finansiering-til-kommuner-som-skal-sla-seg-sammen/>

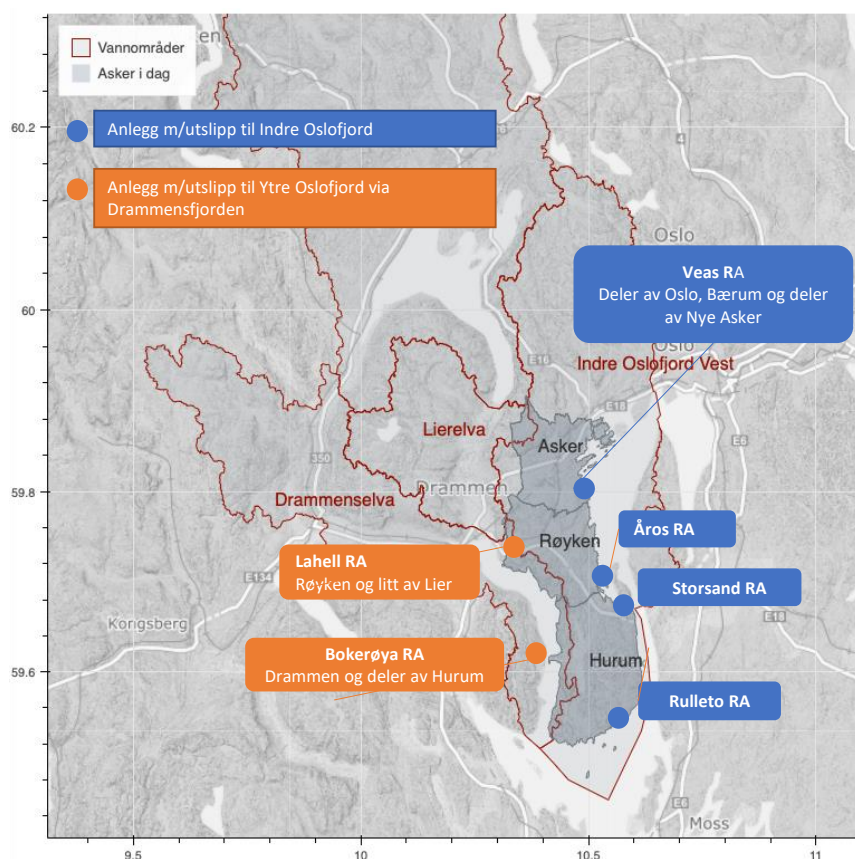
for at kommuner vil inngå samarbeid med andre kommuner på avløpsområdet. Vårt råd er at Miljødirektoratet utarbeider et felles faglig grunnlag for å redusere barrierer for samarbeid og effektiviserer de kommunale prosessene. Det kan gjøres på følgende måte:

Utrede hvilke kommuner som bør samarbeide om avløpsrensing. En kommune som vurderer å inngå et interkommunalt samarbeid om avløpsrensing står overfor flere valg. De kan initiere dialog om å etablere et interkommunalt samarbeid med én eller flere nabokommuner, kanskje også nabokommuner til nabokommunen. Kommunene står potensielt overfor mange valgmuligheter og det kan være tilfeldig om de undersøker mulighetene for samarbeidskonstellasjonene som ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er de mest lønnsomme. For å redusere usikkerheten om hvilke samarbeidskonstellasjoner som er optimale ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv og gi hypoteser om hvilke samarbeidskonstellasjoner som er samfunnsøkonomisk lønnsomme anbefaler vi at statlige myndigheter gjennomfører en helhetlig og overordnet utredning hvilke kommuner som bør inngå interkommunale samarbeid innenfor nedbørsfeltet til Oslofjorden. Det betyr å identifisere samarbeidskonstellasjoner og -muligheter som vil gi de største gevinstene i forhold til kostnader.

Det er også verdt å ta i betraktning om interkommunale samarbeid om avløpsrensing kan ha en positiv innvirkning på forvaltning av vannregionene og -områdene. Spesielt hvis denne oppgaven omfattes av interkommunale samarbeid om avløpsrensing. Vi er ikke kjent med at det er gjort før, men man kan jo se for seg det ved inngåelse av fremtidige interkommunale samarbeid, spesielt fordi det da vil bli en tettere kobling mellom tiltakene som gjennomføres innenfor avløpsrensing og måling/eierskap til konsekvensene i form av forbedret vannkvalitet. Vannregionene og -områdene følger ikke eksisterende politisk-administrative grenser som fylker og kommuner. Kommunene har en sentral rolle både i vannregionutvalg og -områdeutvalg. Det er imidlertid stor variasjon i kompleksiteten til hver vannregion med tanke på hvor mange offentlige myndigheter som faller inn under hver vannregion (Hanssen, Hovik, Indset, & Klausen, 2016), hvor mange vannområder som inngår og hvor krevende tiltak i ulike sektorer som er nødvendige for å nå god miljøtilstand i alle vannforekomster i vannregionen. I en utredning av interkommunale samarbeid er det derfor relevant å vurdere om interkommunale samarbeid bidrar til en mer kompleks eller mer enhetlig forvaltning av vannressursen. Figur 7.1 viser sammenfallet for nye Asker kommune, som omfattet sammenslåing av Asker, Hurum og Røyken den 1. januar 2020. Kartfiguren viser at sammenslåingen av de tre kommunene reduserte kompleksiteten i forvaltning av vannområdet. Det er også mulig å se for seg at man kan etablere interkommunale samarbeid om både avløpsrensing og vannområdeforvaltningen. Selv om vannområdeforvaltningen ligger utenfor gebyrområdet, kan det gi gevinster både i form av reduserte forvaltningskostnader og mer helhetlig planlegging og forvaltning av vannressursene. En mer helhetlig forvaltning der man både sitter på deler av tiltakene og måling av konsekvensene legger betydelig bedre grunnlag for å forbedre miljøtilstanden i vannområdet, vannregionen og hele nedbørsfeltet.

Figur 7.1

Kartskisse over renseanlegg for nye Asker kommune og vannområder*



*Tegnet for frihånd så feil kan forekomme. Det er også to år siden kartet ble utarbeidet, så det kan ha skjedd endringer.

Kilde: Pedersen mfl. (2021)

Komparativ studie av interkommunale samarbeid – vann og avløp versus avfall. Det er oppsiktsvekkende mange flere interkommunale samarbeid om avfallshåndtering enn interkommunale samarbeid innenfor vann og avløp i Norge. Økt forståelse om årsakene til den store forskjellen mellom omfang av samarbeid på de to tjenestekområdene kan gi økt kunnskap om mulige virkemidler og tiltak for å redusere barrierer for interkommunale samarbeid på vann- og avløpsområdet.

Referanser

- BDO. (2022). *Organisering av nytt renseanlegg*. Hentet fra <https://innsyn2020.drammen.kommune.no/motekalender/motedag/6001077838/sak/600205008>
- Godt vann Drammensregionen. (2022). *KVU avløpsløsninger for Drammensregionen - Hovedrapport*. Drammen kommune.
- Hanssen, G. S., Hovik, S., Indset, M., & Klausen, J. E. (2016). *Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv*. NIBR og HiOA. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5538>
- Høseggen, S. (2019, November 25). *Nitrogen er som steroider for naturen. Menneskeskapt nitrogen flommer ut i naturen, og endrer liv og landskapet*. Hentet fra forskning.no: <https://www.forskning.no/klima-landbruk/nitrogen-er-som-steroider-for-naturen/1592749>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Interkommunalt samarbeid i norge*. Fagbokforlaget. Hentet fra <https://www.fagbokforlaget.no/Interkommunalt-samarbeid-i-Norge/I9788245040081>
- Kinei, Norsk Vann. (2020). *Resultater 2019 - Tilstandsvurdering av kommunale vann- og avløpstjenester*. Bedre vann. Hentet fra <https://bedrevann.no/pdf/bedreVANN2019.pdf>
- Klima- og miljødepartementet. (2021). *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv*.
- Kommunal- og distrikstdepartementet. (2023). *Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-interkommunalt-samarbeid/id2998121/?ch=2>
- Miljødirektoratet. (2022). *Behov for krav om nitrogenfjerning for avløpsrenseanlegg med tilknytning til Oslofjorden*. Miljødirektoratet.
- Miljødirektoratet. (2022). *Økosystemtjenester i Kystsonen Lofoten - Faggrunnlag for helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder*. Faglig forum for norske havområder. Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2022/juni/okosystemtjenester-i-kystsonen-lofoten--faggrunnlag-for-helhetlige-forvaltningsplaner-for-norske-havomrader/>
- Miljødirektoratet. (2023). *Om arbeidet med å stille krav om nitrogenfjerning*. Miljødirektoratet.
- NIVA. (2022). *Utredning av behovet for å redusere tilførselen av nitrogen til Ytre Oslofjord*. NIVA. Hentet fra <https://niva.brage.unit.no/niva-xmlui/handle/11250/2762810>
- Norconsult. (2020). *Alvim Renseanlegg LCC-analyse*. Sarpsborg kommune.
- Norsk Vann. (2020). *Rekrutteringsbehov i vannbransjen: Status og prognoser 2020-2050*. Norsk Vann.
- Norsk Vann. (2021). *Sluttrapport - Norsk Vanns arbeidsgruppe for effektiv organisering av vann- og avløpstjenester*. Norsk Vann. Hentet fra <https://norskvann.no/sluttrapport-fra-arbeidsgruppa-for-effektiv-organisering/>
- Oslo Economics, COWI, Kinei. (2022). *Mulighetsstudie for VA-sektoren med samfunnsøkonomiske analyser*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/mulighetsstudie-for-va-sektoren-med-samfunnsokonomiske-analyser/id2898409/>

Pedersen, S., Albertsen, M. O., Grønvik, O., & Rostad, M. (2021). *Vannbransjens erfaringer med kommunesammenslåinger*. Norsk Vann .

Pedersen, S., Handberg, Ø., Grønvik, O., Winter-Larsen, S., Hanno, I. v., & Reksten, H. (2022). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser for vannbransjen*. Norsk Vann. Hentet fra <https://va-kompetanse.no/butikk/a273-veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser-for-vannbransjen/>

Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022). *Ståa i norske kommuner*. Menon Economics. Hentet fra <https://www.menon.no/staa-i-norske-kommuner/>

Pedersen, S., Winther-Larsen, S., Rødal, M., & Hanno, I. L. (2023). *Størrelsen teller - En kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge 2023*. Menon Economics. Hentet fra <https://www.menon.no/storrelse-teller/>

Wenting Chen, D. N. (2019). *Verdier i Oslofjorden: Økonomiske verdier tilknyttet økosystemtjenester fra fjorden og strandsonen*. Norsk institutt for vannforskning (NIVA). Hentet fra <https://niva.brage.unit.no/niva-xmlui/handle/11250/2627097>

Vedlegg 1 – Intervjuguide

På oppdrag fra Miljødirektoratet, ønsker Menon, sammen med Norconsult og Berngaard, å kartlegge hvilke fordeler et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet vil gi for miljø, og gi en oversikt over barrierer og insentiver for økt interkommunalt samarbeid på avløpsområdet. Vi har seks hovedspørsmål, med tilhørende underspørsmål. Svarene vil være til stor hjelp i det videre arbeidet vårt og hos Miljødirektoratet som skal vurdere behovet for virkemidler for økt interkommunalt samarbeid på avløpsområdet.

Intervjuene vil bli gjennomført i tråd med forskningsetiske prinsipper. Det betyr blant annet at informasjonen om deg og hva du uttaler deg om i intervjuet i utgangspunktet behandles anonymt. I den grad vi ser merverdien av å sitere deg direkte, vil vi spørre om lov til å gjøre det og sende eventuell tekst til sitatkontroll og -godkjenning.

- Hvilken kommune/organisasjon representerer du?
- Hva er din stilling og arbeidsoppgaver i dag?
- Har kommunen/organisasjonen du representerer et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet? Med interkommunalt samarbeid mener vi oppgaveløsning på tvers av kommunegrenser. Oppdraget legger ingen begrensninger på hvordan et interkommunalt samarbeid er organisert.
- Hvis kommunen/organisasjonen du representerer er med i et interkommunalt samarbeid, hva består samarbeidet i?
 - Hvilke kommuner samarbeider?
 - Hvilken organisering har samarbeidet? Eksempelvis AS, IKS eller vertskommunesamarbeid.
 - Hvilke oppgaver samarbeides det om?
 - Hva var bakgrunnen for å etablere et interkommunalt samarbeid?
 - Vurderte dere andre organiseringsformer når samarbeidet ble etablert? Hva var avgjørende for at dere landet på den valgte organisasjonsformen?
 - Hva var suksesskriteriene for å etablere et interkommunalt samarbeid?
 - Når ble samarbeidet etablert?
 - Vil du si at samarbeidet er velfungerende? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - Hvor mye koster samarbeidet per år? Hva består kostnadene av? Og hvordan fordeles kostnadene på medlemskommunene?
 - Hvordan fordeles kostnader i det interkommunale samarbeidet mellom medlemskommunene?
 - Hva er miljøgevinstene av å inngå i samarbeidet?
 - Hva er de økonomiske gevinstene av å samarbeide?
 - Er det mulig å anslå hvor store kostnadsbesparelser samarbeidet har bidratt til?
 - Hva er eventuelle ulemper ved samarbeidet?
 - Utløser samarbeidet andre gevinster (utover miljøgevinster og økonomiske gevinster) eller ulemper – som bør nevnes i denne sammenheng?
 - Hvordan ser dere for dere situasjonen i fremtiden, er det behov for endringer i organisering? Hva er det behov for? Hvorfor / hvorfor ikke?
 - Har dere en samarbeidsavtale som det er mulig å få tilgang til?
 - Hva tror du ville vært annerledes på avløpsområdet i kommunen(e) i dag dersom dere ikke hadde deltatt i et interkommunalt samarbeid?

- Hvis kommunen du representerer ikke samarbeider med andre kommuner om oppgaver på avløpsområdet, har dere vurdert å samarbeide med andre kommuner om avløp?
 - Hvis ja, hva er årsaken(e) til at dere ikke har etablert eller blitt med i et interkommunalt samarbeid?
 - Hvis nei, hva er årsaken(e) til at kommunen du representerer ikke har vurdert å samarbeide med andre kommuner?
 - Hvilke (andre) fordeler kan det være for kommunen å inngå et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet?
 - Hvilke (andre) ulemper kan det være for kommunen å inngå et interkommunalt samarbeid på avløpsområdet?
 - Hva tenker du at kommunen du representerer og samfunnet for øvrig vinner eller taper (innenfor miljø, økonomi og øvrige områder) på av ved å ikke samarbeide?
 - Hvordan ser dere for dere situasjonen i fremtiden, aktualiseres interkommunalt samarbeid ytterligere? Hvorfor / hvorfor ikke?
- Hva tror du kan være barrierer og suksesskriterier for andre kommuner/organisasjoner for å inngå interkommunalt samarbeid på avløpsområdet?
- Er det andre forhold som du mener vi bør være kjent med avslutningsvis?

Vedlegg 2 – Personer vi har intervjuet

Virksomhet	Dato
Gjøvik kommune	05.12.23
GIVAS IKS	13.12.23
HIAS IKS	19.12.23
Drammen kommune	19.12.23
Kongsvinger Kommune	03.01.24
Lillestrøm kommune	04.01.24
Fredrikstad kommune	05.01.24
Sarpsborg kommune	08.01.24
Vestre Toten kommune	09.01.24
Øvre Eiker kommune	09.01.24
NRVA IKS	26.01.24
Samfunnsbedriftene	01.02.24
Kommunal- og distriktsdepartementet	02.02.24
Norsk Vann	07.02.24
Stange kommune	08.02.24

Vedlegg 3 – Tosidig t-test

Tabell 0-1 Resultater av tosidig t-test blant kommuner som deltar og ikke deltar

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi*	Signifikant forskjell**
	Deltar	Deltar ikke	Deltar	Deltar ikke		
Antall innbyggere	58	283	36 770	11 367	3,9	Ja
SSBs sentralitetsindeks	58	283	760	625	7,0	Ja
Økonomisk handlingsrom***	58	283	105	109	1,4	Nei
Befolkningsutvikling (siste 5 år)	58	278	1,6 %	-1,2 %	5,0	Ja
Driftsutgifter til avløp per innbygger	58	278	1 007	1 115	0,5	Nei
Andel oppfylt rensekrav	50	242	80,1 %	65,1 %	2,7	Ja
Gjennomsnittlig alder i år for renseanlegg i kommunen	50	259	17,1	19,4	1,3	Nei
Anslått alder i år for avløpsnett	58	280	32,9	35,8	2,0	Ja
Lengde kommunale avløpsnett i km	58	281	193 032	99 783	4,2	Ja

*I en tosidig t-test uttrykker en t-verdi som er over 1,96 eller under -1,96 at utvalget som har svart på spørreundersøkelsen med 95 prosent sikkerhet er signifikant forskjellig i den dimensjonen som måles fra utvalget som ikke har svart. Hvis t-verdien er negativ betyr det at utvalget som har svart har en lavere verdi enn de som ikke har svart, og motsatt. **Med 5 prosent signifikansnivå. *** Som indikator på økonomisk handlingsrom har vi anvendt frie korrigerte inntekter fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Kilde: KDD, SSB og Menon Economics

Vedlegg 4 – Statistisk analyse av interkommunale samarbeid

. regress iks innb2022 sentralitet fki befutv utg_rensing_per_innb andeloppfylt alder_ra alder_nettt lengde_kom_nettt

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	260
Model	5.80634488	9	.645149431	F(9, 250)	=	5.25
Residual	30.7475013	250	.122990005	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.1588
				Adj R-squared	=	0.1286
Total	36.5538462	259	.141134541	Root MSE	=	.3507

iks	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
innb2022	1.38e-06	8.02e-07	1.72	0.087	-2.02e-07	2.96e-06
sentralitet	.0011366	.0003084	3.69	0.000	.0005293	.001744
fki	.0009809	.0013302	0.74	0.462	-.001639	.0036007
befutv	-.5272899	.8701962	-0.61	0.545	-2.24114	1.18656
utg_rensing_per_innb	8.03e-06	.0000161	0.50	0.618	-.0000237	.0000397
andeloppfylt	.0015671	.0005956	2.63	0.009	.0003941	.0027402
alder_ra	.0003252	.0020659	0.16	0.875	-.0037436	.004394
alder_nettt	-.0035057	.0024399	-1.44	0.152	-.0083111	.0012996
lengde_kom_nettt	-3.24e-07	2.83e-07	-1.15	0.253	-8.81e-07	2.33e-07
_cons	-1.320703	4.127444	-0.32	0.749	-9.449698	6.808292

Vedlegg 5 – Statistisk analyse av økonomiske gevinster

V5.1 Variabeldefinisjoner

For å sikre etterprøvbarehet gjennomgås variabeldefinisjonene for variablene som er benyttet i den statistiske analysen og kilden til dataene.

IS-dummy. Variabelen er lik 1 hvis kommunen deltar i et interkommunalt samarbeid og 0 ellers. Variabelen er hentet fra SSB-tabell 13024.

Innbyggertall. Vi har tatt den naturlige logaritmen av innbyggertallet per kommune for å sikre at ekstreme verdier som Oslo ikke gis en for stor betydning i analysen. Innbyggertallet per kommune er målt den 1. januar 2022. Variabelen er hentet fra SSB-tabell 07459.

Sentralitetsgrad. Sentralitetsgrad representerer SSBs sentralitetsindeks som tar verdien mellom 295 (Utsira kommune) og 1000 (Oslo kommune). Variabelen som gjelder for 2020 er hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/sentralitetsindeksen.oppdatering-med-2020-kommuner>.

Økonomisk handlingsrom. Som indikator for kommunens økonomiske handlingsrom benytter vi korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter for 2022. Variabelen er hentet fra Grønt hefte.

Andel oppfylt rensekrav. Andel oppfylt rensekrav er en forkortelse for prosentandel innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt. Variabelen som tar verdien mellom 0 og 100 prosent er hentet fra SSB-tabell 11793.

Alder på renseanlegg. Alder på renseanlegg er en forkortelse for beregnet gjennomsnittlig alder på avløpsrenseanlegg som renser avløpsvannet fra hver kommune. Variabelen er beregnet basert på data fra Miljødirektoratet over renseanlegg, rensekapasitet per renseanlegg målt i pe og data over hvilke kommuner hvert renseanlegg renser avløpsvann for. I den beregnede alderen har vi tatt utgangspunktet i siste oppgraderingsåret, eventuelt etableringsåret hvis det ikke er gjennomført oppgraderinger av renseanlegget. Deretter har vi beregnet gjennomsnittlig alder på avløpsrenseanlegg i kommunen vektet med omfanget av vann som hvert anlegg renser og kontrollert for at renseanlegg i en kommune kan rense vann i en annen kommune.

V5.2 Korrelasjonsmatrise

Tabell V5.1 Korrelasjonsmatrise

	IS-dummy	Innbygger- tall (ln)	Sentr.- grad	Øk. handlings- rom	Andel oppfylt rensekrav	Alder på rense- anlegg
IS-dummy	1,00					
Innbyggertall (ln)	0,23	1,00				
Sentralitetsgrad	0,34	0,86	1,00			
Økonomisk handlingsrom	-0,11	-0,47	-0,51	1,0		
Andel oppfylt rensekrav	0,17	0,02	0,02	0,05	1,00	
Alder på renseanlegg	-0,10	-0,19	-0,21	-0,01	-0,01	1,00

V5.3 Regresjonsresultater

Tabell V5.2 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom driftsutgifter til avløpsrensing per innbygger og kjennetegn ved kommunene, estimeringsår 2022*

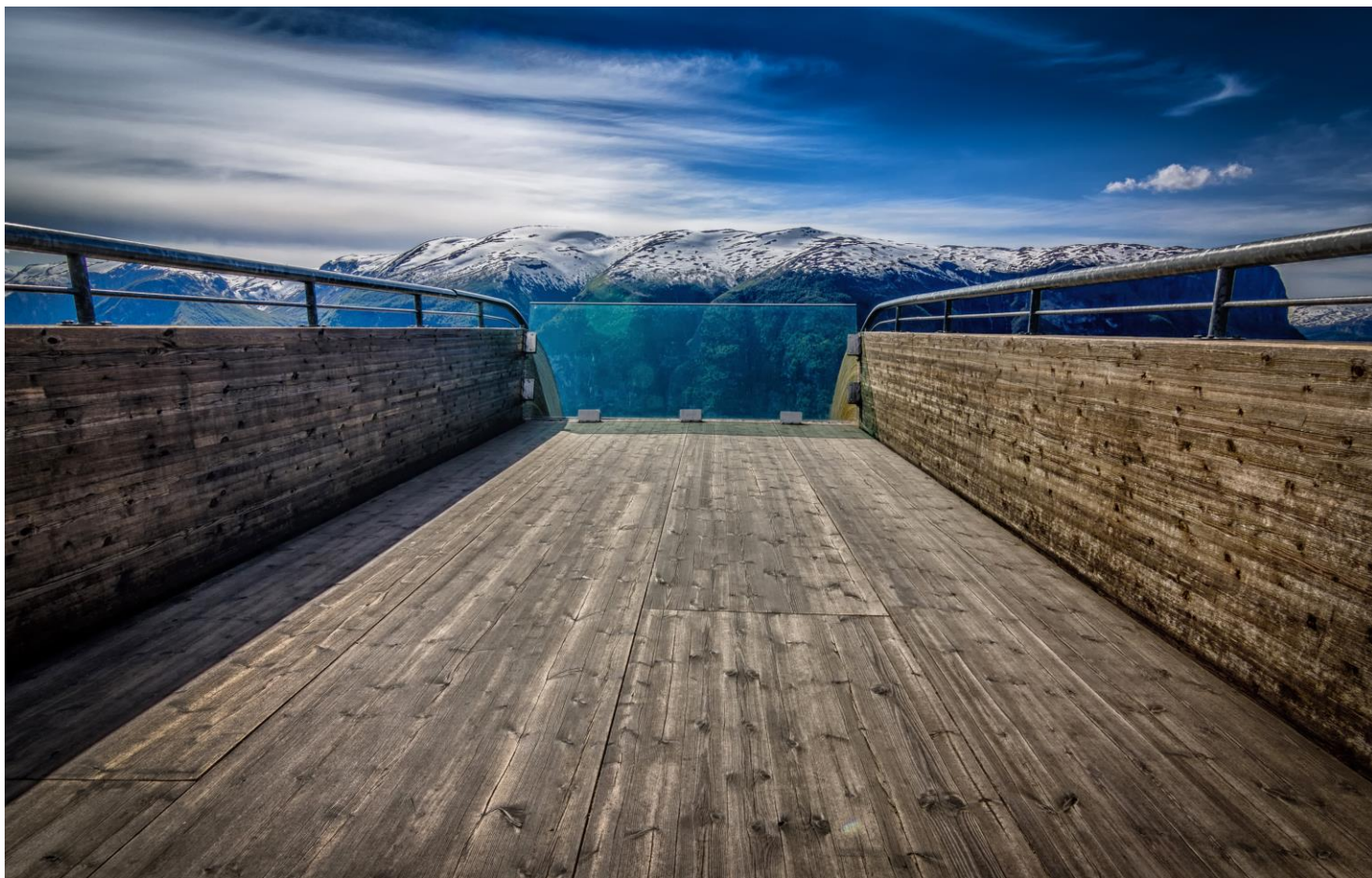
	Estimerte koeffisienter
IS-dummy	235,6 (0,303)
Innbyggertall (ln)	-335,4 ⁺⁺⁺ (0,000)
Økonomisk handlingsrom	10,5 ⁺⁺ (0,026)
Andel oppfylt rensekrav	-6,8 ⁺⁺ (0,002)
Alder på renseanlegg	-26,7 ⁺⁺⁺ (0,000)
R ² -justert	0,170
Antall observasjoner	265

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Vedlegg 6 – Kommuner i nedbørsfeltet til Oslofjorden som antas å møte krav om nitrogenrensing

Kommunennummer	Kommunenavn	Innbyggertall per 1. januar 2022
3028	Enebakk	11249
3808	Notodden	13029
3443	Vestre Toten	13572
3813	Bamble	14056
3047	Modum	14273
3036	Nannestad	15074
3022	Frogn	16084
3026	Aurskog-Høland	17754
3401	Kongsvinger	17949
3019	Vestby	18699
3027	Rælingen	19024
3023	Nesodden	19939
3048	Øvre Eiker	20044
3413	Stange	21156
3420	Elverum	21435
3034	Nes	23898
3031	Nittedal	24947
3802	Holmestrand	25681
3035	Eidsvoll	26716
3811	Færder	27165
3801	Horten	27502
3049	Lier	27584
3006	Kongsberg	27879
3405	Lillehammer	28425
3407	Gjøvik	30267
3007	Ringerike	31011
3001	Halden	31444
3403	Hamar	31999
3411	Ringsaker	35073
3806	Porsgrunn	36624
3033	Ullensaker	41565
3029	Lørenskog	44693
3014	Indre Østfold	45608
3805	Larvik	47777
3002	Moss	50290
3807	Skien	55513
3803	Tønsberg	57794
3003	Sarpsborg	58182
3020	Nordre Follo	61032
3804	Sandefjord	64943
3004	Fredrikstad	83892

3030	Lillestrøm	89095
3025	Asker	96088
3005	Drammen	102273
3024	Bærum	128982
301	Oslo	699827



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no